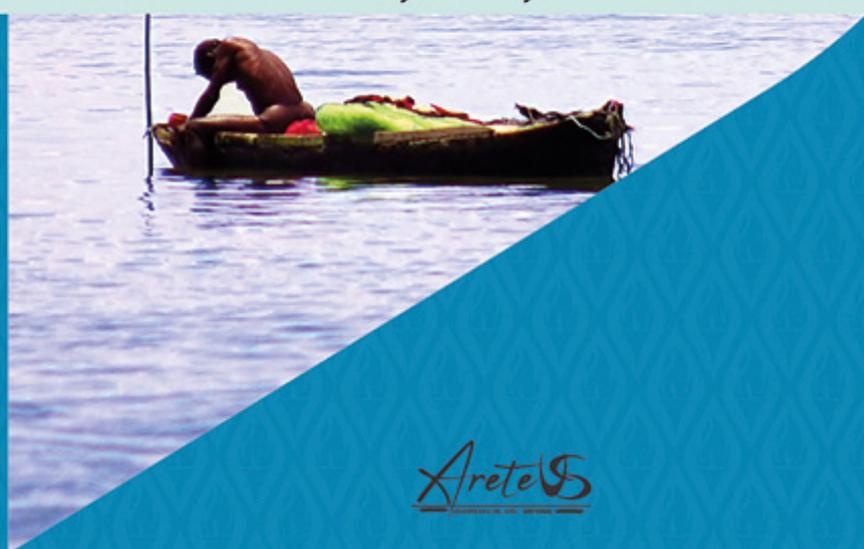


ESCUELA DE CONTADURÍA

# **INDICE DE DESEMPEÑO FISCAL Y ESTILOS DE GOBIERNO EN DEPARTAMENTOS DE LA COSTA CARIBE COLOMBIANA**

*Susana Lucía Gamarra Pautt y Freddy De Jesús Mestre Gómez*





ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL  
Y ESTILOS DE GOBIERNO  
DE LA COSTA CARIBE COLOMBIANA



SUSANA LUCÍA **GAMARRA PAUTT**  
FREDDY DE JESÚS **MESTRE GÓMEZ**

ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL  
Y ESTILOS DE GOBIERNO  
DE LA COSTA CARIBE COLOMBIANA

**Rector**

Rolando Bechara Castilla

**Director Académico**

Galo Armando Lara Coronel

**Director de Investigaciones**

Oscar Javier Torres Yarzagaray

Publicación original e inédita que presenta resultados finales de un proyecto de investigación y supera la política de revisión de la Editorial Areteus.

**Autores**

Susana Lucía Gamarra Pautt

Freddy De Jesús Mestre Gómez

 <https://orcid.org/0000-0002-0037-0189>

**Sello Editorial Areteus**

Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm Seccional Cartagena

Sede Plaza Colón Transversal 54 #30-729

Teléfonos: (57) 3008160304 - (035) 6517013 Ext 2445

Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia areteus@unisinucartagena.edu.co

**Diseño y Diagramación**

Raúl Lombardi

**Diseño de portada**

Rubén Egea

**Impresión**

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

Todos los derechos reservados, prohibida su reproducción total o parcial sin la autorización de la editorial.

Gamarra Pautt, Susana Lucía

Índice de desempeño fiscal estilos de gobierno de la costa Caribe Colombiana / Susana Lucía

Gamarra Pautt, Freddy de Jesús Mestre Gómez. -- Colombia, Cartagena de Indias D. T. y C.:

Universidad del Sinú Elías Bechara Zainum-Areteus, 2021

108 páginas

ISBN: 978-958-53300-3-0 (Impreso)

ISBN: 978-628-7594-00-5 (ePub)

ISBN: 978-958-53300-9-2 (Pdf)

Bibliografía al final del libro.

Universidad del Sinú Elías Bechara Zainum, seccional Cartagena.

320

CDD20

Registro disponible en <http://repositorio.unisinucartagena.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/493>

## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	13
<b>A MODO DE INTRODUCCIÓN</b>	15
<b>Capítulo 1. ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL</b>	17
<b>Capítulo 2. UNA MIRADA HISTÓRICA A LOS ESTILOS DE GOBIERNO</b>	21
<b>Capítulo 3. ASPECTOS METODOLÓGICOS</b>	23
Tipo de investigación	23
Tratamiento de datos	23
Técnicas de recolección de información	24
Técnicas de análisis de resultados	24
<b>Capítulo 4. CARACTERIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA COSTA CARIBE COLOMBIANA ENTRE LOS AÑOS 2005 Y 2016</b>	25
Finanzas públicas del departamento del Atlántico 2005–2016	26
Finanzas públicas del departamento de Bolívar 2005–2016	32
Finanzas públicas del departamento del Cesar 2005–2016	35
Finanzas públicas del departamento de Córdoba 2005–2016	40
Finanzas públicas del departamento de La Guajira 2005–2016.	46
Finanzas públicas del departamento del Magdalena 2005–2016	52
Finanzas públicas del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2005–2016	56
Finanzas públicas del departamento de Sucre 2005–2016	63

<b>Capítulo 5. ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA COSTA CARIBE COLOMBIANA</b>	<b>73</b>
Indicador de la autofinanciación de los gastos de funcionamiento	74
Indicador de la magnitud de la deuda	76
Indicador de la dependencia de las transferencias de la nación	78
Indicador de la generación de recursos propios	79
Indicador de la magnitud del ahorro	81
Indicador de la capacidad de ahorro	82
<b>Capítulo 6. INCIDENCIAS DE LOS ESTILOS DE GOBIERNO DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA COSTA CARIBE COLOMBIANA ENTRE LOS AÑOS 2005 Y 2016 SOBRE EL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL</b>	<b>87</b>
Departamento del Atlántico y el IDF	88
Departamento de Bolívar y el IDF	89
Departamento del Cesar y el IDF	90
Departamento de Córdoba y el IDF	92
Departamento de La Guajira y el IDF	93
Departamento del Magdalena y el IDF	94
Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; y el IDF.	96
Departamento de Sucre y el IDF	97
CONCLUSIONES	101
BIBLIOGRAFÍA	103

## LISTA DE GRÁFICOS E IMÁGENES

GRÁFICO 1.	Ingresos totales del departamento del Atlántico 2005-2016, acorde a su clasificación	27
GRÁFICO 2.	Gastos de funcionamiento en proporción al gasto total 2005-2016	29
GRÁFICO 3.	Transferencias totales versus gastos totales en el departamento del Atlántico 2005-2016	30
GRÁFICO 4.	Ingresos tributarios del departamento de Bolívar 2005-2016	33
GRÁFICO 5.	Gastos totales del departamento de Bolívar 2005-2016	34
GRÁFICO 6.	Ingresos del departamento del Cesar 2005-2016	36
GRÁFICO 7.	Composición de los gastos del departamento del Cesar 2005-2016	38
GRÁFICO 8.	Comparación de los Ingresos frente a los gastos del departamento del Cesar 2005-2016	39
GRÁFICO 9.	Ingresos del departamento de Córdoba 2005-2016	41
GRÁFICO 10.	GRÁFICO 10. Gastos totales del departamento de Bolívar 2005-2016	43
GRÁFICO 11.	Comportamiento de la deuda del departamento de Córdoba 2005-2016	45
GRÁFICO 12.	Comportamiento de los ingresos del departamento de La Guajira 2005-2016	48
GRÁFICO 13.	Gastos del departamento de La Guajira 2005-2016	49
GRÁFICO 14.	Saldo de la deuda pública del departamento de La Guajira 2005-2016	51
GRÁFICO 15.	Comportamiento de la deuda pública del departamento de La Guajira 2005-2016	51
GRÁFICO 16.	Ingresos del departamento del Magdalena 2005-2016	52
GRÁFICO 17.	GRÁFICO 17. Gastos totales del departamento del Magdalena 2005-2016	57
GRÁFICO 18.	Gastos por transferencias (a nómina y a entidades) del departamento del Magdalena 2005-2016	56

GRÁFICO 19	Evolución de la deuda pública 2005–2016 del departamento del Magdalena	56
GRÁFICO20.	Ingresos del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	57
GRÁFICO21.	Comportamiento de los ingresos tributarios, cervezas y licores	59
GRÁFICO22.	Ingresos totales del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2005–2016	59
GRÁFICO23.	Gastos totales del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	59
GRÁFICO24.	Participación de las transferencias sobre los gastos totales 2005–2016	60
GRÁFICO25.	Comportamiento de la deuda del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2005–2016	62
GRÁFICO26.	Ingresos del departamento de Sucre 2005–2016	64
GRÁFICO27.	Gastos totales del departamento de Sucre 2005–2016	66
GRÁFICO28.	Comportamiento histórico de los gastos totales del departamento de Sucre 2005–2016	67
GRÁFICO29.	Comportamiento histórico de la deuda pública del departamento de Sucre 2005–2016	70
GRÁFICO30.	Promedio de la autofinanciación de los gastos de funcionamiento de los departamentos de la Costa Caribe 2005–2016	75
GRÁFICO31.	Promedio de la magnitud de la deuda de los departamentos de la Costa Caribe colombiana 2005–2016	77
GRÁFICO32.	Promedio de la dependencia de las transferencias de la nación de los departamentos de la Costa Caribe colombiana	79
GRÁFICO33.	Promedio de los recursos propios de los departamentos de la Costa Caribe colombiana 2005–2016	80
GRÁFICO34.	Promedio de la magnitud de la inversión de los departamentos de la Costa Caribe colombiana 2005–2016	82
GRÁFICO35.	Promedio de la capacidad de ahorro de los departamentos de la Costa Caribe 2005–2016	83
IMAGEN 1.	Dimensiones del nuevo IDF	18
IMAGEN 2.	Región Caribe colombiana	26

## LISTA DE TABLAS

TABLA 1.	Variación real del ingreso tributario entre los años 2009 y 2010	28
TABLA 2.	Censo poblacional de la Región Caribe	73
TABLA 3.	Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos	74
TABLA 4.	Comportamiento histórico del índice de desempeño fiscal de los departamentos de la Costa colombiana 2005-2016	84
TABLA 5.	Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento del Atlántico	88
TABLA 6.	Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento de Bolívar	90
TABLA 7.	Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento del Cesar	91
TABLA 8.	Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento de Córdoba	92
TABLA 9.	Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento de La Guajira	93
TABLA 10.	Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento del Magdalena	95
TABLA 11.	Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	97
TABLA 12.	Índice de desempeño fiscal e indicadores del departamento de Sucre	98



## PRESENTACIÓN

El desempeño fiscal es una de las variables más importantes para medir la gestión pública de los recursos que una entidad territorial ejecuta. El proceso de descentralización fiscal municipal que se ha llevado a cabo durante los últimos años, ha contribuido a una mayor autonomía por parte de las entidades territoriales colombianas en la administración de sus propios recursos en aras de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Esta publicación presentará el Índice de Desempeño Fiscal (en adelante IDF) en los siete departamentos de la Región Caribe colombiana, en el periodo comprendido del 2006 al 2016. Esto se llevará a cabo mediante el análisis del comportamiento del IDF en los años seleccionados para el estudio, manteniendo la metodología recomendada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la cual fue establecida en todas las entidades de análisis de la gestión pública de los países en el mundo para un mayor alcance de la verificación de la ejecución pública de los recursos, facilitando el adecuado manejo de las finanzas públicas subnacionales o territoriales, desde el punto de vista económico. Se utilizará la base de datos elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (en adelante, DNP), entidad encargada por la Ley 617 de 2000 de organizar y sistematizar los resultados de la gestión fiscal de las entidades territoriales desde el año 2006.



## A MODO DE INTRODUCCIÓN

La Región Caribe colombiana se encuentra ubicada al norte de Colombia, en el extremo superior de América del Sur. Limita al norte con el mar Caribe, al sur con la Región Andina, al oriente con la República Bolivariana de Venezuela, y al occidente limita desde luego también con el Mar Caribe. Se encuentra integrada por siete departamentos continentales, y uno insular, con sus respectivas capitales: Atlántico (Barranquilla), Bolívar (Cartagena de Indias), Cesar (Valledupar), Córdoba (Montería), La Guajira (Riohacha), Magdalena (Santa Marta), Sucre (Sincedejo) y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (San Andrés). La extensión territorial de esta región ocupa el 11,6% de la superficie terrestre del país (Observatorio del Caribe Colombiano, 2020). Esta región concentra 9.859.086 millones de habitantes según el Censo de Población y Vivienda del año 2018 (DANE, 2018).

Los departamentos de la Costa Caribe colombiana y sus finanzas públicas sufren de una alta dependencia central en términos financieros, por mantener su planeación soportada, en mayor medida, por las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y regalías.

El proceso de descentralización fiscal adelantado en Colombia en las dos últimas décadas ha contribuido a preservar y consolidar el proceso de competencia política libre y democrática en el país, con resultados simultáneos sobre la mejor calidad y provisión de servicios públicos críticos como: salud, educación y agua potable. Además de esto, la descentralización ha dado lugar al desarrollo de la actividad productiva que apunta a la consolidación de los espacios regionales con capacidad de inscribirse exitosamente en el marco de la globalización económica (Aguilera, Orozco y Yabrudy, 2017).

El IDF, calculado por el DNP, es un índice que está compuesto por seis indicadores que de manera individual, se analizan para medir los distintos retos que se presentan en los departamentos a nivel nacional. Estos indicadores son: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, magnitud de la deuda, dependencia de las transferencias de la nación, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro.

Los indicadores anteriormente mencionados nos ayudarán analizar el IDF de los departamentos de la Costa Caribe y su comportamiento, teniendo en cuenta la Ley 617 de 2000, Ley 550 de 2000, Ley 819 de 2003 y Ley 358 de 1997 (Departamento Nacional de Planeación, 2020a).

## Índice de Desempeño Fiscal

Los indicadores de desempeño fiscal y financiero, miden la posición de la hacienda pública regional y local, a través de los resultados fiscales convencionales, sus fuentes de financiamiento, el peso relativo que sobre sus ingresos tiene el gasto corriente, el costo financiero y el saldo de la deuda pública (Barreto, 2010).

El Índice de Desempeño Fiscal (IDF) calculado por el Departamento Nacional de Planeación, es definido como un índice sintético, en el que se analiza seis indicadores: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, magnitud de la deuda, dependencia de las transferencias de la nación, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro. Este índice mide globalmente el resultado fiscal alcanzado por las entidades territoriales en un año determinado.

Una vez analizado el índice de Desempeño Fiscal (IDF), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) elabora un informe en el que se muestran los resultados de la gestión pública alcanzados por las entidades territoriales. Este organismo ha desarrollado una especie de escalafón o *ranking* en el que se establece que, los valores cercanos a cero representan un bajo desempeño fiscal, y cercano a cien un buen desempeño fiscal.

Ahora bien, ¿De qué depende un buen desempeño fiscal? Un buen desempeño fiscal se logra a través de suficientes recursos para sostener su funcionamiento, el cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento establecido por la Ley 617 de 2000, la solvencia tributaria como contrapartida a los recursos del SGP (Sistema General de Participaciones) y la generación de ahorro necesario para garantizar la solvencia financiera (Escobar y Gutierrez, 2007).

Según el DNP, para lograr un buen desempeño fiscal, además de los elementos mencionados anteriormente, se debe establecer un vínculo permanente entre los altos niveles de inversión y una adecuada capacidad de respaldo del servicio de la deuda, esto de acuerdo al *Manual de Estadística* que el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha desarrollado para el cálculo de las finanzas públicas a nivel mundial (Fondo Monetario Internacional, 2014).

Por consiguiente, según los autores Escobar y Gutiérrez (2007), la Dirección Nacional de Desarrollo Territorial y la Ley 617 de 2000 establecen que un buen desempeño fiscal depende de: suficientes recursos para sostener su funcionamiento, el cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento, un importante nivel de recursos propios, la generación de ahorro corriente necesario para garantizar la solvencia financiera, altos niveles de inversión y una adecuada capacidad de respaldo del servicio de la deuda para gestionar y garantizar su solvencia financiera.

Continuando con lo señalado, este indicador en el año 2020 sufrió modificaciones en su estructura de medición por cuenta del Departamento Nacional de Planeación, por lo cual el nuevo IDF contempla dos dimensiones que tienen una ponderación diferente en el índice agregado:

- i) **Resultados fiscales:** Contempla indicadores obtenidos a partir de la ejecución efectiva de los municipios y departamentos, los cuales dan cuenta de las finanzas territoriales en términos de generación de ingresos, de gasto y de capacidad de endeudamiento. Esta dimensión tiene una ponderación del 80% del indicador.
- ii) **Gestión financiera territorial:** Contempla los procesos de planeación financiera territorial desde la definición del presupuesto inicial hasta la ejecución del ingreso y del gasto. Además, contempla la gestión realizada por las entidades para hacer más eficiente el gasto de funcionamiento y para incrementar sus ingresos. Esta dimensión tiene una ponderación del 20% del indicador.

IMAGEN 1. Dimensiones del nuevo IDF

Resultados Fiscales (80 %)	Gestión Financiera Territorial (20 %)
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dependencia de las transferencias</li> <li>■ Inversión</li> <li>■ Endeudamiento</li> <li>■ Medidas de Déficit o Superávit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Capacidad de Programación y Ejecución</li> <li>■ Capacidad de Ejecución de Inversión</li> <li>■ Cumplimiento límites de la Ley 617 de 2000: contempla concejos, personerías y contralorías</li> <li>■ Bonificación de esfuerzo propio y actualización catastral</li> </ul>

Nota. Adaptado de Medición de Nuevo Índice de Desempeño Fiscal Territorial, por Departamento Nacional de Planeación, 2020b, p. 8.

Cada una de las dimensiones se explica a continuación:

**1. Resultados fiscales:**

- 1.1 **Dependencia de las Transferencias de la Nación (DTN):** Se construye a partir de la proporción de los ingresos totales que corresponden a transferencias de la nación, que están compuestas principalmente por el Sistema General de Participaciones, el Fondo de Solidaridad y Garantías FOSYGA, COLJUEGOS, el

IVA, telefonía celular, sobretasa al ACPM, las transferencias del sector eléctrico para inversión de las empresas del orden nacional y otras transferencias para inversión. La medición actual del IDF cuenta con un indicador similar; sin embargo, el nuevo no incluye los recursos provenientes del SGR. Para que la calificación del indicador se presente en la lógica de *más es mejor*, se hace una calificación restándole a 100 el resultado obtenido en este indicador.

- 1.2 **Relevancia de la formación de capital fijo:** Es la proporción de gasto de inversión destinada a financiar formación bruta de capital fijo, su calificación se realiza aplicando una regla de tres simple, en la cual el puntaje mayor (100 puntos) es obtenido por el municipio que tenga la proporción más alta de gasto en formación bruta de capital fijo.
- 1.3 **Sostenibilidad de la deuda:** Siguiendo lo establecido en el Artículo 6 de la Ley 358 de 1997, este indicador corresponde a la proporción del saldo de la deuda con relación al ingreso corriente que la ley define que puede financiar deuda. Este ingreso difiere del concepto de ingreso corriente definido en la *Operación Efectiva de Caja*. Para la calificación de este indicador se definieron criterios para la asignación de puntajes, que responden a la capacidad que tiene la entidad para endeudarse.
- 1.4 **Endeudamiento de corto plazo:** Con el fin de complementar el análisis presupuestal en la temática de endeudamiento, se incluye un indicador de corto plazo que busca medir la proporción del pasivo corriente con relación a los activos corrientes de las entidades territoriales como una medida de liquidez.
- 1.5 **Situación fiscal:** Es la proporción entre el resultado fiscal (déficit o superávit) y el ingreso total de la entidad territorial. El objetivo de este indicador es conocer si se están dando gastos excesivos con relación al ingreso en cada vigencia fiscal, o si hay fallas en la ejecución de las entidades territoriales en medio de necesidades latentes (excesivos superávits).
- 1.6 **Ahorro corriente:** Mide la proporción de ahorro corriente con relación al ingreso corriente de la entidad. El objetivo es medir que tantos excedentes se liberan luego de financiar el gasto corriente que permita financiar la inversión territorial.

## **2. Gestión financiera territorial:**

- 2.1 **Capacidad de programación y ejecución de ingresos:** Para los ingresos propios de las entidades territoriales (tributarios y no tributarios), se busca medir la capacidad que tengan las entidades para realizar una planeación adecuada de estos, para ello se revisa la proporción entre el recaudo y el presupuesto inicial. Asimismo, demuestra la capacidad de la entidad de gestionar bien dichos recursos y, llevar a cabo estrategias para cumplir con su presupuesto. Su calificación

se basa en la lógica de que estos dos momentos presupuestales deben converger, permitiendo diferencias de un 10% para obtener la máxima calificación, este porcentaje se considera en un rango apropiado ya que en el se presentan diferencias entre ambas variables. De acuerdo con la calificación obtenida, se definieron 5 rangos cuya calificación disminuye en la medida que la diferencia entre la proporción, y el 100 aumente en un 10%.

- 2.2 **Capacidad de ejecución del gasto de inversión:** Este indicador se mide como la proporción entre el pago y el compromiso, esperando que sean convergentes, de tal forma que los compromisos que adquieran las entidades territoriales durante cada año sean ejecutados en la misma vigencia. Su calificación tiene la misma lógica que el indicador de capacidad de programación y ejecución de los ingresos.
- 2.3 **Nivel de holgura:** Este indicador diferencia el límite establecido en la Ley 617 de 2000 y la proporción del gasto de funcionamiento con relación a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD). El objetivo es medir la eficiencia en el gasto de funcionamiento de las entidades territoriales, además de evaluar el cumplimiento de los límites de la Ley 617 de 2000 de manera conjunta. Por consiguiente se califica de forma positiva si se cumplen las siguientes condiciones:
- El municipio o departamento cumple con los límites establecidos en la Ley 617 de 2000 para los gastos de concejos, personerías, asambleas y contralorías.
  - Su calificación se calcula de forma comparativa asignando un puntaje de 100 al municipio o departamento dentro de la misma categoría presupuestal de Ley 617 de 2000, que obtenga el valor máximo de holgura para los demás municipios se realiza una regla de tres simple.
- 2.4 **Bonos a la calificación:** Con el fin de promover acciones que desde el gobierno nacional se consideran relevantes para las finanzas públicas territoriales, se incorporan dos indicadores transitorios que pueden aumentar la calificación de la dimensión de gestión:
- **Crecimiento de los recursos de esfuerzo propio:** Este indicador pretende capturar los resultados de esfuerzos de las entidades territoriales para incrementar sus ingresos tributarios y no tributarios. La bonificación consiste en el promedio de la proporción de crecimiento de las últimas dos vigencias.
  - **Actualización catastral:** Con esta medición se quiere dar un reconocimiento e incentivo a los municipios que realicen gestiones por actualizar o conservar su catastro y de esta forma impulsar el cumplimiento de la meta de catastro definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020. El puntaje asignado es de 2 puntos, si el municipio se encuentra completamente actualizado. Esto representa el 10% de la calificación de esta dimensión (Departamento Nacional de Planeación, 2020b, pp. 8-11).

# Una mirada histórica a los estilos de gobierno

A lo largo de la historia de la humanidad, los hombres de todo el mundo han diseñado diversas instituciones y reglas que, de acuerdo a sus creencias, costumbres y hábitos de obediencia, les han permitido gobernarse, manteniendo la estabilidad y el orden social para la consecución de los fines colectivos de paz, progreso y justicia. Lo cual ha significado la creación formas de organización política y el surgimiento de diferentes regímenes políticos. Es precisamente a este sistema de organización que provee orden, estabilidad y dirección a cualquier sociedad, al que se le denomina el sistema político.

La función principal que cumple este sistema, es la de conducir los esfuerzos de la comunidad hacia los propósitos que se ha propuesto. De acuerdo con esta participación de mayor o menor en las decisiones que conciernen a la colectividad, así como el grado de imposición o consenso, es como se definen los regímenes políticos y las formas de gobierno.

En el curso de la historia se han conocido variadas formas de gobierno, según el grado y número de participación de los gobernadores, Gómez Díaz de León (2015), citando a Bobbio, señala que en la tradición clásica de la ciencia política se distinguen tres tipologías de formas de gobierno: la clasificación de Aristóteles, la de Nicolás Maquiavelo y la de Montesquieu.

El filósofo griego Aristóteles en su *Política*, expone la teoría general de las constituciones y recorre en su análisis los conceptos de ciudad (*polis*), ciudadano y virtud política. En esta obra Aristóteles deduce las seis formas posibles de gobierno, buenas o malas: la monarquía o la tiranía –con la autoridad de uno solo–; la aristocracia o la oligarquía –con la de varios–; y la democracia o demagogia –con la de todos–.

El autor aclara que, para Aristóteles, hay dos cosas que caracterizan las formas de gobierno: la persona o las personas sobre las que recae el gobierno, y la forma de ejercerlo, esto es, sin justicia y con discrecionalidad. Como ejemplo, el autor hace referencia al gobierno de

Nerón, quien provocó el incendio de Roma y la persecución de los cristianos en el Siglo I de nuestra era.

También han existido gobiernos aristocráticos y despóticos, es decir, aquellos que son dirigidos por unos cuantos notables. Por último, se encuentra la democracia, el gobierno de todos y para todos. En contrapartida, se ubica el modelo demagógico, como deformación de la democracia, que se sustenta en la manipulación y el engaño al pueblo.

La siguiente clasificación corresponde al tratadista Florentino Maquiavelo, quien en su obra *El príncipe* disminuye su tipología a dos formas de gobierno, en función de que se trate del gobierno de uno solo o de una asamblea o cuerpo colegiado. Si bien, este tratadista distingue entre repúblicas aristocráticas y democráticas, la diferencia fundamental entre ambas la identifica con el número de personas que participan en la función gubernamental.

Por último, tenemos al tratadista francés Montesquieu, el cual retorna a la triple clasificación, retomando las dos que propone Maquiavelo: república y monarquía, y agregando la que corresponde a la degeneración del gobierno de uno solo: el despotismo. En este sentido, también se toman en consideración, según el autor, las experiencias históricas que ofrecieron las monarquías orientales antiguas, las repúblicas integradas por las asambleas democráticas griegas, las repúblicas aristocráticas romanas, y las formas despóticas de oriente vigentes hasta bien entrado el período contemporáneo (Japón, China, algunos países árabes, entre otros).

En la actualidad, cualquier gobierno que pretenda justificarse frente a sus gobernados se autodefinirá como democrático, ya que este se ha constituido en el paradigma universal del sistema político moderno, porque promueve los valores de igualdad, libertad, justicia y participación.

El autor Díaz de León es muy claro cuando afirma que la premisa expresada anteriormente da lugar a otra clasificación mucho más actual de las formas de gobierno. Si bien la teoría clásica parte de un necesario equilibrio de poderes que mantenga balanceadas las instituciones mediante un sistema de pesos y contrapesos, que tienda a una cierta igualdad y estabilidad del sistema. La realidad es que, en la práctica, en la mayoría de los casos los sistemas políticos modernos, que además se pueden catalogar como democráticos, se colocan en la clasificación que se establece entre un régimen parlamentario o presidencial. Según el peso de condiciones históricas, culturales, e instrumentales, estos dos tipos de sistemas son los que prevalecen en nuestros días.

Teniendo en cuenta lo anterior, las distintas formas de gobierno existentes en la evolución de la sociedad, nos muestran que los países están siendo regidos por distintas formas de gobierno que, son las que en última instancia marcarán el rumbo del desarrollo de un país, y por consiguiente, de las entidades territoriales que lo conforman (Gómez Díaz de León, 2015, pp.42-44).

## Aspectos metodológicos

### **Tipo de Investigación**

Una investigación evaluativa consiste en indagar si los objetivos que se han planteado en un determinado programa o proyecto están siendo o no alcanzados, y descubrir cuáles aspectos del proceso han contribuido o entorpecido el logro de dichos objetivos (Hurtado, 2010).

Basada en la definición dada por Jaqueline Hurtado (2010), esta investigación es de tipo evaluativa, porque lo que se quiere es comprobar si los objetivos que se plantearon inicialmente para el desarrollo de la investigación, guardan coherencia con lo que se quiere alcanzar en esta investigación, que no es más que diagnosticar si los estilos de gobiernos existentes en Colombia se encuentran relacionados con el resultado del IDF en el período 2005–2016.

Para poder lograr los objetivos inicialmente propuestos, esta investigación utilizará la metodología para el análisis del desempeño fiscal en Colombia elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP); el cual ha venido monitoreando desde el año 2000, el estado en el que se encuentran las finanzas públicas de los departamentos y municipios, para de esta manera brindar información a los colombianos de cómo se encuentran las finanzas de sus departamentos, y así, darles una mayor libertad de escoger a sus mandatarios dependiendo de cómo estos entreguen a sus sucesores las finanzas territoriales.

El objetivo metodológico del análisis de este indicador, es sintetizar el conjunto de aspectos en uno integral, el cual se denominará Índice de Desempeño Fiscal; este índice explica en mayor parte la variabilidad que conforma a este índice, lo que lo hace muy atractivo como referente a la hora de tomar decisiones.

### **Tratamiento de Datos**

Se tomarán los anexos del Índice de Desempeño Fiscal descargados de la página del Departamento Nacional de Planeación, de estos anexos se escogerán los ocho

departamentos de la Costa Caribe colombiana (Bolívar, Magdalena, Atlántico, Cesar, Córdoba, Sucre, La Guajira y San Andrés, Providencia y Santa Catalina), se analizarán estos departamentos y los seis indicadores que conforman el Índice de Desempeño Fiscal.

### **Técnicas de Recolección de Información**

En la siguiente investigación se utilizará información primaria obtenida principalmente del Departamento Nacional de Planeación, ya que por mandato de la Ley 715 de 2001, el DNP es el organismo encargado de realizar desde el año 2000, el seguimiento a las finanzas públicas de los entes territoriales a través del *ranking* de desempeño fiscal de los departamentos y municipios en Colombia, el cual publica año tras año la evolución de las finanzas públicas de los departamentos y municipios. De esta manera, los habitantes y demás entes interesados, podrán aprovechar esta información para poder analizar el estado en que las anteriores administraciones dejaron las finanzas de estos entes territoriales y así poder cuantificar cual tuvo mejor desempeño; además de que cada una de las variables utilizadas para medir el desempeño fiscal de los municipios y departamentos, en conjunto llevan a que se pueda analizar un buen o mal desempeño fiscal, dependiendo de la información reportada al Departamento Nacional de Planeación.

### **Técnicas de Análisis de Resultados**

El análisis de los resultados de la investigación, a partir de la revisión bibliográfica de fuentes confiables, se hará mediante la técnica moderna de revisión de contenidos web – digitales, que desde la perspectiva de Alejandro Uribe (2013), es aquella capaz de permitir la construcción de los resultados de investigación a través del análisis de contenidos en portales web de los principales sujetos de investigación, es decir, se revisa en el periodo de tiempo escogido para el estudio, toda la información relacionada con la temática, sin entrar en contacto con la fuente que la origina, porque se prevé obtener la información de las entidades que sintetizan los datos necesarios para dar respuesta a la formulación del problema.

Específicamente, Uribe (2013) establece lo siguiente al respecto de la técnica de revisión de contenidos web:

El análisis de los sitios web de las bibliotecas es una estrategia que desde la perspectiva del análisis de contenidos web-digitales permite identificar la relevancia y los desarrollos que desde las bibliotecas dan a la formación como servicio fundamental y transversal ante los requerimientos de la Sociedad de la Información en los distintos niveles educativos y tipologías de bibliotecas.

Al obtener los resultados de la investigación, estos serán analizados por medio de Microsoft Excel. Para esto, se tendrán en cuenta los anexos obtenidos por el DNP, el cual mediante la Ley 617 de 2000 es el organismo encargado de recopilar, procesar y analizar la información correspondiente al Índice de Desempeño Fiscal.

## Caracterización de las finanzas públicas de los departamentos de la Costa Caribe colombiana entre los años 2005 y 2016

Considerada una de las regiones más importantes y ricas del país, la Región Caribe acuña un amplio legado histórico y cultural que ha enaltecido la nacionalidad colombiana. Esta se localiza al norte de la Región Caribe colombiana, su principal eje estructurante es el mar Caribe que baña gran parte de los departamentos de la región. Cuenta con una extensión de 132.270,5 Km<sup>2</sup> que equivale al 11,6% del territorio nacional, el área continental es de 132.218 km<sup>2</sup> y la zona insular registra 52,5 km<sup>2</sup>.

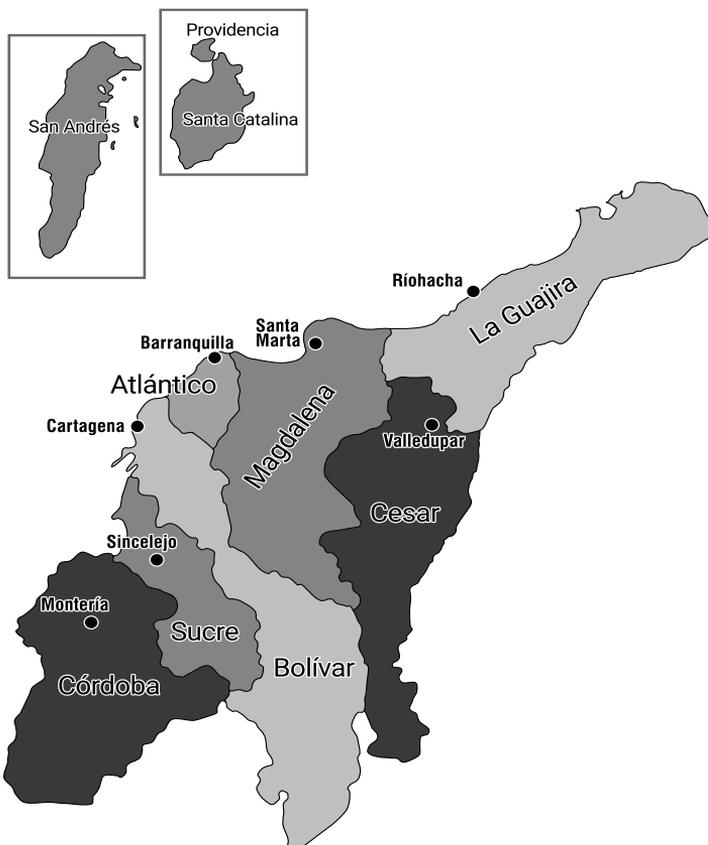
La organización político administrativa la conforman 197 municipios que hacen parte de los ocho departamentos de la región: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre, localizados en el área continental, mientras que el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, constituyen la zona insular (Observatorio del Caribe Colombiano, 2020).

La región Caribe está conformada mayoritariamente por tierras planas, aunque parte de su territorio está enmarcado por las tres cordilleras, en especial los departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar. Los suelos son poco húmedos, lo cual ocasiona una baja productividad agrícola y que predomine la ganadería extensiva (Aguilera, Orozco y Yabrudy, 2017).

El proceso de descentralización fiscal que se empezó a implementar en Colombia a finales de la década de los noventa, llevó a que la administración de los ingresos públicos, el gasto público y la deuda pública, variables principales en el análisis de las finanzas públicas territoriales, fueran analizadas desde su estructura para poder comprender la evolución y la situación actual de las finanzas públicas.

En este orden de ideas, a continuación se muestra el análisis de las principales variables de las finanzas públicas teniendo en cuenta los ocho departamentos de la Costa Caribe colombiana.

IMAGEN 2. Región Caribe colombiana



Nota. Adaptado de Region Caribe Colombiana. Fuente: Observatorio del Caribe Colombiano (2020).  
URL: <http://www.ocaribe.org/region-caribe>.

### Finanzas Públicas del Departamento del Atlántico 2005-2016

Para poder superar la difícil situación financiera ante la imposibilidad de ajustarse a los límites legales del gasto, la acumulación de pasivos de vigencias anteriores y la situación crítica de endeudamiento, en el año 2001 el departamento del Atlántico suscribió el Programa de Saneamiento Fiscal, mediante el cual reestructuró la deuda financiera por valor de \$78.653 millones con garantía de la nación de un 40%, y obtuvo de las entidades territoriales un crédito por valor de \$5.288 millones de pesos para financiar el ajuste fiscal, el cual contó con el 100% de la garantía de la nación.

Los indicadores financieros obtenidos en los años siguientes reflejaron el cumplimiento del programa de saneamiento suscrito; los gastos estuvieron dentro de los límites legales, los ingresos aumentaron y la inversión incrementó.

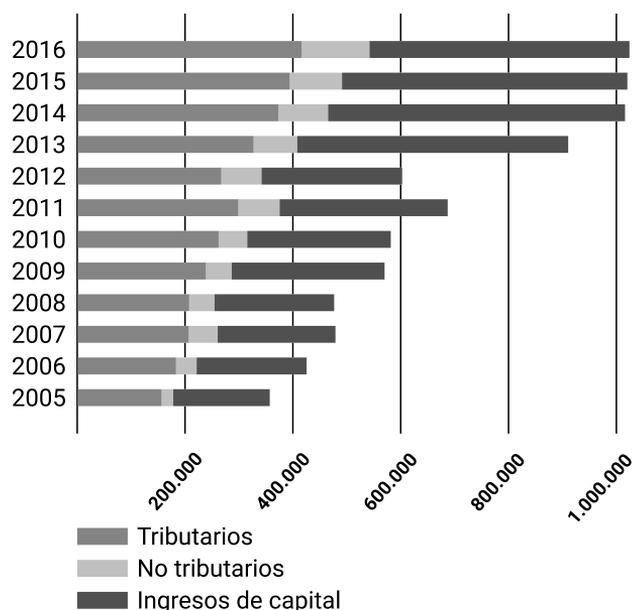
En los años 2008 y 2009, el departamento generó superávits de \$29.170 millones de pesos y \$47.347 millones respectivamente, los cuales estuvieron determinados en proporción importante por recursos del balance y por reservas de la vigencia anterior.

### Ingresos

En la vigencia 2010, el departamento recaudó ingresos por \$590.523 millones, obtuvo recursos del crédito por \$40.000 millones e incorporó \$150.156 millones de recursos del balance, para una ejecución del presupuesto de rentas e ingresos de capital por \$780.629 millones, que representó el 93% del valor final presupuestado, el cual fue 16% superior a 2009 en términos reales. En cuanto a la composición de ingresos, el 42% correspondió a ingresos de recaudo propio, el 32% a transferencias y el 26% restante a recursos de capital.

En la siguiente gráfica se muestra la evolución de los ingresos totales del departamento de Atlántico: las barras de color gris intermedio representan los ingresos tributarios; las grises claras, los ingresos no tributarios, y las más oscuras los ingresos de capital. Los ingresos tributarios entre los años 2005–2016 tuvieron un comportamiento positivo, pasando de \$171.607 millones de pesos en el año 2005 a \$429.925 millones de pesos en el año 2016; siendo el impuesto a la cerveza, el que más aportó al crecimiento equilibrado que tuvo este impuesto entre los años 2005–2016, pasando de \$ 60.302 millones de pesos en el año 2005 a \$141.900 millones de pesos en el año 2016. Se puede evidenciar que en el departamento del Atlántico el impuesto a la cerveza da fortalecimiento a toda la entrada tributaria entre los años 2005–2016.

GRÁFICO 1. Ingresos totales del departamento del Atlántico 2005-2016, acorde a su clasificación



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales del DNP (2005-2006).

Los ingresos propios del departamento del Atlántico alcanzaron los \$330.010 millones de pesos (\$274.872 millones los tributarios y \$55.139 los no tributarios), con un aumento real del 6% frente al año 2009 debido principalmente a las gestiones de fiscalización y control al contrabando realizados por la administración departamental.

La siguiente es una tabla donde se muestra la variación real de los ingresos tributarios para el departamento del Atlántico entre los años 2009 – 2010. Cabe destacar que, la información de todos estos ingresos que se muestran a continuación, fue extraída de un documento realizado por el DNP, el cual por ordenanza del Artículo 79 del año 2001, es el organismo encargado de realizar un informe detallado en el que muestre la situación actual de las finanzas públicas de los departamentos en Colombia.

Teniendo en cuenta el análisis comparativo entre los años 2009-2010 realizado por el DNP, en la Tabla 1 se puede observar que, de los impuestos analizados, el impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos tuvo una variación real del 34%, pasando de 10.324 millones de pesos en el año 2009 a 14.245 millones de pesos en el año 2010. Lo anterior nos muestra que, en el departamento del Atlántico, el consumo del tabaco y cigarrillo es el más representativo, seguido por el dinero recaudado por las estampillas, pasando de 78.913 millones de pesos en el año 2009 a 90.764 en el año 2010, teniendo una variación real del 11%. De acuerdo a esta institución, el impuesto que cayó drásticamente en cuanto al recaudo del mismo fue el de vehículos y automotores (-5%), pasando de \$23.474 en el año 2009 a \$23.080 millones de pesos en el año 2010.

Cabe aclarar que, el análisis realizado es con base en la información suministrada por la DAF, que es la institución autorizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el apoyo en toda la parte fiscal y financiera de todos los departamentos de Colombia. De acuerdo a esta institución, el impuesto que menos tuvo variación fue el de registro y anotación, el cual solo varió un 1% pasando de \$21.406 millones de pesos en el año 2009 a \$22.410 millones de pesos en el año 2010.

**TABLA 1. Variación real del ingreso tributario entre los años 2009 y 2010**

Concepto	Millones de pesos		% variación real 2010/2009
	2009	2010	
Vehículos automotores	23.474	23.080	-5
Registro y anotación	21.406	22.410	1
Impuesto al consumo	114.208	122.357	4
Licores	16.891	17.015	-2
Cerveza	86.992	91.098	2
Cigarrillos y tabaco	10.324	14.245	34
Sobretasa a la gasolina	11.452	11.442	-3
Estampillas	78.913	90.764	11
Otros impuestos	3.101	4.819	51
<b>TOTAL</b>	<b>252.553</b>	<b>274.872</b>	<b>5</b>

Fuente: Elaborado con base en la información de la Secretaría de Hacienda (2009-2010).

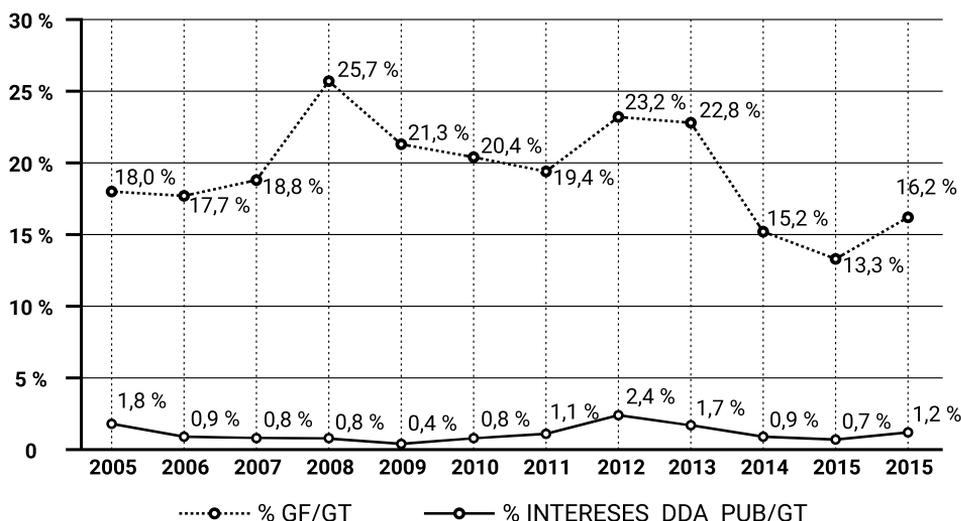
## Gastos totales

En el año 2010, el departamento comprometió gastos de la vigencia por valor de \$685.160 millones de pesos, pagó amortizaciones de la deuda por \$9.157 millones y ejecutó reservas de 2009 por \$27.649 millones de pesos, de manera que la ejecución presupuestal de gastos sumó \$721.966 millones, esto es, 16% más que la registrada en el año en 2009 y equivalente al 86% del monto presupuesto.

A continuación se muestra la evolución de los gastos por funcionamiento y el gasto por el servicio de la deuda del departamento del Atlántico entre los años 2005–2016. En la gráfica se muestra que el porcentaje de los gastos de funcionamiento con respecto al gasto total ha venido en aumento de una manera muy lenta.

Como se muestra en el Gráfico 2, el gasto de funcionamiento pasó de 18.0% en el año 2005 a 16.2% en el año 2016, esto muestra que el gasto de funcionamiento como proporción del gasto total ha sido mayor, pasando de \$54.587 millones de pesos en el año 2005 a \$175.200 millones de pesos en el año 2016. Lo anterior sucede porque las transferencias que ha recibido el departamento del Atlántico en los últimos años ha venido en aumento, pasando de \$25.777 millones de pesos a \$110.566 millones de pesos, mostrando la alta dependencia que presenta el departamento del Atlántico ante las transferencias recibidas en los últimos años.

GRÁFICO 2. Gastos de funcionamiento en proporción al gasto total 2005–2016



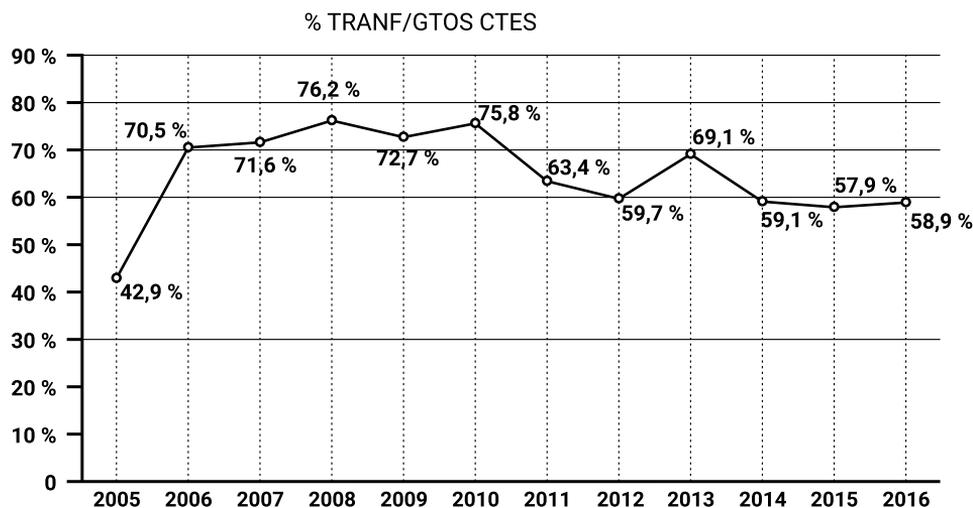
Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales (2005–2016).

Teniendo en cuenta la información disponible en el SID (Sistema de Indicadores de Desarrollo de la Región Caribe), del Observatorio del Caribe Colombiano, el departamento

del Atlántico fue muy poco dependiente de las transferencias y las regalías entre los años 2005 a 2016. En el año 2006, el porcentaje de dependencia de las transferencias era de 41.82% y en el año 2016, de 40.40%. Solo en el año 2014, el porcentaje pasó del 50%, situándose en 51.51% según información suministrado por el SID del Observatorio del Caribe Colombiano y el año en el que se presentó menor porcentaje de las transferencias fue en 2007, el cual fue de 35.85%.

Según los datos de las ejecuciones presupuestarias, obtenidas del Departamento Nacional de Planeación, se puede observar según la Gráfico 3, que las transferencias en las que hacen parte las transferencias a los municipios y la nómina han venido en aumento en los últimos años, tal como se muestra en la siguiente gráfica, pasando de 42.9% en el año 2005 a 58.9% en el año 2016. El año 2008 fue el año en que se presentó el mayor porcentaje: 76.2%, quiere decir que ese año fue donde más se presentó dependencia de las transferencias.

GRÁFICO 3. Transferencias totales versus gastos totales en el departamento del Atlántico 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

### Deuda pública

Para poder superar la difícil situación financiera ante la imposibilidad de ajustarse a los límites legales del gasto, la acumulación de pasivos de vigencias anteriores y la situación crítica de endeudamiento, en el año 2001 el departamento del Atlántico suscribió el Programa de Saneamiento Fiscal, mediante el cual reestructuró la deuda financiera por valor de \$78.653 millones con garantía de la nación de un 40%, y obtuvo de las entidades territoriales un crédito por valor de \$5.288 millones de pesos para financiar el ajuste fiscal, el cual contó con el 100% de la garantía de la nación.

Los municipios del Atlántico han sido comprometidos en el cumplimiento de dicho Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, teniendo en cuenta que en el año 2001, el municipio de Barranquilla, mediante resolución 222, inició el proceso de reestructuración de pasivos el 12 de febrero del año 2001, este acuerdo lo terminó de pagar el 31 de diciembre del año 2017. Los municipios de Sabanalarga y Soledad se suscribieron en el año 2010 y estos acuerdos aún se encuentran en ejecución.

En este orden de ideas, se realiza un análisis exhaustivo teniendo en cuenta los años 2010 en adelante, ya que del año 2009 hacia atrás no se cuenta con información para realizar dicho análisis. La ejecución presupuestal del año 2010 evidencia que el departamento contrató operaciones de crédito público por \$40.000 millones de pesos, registró pagos del servicio de la deuda por \$14.671 millones que fueron aplicados en \$5.514 millones a intereses y \$9.157 millones a capital. Además de lo anterior, al departamento del Atlántico le fueron condonados \$4.352 millones de pesos correspondientes al crédito condonable, otorgado por la Nación para la reestructuración del sector salud.

Según el balance fiscal de la DAF realizado en el año 2010, el saldo de la deuda al 31 de diciembre de 2010 fue de \$109.349 millones de pesos, incluido el crédito condonable de la Nación por \$16.018 millones. Al corte de 31 de diciembre del año 2010, el banco con el que se obtuvo el mayor crédito fue el Banco GNB Sudameris, con el cual se contrajo una deuda por valor de \$20.625 millones de pesos al 31 de diciembre del año 2010. Esta deuda tuvo una participación del 19% sobre el valor total de la deuda interna, la cual oscilaba en los \$109.349 millones de pesos para finales del año 2010. Cabe resaltar que, cada una de esta deuda adquirida por los bancos comerciales de la República de Colombia fue realizada dentro de la vigencia fiscal respectiva.

El comportamiento tan volátil que ha tenido la deuda pública del departamento del Atlántico desde el año 2005 hasta el año 2016. Entre los años 2005 hasta el año 2008, el valor total de la deuda pública descendió a unos valores importantes pasando de \$143.681 millones de pesos constantes en el año 2005 a \$58.425 millones de pesos en el año 2008. Esto en parte se debe al Acuerdo de Reestructuración de Pasivos que el departamento del Atlántico adquirió a principios del año 2000, descendiendo del 2005 a 2008 en un 20,14%. A partir del año 2009 hasta 2012, la deuda del departamento del Atlántico empieza aumentar de nuevo, pasando de \$96.096 millones de pesos a \$185.870 millones de pesos en el año 2012.

En el año 2015 el saldo de la deuda pública está en los \$149.740 millones de pesos. Este análisis se realiza con la base de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Según la información suministrada por la DAF, la deuda pública del departamento del Atlántico ha tenido un comportamiento bastante voluble y solo en el año 2008 tuvo un valor supremamente menor al experimentado en los otros años en análisis, \$58.425 millones de pesos constantes. Lo anterior muestra que el departamento del Atlántico ha tenido un buen comportamiento de la deuda pública según los datos de la Contraloría General de la República (Departamento Nacional de Planeación, 2005-2016).

## **Finanzas Públicas del Departamento de Bolívar 2005-2016**

### **Antecedentes**

La gobernación de Bolívar, según el informe realizado por la DAF para las entidades territoriales, solicitó la promoción de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en junio de 2000, según lo establecido en la Ley 550 de 1999. A pesar de haber celebrado un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, reestructurado la deuda pública utilizando los mecanismos establecidos en la Ley 617 de 2000, y modificado dos veces el acuerdo de pasivos para subsanar incumplimientos de la entidad, a la fecha no se ha avanzado en el proceso de saneamiento, lo que se puede observar al constatar una mayor acumulación de pasivos, judicialización intervención del gobierno nacional en sectores sociales y sanciones disciplinarias a los gobernantes.

En el año 2011, según el último comité de vigilancia realizado en abril de 2011, la entidad territorial está incumpliendo el acuerdo, por lo que según el documento elaborado por la DAF, se les otorgó un plazo de 45 días para subsanar las causales del incumplimiento y de esta manera colocar al día el cronograma de pagos con el grupo de dos acreedores, con el cual se presenta el mayor rezago frente lo establecido en el acuerdo.

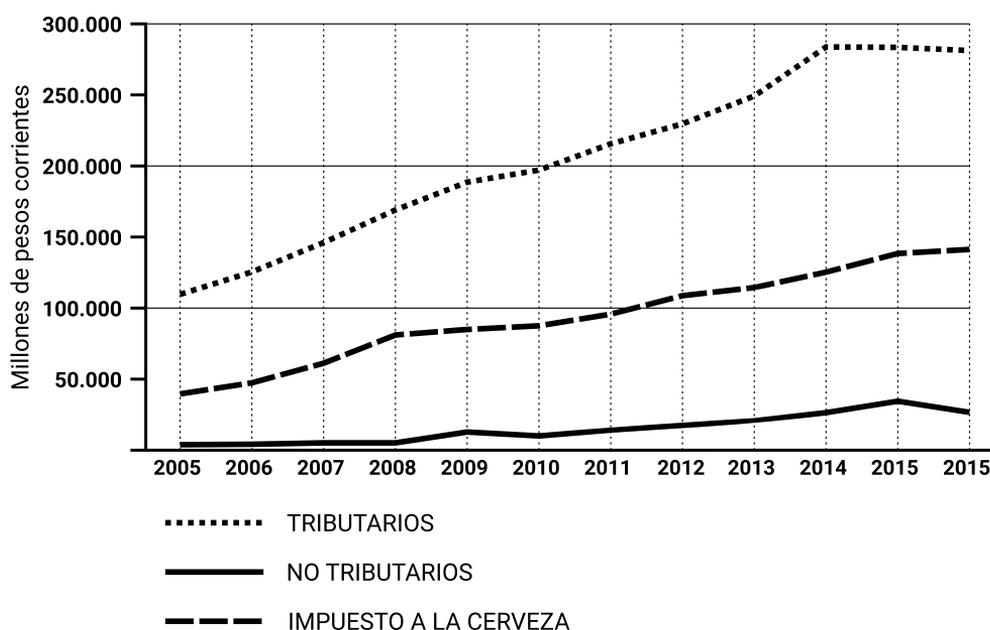
### **Ingresos**

Los ingresos totales son los que representan la sostenibilidad de los entes territoriales a nivel nacional, de esta manera los departamentos y municipios tienen autonomía para crear sus propios impuestos.

Se puede observar el comportamiento que ha tenido los ingresos tributarios y los no tributarios, teniendo en cuenta la estructura de cada uno de los ingresos y cómo se comportan en la captación de los mismos a nivel territorial. En el año 2005, el recaudo de los ingresos tributarios fue de \$110.102 millones de pesos corrientes, y en el año 2016 el total de los ingresos tributarios fue de \$282.012 millones de pesos corrientes. El crecimiento en la recaudación de los ingresos tributarios se puede explicar por el crecimiento sostenido que tuvo el impuesto a la cerveza, el cual pasó en el año 2005 de \$40.180 millones de pesos corrientes a \$141.607 millones de pesos corrientes en el año.

Se puede decir que, el impuesto a la cerveza es el que más ha aportado al crecimiento sostenido que ha tenido los impuestos corrientes tomando en consideración el período de estudio que va de 2005 a 2016.

GRÁFICO 4. Ingresos tributarios del departamento de Bolívar 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

Se realiza una comparación de resultados en la que se puede observar que la variación porcentual de los licores fue negativa, pasando de \$36.208 millones de pesos en el año 2015 a \$29.499 millones de pesos en el año 2016, cayendo 18,5% e impactando a los ingresos totales de manera negativa. Mientras que la cerveza, cigarrillos y tabacos contribuyeron de manera positiva en el crecimiento de los ingresos totales, 3,1% y 5,5% respectivamente. Se puede evidenciar que la contribución positiva que ha tenido los impuestos de consumo en el total de los ingresos es supremamente importante debido a que estos son los que muestran la dependencia de cada uno de los departamentos frente a los impuestos.

### Gastos totales

Los gastos totales son una herramienta indispensable en las entidades territoriales, ya que, gracias a estos gastos, se puede conocer el estado actual de las finanzas públicas de los entes territoriales. En la gráfica siguiente se observa el comportamiento sostenido que ha tenido los gastos totales, teniendo en cuenta el periodo de estudio.

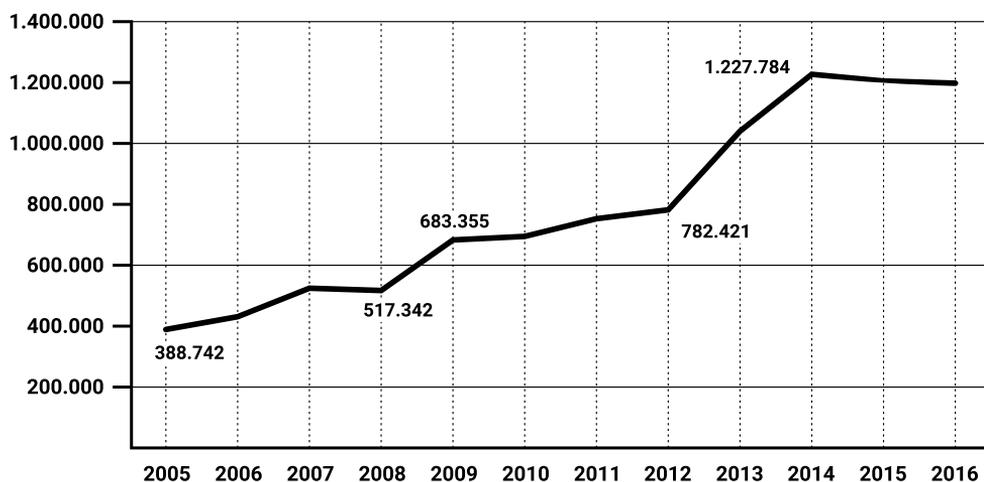
En el año 2005, el gasto total era de \$388.742 millones de pesos, siendo los gastos de funcionamiento los que más aportaron al crecimiento de los mismos (\$61.358 millones de pesos), representando el 15,8% de los gastos totales de ese año; en el año 2008, los gastos de funcionamiento representaron sobre los gastos totales de ese año un valor de 18,5%, en el año 2012 17,4% y en el año 2014 el 25,0% del total.

Entre los años 2015 a 2016, el gasto total pasó de \$1.201.740 millones de pesos a \$1.192.425 millones de pesos en 2016, quiere decir que cayó 0.78%. Los rubros que más aportaron al crecimiento de este rubro fueron el gasto de funcionamiento y el gasto de personal.

Todas y cada una de las cuentas que representan el gasto total van encaminadas al fortalecimiento del gasto total del departamento de Bolívar. Según un informe realizado por la DAF titulado *Informe sobre la Viabilidad Fiscal de los Departamentos*, en la vigencia fiscal de 2010, se argumenta que la causa de esa situación es el considerable incremento de la ejecución de servicios personales indirectos y gastos generales.

De esta manera se generó déficit de funcionamiento en el orden de \$6.000 millones de pesos aproximadamente, incumpliendo los compromisos del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y provocando la desfinanciación de las obligaciones pensionales con la universidad, sin dejar constituido este compromiso presupuestalmente, y obligando al departamento de Bolívar a presentar una propuesta de pago entre las vigencias fiscales 2011 y 2012, toda vez que la restricción presupuestal no permite cumplir este compromiso inmediatamente.

GRÁFICO 5. Gastos totales del departamento de Bolívar 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

## Deuda pública

Según un informe realizado por la DAF en el año 2010, el departamento de Bolívar no reportó saldos por pagar con entidades financieras, pues todos fueron pagados en el marco del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. La entidad solo registra los créditos otorgados por el gobierno nacional en el marco del proyecto de reestructuración de la red pública hospitalaria, los cuales son condonables según el cumplimiento de las metas.

Durante los años 2011 a 2012 el departamento de Bolívar no reportó deuda en esta categoría, pero al cierre de la vigencia 2011 tenía un saldo de deuda por valor de \$20.000 millones, de

\$30.000 millones de pesos aprobados para la vigencia fiscal 2012. El crédito aprobado por el Banco Popular por \$30.000 millones, según el informe realizado por la DAF, para el año 2012 este préstamo tiene un costo de DTF+4, con un plazo a tres años, y según este informe anualmente entre el año 2016 al 2023 la entidad pagará el equivalente al 11% de la deuda. A junio de 2013, el departamento no reportó esta categoría, sin embargo, la deuda se mantuvo en \$20.000 millones de pesos, de \$30.000 millones de pesos aprobados en el año 2012, esta deuda se sigue manejando bajo las mismas especificaciones financieras del año 2012.

El saldo y la composición de la deuda en 2014, está conforma con la deuda interna y la deuda externa. En la deuda interna, se encuentra la banca central interna, cuyo saldo al 31 de diciembre del año 2014 era de \$30.000 millones de pesos. El saldo de la deuda con la banca comercial interna representa el 72% del total de la deuda interna. Al 31 de diciembre de 2014, el departamento de Bolívar no presenta saldo en deuda externa.

## **Finanzas públicas del departamento del Cesar 2005-2016**

### **Antecedentes**

La implementación de un programa de saneamiento fiscal y financiero en el año 2001, la cancelación total del saldo de la deuda en la vigencia 2005 y el incremento sustancial de las regalías por concepto de explotación carbonífera, vigencia tras vigencia, entre otros, fueron factores que le permitieron al departamento del Cesar seguir consolidando su situación fiscal y financiera en los últimos años.

### **Ingresos**

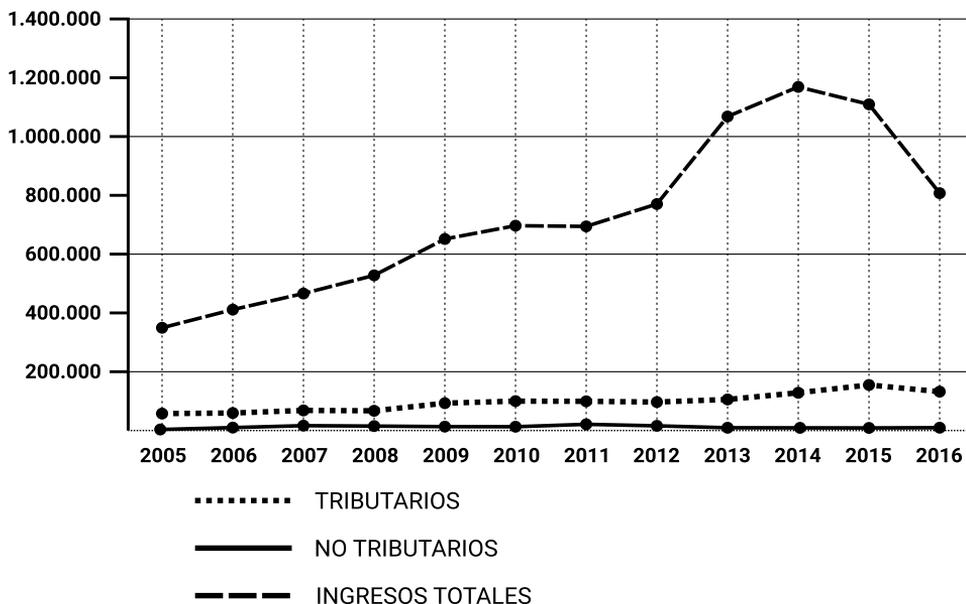
Durante la vigencia fiscal 2010, el departamento del Cesar recaudó ingresos por \$699.483 millones de pesos, incorporó recursos del balance por \$ 167.595 millones de pesos, de los cuales \$45.407 millones representaban gastos constituidos como reservas presupuestales, para una ejecución de rentas y recursos de capital por \$867.078 millones que constituye el 96.7% del presupuesto aprobado, y es 2% superior a la del año 2009.

En la siguiente gráfica se puede observar la evolución y el comportamiento de los ingresos totales, los tributarios y los no tributarios del departamento del Cesar. Los ingresos totales suman todos los ingresos tributarios y no tributarios durante un período en específico; en el año 2005, el recaudo total de los impuestos fue de \$349.304 millones de pesos, de este total de aportes, los impuestos que más contribuyeron a este recaudo en el año 2005 fueron los ingresos tributarios, \$53.552 millones de pesos, de este total de ingresos tributarios el impuesto que más aportó a la formación de este importante capital fue el impuesto a la cerveza, del cual solo en el año 2005 se recaudó un total de \$21.014 millones de pesos, esto sin contar con los otros ingresos que no se tuvieron en cuenta para el análisis de los resultados.

El recaudo del impuesto a la cerveza representó el 39.2% del total de ingresos tributarios, confirmando una vez más que son estos impuestos los que más se facturan en el departamento del Cesar.

Por su parte, los ingresos no tributarios mostraron un comportamiento con crecimiento constante, ya que el año 2005 el valor total del recaudo fue de \$827 millones de pesos, y el valor de recaudo del año 2016 fue de \$6.092 millones de pesos.

GRÁFICO 6 . Ingresos del departamento del Cesar 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP-DAF (2005-2016).

Vale la pena resaltar que por autonomía política tanto los departamentos como los municipios están en la libertad de crear sus propios impuestos, esto con el fin de darle la autonomía que necesita una entidad territorial para generar recursos y ser competitiva en los mercados.

Según un informe realizado por la DAF, las transferencias se desagregaron principalmente en los siguientes conceptos: SGP (\$265.760 millones) contribuyó con el 85.2% y tuvo un decrecimiento real del 6%, atribuible al descenso del 7% del SGP educación, los ingresos por sobretasa al ACPM (\$39.606 millones) participaron con el 12,7% y aumentaron 19%, y los ingresos por otras transferencias de la nación para inversión en salud sumaron \$5.064 millones de pesos. Según este informe, de los recursos de cofinanciación, que tuvieron un crecimiento del 533%, se incluyeron \$30.630 millones correspondientes a un acuerdo de pago realizado con el Ministerio de Hacienda para cubrir la homologación de los administrativos de la planta de educación del departamento, y \$12.386 millones

correspondientes a recursos girados por la nación en el marco de la emergencia social para cubrir parte de la deuda de los hospitales del departamento del Cesar.

### **Gastos totales**

En el año 2010, el departamento comprometió gastos de la vigencia por \$731.538 millones de pesos; por concepto del pago del servicio de la deuda comprometió \$19.216 millones de pesos y ejecutó con cargo a la vigencia \$5.226 millones de pesos de reservas por compromisos ordenados en 2009, para una ejecución presupuestal y de reserva por \$755.981 millones de pesos, superior al 14% en términos reales a las registradas en 2009 y representativa del 84% del presupuesto definitivo. El 90% de los compromisos se destinó a gastos de inversión (\$679.216 millones) los cuales presentaron un crecimiento real del 14%; el 7% fue por gastos de funcionamiento del sector central (\$51.402 millones); y el 0.8% del gasto de funcionamiento de las Secretarías de Educación y Salud (\$6.146 millones) según el informe realizado por la DAF, Ministerio de Hacienda.

### **Composición de los gastos de funcionamiento 2005–2016**

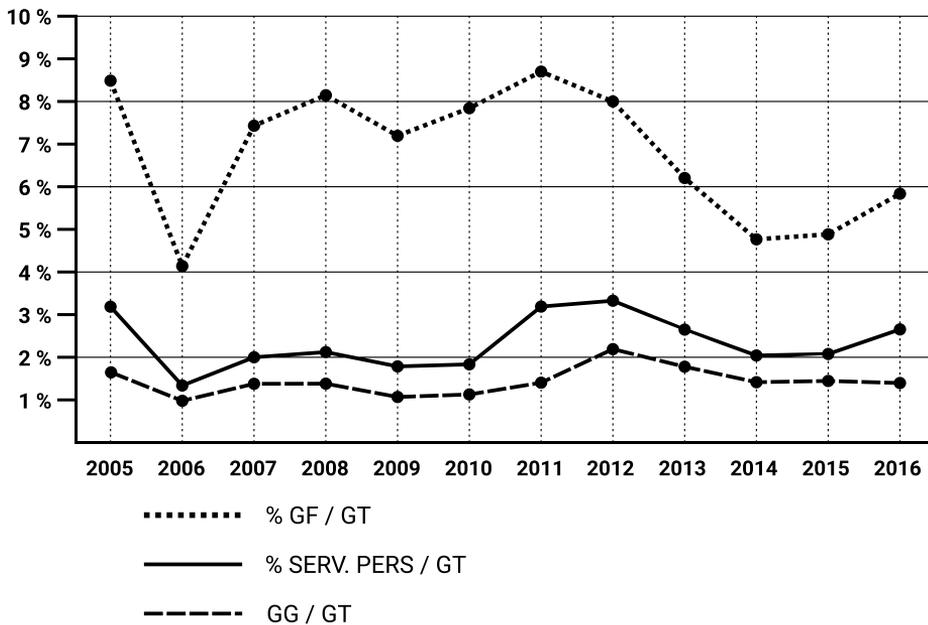
El gasto de funcionamiento es una de las variables más importantes en cuanto a gestión pública se refiere. En la gráfica se puede observar el comportamiento que ha tenido cada una de los componentes del gasto de funcionamiento con respecto al total de los gastos.

La evolución del GF/GT entre los años 2005–2016, muestra que este rubro ha tenido un comportamiento mayormente volátil, mostrando picos y descenso en el período de referencia. En el año 2005 el porcentaje de GF/GT fue de 8,5% y el año 2006 cayó a -4,3 puntos porcentuales ubicándose en 4.1% en el mismo período de referencia. Cabe resaltar que la variación de este rubro ha venido aumentando desde el año 2005 hasta nuestros días.

En este mismo orden de ideas, se encuentra el porcentaje de Serv. Pers/Gt, el cual ha tenido un comportamiento estable sobre el período de estudio, pasando de 3,2% en el año 2005 a 2,7% en el año 2016; y el porcentaje de GG/GT ha tenido un comportamiento casi que constante pasando de 1,6% en el año 2005 a 1,4% en el año 2016.

Estas cifras muestran que ha sido muy constante la evolución de esta variable tan importante dentro de la cuenta de gasto de una nación. Todos los datos utilizados para este análisis fueron descargados de las ejecuciones presupuestales del departamento del Cesar, que ha venido experimentado un proceso de evolución política, de la cual se hará un recuento en los capítulos siguientes.

GRÁFICO 7. Composición de los gastos del departamento del Cesar 2005-2016



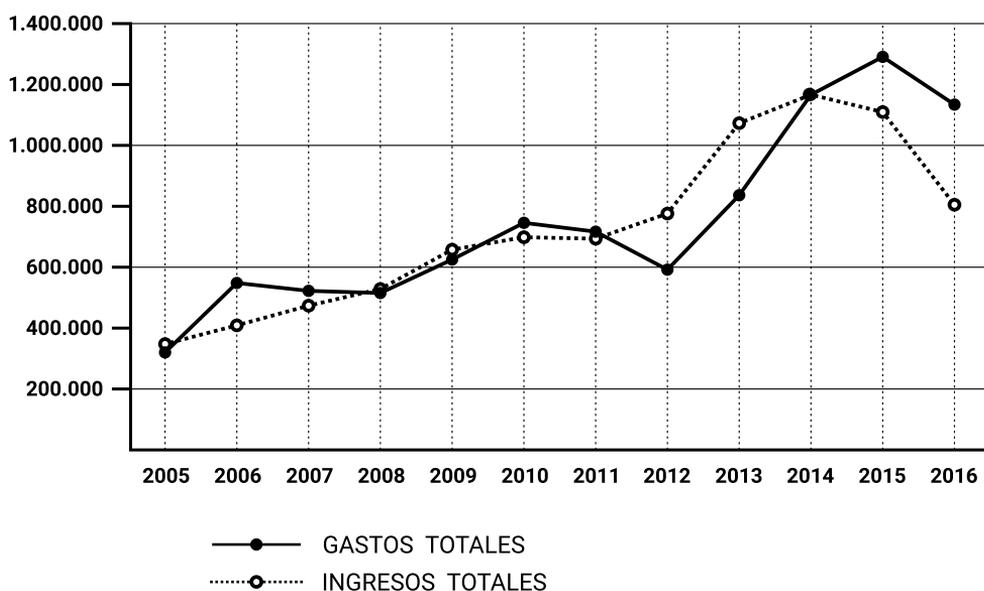
Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

En la anterior gráfica se muestra la evolución y el comportamiento del gasto total en el departamento del Cesar entre los años 2005-2016. Esta gráfica muestra el aumento que ha presentado el gasto con respecto a los ingresos totales. Se puede evidenciar que entre los años 2005 a 2011 tanto los gastos como los ingresos se comportaron de una manera uniforme. Solo en el año 2006, los gastos de este departamento estuvieron por encima de los ingresos (\$551.028 millones de pesos en el 2006).

Entre los años 2008 - 2011, tanto los gastos como los ingresos se comportaron de manera constante, debido a que el recaudo de los ingresos y los gastos tuvieron un comportamiento similar teniendo en cuenta el período de referencia. En el año 2012, los ingresos totales están muy por encima de los gastos totales (\$776.053 millones de pesos en 2012). Esta cifra se puede explicar porque en el año 2012, dentro del recaudo de los impuestos corrientes, el impuesto a la cerveza aportó el 6,1% a la formación de los ingresos totales del departamento del Cesar. Este es uno de los impuestos que más ha aportado al crecimiento del recaudo de los impuestos en el Cesar.

El año 2016, el gasto del departamento del Cesar se ubicó en \$1.138.274 millones de pesos, muy por encima de los ingresos del departamento (\$806.521 millones de pesos). Teniendo en cuenta las cifras anteriores, se puede inferir que el Cesar ha venido aumentando sus gastos en los últimos años, incluso muy por encima de sus propios ingresos, generando de esta manera un déficit en la administración del departamento.

GRÁFICO 8. Comparación de los Ingresos frente a los gastos del departamento del Cesar 2005–2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005–2016).

### Deuda pública

La implementación de un programa de saneamiento fiscal y financiero en el año 2001, la cancelación total del saldo de la deuda en la vigencia 2005 y el incremento sustancial en el recaudo de las regalías por concepto de explotación carbonífera, vigencia tras vigencias, sustentado en un aumento del precio internacional del carbón, entre otros, fueron los factores que le permitieron al departamento del Cesar seguir consolidando su situación fiscal y financiera dentro de los últimos años.

Según un informe realizado por la DAF, al 31 de diciembre de 2010 el departamento del Cesar reportó un saldo de endeudamiento por \$52.254 millones de pesos, de los cuales el 29% corresponde a la deuda interna contratada con el Banco Agrario, Banco Davivienda y Bancolombia, con un promedio de DTF+4,21%. Estos créditos realizados con estos bancos comerciales fueron destinados al mejoramiento de las vías departamentales. Dentro del saldo de la deuda interna no se están incluyendo los créditos condonables otorgados por la nación para el saneamiento del sector hospitalario. De los dos créditos, en la vigencia 2010, uno se terminó de condonar en un 100% y el otro crédito según este informe de \$22.152 millones de pesos, fue condonado en un 40,48%. En el año 2010 se pagó la tercera cuota de diez cuotas anuales del 59,52% restante (\$1.001 millones de amortización y \$288 millones de pesos por intereses).

Adicional al endeudamiento interno, el departamento tiene contratado un crédito con la Corporación Andina de Fomento (CAF), la cual, según el informe realizado por la DAF, para ese año representa el 71% del total de la deuda respaldada por la entidad con destino al Plan Departamental de Aguas, con plazo a doce años *incluyendo tres años de período de gracia*. *Es importante comentar que para diciembre del año 2010 el departamento había desembolsado aproximadamente el 50% del cupo autorizado que tiene la CAF, y manifiesta que no se van a desembolsar recursos adicionales.*

Estos préstamos los ha estado realizando el departamento para poder cumplir con todas las necesidades que se le presenten a sus habitantes. Como se señaló antes, la deuda que el departamento del Cesar tiene con la Corporación Andina de Fomento es una deuda que a saldo del año 2010 era de \$37.065 millones, teniendo en cuenta que a nivel internacional la tasa que se tiene en cuenta para los pagos de los mismos es la tasa LIBOR.

## **Finanzas Públicas del Departamento de Córdoba 2005-2016**

### **Antecedentes**

El departamento inició un proceso de saneamiento fiscal con la inscripción de un convenio de desempeño con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que fue liquidado en el año 2004.

A partir de la vigencia 2005, se inició la ejecución de un acuerdo de reestructuración de la deuda pactado de manera autónoma con las entidades financieras y la nación, pero la presión sobre su situación financiera ocasionada por un pasivo de \$524.000 millones (constituidos principalmente por obligaciones con entidades públicas y de seguridad social) y acreencias contingentes por \$75.000 millones de pesos, llevaron la administración departamental a la negociación de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos dentro del marco de la Ley 550 de 2009.

### **Ingresos públicos**

El departamento de Córdoba en la vigencia fiscal del año 2010, recaudó ingresos por valor de \$739.579 millones, desembolsó recursos de crédito por \$50.000 millones de pesos e incorporó recursos del balance por \$146.644 millones para una ejecución presupuestal de ingresos y recursos de capital de \$936.222 millones de pesos, que representó el 94% del valor final presupuestado, y fue 18% superior en términos reales a la de 2009.

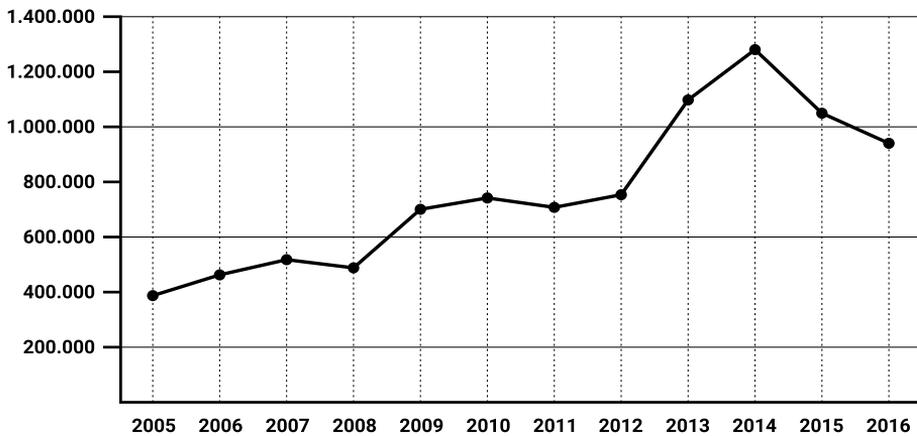
Los ingresos tributarios y no tributarios participan con el 14% (\$131.132 millones de pesos) y crecieron 8% real respecto a los de diciembre del año anterior, las transferencias

contribuyeron con el 50% (\$467.897 millones) y se redujeron 4% real; los recursos de capital (\$337.193 millones) participaron con el 36% y crecieron 85% real en comparación con el año anterior. En la siguiente gráfica se muestra la evolución de los ingresos totales del departamento de Córdoba, teniendo en cuenta el período de estudio 2005–2016.

Los ingresos totales de este departamento han mostrado un crecimiento relativamente sostenido teniendo en cuenta el período de referencia. En el año 2005, los ingresos totales que representaron al departamento fueron de \$387.475 millones de pesos. A partir del año 2006 hasta el año 2012 los ingresos totales crecieron de manera sostenida, pasando de \$462.453 millones de pesos en el año 2006 a \$752.487 millones de pesos respectivamente.

Solo en el año 2008 los ingresos totales bajaron a \$485.714 millones de pesos, esto puede ser explicado porque en ese año se recaudó \$6.787 millones de pesos, cifra muy por debajo de lo recaudado en el año 2007 (\$8.531 millones de pesos). Esto fue una de las razones por las que en el año 2008 el valor de los ingresos totales fue bajo en comparación con los demás años utilizados en el estudio. Esta información se sustenta en las ejecuciones presupuestales del DNP. A partir del 2012 en adelante, este ingreso aumentó de manera significativa, pasando de \$752.487 millones de pesos en el año 2012 a \$940.396 millones de pesos en el año 2016. Este valor se debe analizar de manera más profunda, ya que fue en el año 2014 donde se logró alcanzar un recaudo en los ingresos totales por valor de \$1.278.713 millones de pesos. En este año, el recaudo de los ingresos corrientes correspondió a un valor de \$172.696 millones de pesos y es por esta razón que el departamento de Córdoba aumentó el recaudo de impuestos en estos años.

GRÁFICO 9. Ingresos del departamento de Córdoba 2005–2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005–2016).

## **Ingresos totales en el año 2011**

Según un informe elaborado por la DAF del Ministerio de Hacienda Pública, los ingresos tributarios y no tributarios participaron con el 16% (135.728 millones de pesos) del total de ingresos, y no crecieron en términos reales respecto a los de diciembre del año anterior; las transferencias contribuyeron con el 58% (\$490.958 millones de pesos), y crecieron 1% real; los recursos de capital (\$223.445 millones de pesos) participaron con el 26% y disminuyeron 36% real en comparación con el año anterior.

El comportamiento de los ingresos tributarios y no tributarios estuvo explicado principalmente por los menores recaudos presentados por estampillas que disminuyeron 48% real, comportamiento que no fue compensado por los incrementos de 11% real en el recaudo por concepto de impuesto al consumo de licores, 24% de registro y anotación y 4% del impuesto al consumo de cerveza. El crecimiento real promedio de los ingresos tributarios en el período 2008-2011 fue del 3%.

Las transferencias aumentaron como consecuencia de los mayores recursos recibidos por concepto de SGP destinados a los sectores educación y agua potable, por concepto de cuotas, partes pensionales y transferencias realizadas por la nación para la financiación del pasivo del sector salud.

Dentro de los ingresos de capital, los recursos del balance representaron el 59%, las regalías el 26%, el desahorro de recursos del FONPET destinados a la financiación de la deuda con el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) representó el 6% y otros recursos de capital el 9%.

## **Gastos del departamento de Córdoba**

Según un informe realizado por la DAF, en el año 2010 el departamento comprometió gastos de la vigencia por \$825.647 millones de pesos, y pagó amortizaciones por la deuda por valor de \$2.631 millones de pesos, de manera que la ejecución presupuestal de gastos sumó \$828.278 millones de pesos. De este total, según este informe, el 84,6% correspondió a inversión, que aumentó 20% en comparación con 2009 en términos reales; el servicio de la deuda representó el 0.8% y disminuyó 22% (53% fueron intereses, 4,0% amortizaciones y 7% bonos pensionales); los gastos de funcionamiento del sector central representan 9% y se redujeron 6% y los gastos de funcionamiento de las Secretarías de Salud y Educación representaron el 6%.

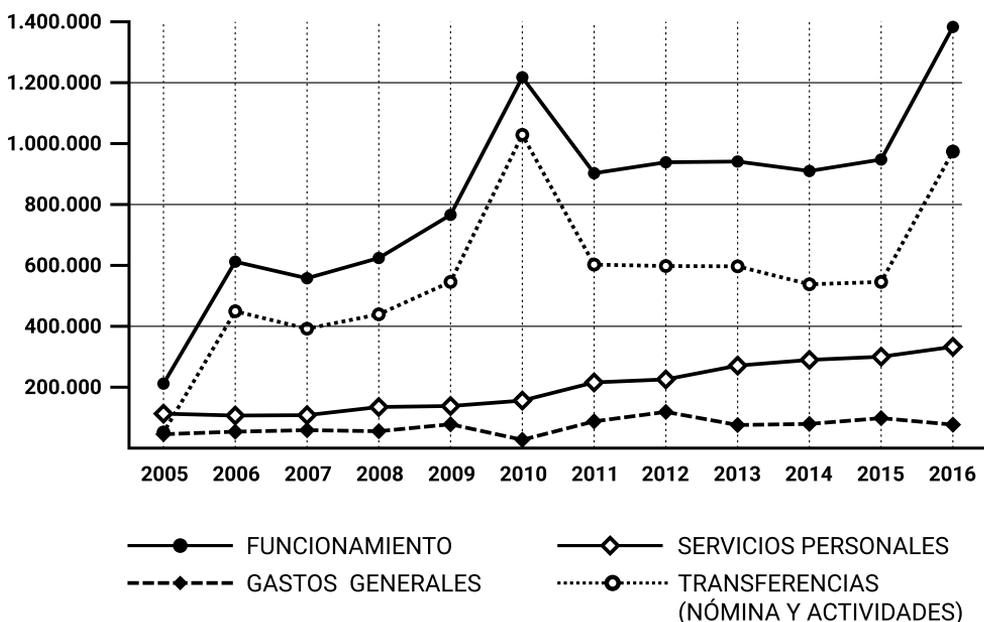
Dentro de los gastos totales se encuentra el rubro gastos de funcionamiento, el cual a su vez se conforma por otras subcuentas, las cuales son: gastos personales, gastos generales y las transferencias.

En la siguiente gráfica se observa la evolución de las cuentas que conforman al gasto de funcionamiento. La línea verde representa los gastos de funcionamiento del departamento de Córdoba, la línea verde oscura representa las transferencias, la línea amarilla representa

los gastos generales y la azul representa los gastos de servicios personales. Se puede evidenciar que la evolución de los gastos de funcionamiento y las transferencias tienen casi el mismo comportamiento. En el año 2005, las transferencias representaron el 25,21% sobre el total de los gastos de funcionamiento (\$5.395 millones). A partir del año 2006, las transferencias como porcentaje de los gastos de funcionamiento han aumentado sostenidamente.

Como lo muestra la gráfica, el año 2010 fue un año en el que las transferencias en el departamento de Córdoba alcanzaron su máximo valor: 84,49% (\$102.546 millones de pesos), según la información suministrada por el DNP en ejecuciones presupuestales. En el año 2016, las transferencias representaron del total de los gastos de funcionamiento, el 70,45% (\$96.760 millones de pesos). Las transferencias son las que más peso representan dentro de los gastos de funcionamiento.

GRÁFICO 10. Gastos totales del departamento de Bolívar 2005–2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005–2016).

Es así como se puede comprender por qué es la cuenta que más peso tiene sobre los gastos totales de funcionamiento, ya que las transferencias son las que un departamento recibe desde el gobierno nacional en atención a las necesidades básicas que pueden tener los municipios del departamento en mención. En términos generales, el rubro que más dinamizó a los gastos de funcionamiento en el departamento de Córdoba entre los años 2005–2016 fueron las transferencias recibidas. En este orden de ideas, le sigue los gastos de servicios personales, rubro representado por la línea azul en el Gráfico 10.

Estos gastos han tenido un comportamiento creciente en los años de estudio, pasando de \$11.354 millones de pesos en el año 2005 a \$32.853 millones de pesos en el año 2016. Este crecimiento solo se debe al incremento de las labores en el sector público de dicho departamento.

Por último, tenemos a los gastos generales representados por la línea amarilla. Estos gastos según las ejecuciones presupuestales del DNP, han ido aumentando de manera sostenida, pasando de \$4.651 millones de pesos en el año 2005 a \$7.739 millones de pesos en el año 2016, siendo el año 2012 en el que se registró el aumento más importante bajo el período de estudio (\$11.676 millones de pesos).

La variable gastos generales, es una variable que ha crecido al 4.74% entre los años de estudio, mostrando de esa manera el crecimiento de esta variable que se considera importante dentro de un análisis.

### **Deuda pública**

En el desarrollo de los artículos 334 y 335 de la Constitución Política de Colombia se expidió la Ley 550 de 1999, la cual establece y regula los instrumentos de intervención estatal en la economía. Con la aplicación de esta ley a las entidades territoriales, se persiguen los siguientes fines:

1. Reestablecer la capacidad de pago de las entidades territoriales de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones.
2. Procurar una óptima estructura administrativa, financiera y contable de las mismas una vez reestructuradas.
3. Propender que las empresas y sus trabajadores acuerden condiciones especiales y temporales en materia laboral que faciliten su reactivación y viabilidad.
4. Facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales a cargo de las entidades del orden territorial.

Dentro de los instrumentos de intervención estatal contemplados en la Ley, aplicables a las entidades territoriales, se tiene:

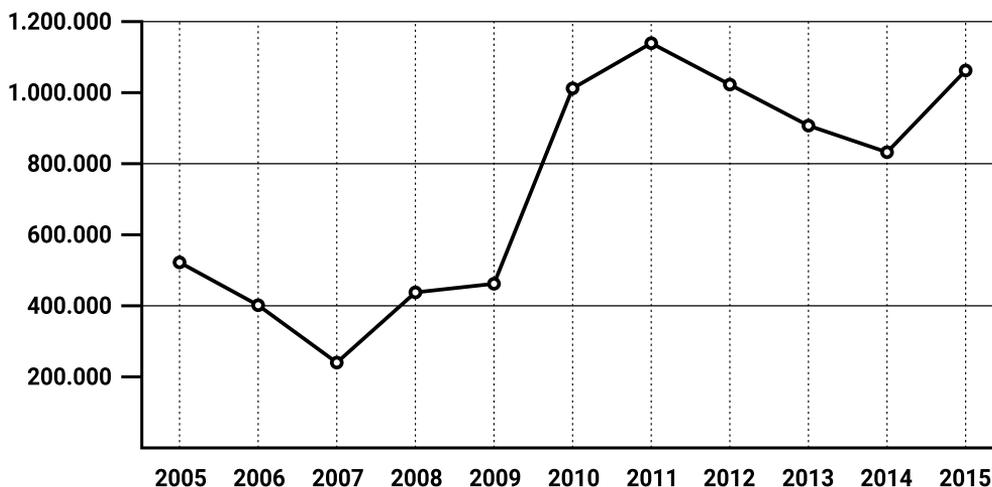
1. La negociación y celebración de Acuerdos de Reestructuración de Pasivos que permitan reestablecer la capacidad de pago de las entidades territoriales o de las entidades descentralizadas del orden territorial para que puedan atender de manera adecuada sus obligaciones.
2. La normalización de los pasivos pensionales. La concertación al interior de cada entidad territorial o de la entidad descentralizada, del nivel territorial de condiciones laborales temporales especiales que faciliten su reactivación y viabilidad.

3. La negociación de las deudas contraídas con cualquier clase de personas privadas, mixtas o públicas, entre ellas las deudas parafiscales distintas de las previstas en el régimen de seguridad social, así como las deudas fiscales.

Los diferentes Acuerdos de Reestructuración de Pasivos por los que ha pasado el departamento de Córdoba, se hacen con el fin de que se muestre una secuencia de la forma como se ha administrado la deuda de cada uno de los municipios de ese departamento, algunos municipios actualmente se encuentran con sus correspondientes deudas en ejecución, mientras que Ayapel, Puerto Libertador y San Pelayo aún se encuentran con sus acuerdos (con modificación). Los demás municipios han cumplido en un plazo superior al establecido cuando firmaron el acuerdo.

En la siguiente gráfica se puede observar el comportamiento de la deuda pública en el departamento de Córdoba durante los años de estudio (2005 – 2015). Como se puede evidenciar en la gráfica, la deuda pública del departamento de Córdoba ha venido en aumento durante el período de estudio. En el año 2005, el saldo de la deuda pública del departamento de Córdoba era de \$52.208 millones de pesos, creciendo de manera sostenida y llegando a su máximo valor (\$113.997 millones de pesos) en el año 2011.

GRÁFICO 11. *Comportamiento de la deuda del departamento de Córdoba 2005–2016*



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo de Deuda de la Contraloría General de la República (2005–2016).

La deuda pública del departamento de Córdoba ha crecido 7,36% anual teniendo en cuenta que en el período 2007 la deuda descendió a \$23.939 millones de pesos constantes hasta 2015, a partir de ahí el departamento empezó a suscribir más deuda para poder atender a las necesidades que se le presenten. Es por esto que la deuda de este departamento ha ido en crecimiento sostenido a lo largo de los años.

Según un informe realizado por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) en el año 2016, se puede resaltar un hecho importante de señalar: el departamento canceló de manera anticipada y en su totalidad de crédito con el Banco Agrario por valor de \$1.699 millones, deuda que al estar dentro del ARP (Acuerdo de Reestructuración de Pasivos) necesitó la previa autorización del comité de vigilancia para su pago total. La entidad redujo los recursos asociados a desembolsos de nuevos créditos, pues en la vigencia 2015 ascendieron a \$41.851 millones, recursos que fueron dirigidos a financiar infraestructura del plan departamental de agua potable y saneamiento básico (52%) y obras viales (48%). Mientras que para el año 2016, estos recursos fueron de \$10.000 millones.

El saldo de la deuda pública a diciembre de 2016 fue de \$85.224 millones, inferior al 24% frente al reportado al cierre de 2015. El 84% de la deuda pública se encuentra contratada con los bancos de Occidente (64%), Bogotá (9%), Colpatría (9%), Davivienda (2%), y el 16% restante con la nación (15%) y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – Findeter (1%).

De los once créditos contratados, tres se encuentran reconocidos en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y su servicio se financia con las rentas reorientadas al pago de las acreencias (ahorros de ICLD, regalías del régimen anterior y el SGR). Los ocho restantes, contratados con posterioridad a la promoción del Acuerdo, son financiados con rubros como agua potable, impuesto de licores, sobretasa al ACPM, rentas cedidas, degüello de ganado mayor, estampilla, prodesarrollo y SGR.

## **Finanzas Públicas del Departamento de La Guajira 2005-2016**

### **Antecedentes**

Para superar la difícil situación financiera reflejada en la imposibilidad de ajustarse a los límites legales del gasto y la acumulación de pasivos de vigencias anteriores, el departamento de La Guajira suscribió un programa de saneamiento fiscal. Durante su ejecución, el departamento mostró incumplimiento en los indicadores de gasto de la Ley 617 de 2000 en los organismos de control y continuó generando pasivo, lo cual hizo necesario que se modificara el programa en las vigencias 2008, 2009 y 2011. Teniendo en cuenta que los gastos en mesadas pensionales no le permitían a la gobernación cumplir con el indicador de gastos de la administración central, constituyó un patrimonio autónomo para capitalizarse con regalías directas hasta completar \$100.000 millones; de este modo, los rendimientos financieros generados por el patrimonio se destinarían a financiar los gastos por mesadas pensionales de la gobernación (DAF, 2011).

Aunque la entidad territorial ha mostrado la capacidad legal de endeudamiento en los términos de la Ley 358 de 1997, en gran parte de los recursos de regalías directas recibidas, los compromisos permanentes con cargo a dichos recursos muestran que la entidad

territorial no tiene capacidad real de endeudamiento, pues un monto importante de recursos de regalías está destinado a financiar gastos permanentes o está comprometida en el pago de vigencias futuras, servicios de deuda pública y en la financiación del programa de ajuste fiscal.

Debido a la crisis financiera de los hospitales departamentales y las dificultades en la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para la salud y la educación, en aplicación a lo dispuesto en el Decreto 028 de 2008, se impuso a la gobernación de La Guajira, adoptar la medida preventiva de Plan de Desempeño, que se suscribió el 25 de octubre de 2010. En la evaluación de su cumplimiento en el primer año de ejecución, se determinó la necesidad de ampliar el plazo un año más, pues la entidad territorial no había mostrado cumplimiento en la totalidad de los compromisos asumidos, entre los cuales se destacan la organización de la red hospitalaria y la aplicación de medidas estructurales y definitivas que resuelvan la crisis financiera y de prestación de servicios de los tres hospitales departamentales (DAF , 2011).

## **Ingresos**

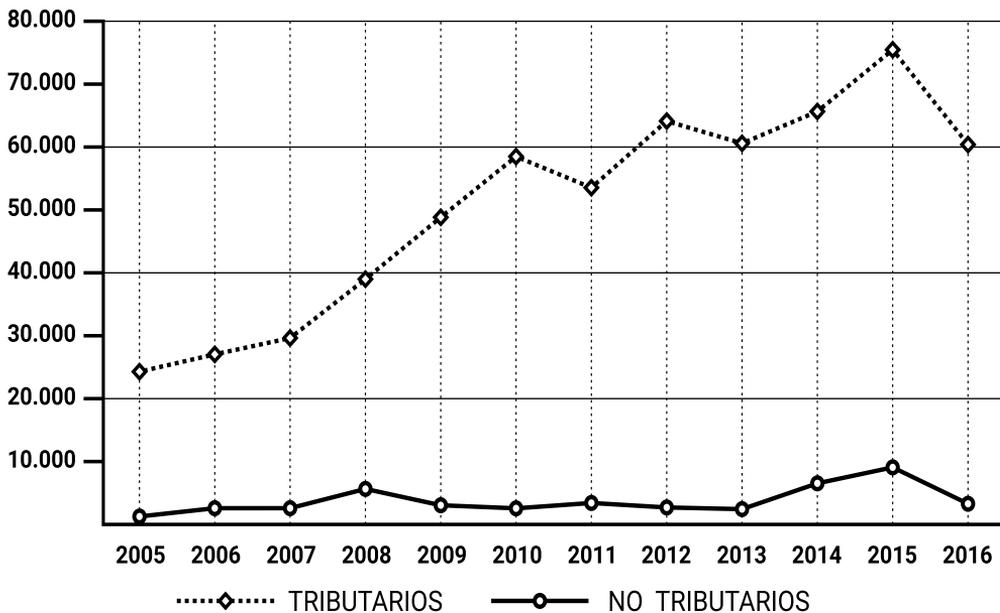
Según las ejecuciones presupuestales de la Contraloría General de la República, los ingresos tributarios del departamento de La Guajira en el período de análisis 2005–2016 se comportaron de manera creciente, mientras que los ingresos no tributarios descendieron drásticamente durante el mismo período de estudio. En la siguiente gráfica se puede observar el comportamiento de los ingresos totales, los ingresos tributarios y los no tributarios.

La línea naranjada corresponde a los ingresos tributarios y la roja corresponde a los ingresos no tributarios. Se puede evidenciar que los ingresos tributarios crecieron de manera sostenida, pasando de \$372.101 millones en el año 2005 a \$547.965 millones en el año 2016, siendo el 2015 el año en el que se recaudó más dinero en cuanto a ingresos tributarios se refiere. Este año representó el 9,85% sobre el total de ingresos, y el impuesto a la cerveza fue el que más aportó a la formación de los ingresos totales en ese mismo año (\$16.063 millones).

Por otra parte, los ingresos no tributarios crecieron de manera constante, solo en los años 2008, 2014, 2015 se notó un leve crecimiento de \$5.392 millones en 2008 a \$8.754 millones en 2015 y descendió a \$3.127 millones en 2016.

En el año 2011, este departamento recibió transferencias del nivel nacional por valor de \$41.697 millones de pesos, la cual fue una cifra significativamente alta en comparación con otros años considerados en el estudio.

GRÁFICO 12. Comportamiento de los ingresos del departamento de La Guajira 2005–2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005–2016).

### Gastos totales

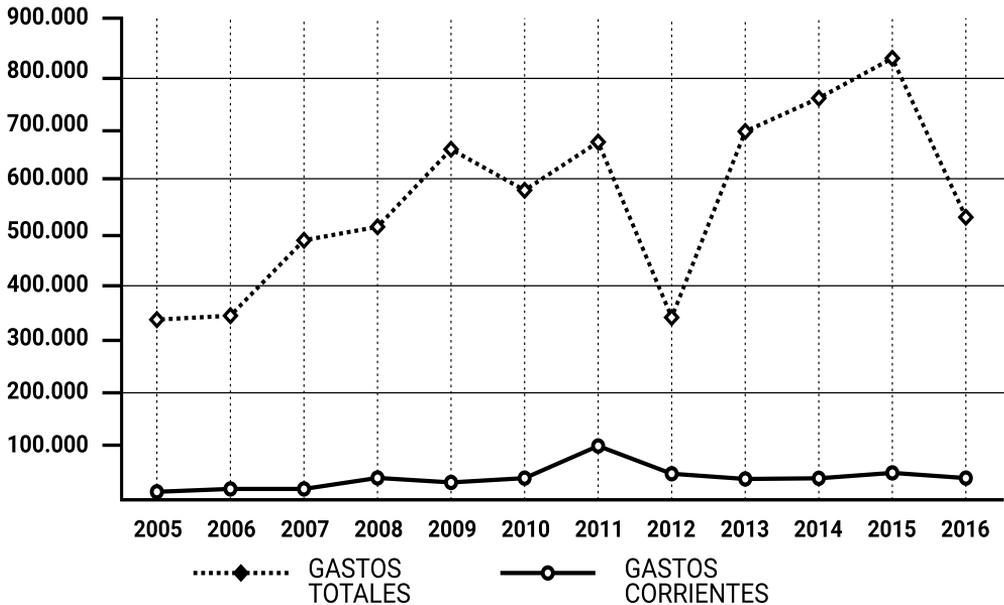
Los gastos totales se encuentran divididos en gastos de funcionamiento, de inversión y gastos para el pago del servicio de la deuda contraída por la entidad territorial. En la siguiente gráfica se puede observar el comportamiento de cada uno de los elementos que hacen parte de los gastos totales, los cuales son: gastos de funcionamiento y gastos que representan los intereses de la deuda pública. Cabe aclarar que, la deuda pública es la que el municipio ha contraído con los bancos nacionales para apoyar cualquier situación relacionada con el mejoramiento de los mismos.

Entre los años 2005 a 2011, el comportamiento de los gastos fue positivo debido a que aumentó considerablemente, pasando de \$335.869 millones en el año 2005 a \$668.202 millones en el 2011. Se puede evidenciar en la gráfica que el comportamiento de los gastos totales descendió drásticamente en el año 2012.

Según informe realizado por la DAF (Dirección de Apoyo Fiscal), al cierre del año 2011 la administración central del departamento de La Guajira cerró con déficit corriente, lo cual mostró que los ingresos de la gobernación no fueron suficientes para financiar su gasto corriente de funcionamiento y las transferencias anuales a la Universidad de La Guajira establecida en la Ley 30. Lo anterior descrito muestra que la gobernación durante las últimas vigencias ha mostrado una dependencia importante de las transferencias de la

nación y las regalías, las cuales han sido utilizadas para financiar proyectos de inversión, como lo ordena la ley, y a la vez para financiar el gasto corriente, como por ejemplo la transferencia a la Universidad de La Guajira.

GRÁFICO 13. Gastos del departamento de La Guajira 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

Como muestra la gráfica, los gastos totales disminuyeron 50% frente al año 2011, este comportamiento en la vigencia 2012 obedeció a los menores compromisos presupuestales por gastos operativos en sectores sociales y a la pérdida de dinamismo de los compromisos presupuestales correspondientes a inversión en formación de capital. Los gastos de funcionamiento también disminuyeron (\$46.708 millones), ya que en el año 2011 se registró presupuestalmente y como gasto de funcionamiento el desahorro del FONPET con destino al FOMAG para el pago del pasivo pensional y prestacional del personal docente y administrativo docente, mientras que para el año 2012 no se registró gasto alguno por este concepto en la cuenta de gastos de funcionamiento.

En el año 2012, el departamento comprometió gastos de la vigencia \$337.110 millones, y por concepto de pago de servicio de la deuda comprometió \$5.035 millones, para una ejecución presupuestal de gastos por \$342.135 millones, significativamente menor a la registrada en 2011.

En los gastos totales de la vigencia fiscal 2012, en comparación con los otros años que han sido utilizados para el análisis, se puede observar que la variación porcentual entre 2011/2012 en cuanto a gastos de funcionamiento fue de -49%, lo cual es explicado por

el alto valor de los gastos de funcionamiento en el año 2011 (89.643 millones) y la caída drástica de los mismos en el año 2012, de alrededor de 49%.

También se puede observar que para la vigencia 2012, no se registró información en cuanto al funcionamiento de las secretarías de educación y salud. Teniendo en cuenta lo anterior, la estructura del gasto quedó concentrada en inversión. Los compromisos presupuestales de inversión tanto social (pagos de docente y subsidio) como en formación bruta de capital fijo pasaron de representar el 92% del gasto total en 2011 a 85% en 2012. También muestra que el departamento de La Guajira no registró la información de manera separada, los gastos de funcionamiento causados en la Secretaría de Educación, por un lado, y, por el otro, el Fondo Territorial en Salud, autorizados por las normas vigentes para ser financiados con la cuota de administración del Sistema General de Participaciones del sector educación y con rentas cedidas (DAF, 2012).

Hubo para 2013 un cambio significativo en la composición del nuevo gasto de inversión y de las fuentes que lo financian. El sector vías fue el sector que mejor beneficiado del SGR, seguido por otros sectores, en tanto que salud, educación, agua potable y vivienda se continuaron financiando en buena proporción con cargo al SGP, recursos propios y superávit de vigencia anteriores. Según la DAF, por servicio de la deuda se comprometieron \$3.451 millones, 55% para amortizar la deuda pública y el 45% destinado al pago de los intereses generados en ese mismo año en cuanto a la deuda.

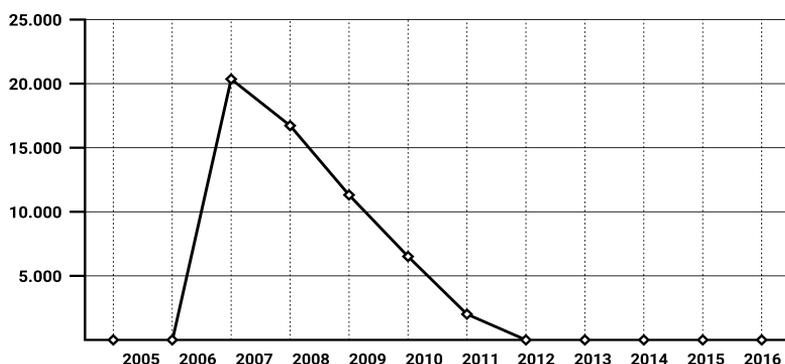
### **Deuda pública**

En Colombia la deuda pública de los entes territoriales contratada con el sector financiero experimentó desde los inicios de la década de los noventa un proceso de constante crecimiento, que se intensificó de manera muy especial en la segunda mitad del período. Para atender el servicio de mayor endeudamiento fue necesario que los gobiernos territoriales orientaran recursos fiscales adicionales para atender las erogaciones, lo que significó recortar los fondos para inversión social y generó en algunas entidades públicas desequilibrios que comprometían su viabilidad financiera. Esta situación motivo una gran preocupación por parte del gobierno nacional, hasta el punto de implementar medidas para controlar y regular los niveles de endeudamiento público territorial, que condujeron al saneamiento fiscal y financiero en los diversos niveles de la administración pública en Colombia (Contraloría Departamental, Valle del Cauca, 2008).

En la siguiente gráfica se observa el comportamiento de la deuda pública del departamento de La Guajira entre los años 2005 a 2015. En el año 2007, el valor total de la deuda pública ascendió a \$20.347 millones, este fue el valor más alto que registra la deuda pública de La Guajira; para poder hacerle frente a este comportamiento tan volátil en la deuda pública, el departamento suscribió en junio de 2001 un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos que le ayudó a pagar la deuda que tenía este departamento.

Es así que mediante un acta firmada el 16 de septiembre de 2010, el municipio de Riohacha da por terminado su Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, con lo cual la entidad cumplió todas las obligaciones adquiridas durante la vigencia del acuerdo en términos definidos en el escenario financiero (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008-2011).

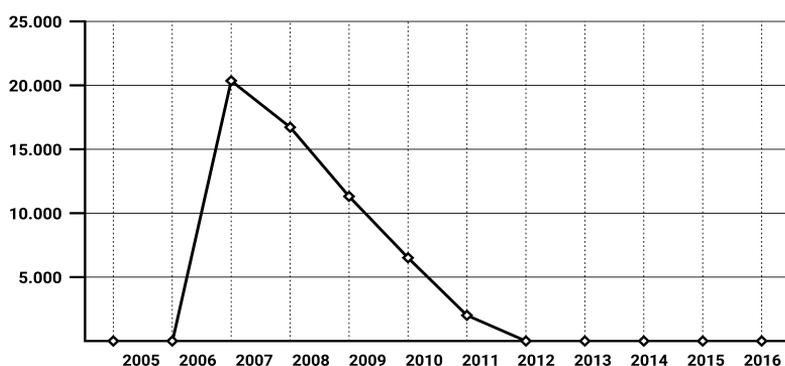
GRÁFICO 14. Saldo de la deuda pública del departamento de La Guajira 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo de Dedua de la Contraloría General de la República (2005-2016).

En la siguiente gráfica se puede observar el comportamiento de la deuda interna del departamento de La Guajira. Según la información suministrada por la Contraloría General de la República, entre los años 2005 y 2006, no se reportó información sobre la deuda de este departamento, a partir del año 2007 al 2011 se muestra el aumento que tuvo esta variable, siendo el 2007 el año en el cual se registró el mayor impacto de la deuda de este departamento (\$20.347 millones). A partir del año 2011, la deuda descendió llegando a cero, gracias al proceso de reestructuración de pasivos al cual se suscribió el departamento.

GRÁFICO 15. Comportamiento de la deuda pública del departamento de La Guajira 2005-2016

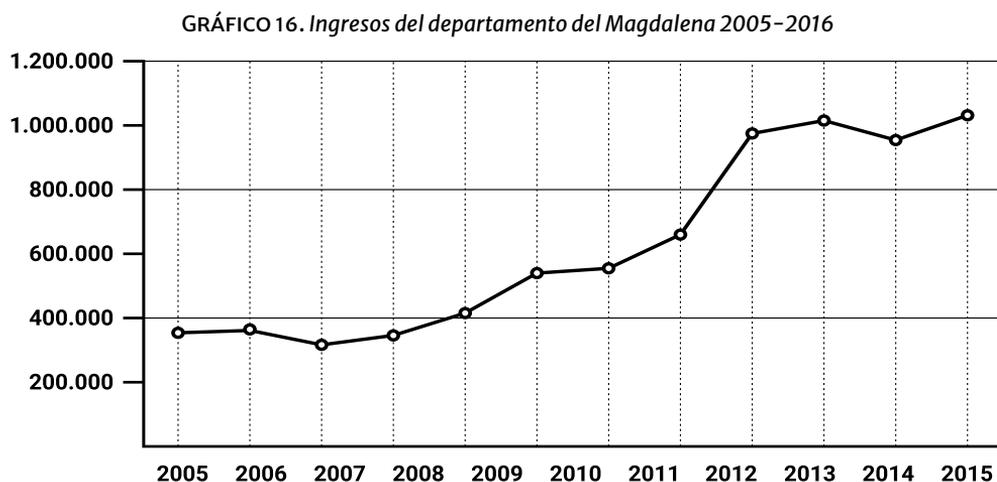


Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo de Dedua de la Contraloría General de la República (2005-2016).

## Finanzas Públicas del Departamento del Magdalena 2005-2016

### Antecedentes

Según las ejecuciones presupuestales realizadas por el DNP, el departamento del Magdalena ha mostrado aumento sostenido en cuanto a los ingresos totales del mismo desde el año 2005 hasta el año 2016. Como se muestra en la siguiente gráfica, los años 2014 y 2016 fueron los años que más le aportaron al crecimiento de los ingresos totales del departamento del Magdalena.



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005–2016).

### Ingresos

Los ingresos del departamento del Magdalena han ido creciendo a medida que ha ido pasando el tiempo, mostrando de esta manera un aumento sostenido de los mismos. Como se muestra en el Gráfico 16, el aumento de los ingresos totales fue sostenido, siendo los años 2014 y 2016 los años en los que más se incrementó el recaudo del mismo (1.016.530 millones y 1.034.417 respectivamente) (DAF, 2010).

Dentro de la composición de los ingresos totales se encuentran los ingresos corrientes, los cuales a su vez se subdividen entre tributarios y no tributarios. Dentro de los ingresos tributarios el que más contribuyó al crecimiento del mismo fue el impuesto a la cerveza, del cual se recaudó en el año 2014 una suma de \$64.729 millones y en el año 2016, \$79.160 millones. Esto evidencia que el rubro que muestra mayor fuerza y contribuye a la formación de los ingresos tributarios es el impuesto a la cerveza. En este orden

se encuentra el impuesto a los licores que en el año 2013 recaudo en ascenso \$18.651 millones de pesos, y ya para el año 2016 descendió a \$11.293 millones respectivamente.

De los ingresos totales el que más aportó a su conformación fue el ingreso tributario, el cual pasó de \$67.485 millones en el año 2005 a \$268.471 en el año 2016, el mayor recaudo logrado por el departamento durante todo el período de estudio.

Por otra parte, los ingresos no tributarios en los años 2014 y 2015, registraron uno de los valores más altos en cuanto al recaudo del mismo, \$96.774 millones de pesos y \$96.994 millones respectivamente. En los otros años anteriores a 2014 y 2015 el recaudo no fue el mejor según la información suministrada por el DNP (ejecuciones presupuestales).

Es importante mencionar que durante los años que van de 2008 a 2011, el comportamiento de los ingresos se vio afectado por los efectos de lluvias intensas que afectaron el recaudo de los impuestos en el departamento.

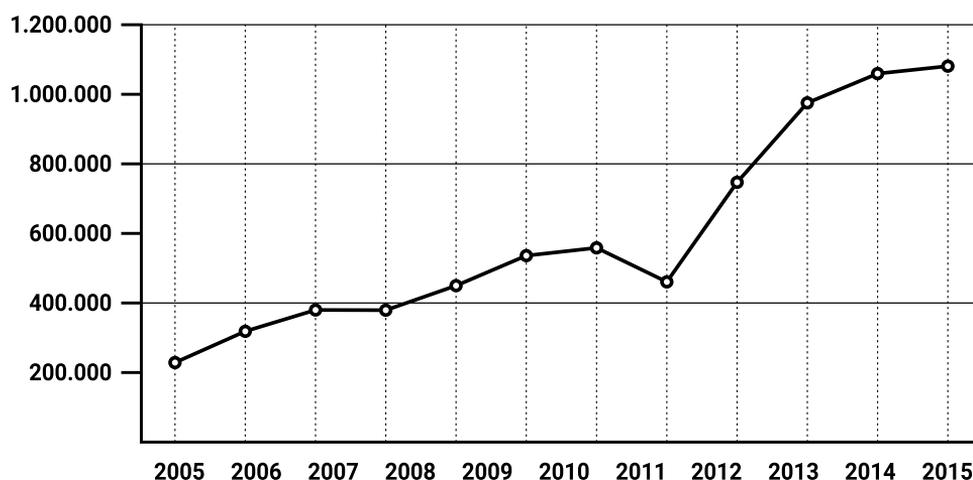
No obstante lo anterior, para ese período estos ingresos presentaron un crecimiento promedio del 3% anual. Desde esta vigencia, el departamento del Magdalena empezó el proceso de fortalecimiento de su Secretaría de Hacienda con la adquisición y modernización de equipos y con la implementación de campañas de cobro que evitaron un descenso significativo en los tributos (DAF, 2011). El comportamiento que muestran los ingresos no tributarios es bastante positivo teniendo en cuenta que entre los años 2005 a 2010 crecieron un 57,89% en recaudo, si se los compara con la segunda mitad del periodo de análisis 2011 a 2016, en el cual crecieron en un 8,096%. Cabe mencionar que, este impuesto está enfocado en el recaudo de ingresos no tributarios como las transferencias que son un rubro que hace parte del recaudo y contabilización de los mismos.

El departamento del Magdalena ha presentado una administración sobresaliente en la administración de sus recursos tanto tributarios como no tributarios.

### **Gastos totales**

En el análisis de los gastos totales se encuentran los gastos corrientes, estos últimos son la suma de todos los gastos incluidos los intereses de la deuda externa. Como se muestra en el Gráfico 17, los gastos totales del departamento del Magdalena han ido aumentando de manera sostenida entre los años 2005 a 2016, cabe resaltar que en el año 2012 los gastos totales decayeron considerablemente ubicándose en un \$461.454 millones, cifra bastante desalentadora teniendo en cuenta la información de las ejecuciones presupuestales del DNP. El rubro que más contribuyó al recaudo de los gastos totales fue la cuenta transferencias a nómina y entidades (\$55.808 millones). Es de resaltar que este departamento presenta una alta dependencia de las transferencias recibidas desde el orden central nacional.

GRÁFICO 17. Gastos totales del departamento del Magdalena 2005-2016

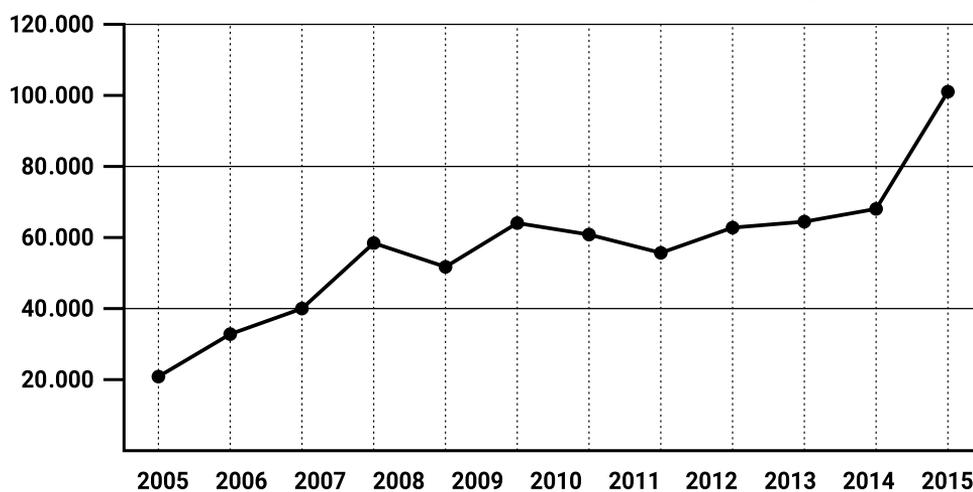


Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

En la gráfica siguiente se puede evidenciar el comportamiento de las transferencias del departamento del Magdalena desde el año 2005-2016. En el año 2008 las transferencias a entidades y nómina representaron 81,39% sobre los gastos corrientes del mencionado departamento, confirmando una vez más la alta dependencia que tienen los municipios del departamento del Magdalena sobre las transferencias.

La situación es muy preocupante porque cada uno de los municipios debe generar sus propias fuentes de ingresos y ser autosostenibles para de esta manera hacerle frente a una situación que pueda afectar a toda la población que está dentro del departamento en estudio.

GRÁFICO 18. Gastos por transferencias (anónima y entidades) del departamento del Magdalena 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

Como se puede evidenciar en la gráfica, el comportamiento de las transferencias ha ido en constante crecimiento en el período de estudio, poniendo en evidencia que las transferencias a entidades territoriales cada vez aumentan y que sería muy preocupante que esta cifra llegue a los \$200.000 millones, ya que el gasto por transferencias hacia la nómina y a entidades en el año 2016 fue de \$ 101.291 millones de pesos. Según la DAF, en el año 2009, los gastos de personal aumentaron 18% debido a la alta movilidad de personal dada la inestabilidad política presentada durante la vigencia en suspensiones y reintegros del gobernador titular.

Los gastos de funcionamiento causados en la Secretaría de Educación y en el Fondo Territorial de Salud (\$17.475 millones) están autorizados por las normas vigentes para ser financiados con la cuota de administración del Sistema General de Participaciones del sector educación y con rentas cedidas.

La inversión en el año 2013, realizada por la administración pública del departamento del Magdalena, destaca el rubro de la educación sin regalías con 95%, salud 100%, agua potable 100%, vivienda 0%, vías 81% y otros sectores 76%.

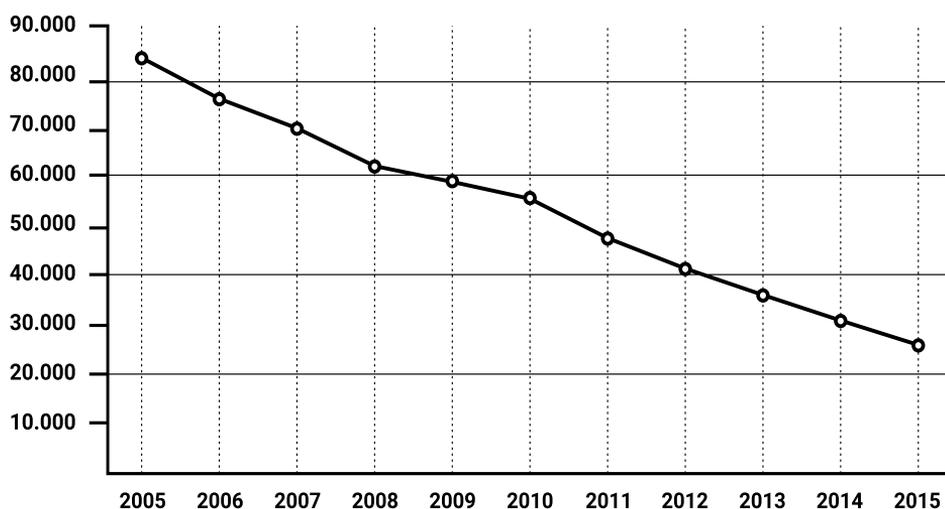
### **Deuda pública**

En julio de 2001, el departamento suscribió con sus acreedores un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en los términos de la Ley 550 de 1999, en el que negoció la reestructuración y pago de las acreencias por valor de \$130.994 millones, de los cuales el 53% correspondían a obligaciones con entidades financieras, 32,5% con entidades públicas, 10,5% a laborales y pensionados, y el restante 4% con los demás acreedores.

Según el informe realizado por la DAF, el acuerdo de reestructuración se estaba desarrollando de conformidad con lo proyectado y los informes de viabilidad fiscal dieron cuenta del cumplimiento del mismo. Desde el último trimestre del año 2007 surgieron preocupaciones por hechos como los siguientes: la situación financiera de las entidades descentralizadas; el incumplimiento en el pago de obligaciones corrientes en su período de causación, principalmente del sector salud, que dieron lugar a embargos y procesos judiciales que obstaculizaron el normal funcionamiento de la administración, y el cobro de cuotas partes desde las entidades de orden nacional y otras entidades. Todo lo anterior desbordó el gasto corriente del departamento y fueron causales para llevar a cabo la modificación del acuerdo en septiembre de 2009 (DAF, 2010).

En la siguiente gráfica se muestra la evolución y comportamiento de la deuda pública del departamento del Magdalena. En el año 2005 el valor total de la deuda pública ascendió a 83.344 millones y gracias al acuerdo de reestructuración al cual se suscribió el departamento, se logró hacerle frente al crecimiento tan acelerado que traía la deuda pública del departamento del Magdalena. A partir del año 2010, la deuda pública empezó a descender ubicándose en el año 2015 en \$25.786 millones de pesos.

GRÁFICO 19. Evolución de la deuda pública 2005-2016 del departamento del Magdalena



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo de Deuda de la Contraloría General de la República (2005-2016).

Nótese que, los municipios del Magdalena empezaron un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos debido a los altos porcentajes que la deuda estaba alcanzando, logrando así una estabilidad fiscal y financiera en los mismos.

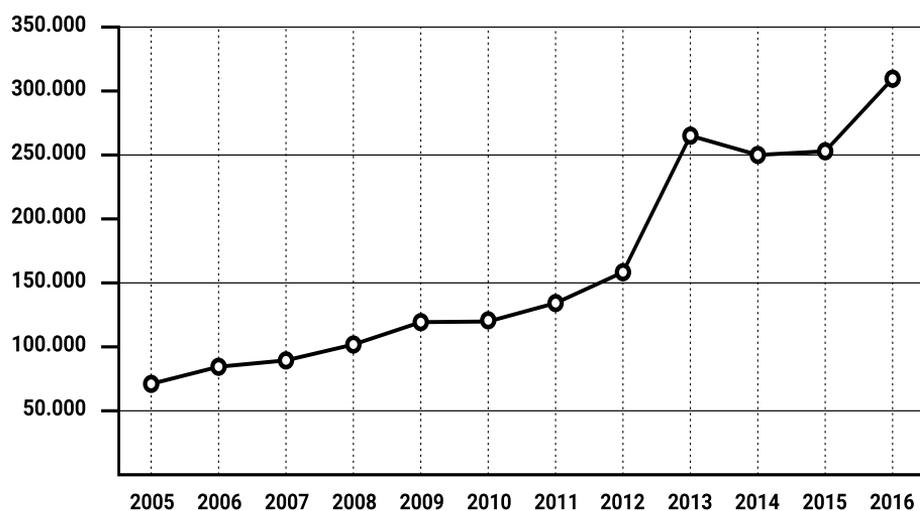
Algunos de los municipios que hacen parte del departamento del Magdalena, han tenido un desempeño de su deuda arrojando como resultado que terminen de cancelarla antes de lo previsto según el archivo de la DAF. Los municipios que han tenido acompañamiento en cuanto al manejo de su deuda pública han logrado terminar en óptimas condiciones.

## Finanzas públicas del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2005-2016

### Antecedentes

El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, según las ejecuciones presupuestales del DNP, muestra un crecimiento sostenido dentro del período de estudio. En la siguiente gráfica se muestra el comportamiento creciente que ha tenido los ingresos totales desde el año 2005 hasta el año 2016. Como se puede evidenciar, el comportamiento fue relativamente constante desde el año 2005 hasta el 2010, ya que desde el 2011 los ingresos totales empezaron a crecer notablemente, pasando de \$134.149 millones a \$309.301 millones en el año 2016. Es relevante mencionar que de los impuestos tributarios que contribuyeron al crecimiento en el recaudo de este importante impuesto fue el de la cerveza el que más creció (10,34%) durante el período de estudio.

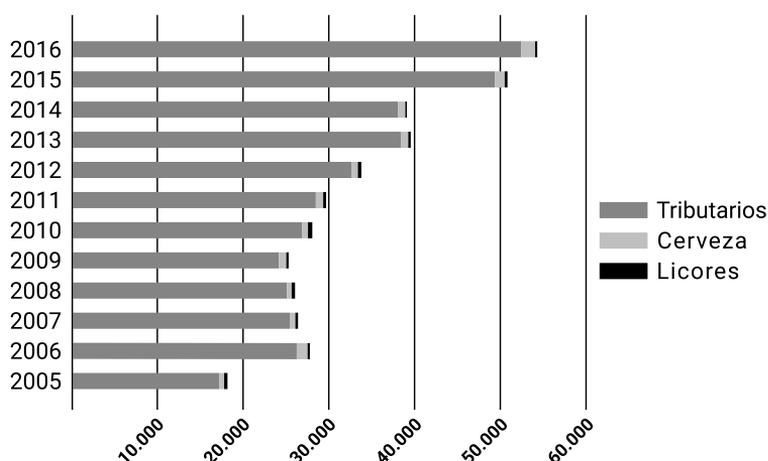
GRÁFICO 20. Ingresos del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005–2016).

En la siguiente gráfica se observa el comportamiento de los impuestos a la cerveza, los tributarios, y los licores en el período de estudio. Como se mencionó en líneas anteriores, el impuesto a la cerveza creció 10,34% mientras que el recaudo del impuesto a los licores presentó un crecimiento negativo (5,45%), entendiéndose de esta manera que el impuesto que más presenta sostenimiento dentro de la estructura tributaria del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fue el impuesto a la cerveza. Este impuesto ha sido el más representativo en la estructura tributaria de los departamentos de la Costa Caribe que se tuvieron en cuenta para el estudio.

GRÁFICO 21. Comportamiento de los ingresos tributarios, cervezas y licores



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales - DNP.

Durante el año 2010, los ingresos del departamento presentaron una disminución anual del 4,2%, al pasar de un recaudo de \$122.624 millones en 2009 a \$121.144 millones; del total, \$67.994 millones (56.1%) correspondieron a transferencias de la nación, 27,7% a ingresos tributarios (\$27.454 millones), 16,4% a ingresos no tributarios (\$19.812 millones) y 4,9% a recursos de capital (\$5.883 millones). Por otro lado, los ingresos tributarios tuvieron un crecimiento real del 7.4% (pasaron de \$24.768 millones en 2009 a \$27.454 millones en 2010), comportamiento atribuible al recaudo positivo del impuesto único a las mercancías extranjeras y del impuesto de industria y comercio (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2011).

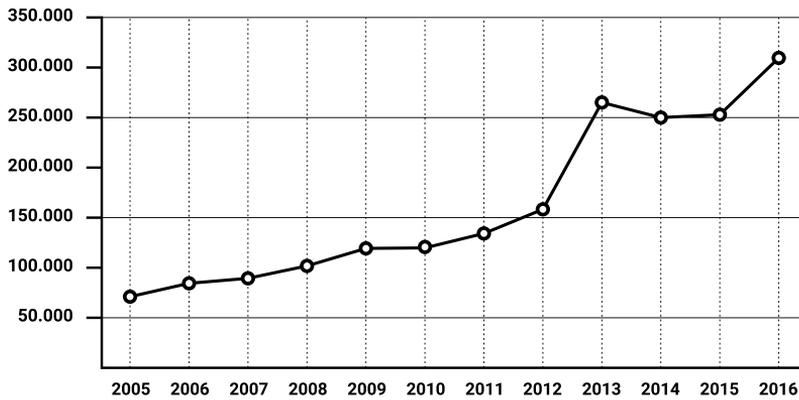
Las transferencias de la nación mostraron un aumento en términos reales del 8.7% anual, originado fundamentalmente por el crecimiento real del 31.8% de los recursos transferidos por ley para garantizar la financiación del gasto de funcionamiento (pasando de \$21.770 millones a \$29.615 millones). Las transferencias del sistema general de participaciones en su conjunto presentaron una caída en términos reales del 8.8% (de \$34.607 millones a \$32.580 millones), variación explicada por las disminuciones del SGP para educación, salud, agua potable y saneamiento básico del 5.6%, 1.7% y 31.6%, respectivamente (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2011).

Es importante advertir que entre 2008 y 2011 los ingresos totales crecieron 9% en promedio anual con igual tendencia de los ingresos tributarios y no tributarios (12%), las transferencias (6%) y los recursos de capital (11%). Al analizar el período se puede verificar que el alto crecimiento de los recursos de capital en 2011 se compensa al tener en cuenta los recaudos por este concepto en 2008. En el año 2011, según el documento elaborado por la DAF, los ingresos tributarios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fueron conformados de la siguiente manera: impuesto a favor de San Andrés (33%), seguido por el impuesto de industria y comercio (9%) y los impuestos al consumo (5%).

Los ingresos tributarios se conformaron así: el impuesto único a favor de San Andrés (37%), impuesto de industria y comercio (16%), impuesto predial unificado (16%), sobretasa a la gasolina (12%) e impuesto al consumo (5%) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2012).

En la siguiente gráfica se puede observar el comportamiento que ha tenido los ingresos totales en el período de estudio, pasando de \$71.160 millones en el 2005 a \$158.255 millones en el 2012. En el 2013 los ingresos totales ascendieron a \$265.009 millones, en el 2014 cayeron (\$15.249 millones) y se volvieron a reestablecer en el año 2016, año en el cual los ingresos totales ascendieron a \$309.301 millones de pesos (\$56.001 millones de pesos).

GRÁFICO 22 . Ingresos totales del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2005-2016



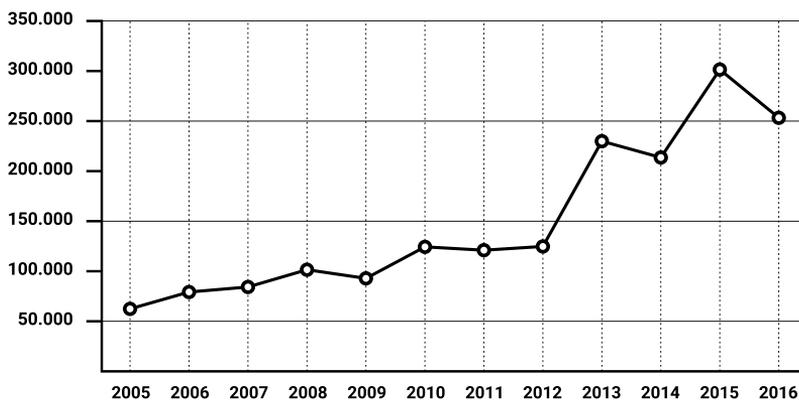
Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

### Gastos totales

Los gastos totales son aquellos en los que el departamento ha desembolsado para la ejecución de sus diferentes planes consignados en el plan de desarrollo territorial.

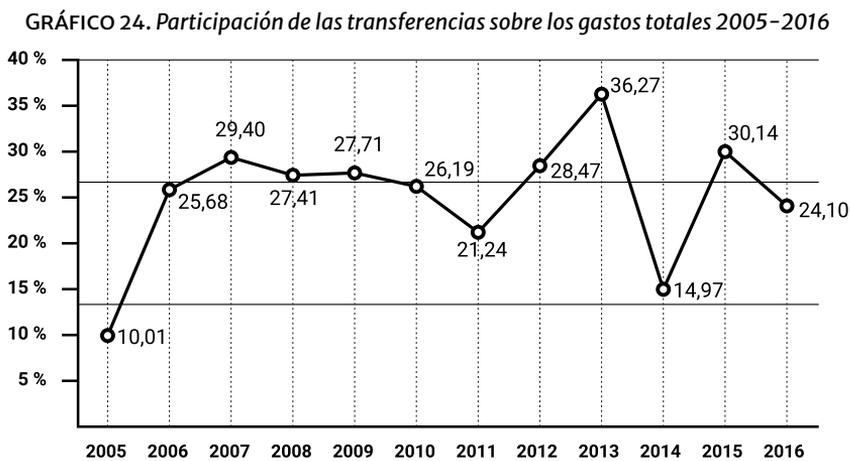
En la siguiente gráfica se puede observar el comportamiento de los gastos totales del departamento. En el año 2005 arranca con gastos por valor de \$62.491 millones, se puede decir que el rubro de los gastos totales que mayor participación tuvo en este año fue el gasto de personal (\$11.306 millones), seguido de los gastos generales \$2.566 millones y las transferencias \$ 6.253 millones. Estos gastos han crecido de manera sostenida durante todo el período de estudio, pero se debe decir que el rubro que más ha contribuido al crecimiento de estos gastos han sido los gastos por transferencias, los cuales han crecido de manera sostenida en los últimos años mostrando de esta manera la alta dependencia que tiene este departamento con las transferencias de la nación.

GRÁFICO 23. Gastos totales del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

En la siguiente gráfica se muestra el comportamiento de los gastos por transferencias que ha tenido el departamento durante el período de estudio. El año en el que se recibieron fuertemente las transferencias fue en el 2013, las cuales tuvieron una participación del 36,27% del total de gastos totales. Es válido indicar que todos los departamentos que se han tenido en cuenta para realizar el análisis han sido altamente dependientes de las transferencias de la nación, generando de esta manera, pereza fiscal y que estos no generen recursos propios.



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

En 2011, los gastos totales alcanzaron \$126.100 millones de pesos, distribuidos en gastos de inversión por \$61.061 millones, de funcionamiento del sector central por \$59.146 millones, gastos de funcionamiento de las Secretarías de Educación y Salud por \$658 millones y servicio de la deuda \$5.235 millones (DAF, 2011). Entre los años 2010 – 2011 los gastos totales cayeron 5%, reflejo de la disminución de los gastos de inversión (15%), los gastos de funcionamiento de las Secretarías de Salud y Educación (79%) que no alcanzó a ser compensada por el crecimiento de los gastos de funcionamiento del sector central (10%) y el servicio de la deuda (29%).

Al analizar la ejecución de gastos correspondientes en el período 2008 – 2011, debe resaltarse que en tanto los gastos de funcionamiento crecieron 9%, los gastos de inversión registraron una variación del 1% en términos reales, esto ha llamado la atención de las directivas por el desbordado incremento de los gastos de funcionamiento en detrimento de la inversión sectorial.

Los gastos de inversión ejecutados por la gobernación en 2011, alcanzaron \$61.061 millones compuestos de la siguiente forma: gastos operativos en sectores sociales 57%, formación bruta de capital 38% y financiación de acuerdo con la reestructuración de pasivos 5%. La variación negativa de 15% de la inversión total y, específicamente, de 27% en la formación bruta de capital, se explica en parte por el mayor valor de gastos de funcionamiento y por el mayor pago del servicio de la deuda.

El rubro que más representa dentro de la cuenta de gastos de inversión fue de gastos operativos en sectores sociales 57%, formación bruta de capital 38% y financiación de acuerdo a la reestructuración de pasivos 5%.

En 2012, los gastos totales alcanzaron \$135.915 millones, distribuidos en gastos de inversión por \$55.547 millones (41%), de funcionamiento del sector central por \$69.102 millones (51%), gastos de funcionamiento de las Secretarías de Educación y Salud por \$453 millones (0%) y servicio de la deuda \$10.813 millones (8%). En el año 2013, el gasto en ejecución por el departamento con diferentes recursos al SGR (Sistema General de Regalías), sumó \$244.730 millones con un crecimiento del 77% en términos reales realizados al año anterior, y de los cuales los compromisos destinados a funcionamiento representaron 30%, los de inversión 42% y el servicio de la deuda, el 28% restante.

Es importante aclarar que, dentro del funcionamiento están incluidas las transferencias a providencia, que equivalen al 20% de los ingresos de la gobernación, y en cuanto al servicio de la deuda la entidad registró el pago de bonos y cuotas partes pensionales realizadas con desarrollo de recursos del FONPET (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2012).

El comportamiento de los gastos de funcionamiento, los gastos de inversión y el servicio de la deuda entre los años 2012 y 2013 y la variación real, según la DAF, tuvieron una variación real del 4% entre los años 2012 – 2013.

Por su parte, los gastos de inversión tuvieron una variación real del 82%, y el gasto por el servicio de la deuda una variación real del 520%, la cual se explica por la alta variación de esta cuenta pasando de \$10.813 millones en el año 2012 a \$68.302 millones de pesos, esto último explica la variación tan alta en esta cuenta.

En los años 2013 – 2014, los gastos de funcionamiento crecieron 11% en comparación con los años 2012 – 2013, que crecieron 4%. Por su parte, el gasto de inversión cayó profundamente ubicándose de (16%) \$102.998 millones en 2013 a \$89.815 millones en 2014. Mientras que, la cuenta del servicio de la deuda quedó en 0 en el 2014.

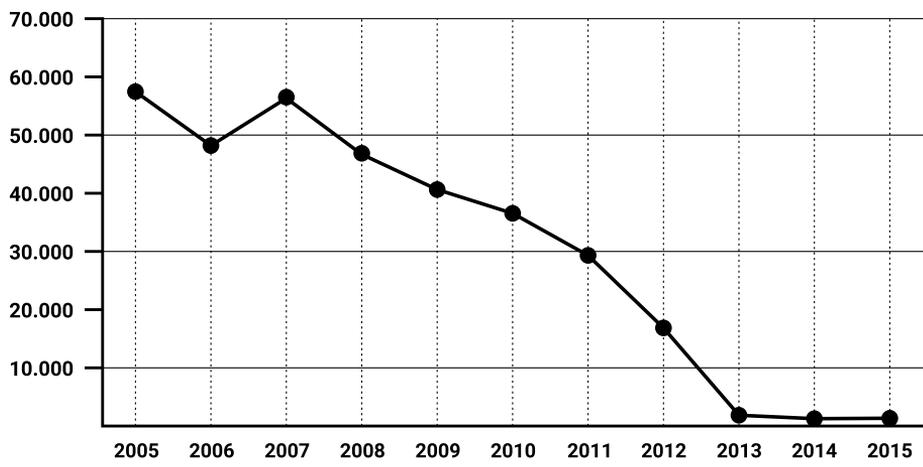
La administración departamental inició en 2001 un proceso de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999, acompañado de un programa de ajuste fiscal bajo el contexto de la Ley 617 de 2000. El acuerdo ha sufrido dos modificaciones: en 2007, la primera reforma fue dirigida a mejorar el perfil financiero de la deuda pública al eliminarse el mecanismo de indexación de intereses y reducirse en el tiempo el vencimiento de las obligaciones; la segunda, celebrada en agosto de 2009, tuvo por objeto mitigar el efecto del descenso de los recursos transferidos por la Ley 1a de 1972 sobre la estructura de financiación del gasto de funcionamiento, la incorporación de acreencias con entidades públicas (Findeter, Coralina y el Instituto de Seguro Social) y la reestructuración la deuda pública con la nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como consecuencia de la ejecución del acuerdo y sus reformas, el departamento ha venido consolidando su sostenibilidad fiscal, financiera e institucional, expresada en la recuperación de la capacidad autónoma de endeudamiento; canceló el 100% del pasivo no financiero que fue reestructurado en 2001; ha ajustado su estructura de gasto de funcionamiento por debajo de los límites legales y generado excedentes de ingresos propios que han contribuido al aumento de la formación bruta de capital fijo.

A continuación se muestra una gráfica que describe el comportamiento de la deuda pública del departamento. Como se puede observar, el comportamiento de la deuda pública del departamento de San Andrés y Providencia ha sido a la baja. En el año 2005, el valor de esta fue de \$57.670 millones, en el año 2006 cae (\$9.236 millones), en el 2007 aumenta ubicándose en \$56.755 millones, a partir de ahí empieza a descender la deuda pública. Este comportamiento se debe a que el departamento suscribió un proceso de reestructuración de la deuda pública teniendo en cuenta la Ley 550 de 2000.

La concentración de la deuda por entidad prestamista del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, al 31 de diciembre de 2010 era la siguiente: Banco de Occidente (15.1%, \$4.163 millones), Fiducor (12.0%, \$3.317 millones), Bancolombia (8.9%, \$2.447 millones) y nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (64.1%, \$17.711 millones).

GRÁFICO 25. Comportamiento de la deuda del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en el Aneco de Deuda de la Contraloría General de la República (2005-2016).

En el año 2013, el departamento realizó pagos de bonos pensionales por \$50.000 millones y sirvió de deuda financiera por \$18.302 millones, de los cuales \$13.520 millones se giraron al tesoro nacional, este prepago de la deuda con la nación permitió dar por terminado

y de manera anticipada y exitosamente el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 550 de 1999 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2013). Es así como este departamento logra salir de la deuda que tenía con entidades financieras en el país.

## **Finanzas públicas del departamento de Sucre 2005-2016**

### **Antecedentes**

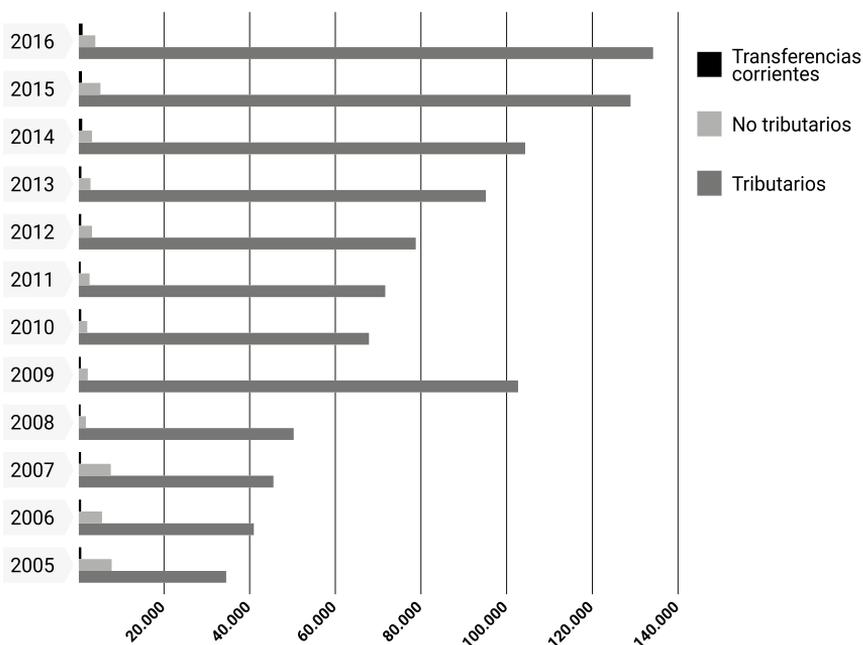
Durante los años 2005 a 2007, los ingresos del departamento de Sucre se comportaron de manera creciente: de \$239.192 millones en 2005 a \$268.112 millones en el 2007, creciendo 3.88% durante los tres primeros años de ese período. En el año 2008, el valor de los ingresos totales fue de \$284.082 millones, en comparación con el 2009, año en el cual el valor de los ingresos totales ascendió a \$405.049 millones. A partir de ahí, han ido subiendo de manera sostenida hasta llegar a su valor más alto según la información suministrada por las ejecuciones presupuestales del DNP.

En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento de los ingresos tributarios, los no tributarios y las transferencias corrientes. Los ingresos tributarios se comportaron de una manera constante durante los años 2005 – 2009, creciendo 24.5%, siendo el 2009 el año en que mayor recaudo de este impuesto se obtuvo (\$102.482 millones). En el año 2010 tuvo una caída del (33.45%), ubicando el recaudo en \$68.172 millones; a partir del año 2011 en adelante los ingresos se mejoraron notablemente y el crecimiento de estos fue de manera sostenida dentro del período de estudio.

Cabe resaltar que, estos valores han sido la información que esta entidad le entrega al DNP durante el período de estudio. Por otro lado, los ingresos no tributarios se comportaron de una manera volátil, debido a que en el año 2005 su recaudo fue \$8.150 millones y cayó (31.51%) ubicándose en \$5.582 millones. Entre los años 2008 – 2011 se mantuvo constante el recaudo de este tipo de ingresos provenientes de los ingresos no tributarios. En el año 2012 se recuperan ubicándose de \$3.318 millones a \$3.902 millones en 2016; solo en el año 2015 el recaudo de estos ingresos no tributarios fue diferente a los demás años (\$5.317 millones), siendo el valor más alto recaudado por este departamento en el período de estudio.

En cuanto a las transferencias corrientes, el departamento de Sucre no ha sido altamente dependiente de las transferencias de la nación. Entre los años 2005 – 2008, no se registró información referente a esta variable; a partir del año 2009 el valor de las transferencias era de \$133 millones, en adelante las transferencias experimentaron un crecimiento sostenido con pequeñas fluctuaciones a lo largo del período de estudio.

GRÁFICO 26. Ingresos del departamento de Sucre 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

Durante la vigencia del año 2011, el departamento recaudó ingresos por \$403.992 millones e incorporó recursos del balance, de vigencias anteriores principalmente, por \$55.405 millones, para una ejecución de rentas y recursos de capital por \$456.835 millones, que fue en términos reales 6% superior a la de 2010 (DAF, Minhacienda, 2011). Los ingresos tributarios crecieron 2% al pasar de \$68.172 millones a \$71.958 millones.

Entre los tributos más significativos, los de mejor comportamiento según el informe realizado por la DAF para el año 2011 fue la sobretasa a la gasolina con una variación real del 41%, seguida de las estampillas con un incremento del 16%. Por su parte, los impuestos más significativos para el departamento, se obtuvieron a partir de los ingresos que generan el consumo a los licores, cerveza y tabaco, que cayeron 2% en términos reales. El impuesto de registro aumentó 2% y el de vehículos automotores disminuyó 15%.

En la vigencia 2012, el departamento recaudó ingresos por \$428.911 millones e incorporó recursos de la cuenta de cofinanciación (recursos del balance) por \$20.187 millones para una ejecución presupuestal de ingresos y recursos de capital de \$449.099 millones, que representó el 90% del valor presupuestado y fue 4% inferior en términos reales a los ejecutados en 2011. Del total de los ingresos, \$21.372 fueron ejecutados sin situación de fondos. Los ingresos tributarios crecieron 7% real, jalonados por incrementos significativos en el impuesto al consumo de cerveza (8%), estampillas (20%), sobretasa

a la gasolina (23%), impuesto de registro (4%) y otros impuestos (16%). Lo anterior se debe en gran parte al mayor dinamismo en el impuesto al consumo de cerveza, aumentó en la contratación y en las acciones de fiscalización por parte del departamento y al auge en las obras de construcción en el territorio departamental.

En el año 2013, el departamento contó con ingresos por valor de \$722.487 millones, mostrando un aumento del 34% en términos reales, respecto a los recaudos en el año 2012; 86% provino de recaudos del año y 14% correspondió a recursos del balance acumulados a la vigencia anterior. El aumento de los ingresos ejecutados durante el año, en especial de los ingresos de capital, refleja el desahorro del FONPET orientado al pago de pasivo pensional causado en el sector educación y girado a favor del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. El descenso de los giros de regalías y compensaciones no afectó de forma significativa este rubro, pues durante 2012, del anterior sistema solo se habían recibido \$3.576 millones. Esto fue producto de la transición originada por la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías.

El comportamiento positivo en el recaudo de los ingresos tributarios fue explicado principalmente por los incrementos registrados en los rubros de estampillas, vehículos automotores, registro, anotación, y otros tributarios. La variación positiva en el recaudo de las estampillas obedeció a que la contratación en la vigencia 2013 fue mayor que en 2012, año en el cual el gobierno departamental preparó un plan de desarrollo para su período de gobierno; los puntos más representativos de dicho plan fueron a favor de las Universidades Públicas y del Hospital Universitario (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2013).

El incremento de los ingresos se justifica por los ingresos de capital que variaron significativamente (197%), en especial el reintegro de recursos del FONPET, al haberse cumplido los requisitos para la devolución de los excedentes luego de mantener las reservas equivalentes a más del 125% del pasivo pensional, así como el buen desempeño de algunos de los impuestos. Frente a la vigencia anterior, los ingresos tributarios mostraron un comportamiento positivo, explicado en buena medida por la puesta en marcha de acciones de fiscalización y cobro, algunas bajo tutela del programa coordinado de la Federación de Departamentos. De estas, se resaltan el incremento en los impuestos al consumo en el 14%, siendo el de los licores el de mayor crecimiento (15%), seguido por el de la cerveza (14%).

Durante la vigencia fiscal de 2015, el departamento de Sucre recaudó impuestos por valor de \$691.296 millones, e incorporó recursos del balance (de vigencias anteriores principalmente) por \$44.425 millones para una ejecución de rentas y recursos del capital por \$588.786 millones, equivalente al 102% del valor presupuestado. Esta ejecución representa un volumen de recursos menor en el 16% en términos reales frente al año anterior.

Del total de ingresos del 2015, \$134.280 millones (23%) fueron ingresos tributarios y no tributarios, \$376.539 millones (64%) transferencias y \$77.966 millones (13%) ingresos

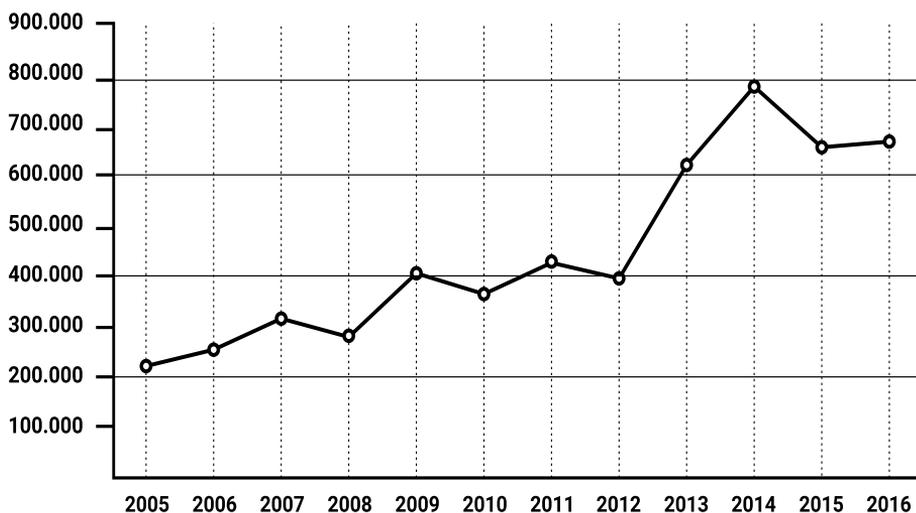
de capital. Se evidencia también un descenso del 2% de las transferencias durante el 2015, y se observa que estas asignaciones permanecieron constantes. La reducción en 2015 se originó en menores asignaciones del Sistema General de Participaciones, en especial en el área de salud, como parte de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, en donde el proceso de transformación de los subsidios de oferta estuvo orientado hacia mayores recursos del SGP – Prestación de Servicios a la Población para la categoría pobre no afiliada).

### Gastos totales

Los gastos totales del departamento de Sucre han tenido un crecimiento sostenido durante el período de estudio. Como se muestra en la siguiente gráfica, en el año 2005 el valor del gasto total fue de \$221.213 millones y los gastos de funcionamiento fueron de \$18.900 en este mismo año, lo anterior explica la razón por lo que el gasto total tuvo ese valor. A partir del año 2006, el gasto total empezó a aumentar hasta llegar a \$665.517 millones en 2016.

En la siguiente gráfica se hace una comparación de cada uno de los gastos por los cuales se conforman el gasto del departamento de Sucre. Las barras azules representan los gastos de funcionamiento, las naranjadas representan los servicios personales, las grises los gastos generales y las amarillas las transferencias. Como se puede evidenciar en la gráfica, el año 2009 fue un año en el que el gasto de funcionamiento alcanzó una cifra de \$66.259 millones.

GRÁFICO 27. Gastos totales del departamento de Sucre 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

El rubro que mayor participación tuvo dentro de este total fueron las transferencias, las cuales ascendieron a \$50.024 millones en comparación con el año 2008 en donde

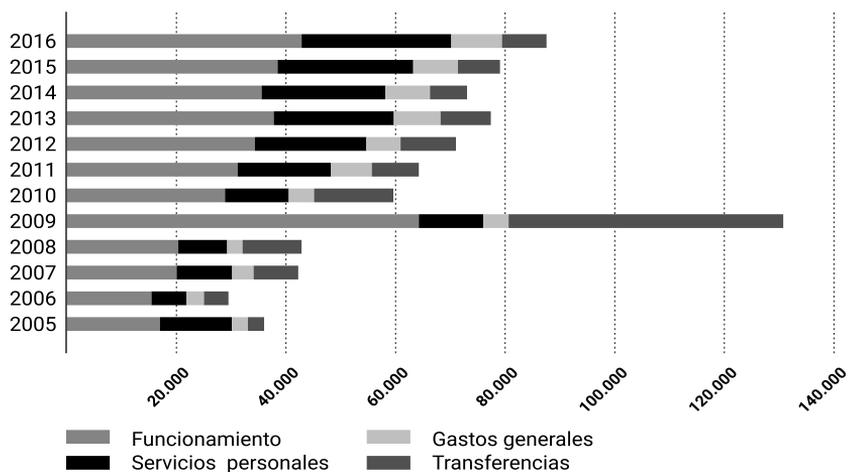
las transferencias en este mismo departamento fueron de \$10.745 millones. Según un informe realizado por la DAF para el año 2010, los compromisos de gasto del departamento ascendieron a \$363.149 millones, de los cuales el 90% se efectuaron en pagos (\$341.144 millones).

Estos gastos disminuyeron 13%, y se asignaron 7% para funcionamiento del sector central, 1% para gastos de funcionamiento de las Secretarías de Salud y Educación, y 92% para inversión. La caída de estos gastos se explica porque en la vigencia 2010, no se causaron gastos por servicios de la deuda ni se pagaron bonos pensionales, como ocurrió en la vigencia anterior, cuando se hicieron desahorros del FONPET superiores a \$39.000 millones para pagos de pasivos pensionales.

En el 2011 el departamento comprometió gastos por valor de \$456.863 millones, monto equivalente al 86% del presupuesto definitivo y 13% mayor en términos reales que el registrado en el 2010. La mayor participación en el total de gastos correspondió a los de inversión con el 92%, seguido por los de funcionamiento del sector central con el 6% y los de funcionamiento del sector salud y educación con el 2%.

Dentro de los gastos de funcionamiento causados en los sectores de salud y educación, autorizados por las normas vigentes para ser financiados con la cuota de administración del Sistema General de Participaciones del sector educación y rentas cedidas en el sector salud, el rubro de gastos de personal tuvo mayor participación (47%), y aumentó un 1% seguido de las transferencias (33%) que cayeron 13%; los gastos generales representaron el 19% y aumentaron 5%. La entidad territorial no reportó gastos asociados a la operación, producción y comercialización.

GRÁFICO 28. Comportamiento histórico de los gastos totales del departamento de Sucre 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales DNP (2005-2016).

En transferencias, el departamento ejecutó mesadas pensionales (\$1.253 millones) y sentencias y conciliaciones (\$55 millones). Comparado con 2010, este tipo de gasto presenta una disminución real del 13%, originado en pagos por concepto de sentencias y aportes al FONPET (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2011). Los gastos de inversión aumentaron 14%, variación que se explica por la normalización en la disponibilidad de los ingresos corrientes con destinación específica en ocasión de la suscripción del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. Del total de la inversión, el 80% correspondió a gastos operativos en sectores sociales.

En el año 2012 los compromisos del departamento de Sucre ascendieron a \$394.716 millones, equivalentes al 80% del presupuesto aprobado. En términos reales, disminuyeron 10% y se asignaron 8% para funcionamiento de la administración central, 2% para el funcionamiento de las Secretarías de Salud y Educación, que disminuyeron en 11% y 12% respectivamente. Al analizar los gastos de funcionamiento se evidencia un crecimiento del 13% real, reflejo del aumento presentado en los gastos de personal (16%) y en las transferencias (13%). Dentro de los gastos de funcionamiento, los de personal representaron el 47%, seguido por las transferencias con el 33% y los gastos generales con el 18%.

La caída de la inversión total fue del 11% en términos reales, explicada por los descensos en los tres componentes principales. Las mayores se aprecian en la ejecución del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos (53%) y la formación bruta de capital fijo (47%). Dentro de los gastos de inversión, el 89% correspondió a gastos operativos en sectores sociales, que incluyen la remuneración al trabajo, prestaciones sociales, subsidios en los sectores de salud y educación, el 6% para la formación bruta de capital fijo y el déficit fiscal, o la ejecución de los acuerdos de reestructuración con el 6%.

En el año 2012 los gastos operativos en sectores sociales fueron de \$318.278 millones y la formación bruta de capital fijo en el año 2012 fue de \$20.206 millones (6%).

Por otro lado, el gasto en ejecución por el departamento sumó \$530.987 millones con un crecimiento del 32% en términos reales frente a los realizados el año anterior, los compromisos destinados a inversión representaron 92%, los de funcionamiento y el servicio de la deuda el 7% restante. La inversión lideró la expansión al crecer 34%, seguida del gasto de funcionamiento que aumentó 7%.

Los nuevos compromisos de inversión en 2013, financiados con recursos diferentes al SGR, crecieron 36% en términos reales frente a 2012, mientras que los cubiertos con el SGR aumentaron 100%, de manera que conjuntamente crecieron 59% llegando a \$579.819 millones. Por sectores, los mayores crecimientos ocurrieron en otros sectores y en los destinados al pago de déficit de vigencias anteriores, seguido por salud, educación y agua potable. En contraste, las inversiones con recursos diferentes al SGR destinados al sector de vías cayeron notablemente.

El gasto ejecutado por el departamento durante el 2014, con recursos diferentes al SGR, sumó \$583.697 millones equivalente al 92% del presupuesto aprobado para esta vigencia.

Mostró un crecimiento del 6% frente al realizado el año anterior; los compromisos destinados a inversión representaron 93%, los de funcionamiento el 6% y el servicio de la deuda el 1%, siendo los primeros los que jalónaron la expansión al aumentar en más de \$50.000 millones, justo con el servicio de la deuda que prácticamente se duplicó. Entre otras cosas, el gasto de funcionamiento disminuyó el 10% (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2014).

El gasto ejecutado por el departamento durante el año 2015 con recursos diferentes al SGR sumó \$523.093 millones, equivalente al 91% de lo presupuestado. En términos reales mostró un descenso del 16% frente al realizado el año anterior; los compromisos destinados a inversión continúan representando el 91%, los de funcionamiento el 8% y el servicio de la deuda el 1%. Frente a las metas de ejecución, se observó que los gastos de inversión presentaron el indicador más bajo (del 90%) frente al presupuesto definitivo. Los sectores con ejecución superior al 95% fueron transporte, educación, agropecuario y medio ambiente. Entre tanto, los de ejecución por debajo del 55% fueron fortalecimiento institucional y atención a grupos vulnerables. Los compromisos de inversión en 2015 financiados con recursos diferentes al SGR decrecieron 18% en términos reales frente a 2014, reflejo de caídas importantes en el sector inversión en el sector de vías y menores compromisos financiados con ingresos corrientes de libre destinación derivados de la ejecución de acuerdo de reestructuración, dado el nivel de avance del saneamiento fiscal.

### **Deuda pública**

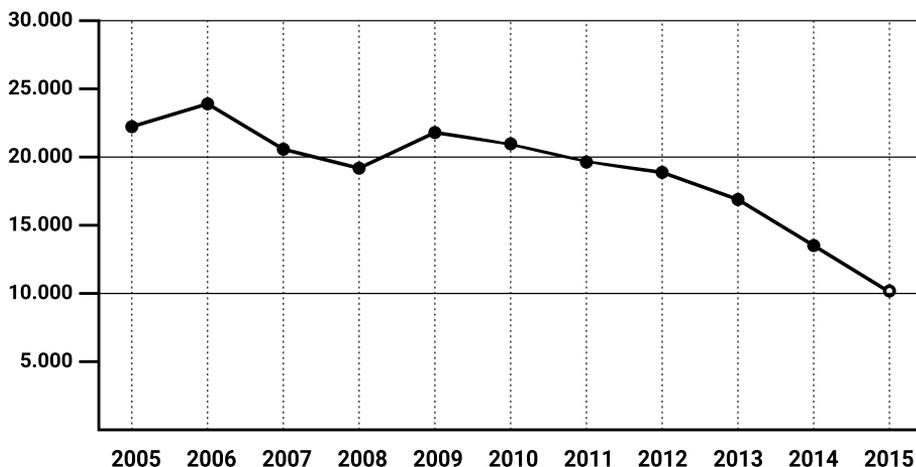
Los informes de viabilidad fiscal del departamento durante el período 2000 – 2006 mostraron que la entidad experimentó mejoría en sus finanzas, manifestada a través de la generación de ahorro corriente, superávit total y aumento primario de la inversión y recuperación de la capacidad de endeudamiento dentro del marco del cumplimiento de los límites de gasto previstos en la Ley 617 de 2000.

Durante los tres años siguientes, la estructura financiera del departamento mostró un sensible deterioro, reflejado principalmente en resultados negativos (déficit total, primario y presupuestal) durante el 2007, y si bien el ejercicio fiscal de las vigencias 2008 y 2009 terminó con resultados positivos en ellos no se reflejó la causación de las obligaciones derivadas de la prestación de servicios de salud de mediana y alta complejidad a la población pobre no asegurada y las acciones no POS-S a los afiliados al régimen subsidiado (sin contrato), así como los embargos ordenados; de esta manera, los resultados no fueron consistentes frente al monto de pasivos acumulados y el grado de judicialización, situación que llevó al departamento a iniciar la promoción del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en octubre de 2009 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2010).

En la siguiente gráfica se muestra la evolución de la deuda pública del departamento de Sucre desde el año 2005 hasta el 2015. En el año 2006, en comparación con el año 2005, la deuda del departamento creció \$1.645 millones (7.4%). Desde el 2006 hasta el 2009 este rubro tuvo volatilidades muy pequeñas, solo a partir del año 2010 la deuda empezó

a descender de manera muy marcada como se muestra la gráfica. Al final del año 2010, el saldo de la deuda pública descendió a \$20.932 millones, razón por la cual durante el año 2010 se adelantó la negociación y la suscripción del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en el cual se negociaron las condiciones de las operaciones de crédito público.

GRÁFICO 29. Comportamiento histórico de la deuda pública del departamento de Sucre 2005–2016



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo de la Deuda de la Contraloría General de la República (2005–2016).

En el año 2011 el departamento no atendió el pago de bonos pensionales, ni efectuó amortizaciones a la deuda financiera. El perfil de las amortizaciones pone en evidencia que el 58% de los vencimientos se concentra entre los años 2016 y 2018.

Al cierre del año 2013, el saldo de la deuda del departamento ascendió a \$18.346 millones. De este valor, \$16.398 millones correspondieron a créditos vigentes de la banca comercial (interna) y \$1.948 millones al saldo del crédito asignado por la nación para la financiación del Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de la Red de Servicios de Salud. Este último tiene carácter de condonable, tanto para la amortización al capital como para el pago de intereses, siempre y cuando se cumpla con los compromisos adquiridos en el respectivo contrato de préstamo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2013).

A diciembre de 2014, el departamento reportó deuda pública con saldo por \$13.226 millones reflejando una disminución del 19% frente al reporte certificado de 2013. El departamento aún tiene un saldo de \$1.095 millones correspondientes al crédito condonable otorgado por la nación para la financiación del Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Red Hospitalaria Pública adquirido en el año 2004, ya que durante el 2014 se adelantó la condonación de \$548 millones por cumplimiento de los compromisos adquiridos en dicho programa (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2014).

A diciembre de 2015, el departamento reportó deuda pública con saldo por \$8.740 millones, reflejando una disminución del 57% frente al reporte certificado en 2012. Durante el período

se efectuaron amortizaciones por \$4.983 millones de conformidad con los términos acordados en la cláusula 13 del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, que contempla un plazo de nueve años con período de gracias de tres años y costo 0% (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2015).

A junio de 2016, el departamento de Sucre presenta saldos con entidades financieras por \$5.209 millones, durante el período se efectuaron amortizaciones por \$2.983 millones de conformidad con los términos acordados en la cláusula del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF, 2016).



## ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA COSTA CARIBE COLOMBIANA

En esta sección se realizará un análisis de cada uno de los indicadores que componen el Índice de Desempeño Fiscal durante el período 2005–2016. Según la Contaduría General de la Nación (CGN) para la vigencia fiscal de 2018, los departamentos de la Costa Caribe colombiana se encuentran categorizados teniendo en cuenta la población del DANE y los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD). Los departamentos de Atlántico y Bolívar se encuentran ubicados en la categoría 1, los departamentos de César, Córdoba y Magdalena se encuentran ubicados en la categoría 2, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y el departamento de Sucre en la categoría 3 y el departamento de La Guajira se ubica en la categoría 4 (Contaduría General de la Nación, 2020).

TABLA 2. *Censo poblacional de la Región Caribe*

Código departamento	Departamento	Total personas general	Personas Activas BDUA	Diferencia con respecto al CNPV 2018
08	Atlántico	2,342,265	2.467.897	125.632
13	Bolívar	1,909,460	2.084.376	174.916
20	Cesar	1.098,577	1.148.020	49.443
23	Córdoba	1.555.596	1.642.032	86.436
44	La Guajira	825.364	866.482	41.478
47	Magdalena	1,263,788	1.304.478	40.690
70	Sucre	864,036	933.337	69.301

Nota. Adaptado de Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y desafíos socioeconómicos para la región Caribe. Fuente: DANE, (2018). URL: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/presentaciones-territorio/080819-CNPV-presentacion-RegionCaribe.pdf>

Según esta categorización, los departamentos deben cumplir con lo estipulado en la Ley 617 de 2000, teniendo en cuenta los ICLD de cada uno de los departamentos.

### Indicador de la Autofinanciación de los Gastos de Funcionamiento

Según el artículo 4 de la Ley 617 de 2000, el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrá superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

TABLA 3. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos

Categoría	Límite
Especial	50 %
Primera	55 %
Segunda	60 %
Tercera y Cuarta	70 %

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 617 de 2000, Art. 4, Cap. 2.

Teniendo en cuenta la información anterior, en la gráfica siguiente se observa el comportamiento del primer indicador del IDF llamado ingresos corrientes destinados a funcionamiento.

El departamento del Atlántico durante el período de análisis, teniendo en cuenta que la CGN (Contaduría General de la Nación) lo califica en la categoría la categoría 1, tuvo un buen manejo en este indicador, pasando de 52,6% en el año 2005 a 40,20% en el año 2016. El año en que este indicador logró igualar el umbral establecido por el DNP fue en el año 2008.

En ese orden de ideas, el departamento de Bolívar, el cual según la categorización departamental establecida por la CGN se encuentra en la categoría uno, se ubicó en un valor de 59,09% en promedio con respecto al indicador de autofinanciación de los gastos de funcionamiento.

Entre los años 2013 y 2014 el valor de este indicador fue de 61,58% y 71,66% respectivamente, superando el límite de GF autorizados por la Ley 617 de 2000.

En el caso del departamento de Córdoba, según lo establecido en la Ley 617 de 2000, sus gastos de funcionamiento no pueden superar a los ICLD en el 60% teniendo en cuenta la categoría en la que se encuentra a 2018. En promedio, este indicador fue de 55,53%, y solo en los años 2005 y 2009 representaron un valor de 59,7% y 60,00% respectivamente, pudiéndose evidenciar, de esta manera, el compromiso de la administración departamental en lograr que los GF no pasen el límite establecido por la Ley 617 de 2000. Al igual que el

departamento de Córdoba, los del Cesar y Magdalena se encuentra en la categoría 2, según la clasificación de 2018.

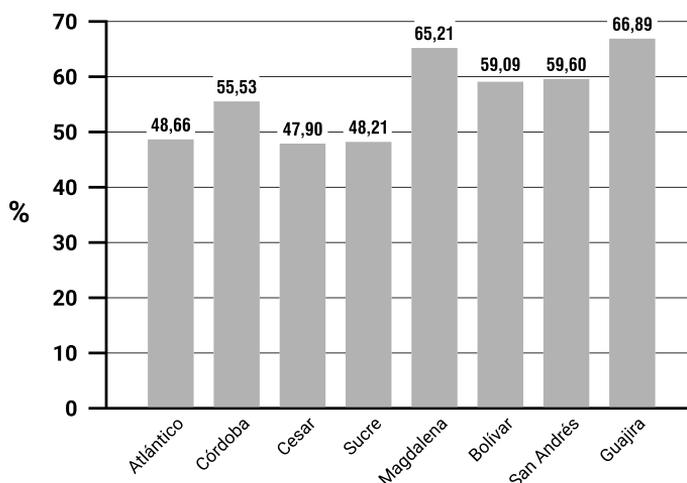
El departamento del Cesar durante el período de estudio, tuvo un comportamiento relativamente bueno con respecto al manejo del indicador, pasando de 40,3% en el año 2005 a 47,20% en 2016. Solo en el año 2013 este indicador alcanzó los 55,74%, lo cual muestra que los gastos de funcionamiento fueron mayores a los ICLD declarados para esta vigencia fiscal.

Por su parte, el departamento del Magdalena, durante el período de estudio superó el límite establecido por la ley teniendo en cuenta su categoría (65,21%), cabe aclarar que, este indicador mide que tan eficiente fue la administración de una entidad territorial en administrar sus ICLD con respecto a los GF. De esta manera, se puede evidenciar que la administración del Magdalena durante el período de estudio, no fue lo suficientemente eficiente a la hora de manejar los recursos de los ICLD.

En este orden de ideas, le sigue el departamento de Sucre y San Andrés, Providencia y Santa Catalina, los cuales se encuentran según la categorización de la CGN en 3, con un límite de autofinanciación de los gastos de funcionamiento del 70%.

Durante el período de estudio se presentaron en promedio unos valores en dicho indicador de 48,21% y 59,60%, respectivamente. Es importante mencionar que, en el año 2008, el departamento de San Andrés tocó el máximo de su valor estipulado según su categoría en este indicador, pero en el año siguiente bajó a 64,00%, cifra importante en cuanto a la gestión de este indicador tan importante dentro del análisis.

GRÁFICO 30. Promedio de la autofinanciación de los gastos de funcionamiento de los departamentos de la Costa Caribe 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005-2016).

El departamento de La Guajira, según la categorización hecha por la CGN, ocupó la categoría 4, esto significa que su indicador de la autofinanciación de los gastos de funcionamiento no puede superar el 70% de sus ICLD; la gráfica muestra que dentro de los departamentos de la Costa Caribe es el departamento que mayor valor presentó en la ejecución de este indicador en el período de estudio. Los años que mayor valor presentó este indicador fueron 2007, 2008 y 2013, los cuales tuvieron valores de 71,8%, 85,00% y 81,51%, respectivamente.

Es importante aclarar que, estos valores fueron tomados de la página del DNP, que es la entidad encargada de recopilar esta información a nivel nacional, de allí que tanto los departamentos como los municipios de todo el territorio nacional deben rendir información a este máximo ente.

Se puede evidenciar que, durante el período de estudio todos los departamentos tuvieron una buena gestión de los recursos con los que se compone este indicador, a pesar de que en algún momento del análisis presentaron valores por encima de lo establecido, teniendo en cuenta su categoría.

### **Indicador de la Magnitud de la Deuda**

Este indicador muestra la capacidad de pago de un ente territorial, la cual es medida por los indicadores de solvencia y sostenibilidad. Entendida esta como el flujo de ahorro operacional que permite pagar cumplidamente la deuda en todos los años; este parámetro se mide a través de los indicadores de solvencia y sostenibilidad establecidos en la Ley 617 de 2000.

Se observa en la gráfica siguiente, el comportamiento de la deuda de los departamentos utilizados para el buen funcionamiento de la misma. La Ley 358 de 1997, en su capítulo 1, establece que cada una de las entidades territoriales no podrán exceder la capacidad de pago. Se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

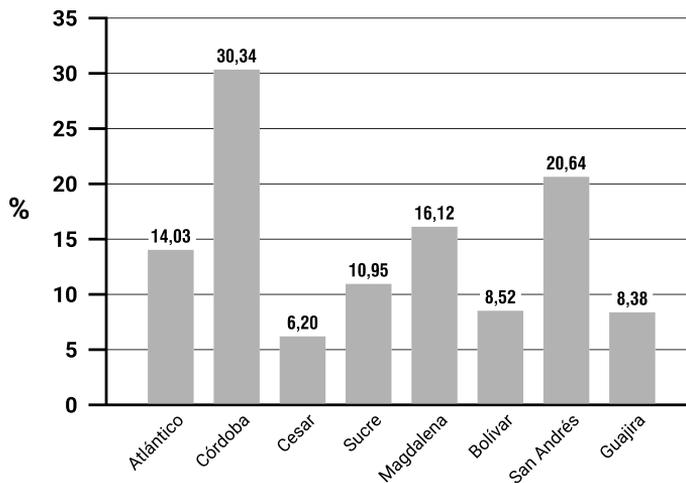
Se espera que este indicador sea menor que el 80%, es decir, que los créditos adeudados no superen el 80% de lo que se tiene para respaldarlos. Ello exige que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos, tal y como lo señala la Ley 358 de 1997 (Departamento Nacional de Planeación, 2005).

En términos generales, se puede observar según la gráfica que los departamentos en estudio han tenido un manejo aceptable de la deuda durante el período de estudio. El departamento de Córdoba en promedio tuvo un resultado de 30,34% en el período de estudio. En el año 2007, el departamento presentó un porcentaje de magnitud de la deuda superior a lo autorizado por la Ley: 112,7%, porcentaje demasiado alto para el manejo de la deuda en este departamento; es por esto que el departamento inició su proceso de

reestructuración de pasivos para poder hacerle frente a este indicador tan alto que estaba afectando la capacidad de endeudamiento del mismo.

A partir de ahí este indicador empezó a bajar considerablemente hasta llegar al 9,89% en el año 2016. Por su parte, el departamento del Atlántico tuvo un buen comportamiento de este indicador pasando de 25,9% en el año 2005 a 6,53% en 2016. En promedio, este indicador tuvo un comportamiento relativamente estable según la información que se extrajo de los indicadores financieros que componen al IDF.

GRÁFICO 31. Promedio de la magnitud de la deuda de los departamentos de la Costa Caribe colombiana 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005-2016).

En ese orden de ideas, el departamento del Cesar tuvo un comportamiento bastante estable que no superó el 80% establecido en la ley. El nivel más alto que alcanzó este indicador en este período de estudio fue en el año 2008, el cual fue de 21,68%. El departamento de Sucre en promedio tuvo un resultado de 10,95%, resultado muy bueno durante el período de estudio; en el año 2008 el valor de este indicador fue de 64,13%, el valor más alto registrado en este indicador. El departamento del Magdalena, en promedio tuvo un comportamiento bastante volátil, pasando de 59,65% en el año 2008 a 3,57% en el año 2011. Por otro lado, el departamento de Bolívar en el período de estudio tuvo un comportamiento estable en cuanto a este indicador; solo en el año 2008 tuvo un valor de 29,19%, a partir de ahí empezó a disminuir su resultado.

San Andrés y La Guajira por su parte mostraron la administración de este indicador. El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina registró un resultado de 53,8% en el año 2005, en el año 2006 fue de 40,5%, pero a partir del año 2010 el valor de este indicador empezó a disminuir. En el año 2016 no se registró valor correspondiente a este indicador. La

Guajira por su parte, es un departamento que en cuanto a la magnitud de la deuda presentó unos indicadores muy bajos durante el período de estudio, en promedio el valor de este indicador fue de 8,38%, presentado el valor más alto durante el período de estudio 46,40%.

### **Indicador de la Dependencia de las Transferencias de la Nación**

La dependencia de las transferencias mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación; es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Un indicador por encima del 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos, principalmente, con recursos de transferencias de la nación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede observar en la siguiente gráfica que los departamentos de la Región Caribe colombiana superan en promedio el porcentaje autorizado del 60%; solo el departamento del Atlántico logró ubicarse en promedio por debajo del valor autorizado 43,05%.

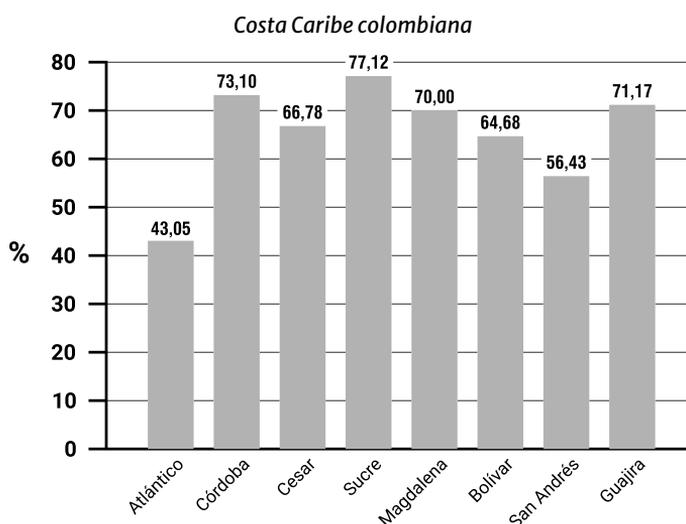
Atlántico es el departamento de la Región Caribe con menos dependencia de las transferencias de la nación; solo en el 2014, el valor de las transferencias superó el 50% ubicándose en 51,51%. El departamento de Córdoba durante el período de estudio 2005–2016, presentó unos niveles elevados de las transferencias de la nación superando el porcentaje autorizado del 60%; en promedio, el valor de las transferencias de este departamento fue de 73,18%, siendo el año 2014 el año en el que se presentó un elevado índice de transferencias de la nación: 83,88%, el valor más alto registrado por el departamento dentro del período de estudio.

Los departamentos del Cesar y Bolívar presentaron en promedio un elevado porcentaje de las transferencias de la nación: 66,78% y 64,68%, respectivamente, dentro del período de estudio. En el año 2014 el porcentaje de dependencia de las transferencias de la nación para el departamento del Cesar ascendió a los 87,30% y para el departamento de Bolívar a 72,76% en el año 2013.

Los departamentos de Sucre, del Magdalena y de La Guajira presentaron en promedio elevados porcentaje del indicador transferencias de la Nación: 77,12%, 70,08% y 71,17%, respectivamente, durante el período 2005–2016.

Por último, tenemos al departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el cual durante el período de estudio presentó en promedio un porcentaje del 56,43%, siendo los años 2005 y 2015 en los que se presentó un mayor valor de estas transferencias: 65,2% y 59,11%, respectivamente.

GRÁFICO 32. Promedio de la dependencia de las transferencias de la nación de los departamentos de la



Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005–2016).

Es así como se pone en evidencia que los departamentos con altos porcentajes de los ingresos que corresponden a las transferencias son el departamento de Sucre con 77,12%, le sigue el departamento de Córdoba con un porcentaje del 73,18%, el departamento de La Guajira con un 71,17% y el del Magdalena con 70,08% durante el período de estudio 2005–2016.

Es así como a partir de los resultados de este indicador financiero, podemos afirmar que las transferencias hacia los departamentos de la Costa Caribe colombiana se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial, debido a que son porcentajes que superan el umbral establecido del 60%.

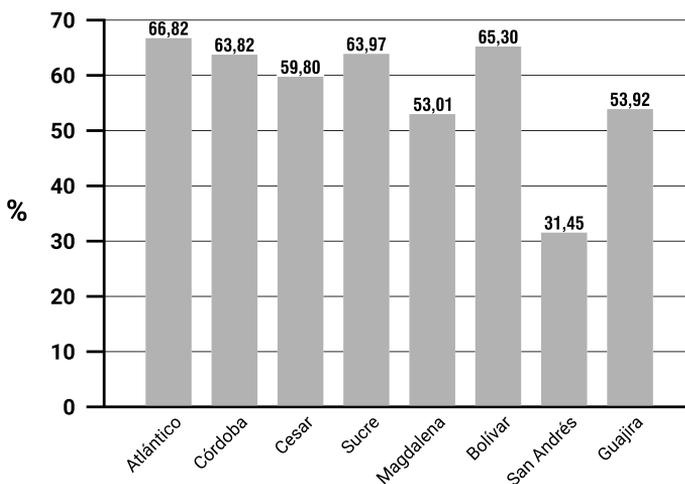
Se puede concluir que, a excepción del departamento del Atlántico, todos los demás departamentos de la Costa Caribe colombiana son altamente dependientes de las transferencias de la nación.

### **Indicador de Generación de Recursos Propios**

Como complemento al indicador anterior se establece el de generación de los ingresos propios, es decir, el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de los recursos. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones por financiar sus planes de desarrollo. Se espera que las entidades territoriales aprovechen su capacidad fiscal plenamente para garantizar recursos complementarios a las transferencias, que contribuyan a financiar el gasto relacionado con el cumplimiento de sus competencias. El indicador se incluye para valorar el esfuerzo hecho por las entidades territoriales de generar rentas propias, pues el solo indicador de transferencias dejaría incompleto el análisis.

Como se muestra en la siguiente gráfica, el departamento que mayor promedio presentó en la generación de los recursos propios fue el departamento del Atlántico, que en promedio generó un valor del 66,82% durante el período de análisis. Los años en los que se presentó mayor generación de recursos propios fueron el año 2010, en el cual este indicador fue del 100% de sus ingresos totales, y en el año 2013 con 80,40%. Teniendo en cuenta la información anterior, se puede decir que el departamento del Atlántico se ha esforzado fiscalmente para generar sus recursos propios y de esta manera poder financiar sus planes de desarrollo.

**GRÁFICO 33. Promedio de los recursos propios de los departamentos de la Costa Caribe colombiana 2005-2016**



Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005-2016).

Lo anterior tiene mucha relación con el resultado que arrojó el indicador de dependencia de las transferencias, ya que este departamento mostró una baja dependencia de las transferencias de la nación para realizar un gran esfuerzo fiscal en la generación de sus recursos propios. Cabe anotar que, en los últimos años el gran avance que ha tenido el departamento del Atlántico se debe principalmente a que es un departamento que sí reinvierte el dinero en pro de su desarrollo.

En este orden le sigue el departamento de Bolívar, el cual presentó en promedio, durante el período de estudio, 65,30%, mostrando de esta manera que es un departamento que gracias a su estructura empresarial es capaz de generar recursos propios que le permitan cumplir con sus metas establecidas en el plan de desarrollo.

Durante el período de estudio, según los datos suministrados por el DNP, el departamento de Bolívar del año 2005 al 2009 presentó una baja generación de recursos propios, pasando de 25,2% en 2005 a 28,39% en el 2009; a partir del año 2010, el valor de este indicador

fue de 100% para este año, a partir de aquí el departamento se esforzó fiscalmente en la generación de recursos propios, ubicándose de 94,11% en 2011 a 91,40% en el 2016.

Esta información guarda relación con el indicador anterior en el que se mostraba cuán dependientes son los departamentos de las transferencias de la nación, y se encontró que el departamento de Bolívar en promedio presentó un valor del 64,68%. A pesar de que este departamento presentó una relativa dependencia de las transferencias de la nación, cabe resaltar que, es un departamento que se preocupa por gestionar recursos propios que le permitan cumplir con las metas establecidas en sus planes de desarrollo.

El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, durante la primera mitad del período de análisis, presentó una baja generación de recursos propios, de 25,0% en el año 2005 a 20,75% en el año 2009. A partir del año 2010, este departamento se empieza a preocupar por generar más ingresos propios que le permitan gestionar las actividades consignadas en el Plan de Desarrollo del Departamento. En el año 2010, el valor de la generación de los recursos propios fue de 61,5% y en el año 2016 fue de 24,06%. Este departamento también hizo un esfuerzo fiscal por generar recursos propios que le ayuden a que sea menos dependiente de las transferencias de la nación.

En conclusión, se puede decir que este indicador es el complemento de los ingresos que corresponden a las transferencias, porque a partir de este indicador se puede inferir cómo será el desarrollo de cada uno de los departamentos que se han tenido en cuenta para el análisis.

### **Indicador de la magnitud del ahorro**

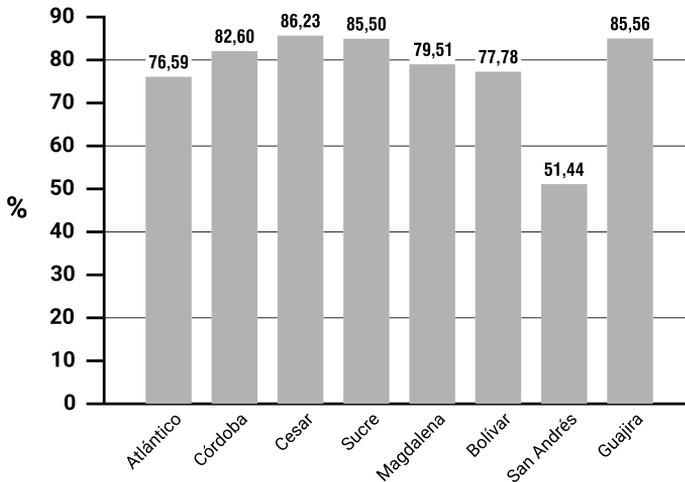
El indicador de magnitud de la inversión pública permite cuantificar el grado de inversión efectuado por la entidad territorial, respecto del gasto total. Se espera que este indicador sea superior al 50%, lo que significa que más de la mitad del gasto se está destinando a la inversión.

En un sentido más amplio, la inversión pública comprende tanto los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico de dominio público destinado a la prestación de servicios sociales –por ejemplo: hospitales, escuelas y vivienda–, así como el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano –por ejemplo: educación, capacitación, nutrición, etc.–. Es importante aclarar que, el concepto de inversión social se diferencia del usado para inversión de las cuentas nacionales, en el cual se incluyen los gastos en capital humano que, al igual que los gastos en capital físico, mejoran o incrementan la capacidad de producción o de prestación de servicios de la economía (Departamento Nacional de Planeación, 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se muestra una gráfica en la cual se muestra el promedio de la magnitud de la inversión en el período de estudio 2005–2016. Teniendo

en cuenta esos años, el departamento del Cesar fue el que más destinó parte de sus gastos a la inversión pública (86,23%), en este orden le siguen los departamentos de La Guajira 85,56%, Sucre 85,50%, Córdoba (82,60%), Bolívar 77,78%, Atlántico 76,59% y San Andrés 51,44%; en la gráfica se puede ver que cada uno de los departamentos de la Costa Caribe colombiana superaron los porcentajes establecidos del 50%, sólo el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tuvo un porcentaje en el umbral establecido (51,44%).

GRÁFICO 34. Promedio de la magnitud de la inversión de los departamentos de la Costa Caribe colombiana 2005-2016



Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal - DNP.

De esta manera, se puede entender que estos departamentos sí tuvieron inversión en salud, educación y obras públicas. Es importante resaltar que, la inversión pública comprende tanto los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico de dominio público, destinado a la prestación de servicios sociales, por ejemplo: hospitales, escuelas y viviendas. Se puede evidenciar que, según los datos del indicador de la magnitud de la inversión sí se está realizando una inversión en los departamentos de la Costa Caribe colombiana.

### Indicador de la capacidad de ahorro

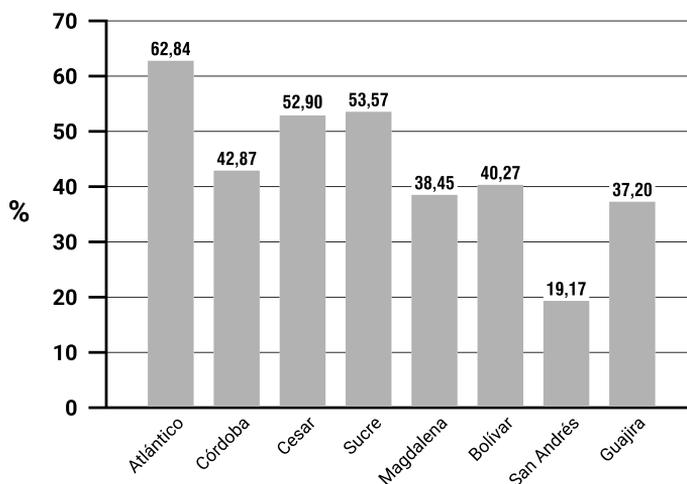
Este indicador es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Este indicador es una medida de solvencia que tienen las entidades territoriales para generar excedentes propios que se destinen a la inversión, complementariamente al uso de las transferencias de la nación y las regalías. Se espera que este indicador sea positivo, es decir que las entidades generen ahorro.

De acuerdo con la información anterior, a continuación se describe el comportamiento de este indicador en los ocho departamentos de la Costa Caribe colombiana. El departamento del Atlántico, durante el período de estudio, tuvo un comportamiento muy positivo en la generación de ahorro, indicador que mide la solvencia de este departamento. En promedio el valor de este indicador fue de 62,84%, siendo los años 2007 y 2014 los que generaron mayor ahorro: 84,6% y 68,66%, respectivamente.

En este orden le sigue el departamento de Sucre, el cual durante el período de estudio tuvo en el año 2007 un 81,3% del ahorro realizado, pero en el año 2011 este indicador arrojó un valor negativo: -17,69%, mostrando de esta manera que en esta vigencia fiscal hubo más gastos que ingresos; pero a partir del año 2012 este indicador se empezó a recuperar hasta llegar a 67,77% cayendo luego a 2,24%. A pesar de este valor, el departamento siguió mostrando que puede generar ahorro si mantiene sus ingresos mayores que los gastos.

El departamento del Cesar durante el período de estudio presentó un comportamiento relativamente estable en cuanto a la generación ahorro. En el año 2007 este indicador se ubicó en 74,2%, el cual fue el mejor porcentaje que el departamento logró generar, ya que a partir de ahí la generación de ahorro descendió notablemente pero aun así sigue generando ahorro, indicador que será de gran importancia para poder calificar a este departamento. Y por último tenemos al departamento de San Andrés, el cual, según los datos del DNP, en promedio logró tener un valor de 19,17%, este valor tan bajo se encuentra quizá sustentado en el hecho de que para esos años iniciales del periodo de estudio no se cuenta con la información suficiente para elaborar un resultado preciso de ofrecer a la población de ese departamento. En el año 2016, el valor de este indicador fue de 50,35%. Los años en los cuales se presentó este indicador fueron con valores enteros, pasando de 34,56% en el año 2013, luego se recupera, vuelve a caer para posteriormente recuperarse, como se puede observar en 2016.

GRÁFICO 35. Promedio de la capacidad de ahorro de los departamentos de la Costa Caribe 2005–2016



Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005–2016).

Al respecto, podemos decir que estos departamentos para ser autosostenibles deben ser entidades territoriales que generen resultados, es decir aporten desarrollo a sus municipios que tanto lo necesitan, y poder de esta manera contribuir con la población de Bolívar, Atlántico y todos los demás.

Teniendo en cuenta la información anterior, a continuación se presenta el IDF de los departamentos de la Costa Caribe colombiana desde el año 2005–2016.

**TABLA 4. Comportamiento histórico del índice de desempeño fiscal de los departamentos de la Costa colombiana 2005–2016**

Departamentos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio 2005-2016
Atlántico	71,05	71,25	74,5	72,69	66,68	81,53	78,33	76,98	77,54	80,13	79,22	79,99	75,83
Córdoba	69,49	70,19	71,5	66,82	61,75	77,03	75,30	76,34	76,96	78,30	79,10	79,87	73,55
Cesar	66,81	66,40	67,8	64,96	56,48	76,38	73,33	75,83	74,81	75,66	77,34	76,91	71,06
Sucre	63,58	62,99	62,5	57,53	55,57	76,01	72,16	74,05	74,68	74,70	76,54	75,72	68,84
Magdalena	62,12	60,38	53,4	55,00	52,77	73,60	69,35	73,30	74,29	69,44	75,07	73,12	65,98
Bolívar	61,97	53,75	58,5	51,13	51,68	71,45	64,12	68,92	73,35	62,48	70,79	71,56	63,33
San Andrés	53,61	45,94	46,4	46,18	48,91	63,36	57,40	55,62	52,42	59,90	52,40	63,05	53,76
Guajira	66,18	63,73	68,3	47,82	54,52	74,56	57,65	70,86	66,24	76,01	71,91	70,86	65,72

Nota. Ranking de desempeño fiscal de los departamentos de la Costa Caribe colombiana. Fuente: DNP (2005–2016).

De acuerdo al promedio de la tabla realizada anteriormente, se puede ver que durante el período de estudio los departamentos que fueron sostenibles financieramente fueron Atlántico, Córdoba y Cesar, 75,83%, 73,55% y 71,06%, respectivamente, mostrando la capacidad de gestión de los últimos años.

El departamento del Atlántico se mostró sostenible durante todo el período de estudio, y el mejor año en que el IDF mostró un buen porcentaje fue en el año 2014, con el 80,13%.

En este orden le sigue el departamento de Córdoba, el cual también se mostró sostenible durante todo el período de estudio; solo en el año 2007 y 2008, este departamento se ubicó en la categoría vulnerable, pero luego volvió a estabilizarse hasta el año 2016. El departamento del Cesar dentro del período de estudio empezó siendo un departamento vulnerable, pues, aunque pudiera cumplir con los límites en gastos de funcionamiento de la Ley 617 de 2000, es un departamento altamente dependiente de las transferencias de la nación. A partir del año 2010 este departamento se empieza a recuperar y pasa del rango vulnerable a ser un departamento sostenible.

Continuando, siguen los departamentos de Sucre, Magdalena, Bolívar y La Guajira, los cuales según el promedio del IDF estuvieron ubicados en la categoría de vulnerables con

promedios de 68,84%, 65,98%, 63,33% y 65,72%, respectivamente. Vale la pena decir que estos departamentos, según el indicador de dependencia de las transferencias, son departamentos que se muestran muy dependiente de estas.

Todos los departamentos anteriormente mencionados se encuentran en la categoría de vulnerabilidad, ya que el IDF se encuentra entre los 60 y 70 puntos porcentuales. Este resultado guarda relación con el indicador de la dependencia de las transferencias ya que entre más bajo sea un departamento en sus resultados del IDF, mayor va a ser la dependencia de las transferencias de la nación.

Por último, tenemos al departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el cual según el promedio del IDF se ubicó en la categoría de departamento en riesgo, ya que su indicador de desempeño fiscal se ubicó en 53,76%; el año en el que tuvo más bajo desempeño fiscal este departamento fue el 2008, en el cual el indicador se ubicó en el 46,18%.

En general, el IDF de los departamentos de la Costa Caribe colombiana presentó buen desempeño fiscal y aunque solo unos departamentos se encuentren en la categoría de vulnerabilidad o en riesgo se puede evidenciar que son departamentos que gestionan recursos para lograr sostenibilidad fiscal y financiera.



### **INCIDENCIAS DE LOS ESTILOS DE GOBIERNO DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA COSTA CARIBE COLOMBIANA ENTRE LOS AÑOS 2005 Y 2016 SOBRE EL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL**

Los estilos de gobierno se han utilizado a lo largo de la historia para poder relacionar la razón por la que muchos departamentos y municipios han logrado un avance y otros no lo han logrado.

Es de resaltar que cada estilo de gobierno se asemeja a un estilo de liderazgo, ya que se debe comprender que los gobernadores son personas que lideran los procesos a nivel departamental y que de la gestión de ellos es que se determina si un departamento está en una buena o mala situación, el resultado, entonces va a depender de cómo los dirigentes políticos toman las decisiones.

Como muy bien se explicó en el capítulo anterior, el IDF (Índice de Desempeño Fiscal) es un indicador sintético que reúne seis indicadores que miden la capacidad de gobierno y desarrollo de cada una de las entidades territoriales en Colombia, es así como los gobernadores se convierten en líderes responsables de los procesos administrativos de cada uno de los departamentos. De esta manera se hace necesario comprender cada uno de los estilos de gobierno y la incidencia que han tenido en los resultados del IDF.

El estilo de liderazgo *laissez-faire*, es una especie de liderazgo liberal donde el líder prefiere no entrometerse en asuntos ajenos a su responsabilidad personal, pues tiene un enfoque de “manos afuera” en relación con el manejo del gabinete y de las distintas oficinas que forman parte del poder ejecutivo. En este caso podemos entender que bajo este estilo el mandatario le otorga a las personas subordinadas una mayor responsabilidad, fomenta el trabajo en equipo y libra a los líderes de sus cargas gerenciales, permitiéndoles así concentrarse en los asuntos políticos y electorales (Martín, 2010).

Por otro lado, se encuentra el liderazgo *transaccional* es un estilo de liderazgo gerencial e incluso tecnocrático, ya que el líder adopta un papel más activo en relación con la formulación de políticas públicas y el gerenciamiento gubernamental. El líder transaccional es motivado por objetivos esencialmente pragmáticos y consideraciones como mantener la unidad o la disciplina partidaria y la cohesión en el gobierno, y fortalecer el apoyo público y su credibilidad electoral.

Y finalmente está el estilo de liderazgo *transformista*, en este caso el líder, en vez de ser un coordinador o gerenciador, es un inspirador o visionario que se encuentra motivado por convicciones fuertemente ideológicas y tiene la determinación personal y el deseo político de llevarlas a cabo (Martín, 2010). De esta manera, a continuación, se explica estos estilos de liderazgo y la forma cómo han influenciado en los resultados del Índice de Desempeño Fiscal.

### Departamento del Atlántico y el IDF

El departamento del Atlántico se caracteriza por ser un departamento que mantuvo los seis indicadores financieros utilizados en el análisis del desempeño fiscal, en el límite de lo estipulado en las leyes que respaldan a este índice, como la Ley 617 de 2000. Se puede observar que el indicador promedio de desempeño fiscal de este departamento se ubicó en un rango sostenible, lo cual quiere decir que este departamento durante el período de estudio se ubicó en un rango importante, según la clasificación del DNP.

La administración de este departamento se caracterizó por cumplir con el acuerdo de reestructuración de pasivos, el cual, en solo unos cuantos municipios, aún se encuentra en ejecución, pero los demás que se mencionaron el capítulo 1 ya se encuentran terminados a cabalidad.

Los gobernadores que han pasado por este departamento se han preocupado por administrar bien al departamento, algo que se puede evidenciar en el crecimiento sostenido que ha tenido el departamento del Atlántico y su capital Barranquilla, la cual ha logrado mostrar un desarrollo muy marcado gracias a la reinversión que sus gobernantes han realizado en el mismo. Cabe destacar que, los gobernadores de este departamento lograron realizar la reinversión en obras públicas mostrando a este departamento como uno de los más avanzados en la Región Caribe respectivamente.

TABLA 5 . Índice de Desempeño Fiscal e *indicadores del departamento del Atlántico*

AÑOS	PORCENTAJE DE INGRESOS DESTINADOS A FUNCIONAMIENTO	MAGNITUD DE LA DEUDA	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A TRANSFERENCIAS	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A RECURSOS PROPIOS	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DESTINADO A INVERSIÓN	CAPACIDAD DE AHORRO	IDF
2005	52,56	25,94	44,04	46,69	80,18	69,06	71,05
2006	48,00	18,62	41,82	45,35	81,35	62,13	71,25



2007	46,00	26,53	35,85	45,11	45,11	84,64	<b>74,54</b>
2008	55,00	19,58	36,81	45,49	73,55	52,98	<b>72,69</b>
2009	53,00	31,46	44,46	43,49	78,25	57,12	<b>66,68</b>
2010	55,44	2,92	42,04	100,00	78,79	54,19	<b>81,53</b>
2011	52,87	4,87	42,45	79,85	79,53	60,47	<b>78,33</b>
2012	53,56	8,64	40,34	79,14	74,42	58,60	<b>76,98</b>
2013	48,21	12,14	48,04	80,40	75,49	52,35	<b>77,54</b>
2014	39,34	5,80	51,51	79,14	83,87	68,66	<b>80,13</b>
2015	39,72	5,34	48,83	79,95	85,96	67,59	<b>79,22</b>
2016	40,20	6,53	40,40	77,26	82,62	66,28	<b>79,99</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005–2016).

Teniendo en cuenta la información anterior, se puede inferir que el estilo de gobierno que ha primado en el departamento del Atlántico ha sido uno *transaccional*, ya que el gobernador ha estado implicado directamente en la formulación de las políticas públicas y el avance y mejoramiento de las mismas, para lograr el avance que ha tenido este departamento.

### **Departamento de Bolívar y el IDF**

Teniendo en cuenta lo estudiado en el segundo capítulo, el departamento de Bolívar ha sido un departamento que ha sido representado por gobernadores que han estado envueltos en problemas legales. En el período que se tomó para el estudio, los gobernadores Libardo Simancas Torres y Joaco Berrío Villareal no han sido vistos de manera positiva por el gobierno nacional y por la ciudadanía bolivarense. El primero de ellos, fue acusado de pertenecer a una estructura criminal que lo apoyó con el fin de llegar a la gobernación de Bolívar en el año 2003, y se pudo comprobar que participó en una serie de reuniones con paramilitares de Bolívar y Córdoba al mando de Uber Banquez Martínez, alias “Juancho Dique” (La Vanguardia, 2018).

Por otro lado, tenemos al exgobernador Joaco Berrío Villareal, este en el año 2007 se vio envuelto en un escándalo de corrupción. Bolívar fue un departamento que fue duramente golpeado por la ola invernal de ese año; por aquellos días el anterior gobernador Libardo Simancas celebró varios contratos por más de \$3.900 millones de pesos para la compra de cerca de 7.000 mercados para los damnificados. Por los días 27 y 30 de diciembre los funcionarios encargados del almacén en la Secretaría de Salud departamental firmaron actas en las que le informaban haber recibido e ingresado las ayudas. El acto hubiera sido reconocido como una gestión normal de un mandatario sino hubiera sido por la dueña de una bodega que el año siguiente hubiera salido a denunciar que la gobernación había dejado allí más de 1.200 mercados y no había vuelto por ellos.

La historia de los mercados podridos tuvo su explicación en el hecho de que Berrio decidió no continuar con los contratos que tenía su antecesor, porque en su momento declaró que no cumplían con los requisitos legales (Revista Semana, 2017).

A continuación se muestra una tabla con el comportamiento de los indicadores y el IDF durante el período de estudio, se puede ver que el departamento de Bolívar se ha ubicado en la categoría vulnerable, y esto está muy relacionado con la situación que ha vivido el departamento en los últimos años, debido a que sus dirigentes políticos se han visto envueltos en situaciones legales que han afectado el comportamiento fiscal del departamento en los últimos años.

**TABLA 6. Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento de Bolívar**

AÑOS	PORCENTAJE DE INGRESOS DESTINADOS A FUNCIONAMIENTO	MAGNITUD DE LA DEUDA	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A TRANSFERENCIAS	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A RECURSOS PROPIOS	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DESTINADO A INVERSIÓN	CAPACIDAD DE AHORRO	IDF
2005	58,33	12,24	66,64	25,17	82,76	44,98	61,97
2006	59,50	6,07	66,61	25,90	82,13	39,68	53,75
2007	59,00	27,10	61,57	27,75	27,75	55,41	58,51
2008	54,00	29,19	53,71	28,98	81,50	44,66	51,13
2009	59,00	19,63	63,13	28,39	84,58	50,52	51,98
2010	60,94	0,00	65,73	100,00	83,02	42,97	71,45
2011	58,31	0,00	65,82	94,11	82,26	41,87	64,12
2012	56,82	0,55	70,17	89,15	82,32	46,25	68,92
2013	61,58	0,37	72,76	92,12	85,00	41,99	73,35
2014	71,66	0,37	65,56	91,57	74,86	0,24	62,48
2015	59,37	1,13	66,91	89,02	85,61	45,84	70,79
2016	50,60	5,57	57,56	91,40	81,59	28,85	71,56

Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005–2016).

En este departamento, el estilo de los gobernadores ha sido el de intervenir, pero no del todo ya que han sido muchos los planes y proyectos que han quedado inconclusos, y debido a esto el departamento pierde avance y competitividad. Se espera que con el nuevo gobernador, el departamento de Bolívar pueda ser un departamento que se gestione más y que sea más competitivo en los próximos años.

### **Departamento del Cesar y el IDF**

El Cesar ha sido un departamento que se ha desarrollado en los últimos meses como un departamento que tiene mucho por ofrecer a Colombia. También se debe anotar que, este departamento al igual que los demás de la Costa Caribe ha sufrido por la corrupción. El contralor general de la nación, Edgardo Maya Villazón, dijo en un foro sobre corrupción

realizado en la ciudad de Valledupar –comentario que aterró a los asistentes cuando sostuvo en medio de la actividad– que “en Valledupar y en el Cesar hay políticos que recibieron de sus padres y familiares ejemplo de corrupción y de saqueo de nuestros propios recursos económicos”.

El contralor realizó un discurso en el cual señala lo perjudicial y dañino del modelo demagógico de los gobernadores que en los últimos años le han robado a esta ciudad, usando la contratación en salud, alimentación para los niños, educación e infraestructura, por cuyos contratistas deben pagar hasta el 38% (Zuleta, 2017).

A continuación, se muestra una tabla que describe el comportamiento de este índice teniendo en cuenta los departamentos en la Costa Caribe colombiana. Muestra también como ha sido el departamento del Cesar en los últimos años. Muestra el proceso que ha sufrido el departamento y cómo este ha podido administrar cada uno de los indicadores que conforman el IDF. El departamento del Cesar, a pesar de ser un departamento altamente dependiente de las transferencias de la nación tiene uno de los porcentajes más alto del destinado a la inversión. El Cesar es un departamento que ha logrado avanzar mucho en los últimos años pese a todos los problemas financieros en los que se ha visto envuelto por los dirigentes políticos que han estado al frente de este departamento.

**TABLA 7. Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento del Cesar**

AÑOS	PORCENTAJE DE INGRESOS DESTINADOS A FUNCIONAMIENTO	MAGNITUD DE LA DEUDA	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A TRANSFERENCIAS	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A RECURSOS PROPIOS	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DESTINADO A INVERSIÓN	CAPACIDAD DE AHORRO	IDF
2005	40,34	0,55	57,00	15,33	91,51	50,18	<b>66,81</b>
2006	41,24	2,42	48,57	14,18	95,49	62,10	<b>66,40</b>
2007	44 ,00	11,15	36,76	13,92	13,92	74,19	<b>67,77</b>
2008	50,00	21,68	36,99	12,44	90,78	42,55	<b>64,96</b>
2009	46,00	13,40	81,24	13,47	91,27	44,88	<b>56,48</b>
2010	43,68	5,80	74,26	99,97	91,51	43,39	<b>76,38</b>
2011	51,49	4,46	78,89	83,66	91,06	44,92	<b>73,33</b>
2012	53,11	4,33	71,39	87,90	91,80	53,94	<b>75,83</b>
2013	55,74	1,39	73,08	91,64	93,71	53,97	<b>74,81</b>
2014	52,60	0,98	87,30	93,72	95,17	58,39	<b>75,66</b>
2015	49,35	1,54	80,12	95,97	94,93	58,35	<b>77,34</b>
2016	47,20	6,74	75,80	95,38	93,58	47,91	<b>76,91</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005–2016).

Se puede identificar que, el IDF se encuentra ubicado de 2005 a 2009 en un rango de vulnerabilidad y que es a partir del 2010 cuando el departamento pasa a estar en el

rango de sostenible, debido a que el IDF mejora notablemente su calificación. Es de vital importancia decir que el departamento del Cesar a medida que ha ido pasando el tiempo se ha esmerado por mostrar una mejor versión, logrando de esta manera mejorar su estatus como departamento.

De esta manera, se puede decir que el estilo de gobierno que ha prevalecido en el departamento del Cesar, ha sido un modelo en el que el líder que en este caso es el gobernador ha estado signado por un estilo en el que el dirigente no se involucra tanto en los asuntos del departamento sino que delega a otras personas las obligaciones que se deben cumplir y solo se ocupa en solucionar los problemas que él puede atender, lo cual tiene relación con la administración del liderazgo *laizzes-faire*: dejar hacer, dejar pasar.

### Departamento de Córdoba y el IDF

Los dirigentes de este departamento han sabido manejar los ingresos y los gastos como lo muestra la siguiente tabla, en la que el Índice de Desempeño Fiscal se ha mantenido entre los rangos vulnerable y sostenible, pero este último ha sido posible a partir del año 2010. Para ese momento, quien estaba a cargo de la gobernación era Martha Sáenz, ella gobernó el departamento desde el 2008 hasta el 2011. La gestión de esta gobernadora se califica como una buena gestión dado que en materia fiscal el departamento logró tener buenos resultados fiscales, y se puede calificar a este departamento como sostenible.

TABLA 8. Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento de Córdoba

AÑOS	PORCENTAJE DE INGRESOS DESTINADOS A FUNCIONAMIENTO	MAGNITUD DE LA DEUDA	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A TRANSFERENCIAS	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A RECURSOS PROPIOS	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DESTINADO A INVERSIÓN	CAPACIDAD DE AHORRO	IDF
2005	59,74	8,94	69,61	19,01	93,71	73,90	<b>69,49</b>
2006	54,24	54,24	69,46	18,81	85,83	30,89	<b>70,19</b>
2007	54,00	112,74	57,56	19,20	19,20	70,53	<b>71,47</b>
2008	55,00	75,86	66,23	19,80	87,75	39,04	<b>66,82</b>
2009	60,00	75,81	76,37	21,70	87,91	52,87	<b>61,75</b>
2010	55,52	6,04	72,84	96,80	84,87	26,86	<b>77,03</b>
2011	54,27	4,98	76,43	94,38	87,22	30,27	<b>75,30</b>
2012	54,54	8,36	75,13	94,25	85,59	30,49	<b>76,34</b>
2013	54,59	1,84	81,95	95,40	90,89	38,38	<b>76,96</b>
2014	55,24	1,02	83,88	94,48	90,79	45,27	<b>78,30</b>
2015	54,00	4,32	78,83	96,15	90,60	49,49	<b>79,10</b>
2016	55,20	9,89	69,93	95,90	86,87	26,43	<b>79,87</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005–2016).

El estilo de gobierno que ha tenido el departamento de Córdoba se encuentra relacionado con el de un liderazgo político que busca mantener la disciplina y velar por el avance de su departamento, y esto se puede evidenciar en el avance que ha tenido el departamento de Córdoba en los últimos años, en cuanto a su desarrollo. El comportamiento del IDF ha sido sostenible a medida que ha ido pasando el tiempo y de esta manera el departamento ha logrado un desarrollo sostenido que es lo que se busca.

## Departamento de La Guajira y el IDF

El departamento de la Guajira, teniendo en cuenta el período de estudio, ha sido un departamento que ha sido altamente dependiente de las transferencias de la nación, pero a su vez el porcentaje de los ingresos que corresponden a recursos propios ha aumentado a partir del año 2010, como se muestra en la tabla siguiente.

TABLA 9. Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento de La Guajira

AÑOS	PORCENTAJE DE INGRESOS DESTINADOS A FUNCIONAMIENTO	MAGNITUD DE LA DEUDA	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A TRANSFERENCIAS	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A RECURSOS PROPIOS	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DESTINADO A INVERSIÓN	CAPACIDAD DE AHORRO	IDF
2005	59,19	0,00	53,59	6,47	96,15	48,50	66,18
2006	54,14	0,00	55,11	6,85	94,65	37,52	63,73
2007	71,80	12,30	44,31	8,08	8,08	68,86	68,27
2008	85,00	46,40	36,00	7,75	92,32	11,41	47,82
2009	66,00	12,12	87,46	7,54	95,26	41,71	54,52
2010	66,28	1,12	79,95	96,74	93,34	38,96	74,56
2011	68,06	1,86	86,86	54,08	85,19	-0,18	57,65
2012	67,50	0,99	80,75	90,59	85,73	31,77	70,86
2013	81,51	0,69	89,58	94,92	94,60	41,49	66,24
2014	62,61	3,13	70,81	90,69	94,78	45,86	76,01
2015	63,99	6,04	85,46	88,63	94,08	42,43	71,91
2016	56,60	15,90	84,14	94,64	92,50	38,04	70,86

Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005–2016).

En los últimos veinticuatro años, los gobernadores del departamento de La Guajira han sido destituidos, dejando muy claro que la corrupción que acecha este departamento ha sido abismal y de esta manera se puede inferir que la corrupción no ha dejado que este departamento muestre sus avances. De los veinticuatro gobernadores que han pasado por la gobernación de La Guajira, tres fueron condenados por la Corte Suprema de Justicia, y a dos de ellos el Consejo de Estado les anuló su elección.

Según investigadores, de los cuatro gobernantes de La Guajira que han sido destituidos e inhabilitados por la Procuraduría, el primero de ellos fue el liberal Álvaro Cuello,

destituido en el año 2000. En el año 2003, el Concejo de Estado invalidó la elección de Hernando Deluque, del movimiento Nueva Fuerza Guajira y padre actual del representante Alfredo Deluque, del partido de la U. Este gobernador fue inhabilitado y destituido por la procuraduría en 2006, la Corte Suprema lo condenó en 2016 por celebración indebida de contratos.

En 2010, la Procuraduría destituyó e inhabilitó al exgobernador José Luis Gonzales Restrepo del Partido Liberal por irregularidades en las licitaciones. En 2012 fue condenado por la Corte Suprema a diez años de cárcel por celebración indebida de contratos. En 2014 fue destituido e inhabilitado por la Procuraduría, Juan Francisco “Kiko” Gómez exgobernador de La Guajira por irregularidades en las contrataciones efectuadas durante su mandato. En 2016 fue condenado por los asesinatos de Yandra Brito, de su esposo Henry Ustáriz y de su escolta Wilfredo Fonseca.

Seguido del exgobernador José Luis Gonzales Crespo, del Partido Liberal, destituido por irregularidades en licitaciones. En 2012 fue condenado por la Corte Suprema, también como en los anteriores casos, por celebración indebida de contratos.

En el 2016, Oneida Pinto también elegida por el Partido Cambio Radical no pudo terminar su primer año como gobernadora cuando en octubre el Consejo de Estado anuló la elección al encontrarla inhabilitada por doble militancia (Posada, 2017). Actualmente, es investigada por la Fiscalía General de la Nación por presuntas irregularidades en contratos durante su gestión como alcaldesa del municipio de Albania (Posada, 2017). De esta manera, se puede evidenciar que el departamento de La Guajira ha sido víctima de la influencia de procesos partidistas ilícitos que solo buscan un beneficio individual, aun a sabiendas de que esto provoca situaciones que llevan a los habitantes de un departamento a privarse de tener un departamento exitoso.

El estilo de gobierno que se puede identificar en este departamento está relacionado con los gobernantes que dejan en manos de otras personas los asuntos más delicados como son la salud y la educación y se ocupan de las situaciones en la que solo ellos pueden participar. Ciertamente el pueblo elige a sus gobernantes, pero estos no se ocupan de todo, solo de unas cuantas situaciones, no trabajan por el bien de su pueblo, entonces se caracterizan por tener un liderazgo *laissez-faire* (dejar hacer - dejar pasar). La Guajira es un departamento que tiene mucho por ofrecer, pero por la mala administración y el sometimiento en la que ha estado inmersa se ha alejado de ser un departamento desarrollado y competitivo.

## **Departamento del Magdalena y el IDF**

El Magdalena es un departamento que al igual que los demás departamentos de la Costa Caribe colombiana, ha sufrido de líderes gobernantes que solo lo han sido nominalmente puesto que las condiciones socio-económicas de los mismos es deplorable y preocupante. El diario El Heraldo, en el año 2012 hace un reportaje sobre el alcalde y el gobernador, ellos son Carlos Eduardo Caicedo Omar y Luis Miguel Cotes Habeych. Según el diario, a

estas personas se las recuerda por lo negativo de sus mandatos en el departamento del Magdalena. Este reconocido diario de la Costa Caribe señala:

Ambas administraciones comparten los éxitos en la escalada criminal en sus entes territoriales. Asesinatos, extorsiones, secuestros, trata de personas, microtráfico son estandartes de estos dos gobiernos en materia de seguridad ciudadana. Tema para el que ninguno de los dos mandatarios ha hecho propuesta alguna para superarla; pero eso sí, ambos coinciden en culpar a las Fuerzas Armadas y en exigirles, a través de los medios de comunicación, los resultados que ellos no han obtenido en pro de reducir la desigualdad social y explosiva causa de estos males. (Arias, 2012)

En otra página del diario El Heraldó se abre una columna donde se cita lo siguiente:

El ministerio Público le pone a la lupa a las administraciones de Luis Miguel y Rosa Cotes por un informe de la Contraloría que señala que en las vigencias 2013-2016 quedaron pendientes por ejecutar recursos que representan el 20% del total de los recursos para la salud del departamento. (El Heraldó, 2018)

Lo anterior ratifica una vez más que el departamento del Magdalena ha estado sometido a las actividades indebidas de los dirigentes políticos, ocasionando un retardo en el desarrollo del mismo, tan necesario en un departamento como el del Magdalena.

A continuación se muestra una tabla en la que se pone en evidencia la evolución y el comportamiento del IDF en este departamento desde el 2005 hasta el 2016.

**TABLA 10. Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento del Magdalena**

AÑOS	PORCENTAJE DE INGRESOS DESTINADOS A FUNCIONAMIENTO	MAGNITUD DE LA DEUDA	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A TRANSFERENCIAS	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A RECURSOS PROPIOS	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DESTINADO A INVERSIÓN	CAPACIDAD DE AHORRO	IDF
2005	60,09	15,79	64,15	19,27	84,38	47,01	62,12
2006	57,68	14,48	74,50	17,54	82,03	11,64	60,38
2007	71,00	52,95	66,92	25,62	25,62	59,99	53,39
2008	77,00	59,65	69,20	23,40	81,13	12,59	55,00
2009	77,00	36,26	73,20	22,38	83,87	25,93	52,77
2010	69,01	0,00	77,22	99,76	85,01	18,25	73,60
2011	74,06	3,67	67,58	60,59	80,56	35,15	69,35
2012	60,81	2,57	70,51	58,24	82,30	56,31	73,30
2013	60,28	2,01	63,99	92,02	87,59	34,25	74,29
2014	62,28	1,26	75,57	58,15	89,63	56,76	69,44
2015	54,12	2,15	71,88	62,10	85,61	56,76	75,07
2016	59,20	2,64	66,21	97,09	86,41	46,83	73,12

Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005-2016).

Teniendo en cuenta la tabla anterior, se puede evidenciar que el porcentaje de ingresos que corresponde a transferencia es altísimo, mostrando una vez más, a lo largo del período de

estudio, que este departamento ha sido altamente dependiente de las transferencias, y que teniendo en cuenta este *ranking*, no es posible decir que el departamento se encuentra en un rango de sostenibilidad. Cuando se hace un promedio de este indicador: IDF (65,98%), nos podemos dar cuenta que se encuentra en rango de vulnerabilidad. El estilo de gobierno de este departamento es más que todo el de *laissez-faire*, en el cual el gobernador no se involucra totalmente en las actividades y necesidades de su pueblo, y solo lo hace manos afuera, sin vincularse totalmente, arrojando los resultados que se pueden constatar todos los días.

## **Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; y el IDF**

El departamento de San Andrés y Providencia es un Departamento que se caracteriza por su ubicación estratégica en la parte insular de nuestro país Colombia. Este, al igual que todos los departamentos de la Región Caribe colombiana, ha sufrido de gobernadores que no han estado totalmente comprometidos con su desarrollo y crecimiento.

En un informe realizado por la Fiscalía General de la Nación, titulado *Durante siete años desangraron las finanzas de San Andrés*, se cita que

la Fiscalía logró la captura del gobernador de San Andrés, la exgobernadora de la isla y nueve personas que habrían montado un esquema de corrupción como el utilizado para desviar recursos de valorización en Armenia. Las coimas en el archipiélago superarían los once mil millones de pesos (\$11.000.000.00). (Fiscalía General de la Nación, 2018)

En la séptima jornada anticorrupción que se cumplió en las islas de San Andrés, el 13 de octubre de 2017, el Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez Neira, escuchó a la comunidad y tomó nota de una creciente preocupación por demoras en la entrega de la obra de infraestructura, de los servicios prioritarios para la comunidad y la apropiación indebida de dineros públicos. Entre otras obras sin entregar, se encuentra el megacolegio que nunca terminaron llamado “Centro de Educación Media Diversificada (CEMED) Antonia Santos” que serviría a la población estudiantil del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Y así como la obra citada en líneas anteriores, muchas otras quedaron inconclusas en este departamento, poniéndose en evidencia, una vez más, la falta de seriedad con los dirigentes políticos que ciertamente el mismo pueblo los ha elegido, pero sin obtener de ellos el compromiso de sacar a su departamento adelante.

A continuación se muestra un cuadro con los resultados del Índice de Desempeño Fiscal de este departamento. En promedio, el IDF se ubica en los 53,76%, en categoría de riesgo, esto muestra que es que es un departamento que no crea ahorro corriente por la insuficiencia en la generación de recursos propios, lo que lo hace altamente dependiente de las transferencias de la nación y con una alta probabilidad de incumplir con los límites de la Ley 617 de 2000.

Y como se puede evidenciar, este departamento es altamente dependiente de las transferencias de la nación y con un bajo porcentaje en la generación de recursos propios.

**TABLA 11. Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**

AÑOS	PORCENTAJE DE INGRESOS DESTINADOS A FUNCIONAMIENTO	MAGNITUD DE LA DEUDA	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A TRANSFERENCIAS	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A RECURSOS PROPIOS	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DESTINADO A INVERSIÓN	CAPACIDAD DE AHORRO	IDF
2005	66,14	53,77	65,16	24,97	67,80	48,87	53,61
2006	67,36	40,46	63,83	31,98	55,83	-19,49	45,94
2007	62,00	46,09	61,53	29,14	29,14	12,74	46,38
2008	70,00	28,50	46,95	25,20	51,75	-7,36	46,18
2009	64,00	28,35	51,08	20,75	51,94	29,26	48,91
2010	64,03	3,58	56,86	61,48	55,55	27,77	63,36
2011	58,36	5,42	56,20	30,45	50,32	36,99	57,40
2012	58,36	9,66	57,24	29,88	44,40	37,45	55,62
2013	55,91	10,83	52,88	35,32	46,33	-11,69	52,42
2014	56,13	0,00	53,45	30,03	60,57	34,56	59,90
2015	54,23	0,35	59,11	34,10	46,93	-9,37	52,40
2016	38,70	-	52,86	24,06	56,74	50,35	63,05

Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005–2016).

De esta manera, se puede corroborar que el estilo de gobierno es un *laissez-faire* en el que el gobernador no se compromete con sacar adelante a su pueblo o es un estilo de gobierno “manos arriba”, en el que es poca la gestión que se realiza porque se delega tanto que se termina perdiendo la gestión de los departamentos, arrojando como resultado los que se pone en evidencia en los indicadores.

### **Departamento de Sucre y el IDF**

El departamento de Sucre también ha tenido similares inconvenientes con los dirigentes que lo han estado representando en la historia de los gobernadores de Sucre. Se puede evidenciar que los atrasos en materia fiscal que ha vivido el departamento también tienen su origen en la mala administración de este departamento. Según una noticia elaborada por Caracol Radio, acusan al gobernador y a tres exgobernadores de este departamento por delinquir, en el año 2003, con paramilitares, siendo de esta manera que la Unidad Especializada contra Organizaciones Criminales, profirió una acusación contra el gobernador de Sucre, Edgar Martínez Romero, por delinquir y no cumplir con lo estipulado en los planes de desarrollo elaborados por él mismo. Estos gobernadores son investigados tras ser señalados por los desmovilizados alias El Gato y alias El Moña de las AUC, de haber

participado en una reunión con paramilitares donde se habló de asesinar a un guerrillero de las FARC en el año 2003 (Caracol Radio, 2017). De esta manera se puede evidenciar que todos los departamentos de la Costa Caribe colombiana se han involucrado en actos de corrupción y la parapólica, que es la que ha azotado a los departamentos, frenando su desarrollo y su progreso.

A continuación se muestra una tabla en la que se reúnen los seis indicadores del IDF, en la cual el departamento de Sucre se ubica en el rango de vulnerabilidad, lo cual significa que aunque pueda cumplir con los límites de gastos establecidos en la Ley 617 de 2000, y generar recursos propios, depende de manera importante de las transferencias de la nación pero no se puede descartar que es una entidad que se encuentra expuesta a desequilibrios en sus finanzas por el choque en sus estructuras financieras. En promedio, el IDF se ubicó en 68,84%, evidenciando una vez más que este departamento se encuentra en vulnerabilidad de sus finanzas, y corroborando la alta dependencia de las transferencias de la nación.

TABLA 12. Índice de Desempeño Fiscal e indicadores del departamento de Sucre.

AÑOS	PORCENTAJE DE INGRESOS DESTINADOS A FUNCIONAMIENTO	MAGNITUD DE LA DEUDA	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A TRANSFERENCIAS	PORCENTAJE DE INGRESOS QUE CORRESPONDEN A RECURSOS PROPIOS	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DESTINADO A INVERSIÓN	CAPACIDAD DE AHORRO	IDF
2005	65,69	6,16	78,33	14,32	90,90	52,55	63,58
2006	46,52	6,91	78,07	16,79	93,26	63,24	62,99
2007	47,00	20,01	74,50	16,95	16,95	81,31	62,51
2008	44,00	64,13	74,77	17,58	91,23	52,62	57,53
2009	48,00	29,57	73,76	25,30	83,21	35,42	55,57
2010	46,27	0,00	82,33	99,78	91,54	56,45	76,01
2011	48,37	0,00	77,18	95,92	92,25	-17,69	72,16
2012	45,05	0,00	80,52	95,78	90,78	55,82	74,05
2013	48,06	0,50	80,42	96,70	93,61	59,86	74,68
2014	44,56	0,93	71,35	96,17	95,16	65,51	74,70
2015	46,21	1,67	77,96	95,59	93,81	70,01	76,54
2016	48,80	1,55	76,30	96,74	93,28	67,77	75,72

Fuente: Elaboración propia con base en el ranking de desempeño fiscal del DNP (2005–2016).

El estilo de gobierno que se implementa en este departamento ha sido *laissez – faire*, en el que el gobernador no se vincula totalmente en la gestión pública de su departamento, aunque cabe aclarar que se han ido mejorando los resultados de este departamento en donde los gobernadores más recientes han estado más preocupados porque sus formulaciones en materia gubernamental se vean reflejadas en el mejoramiento de su departamento, para así ser más competitivos y aportar más al desarrollo de éste.

Se puede concluir que, los departamentos de la Costa Caribe colombiana han estado sujetos a muchos gobernadores que han estado envueltos en escándalos judiciales y

participado en actividades ilícitas, y lo único que han logrado con esto es un retroceso en las finanzas públicas de estos departamentos. El IDF es un medidor de cómo se encuentra el departamento en cuanto a los seis indicadores que este reúne, para así poner en evidencia qué departamentos plantean con disciplina una vía de desarrollo.

En síntesis, este índice es importante ya que a partir de este se puede observar qué departamento se encuentra en riesgo, y así poder atacar la parte débil hasta que se logre un desarrollo más sostenido y más marcado para lograr así que las metas fiscales que se propongan en los planes de desarrollo en verdad se cumplan. La Costa Caribe tiene mucho por aportar al desarrollo económico y crecimiento de nuestro país, pero solo si se disminuye el índice de corrupción que es el que tiene a muchos departamentos frenados en cuanto a desarrollo, ya que los dirigentes políticos consignan sus planes de desarrollo durante sus campañas electorales, pero no los cumplen cuando son electos por la población y ejercen los cargos. Se espera que en los próximos años, la calificación del IDF en estos departamentos mejore significativamente para así mostrar competitividad, avance y desarrollo.



## CONCLUSIONES

Para esta investigación se ha tomado los diez primeros años de funcionalidad del IDF, los cuales tuvieron su primera medición el año 2005. Sin embargo, la intencionalidad no solo es describir en un único texto compilatorio lo referente a este indicador para los ocho departamentos de la Región Caribe, sino también asociar los estilos de gobierno durante el periodo 2005-2016 de sus gobernadores.

Es así como los departamentos de la Región Caribe tienen un desarrollo diferenciado, donde prevalece en departamentos como La Guajira y Magdalena una mayor necesidad de inversión que por ejemplo en los departamentos del Atlántico o de Bolívar.

Sin embargo, es triste que los departamentos de la Región Caribe tengan en común un precario estilo de gobierno en la época objeto de estudio, asociado sobre todo en la primera década del presente siglo a actos de corrupción en todos los departamentos. Es notorio que, en el periodo objeto de estudio mejoras en las finanzas públicas de los departamentos de la región, a excepción de La Guajira, ente que ha sido golpeado por constantes actos de corrupción.

Para finalizar, se debe seguir en procura de mejorar las finanzas públicas, porque Colombia con su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha modificado para el año 2020 el IDF, por lo cual podrá existir un deterioro en la calificación de las finanzas públicas por el proceso de adaptación a la nueva metodología que pudiera distorsionar los logros obtenidos en los departamentos.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Díaz, M., Reina Aranza, Y., Orozco Gallo, A., Yabrudy Vega, J., Robles, B., y Rosemary (2013). Composición de la economía de la Región Caribe Colombiana. *Ensayos sobre economía regional*, 66.
- Aguilera, M., Orozco, A., y Yabrudy, J. (2017). Evolución socioeconómica de la region caribe colombiana entre 1997 y 2017. *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana*, 258. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtseru-258.pdf>
- Observatorio, transparencia y anticorrupción. Anticorrupción (10 de noviembre de 2018). Obtenido de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/dimensiones-indice-desempeno-fiscal-departamental.aspx>
- Arias, A. (11 de noviembre de 2012). *El Heraldo*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/personajes-del-ano-gobernador-del-magdalena-y-alcalde-de-santa-marta-91110>
- Barreto, L. (2010). Indicadores fiscales y financieros públicos de la Región Caribe. *Observatorio del Caribe Colombiano*. Obtenido de [https://www.ocaribe.org/publicacionesinfo\\_indicadores-fiscales-y-financieros-pblicos-de-la-regin-caribe-117?la=es](https://www.ocaribe.org/publicacionesinfo_indicadores-fiscales-y-financieros-pblicos-de-la-regin-caribe-117?la=es)
- Caicedo Restrepo, N. D. (20 de octubre de 2018). *Incidencia del desplazamiento forzado por la violencia en la viabilidad fiscal del municipio expulsor antioqueño*.
- Caracol Radio (23 de diciembre de 2017). Obtenido de [http://caracol.com.co/emisora/2017/12/23/sincelejo/1514037036\\_450026.html](http://caracol.com.co/emisora/2017/12/23/sincelejo/1514037036_450026.html)
- Contaduría General de la Nación (2020). *Categorización por departamentos*. Obtenido de <https://bibliotecanacional.gov.co/es-co/actividades/noticias/Documents/Anexo%201%20Categorizaci%C3%B3n%20por%20Departamen.pdf>
- Contraloría Departamental, Valle del Cauca (2008). *Análisis situacional de la Deuda Pública en el Departamento del Valle del Cauca y sus entidades descentralizadas*. Santiago de Cali.
- DANE (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y desafíos socioeconómicos para la Región Caribe*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/presentaciones-territorio/080819-CNPV-presentacion-RegionCaribe.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación (2005-2016). *Informe de las Finanzas Públicas del Departamento del Atlántico*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (2020a). Índice de Desempeño Fiscal. *Observatorio de Transparencia y Corrupción*. Obtenido de <http://www.anticorruccion.gov.co/Paginas/indice-desempeno-fiscal.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (2020b). Medición de Nuevo Índice de Desempeño Fiscal Territorial. *Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia-Corta-Methodologia-Medicion-Nuevo-IDF.pdf>
- El Heraldo (28 de febrero de 2018). Obtenido de <https://www.elheraldo.co/magdalena/procuraduria-investiga-gobernadores-del-magdalena-por-la-no-ejecucion-de-833-mil-millones>
- Escobar, H., y Gutierrez, E. (2007). *Hacienda Pública. Un enfoque económico*. Obtenido de <https://repository.udem.edu.co/handle/11407/2762?show=full>
- Fiscalía General de la Nación . (08 de octubre de 2018). *Fiscalía General de la Nación*. Obtenido de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/durante-siete-anos-desangraron-las-finanzas-de-san-andres/>
- Fondo Monetario Internacional (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Obtenido de [https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM\\_2014\\_SPA.pdf](https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf)
- Gómez Díaz de León, C. (2015). Sistema Político y Formas de Gobierno. En *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*. Tirant lo Blanch, México, D.F., pp. 29-48. ISBN 9788490867471. Obtenido de <http://eprints.uanl.mx/8760/>
- Hurtado, J. (2010). *Guía para la comprensión holística de la ciencia*. Obtenido de <https://dariososafoula.files.wordpress.com/2017/01/hurtado-de-barrera-metodologicc81a-de-la-investigaciocc81n-guicc81a-para-la-comprensiocc81n-holicc81stica-de-la-ciencia.pdf>
- La Vanguardia (20 de octubre de 2018). *Condenado exgobernador de Bolívar, Libardo Simancas por parapolítica*. Obtenido de <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/164660-condenado-exgobernador-de-bolivar-libardo-simancas-por-parapolitica>
- Martín, F. (2010). *Gestión de Instituciones para gestionar cualquier tipo de organización*. Madrid: Mc Graw-Hill

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2008-2011). *Informe sobre la Viabilidad Fiscal del Municipio de Riohacha*. Bogotá .
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF (2011). *Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF (2010). *Departamento de Sucre, Cierre 2010*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF (2012). *Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF (2013a). *Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF (2013b). *Departamento de Sucre*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF (2014). *Departamento de Sucre, cierre 2014*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF (2015). *Departamento de Sucre, cierre 2015*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF (2016). *Departamento de Sucre, cierre 2016*. Bogotá.
- Observatorio del Caribe Colombiano (2020). *Region Caribe Colombiana*. Obtenido de <http://www.ocaribe.org/region-caribe>
- Plan de Desarrollo Departamento del Magdalena (2004). *Plan de Desarrollo “Todos por Santa Marta”*. Jalonemos para el mismo lado. Santa Marta.
- Posada, F. (14 de febrero de 2017). RCN Radio. Obtenido de <https://www.rcnradio.com/colombia/12-gobernadores-en-24-anos-la-indignante-historia-de-corrupcion-en-la-guajira>
- Ramírez, J. C., y De Aguas, J. M. (2017). *Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia* . Bogotá.
- Semana (15 de noviembre de 2017). *Gobernador de Bolívar Joaco Berrio investigado por mercados podridos*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/gobernador-de-bolivar-joaco-berrio-investigado-por-mercados-podridos/519257>
- Uribe, A. (2013). *Alfabetización Informativa en Colombia*. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/284429381/Alfabetizaci-C3-B3n-Informativa-en-Colombia>
- Zuleta, A. C. (22 de marzo de 2017). El poder de la corrupción en el Cesar. *El Pilón*.



Este libro se terminó de imprimir  
en diciembre de 2021, en los  
talleres de la EDITORIAL ARETEUS  
de la Universidad del Sinú, Cartagena,  
Colombia.

Las tipografías utilizadas fueron  
Cinzel, Merriweather, Roboto y Tavidaj.

