

LAS FINANZAS PÚBLICAS DE SOLEDAD, ATLÁNTICO: UN CASO ATÍPICO

ADRIANA RESTREPO GÓMEZ
JUAN DAVID CHACÓN*

RESUMEN

A pesar de ser la séptima ciudad más poblada de Colombia y de estar clasificada en la primera categoría municipal según la Ley 617 de 2000, Soledad, Atlántico, presenta una baja autonomía fiscal y un bajo nivel de recaudo de ingresos propios y, por ende, de inversión comparado con municipios de la misma categoría. Si bien su situación financiera mejoró en el periodo 2012-2014 gracias a las medidas implementadas por el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito en 2012, todavía falta un amplio camino por recorrer. En términos *per cápita*, Soledad tributa como un municipio de categoría 6, es decir como un municipio rural de menos de 10.000 habitantes, constituyéndose así en un caso atípico dentro de las ciudades más grandes del país. Este documento analiza las finanzas públicas de Soledad en términos de su evolución y estado con relación al resto de municipios del Área Metropolitana de Barranquilla y municipios con similares características en términos de población y desarrollo económico del país, con el fin de examinar su aún débil situación fiscal e identificar campos de acción de fácil implementación.

Palabras clave: Colombia, descentralización, autonomía fiscal, finanzas públicas, tributación local.

Clasificaciones JEL: H21, H71, H72, H75, R51.

* Los autores son investigadores de la Fundación para el Desarrollo del Caribe (Fundesarrollo), en Barranquilla. Correos electrónicos: investigador6@fundesarrollo.org.co e investigador4@fundesarrollo.org.co. Recibido: septiembre 30 de 2015; aceptado: octubre 28 de 2015.

ABSTRACT

Public Finances of Soledad, Atlántico: An Atypical Case

Although it is the seventh most populated city of Colombia and is classified in the first municipal category in accordance with Law 617 of 2000, Soledad, in the Department of Atlántico, has a low level of local fiscal revenues, compared with its peers of the same category, and, thus, also a low level of local public investment. Its financial situation improved in the period 2012-2014 due to the measures implemented under the Debt Restructuring Agreement of 2012. However, there is still a long way to go because its per capita local tax revenue is at the same level as that of rural towns with populations of under 10.000. For these reasons, in fiscal terms Soledad is an atypical case among Colombia's largest cities. We examine the public finances of Soledad in terms of their evolution and current situation compared of cities of similar size and socio-economic characteristics, with the purposes of examining its still weak fiscal situation and, therefore, possible policies of easy implementation.

Key words: Colombia, fiscal decentralization, fiscal autonomy, public finances, local taxation.

JEL Classifications: H21, H71, H72, H75, R51.

I. INTRODUCCIÓN

El municipio de Soledad, Atlántico, séptimo con mayor población en Colombia, es, con Soacha, Cundinamarca, una de las diez ciudades más pobladas del país sin ser capital de departamento.¹ Además, es el municipio conurbado a una capital (Barranquilla) más poblado y aglomera cerca del 25% de la población del departamento del Atlántico.

A su vez Soledad, es el segundo municipio con más necesidades socioeconómicas insatisfechas, después de Cartagena, entre las primeras diez ciudades, y es

¹ En 2014, según las proyecciones del DANE, las diez ciudades más grandes de Colombia eran, en su orden: Bogotá con 7.776.845 habitantes; Medellín con 2.441.123; Cali con 2.344.734; Barranquilla con 1.212.943; Cartagena con 990.179; Cúcuta con 643.666; Soledad con 599.012; Ibagué con 548.209; Bucaramanga con 527.451 y Soacha, con 500.097.

el menos productivo en términos de generación de riqueza, según las estimaciones de valor agregado municipal calculadas por el DANE en 2012. El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), calculado para 2005, fue 24,01%, lo que hoy representaría casi 144.000 personas con condiciones de vida precarias. En términos económicos, Soledad aportó en 2012 tan solo el 13,8% del valor agregado del departamento del Atlántico con cerca de \$3,5 billones y fue el municipio entre los 10 más grandes del país, con el menor valor agregado por persona, con un valor de \$5,3 millones por habitante, mientras que Soacha, su par más cercano, generó en el mismo periodo aproximadamente \$6,9 millones por habitante. Soledad es una ciudad con una relevancia socioeconómica significativa en la Costa Caribe y en el país, de manera que resulta interesante analizar su caso y, en particular, la evolución y el estado de su situación fiscal bajo el contexto de la descentralización fiscal.

Durante los últimos 30 años, las entidades territoriales en Colombia han tomado mayor protagonismo político-administrativo y fiscal debido al proceso de descentralización que impulsaron las reformas fiscales de mediados de los años ochenta. Luego, en la Constitución de 1991, estos cambios se institucionalizaron, focalizándose en desconcentrar el gasto nacional y en mejorar la eficiencia y cobertura en la provisión de servicios públicos (Iregui, Ramos y Saavedra, 2001).

Según Tiebout (1956), la descentralización tiene como propósito inculcar una mayor claridad a los procesos de asignación de recursos y toma de decisiones, teniendo al ciudadano votante más cerca del ejecutivo. Siguiendo a Pening (2003), las reformas colombianas estaban enfocadas en democratizar el ejercicio del poder en las regiones, y por otro lado, otorgar más responsabilidades y autonomía fiscal a los entes territoriales. Según Kalmanovitz (1999), todos los ciudadanos deberían tributar algo, incluso los menos ricos, para que el Estado pase a ser responsabilidad de todos, y todos participen en la elección de los gobernantes. Otro propósito no menos importante señalado por García (2008), es fortalecer la capacidad fiscal de las entidades territoriales. Como lo señalan Shah y Shah (2006 – citado en Bonet, 2009), una mayor capacidad de financiamiento de los gastos de la entidad territorial con recursos propios es un elemento que fortalece la gobernabilidad, la eficiencia y la transparencia de los gobiernos locales. En conclusión, la descentralización debería traer consigo una mayor transparencia fiscal y mejor toma de decisiones de gasto articuladas con las necesidades de cada municipio.

No obstante, hoy las cifras señalan que, por lo común, son las ciudades más grandes las que han logrado estabilizar sus finanzas públicas y sacar provecho

de la descentralización. Urbes como Bogotá y Medellín muestran menor dependencia de las transferencias, con 22% y 23%, respectivamente, de los ingresos totales. De otra parte, Bogotá, Cali y Bucaramanga se destacan por su generación de recursos propios, con registros de 63%, 56% y 49% de los ingresos totales, respectivamente.

Soledad es el municipio con menor generación de recursos propios (18%) entre los más grandes, y el que mayor dependencia de las transferencias presenta (82%). Así, los ingresos de capital tienen una casi nula participación. Soledad es, en consecuencia, un caso atípico en términos fiscales y de descentralización en el concierto de las ciudades más pobladas del país.

Cabe aclarar que muchos municipios, sin importar su tamaño poblacional, también sufrieron desfases en sus finanzas públicas, sobretodo hasta 1999, cuando la suma de todos los déficits municipales pasó de ser el 0,1% del PIB en 1990 a 0,6% del PIB en 1999 (Iregui, Ramos, y Saavedra, 2001). Como consecuencia se aprobaron y/o reformaban leyes que buscaban equilibrar las finanzas públicas municipales, como la Ley 550 de 1999 dirigida a la creación de Acuerdos de Reestructuración de Pasivos con el fin de que no se afectara la prestación de servicios públicos por culpa de un mal manejo de las finanzas, y la Ley 617 de 2000, que se enfocó en la racionalización del gasto según criterios de población y generación de ingresos, entre otras.

Aunque varios municipios grandes del país tuvieron malos manejos de las finanzas a finales de la década de los noventa, casi todos lograron recuperarse. Fue ese el caso de Barranquilla, cuya recuperación, gracias al giro positivo que experimentaron sus finanzas públicas luego de una fuerte crisis fiscal que obligó a la administración a adoptar los diferentes programas de saneamiento fiscal propuestos por el Ministerio de Hacienda, fue nombrada coloquialmente como “El Milagro Barranquillero” (Otero, 2011). Soledad experimentó este mismo desequilibrio financiero y apenas empezó a presentar signos de recuperación en años recientes. En este sentido, mejorar la capacidad fiscal de un municipio como Soledad equivaldría a generar una mayor capacidad de inversión que permitiría mejorar los servicios prestados para elevar la calidad de vida de sus 600.000 habitantes, que representan cerca del 6% del total de la población de la Región Caribe.

En los últimos cuatro años, Soledad ha logrado incrementar de una forma dinámica sus ingresos y, por ende, su gasto de inversión. De la mano del incremento en los ingresos tributarios, impulsados por el comportamiento del impuesto predial unificado, Soledad ha logrado comenzar a sortear la situación negativa

que enfrentaba en años anteriores y cumplir el pago del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito en 2012. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Un indicador de esto es la baja capacidad de generación de recursos propios; en términos *per cápita*, Soledad es equiparable a municipios de categoría 6, según la Ley 617 de 2000, es decir, de menos de 10.000 habitantes.

El propósito de este trabajo es analizar la evolución y el estado actual de las finanzas públicas de Soledad con relación a los otros municipios del Área Metropolitana de Barranquilla (AMB), con sus pares de la misma categoría municipal según la Ley 617 de 2000 y con municipios de características poblacionales y socioeconómicas similares. El fin es indagar sobre el real estado de sus finanzas, examinar su aún débil situación fiscal e identificar campos de acción de fácil implementación para su mejoramiento.

En una segunda sección del trabajo se explican brevemente la metodología y fuentes de información utilizadas. Luego, en la tercera, se examinan las finanzas públicas de Soledad entre 2010 y 2014 en cuanto a su situación de ingresos, gastos, balance presupuestal, indicadores de desempeño fiscal y estado del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. En la cuarta sección, se compara a Soledad con otros municipios en términos de recaudo de ingresos propios y transferencias. Además en esta sección se incluye un análisis de la efectividad del recaudo del impuesto predial, el de mayor participación en los ingresos tributarios de Soledad. En una sección final se presentan unas conclusiones y recomendaciones.

II. CAUSAS DE LA CRISIS FINANCIERA DE SOLEDAD

Antes del acuerdo que rige actualmente entre Soledad y el Ministerio de Hacienda, ya se había empezado una negociación en 2004, donde se determinaron votos y acreencias. No obstante, a mediados de julio de 2005, se evidenció el no cumplimiento de los términos dispuestos en el Artículo 27 de la Ley 550 de 1999 para la celebración del mencionado Acuerdo. Su negociación y votación no se lograron pues la Alcaldía no contaba con las facultades del Concejo Municipal para celebrarlo (Dirección de Apoyo Fiscal – DAF, 2012).

Siguiendo con esa línea de ideas, en 2010 y 2011, Fundesarrollo llevó a cabo dos estudios de las finanzas públicas de los municipios del AMB. El primero se enfocó en el análisis de las proyecciones de los marcos fiscales de mediano plazo de los municipios regidos por la Ley 819 de 2003 y el segundo evaluó la situación fiscal y financiera de cada entidad territorial (Fundesarrollo, 2011 y 2012).

Para el caso de Soledad, en el primer informe se señalaba que, a 2009, la situación era bastante desfavorable, con innumerables inconsistencias en las arcas fiscales que conllevó a que, en lapsos muy cortos de tiempo, Soledad tuviera siete alcaldes y nueve secretarios de Hacienda. Algunas de estas inconsistencias residían, por ejemplo, en que el municipio disponía de 193 cuentas tituladas a su nombre, de las cuales solo 55 aparecían registradas; o que la sobreestimación de ingresos acumulara balances deficitarios que luego ocasionaban endeudamientos con proveedores y bancos, entre otros (Fundesarrollo, 2011).

En el segundo informe, se encontró que la adopción de la Ley 550 le permitió a Soledad mejorar su situación fiscal, pasando de un balance deficitario en 2009 a uno positivo al año siguiente gracias a un mejoramiento de los ingresos, disciplina fiscal y una congelación de la deuda. En consecuencia, se recomendó que se continuara con el proceso para lograr depurar sus pasivos y cumplir con sus acreedores (Fundesarrollo, 2012). Luego de un proceso de negociación y depuración de tres años, Soledad logró firmar el Acuerdo definitivo de Reestructuración de Pasivos en 2012.

III. METODOLOGÍA Y DATOS

La metodología empleada en este estudio se basa en la clasificación y análisis aplicados por el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los cuales se sustentan en las recomendaciones metodológicas del Fondo Monetario Internacional (FMI). En este enfoque, el cálculo del balance fiscal total es el resultado de la diferencia entre los ingresos efectivamente recaudados y los gastos efectivamente pagados y comprometidos durante la vigencia de análisis. Así se determinan, por un lado, los verdaderos factores que influyen en el ahorro, si existe un superávit; y, por otro, en caso de déficit, determinar las fuentes de financiamiento utilizadas (crédito neto, recursos del balance de vigencias anteriores, variación de depósitos, etc.).

La clasificación y estructura de las cuentas diferirá de lo estipulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto regido por el Decreto 111 de 1996. De una parte, se excluyen de los ingresos totales, los ingresos percibidos por recursos del balance de vigencias anteriores, créditos, y venta de activos, ya que estos se incluyen por debajo de la línea de balance y hacen parte del financiamiento de este. De igual manera, se excluye la amortización de créditos financieros de los gastos totales.

De otra parte, los ingresos se clasifican por su uso o destinación, al igual que los gastos, para así obtener, además de las cifras de balance total, el balance corriente, lo cual permite realizar un análisis financiero más detallado.

La información utilizada se encuentra en el Formulario Único Territorial (FUT), que es de acceso público. Todos los datos se presentan en millones de pesos constantes de 2012 con el fin de capturar la variación real a lo largo del periodo de estudio.

Por su parte, para la sección de análisis comparativo se tomaron las cifras de ejecuciones presupuestales de los 1.101 municipios del país, disponibles en la vigencia 2013, calculadas por el DNP. Se tomó ese año pues eran los datos que estaban disponibles a la fecha de elaboración del estudio.

IV. ESTRUCTURA DE LA FINANZAS PÚBLICAS DE SOLEDAD, 2010-2014

A. Comportamiento y estructura de ingresos

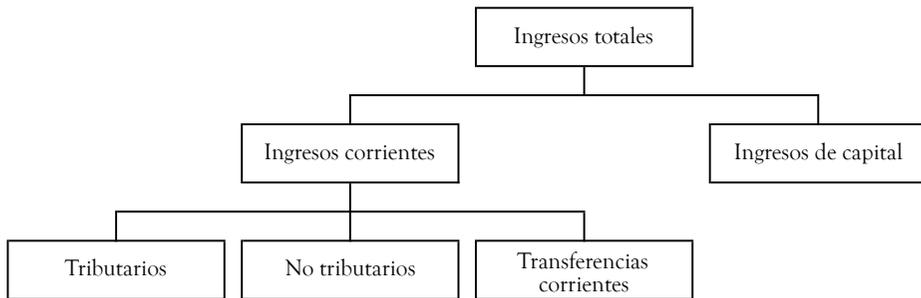
Las entidades territoriales en Colombia, autónomas y descentralizadas, deben concentrarse en la generación de recursos propios, debido a que serán estos los que posteriormente les permitirán hacer efectiva dicha autonomía y descentralización. La situación fiscal de Soledad le restringe mucha capacidad de elección del gasto al gobernante, ya que gran parte de los ingresos provienen de transferencias, que tienen destinación específica. La manera de lograr discrecionalidad en el gasto es mediante la generación de recursos, tributarios o no tributarios, para engrosar los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

En Colombia, la estructura de los ingresos de un municipio, o ente territorial en general, está distribuida entre ingresos tributarios, ingresos no tributarios, transferencias e ingresos de capital (Gráfico 1).

Los ingresos tributarios son los recursos que percibe la administración por todas aquellas imposiciones fiscales que fija hacia personas y empresas, gravando fuentes generadoras de ingresos. Por otro lado, los ingresos no tributarios son los obtenidos por la prestación de servicios en el desarrollo de contratos, tasas, multas, contribuciones y participaciones.

Las transferencias son rubros transferidos desde entes superiores (departamento o gobierno nacional) y son de destinación específica. Dentro de estas, las de

GRÁFICO 1
Colombia: Estructura de ingresos de cualquier entidad territorial



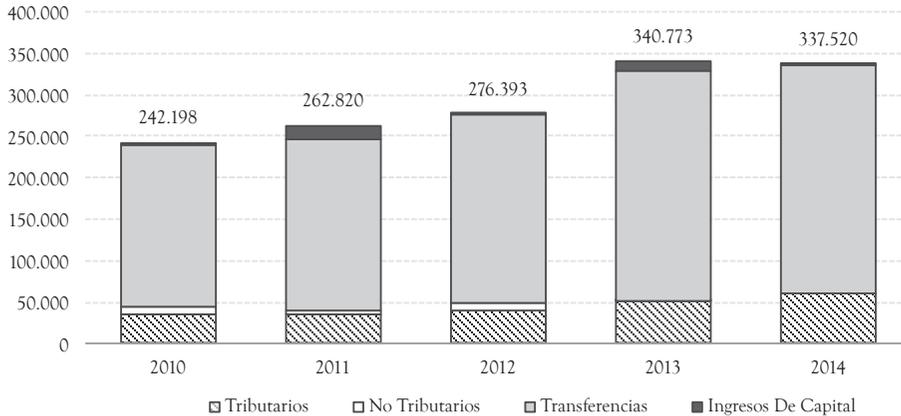
Fuente: Elaboración propia.

mayor participación son las provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), que tienen como destinación específica financiar proyectos de educación, salud, saneamiento básico y propósito general. Algunas de estas son incluidas en los ingresos de capital, junto con rendimientos financieros, cofinanciación, venta de activos y recursos del balance.

Los ingresos totales reales de Soledad se incrementaron en 39% entre 2010 y 2014, pasando de \$242.198 millones a \$337.500 millones (pesos constantes de 2012). Este aumento se dio principalmente por el crecimiento del recaudo de ingresos tributarios, que pasó de casi \$35.900 millones a poco menos de \$60.000 millones en el periodo de estudio. A esto se le sumaron el buen rendimiento de las transferencias, sobre todo en 2013, y los incrementos significativos de los ingresos de capital entre 2011 y 2014. No obstante, los ingresos no tributarios tuvieron una caída pronunciada, pues pasaron de poco menos de \$8.500 millones en 2010 a un recaudo nulo en 2014, debido a que a partir de 2013 las contribuciones para el subsidio de servicios de acueducto y alcantarillado para los estratos 1, 2 y 3 se empezaron a reportar en el FUT como ingresos tributarios (Gráfico 2).

Entre 2013 y 2014, los ingresos totales disminuyeron 1% en términos reales, debido a que las transferencias, los ingresos de capital y no tributarios sufrieron variaciones negativas de -1%, -88% y -100%, respectivamente. Este resultado contrasta con lo sucedido entre 2012 y 2013, cuando el rendimiento de los dos primeros fue notable. En particular, los ingresos tributarios registraron una desaceleración en su ritmo de crecimiento, pasando de 33% en 2012-2013 a 16% en 2013-2014.

GRÁFICO 2
Soledad: Estructura de los ingresos totales, 2010-2014
 (millones de pesos de 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en FUT.

El Gráfico 2 también muestra la gran dependencia que tiene la entidad territorial en las transferencias, que ascendieron a \$276.300 millones en 2014 y representaron el 82% del total de los ingresos del municipio. De estas, las provenientes del SGP aportaron poco más del 65% del total y, al igual que en las vigencias 2010-2013, financiaron en gran medida el gasto del municipio.

Esta situación presenta el riesgo de que cualquier tipo de recorte por parte del nivel central o departamental hacia Soledad pueda resultar en un fuerte desbalance para sus finanzas, como se evidenció en la vigencia 2014. Asimismo, una alta dependencia de estos recursos demuestra una debilidad en la capacidad de generación de ingresos propios que resulta en una baja discrecionalidad de la decisión de inversión de acuerdo a las necesidades específicas del territorio.

1. Ingresos tributarios

En 2014, los ingresos tributarios representaron el 18% de los ingresos totales del municipio, pues ascendieron a \$59.700 millones constantes de 2012. Dentro de estos, el recaudo de los dos impuestos más significativos, predial e industria y

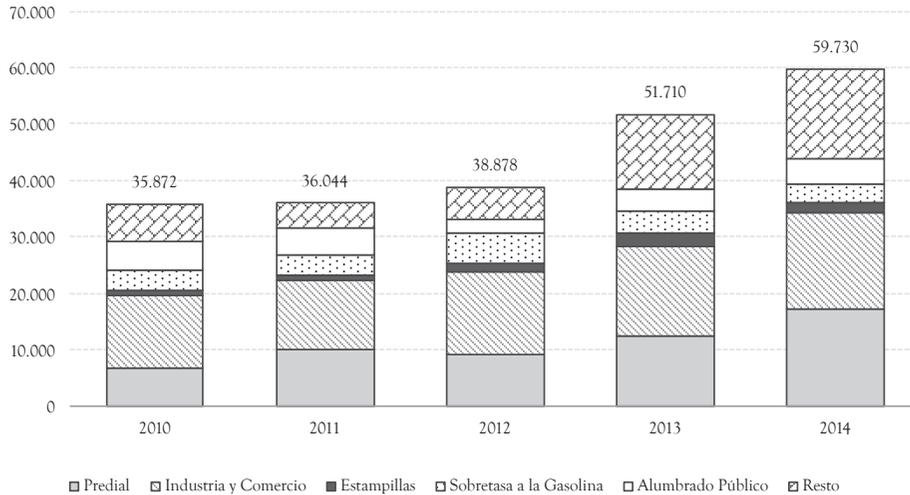
comercio (ICA), presentaron un buen comportamiento, siendo el predial el más dinámico. Para 2014, aunque el ritmo de crecimiento se redujo, el incremento fue superior a 10%. Según el informe de calificación de Soledad de Fitch Ratings, publicado en enero de 2015, el buen desempeño de los ingresos tributarios es explicado por los siguientes factores: la actualización del Estatuto Tributario en 2013, la depuración de bases de datos, la modernización tecnológica de la oficina de impuestos, el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización y cobranza, y la actualización catastral de 2013 – que permitió ampliar el número de predios (Fitch Ratings, 2015).

El impuesto predial, que entre 2010 y 2013 representó, en promedio, el 23% de los ingresos tributarios, aumentó su participación en 2014. En efecto, ascendió a cerca de \$17.200 millones (29% del total), lo que constituye un incremento de 39% en comparación con 2013. El buen comportamiento del predial se explica, en parte, por las actualizaciones catastrales realizadas en 2010 y 2013, que incrementaron de manera significativa los avalúos de los predios en 2011 y 2014. Específicamente con la primera actualización, los predios en Soledad pasaron de estar evaluados en \$1,9 billones en 2010 a \$3,27 billones en 2011, un incremento de 91%. Luego, con la segunda actualización, se pasó de un avalúo de \$4,29 billones en 2013 a \$7,96 billones en 2014, un incremento de 86%. Además, es importante mencionar que, a partir de la vigencia 2015, la Secretaría de Hacienda empezó a implementar un sistema en la página web que permite consultar e imprimir la factura del impuesto predial para facilitar el trámite a los ciudadanos.

El recaudo por ICA también creció, aunque de manera más discreta que el predial (crecimiento real promedio de 17% en el periodo de estudio). Ello ha provocado una significativa caída en su aporte al total de los tributarios, pasando de 36% en 2010 al 28% en 2014. También cabe recalcar que la sobretasa a la gasolina y las estampillas han mostrado disminuciones en los últimos años: entre 2010 y 2014 su participación bajó de 12% a 9% (Gráfico 3).

Por otro lado, el recaudo de otros ingresos tributarios (llamado “Resto” en el Gráfico 3), tuvo un incremento importante entre 2012 y 2013 por el ingreso de casi \$7.000 millones del “aporte solidario o contribución para la financiación de los estratos 1, 2 y 3”. Una situación similar se vio en 2014. Esto se explica porque a partir de la vigencia 2013 el municipio empezó a reportar los ingresos por concepto de aportes solidarios del sector industrial y comercial de Soledad para el subsidio de las tarifas del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo de estratos 1, 2 y 3 en el rubro de otros ingresos tributarios del FUT. Anteriormente, estos ingresos se reportaban en el rubro de no tributarios.

GRÁFICO 3
Soledad: Estructura de los ingresos totales, 2010-2014
 (millones de pesos de 2012)



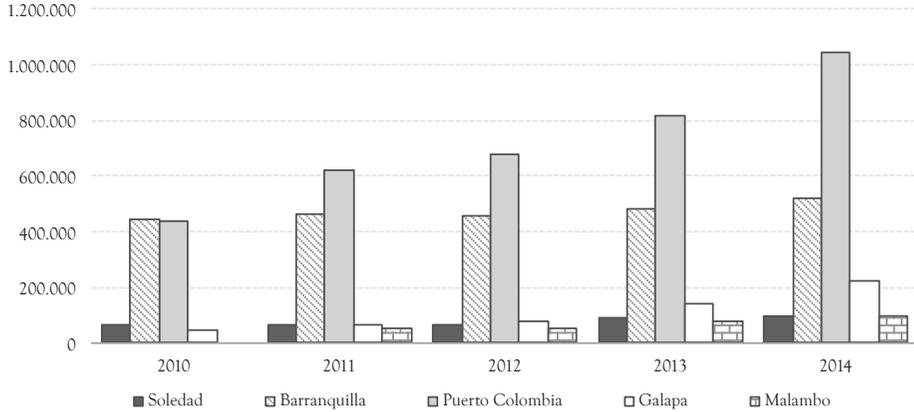
Fuente: Elaboración propia con base en FUT.

Pero, ¿Cómo se compara el recaudo total de Soledad con el resto del AMB? Aunque el recaudo total presentó crecimientos importantes, los ingresos tributarios *per cápita* de Soledad demuestran una débil capacidad de generación de recursos propios frente al resto de municipios del AMB. Como lo muestra el Gráfico 4, Soledad fue, después de Malambo, el municipio del AMB que menos recaudó por habitante en 2014, tanto en recaudo total como en los dos impuestos más significativos. Como es de esperar, las diferencias más pronunciadas son con Barranquilla y Puerto Colombia y, en menor medida, con Galapa. A lo largo del periodo de estudio, si bien Soledad ha mejorado el indicador de recaudo *per cápita* en 52%, Malambo ha mejorado a un mejor ritmo, acercándose al registro de Soledad en 2014.

2. Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios en Soledad, como se mencionó arriba, no vienen exhibiendo un buen rendimiento en los últimos años, pues pasaron de aportar

GRÁFICO 4
Municipios del AMB: Ingresos tributarios per cápita, 2012-2014
 (pesos de 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en FUT.

\$8.500 millones en 2010 a \$0 en 2014. La razón de esta aguda caída es la desaparición de las contribuciones que habían surgido en 2010 y 2012. Esto se dio, como se explicó en la sección anterior, porque el municipio empezó a reportar las contribuciones para el subsidio de servicios de acueducto y alcantarillado para los estratos 1, 2 y 3 en el rubro de ingresos tributarios. Sin embargo, deja al descubierto la poca capacidad del municipio para ejercer un control fiscalizador pues no reporta ingresos por multas y sanciones, ni intereses por mora de los principales impuestos.

3. Transferencias

Dentro de las transferencias, el principal rubro es el SGP, con el cual se financian obras de educación y salud, principalmente. Entre 2010 y 2014, las transferencias totales para inversión aumentaron en 41%, principalmente por aumentos de las transferencias del SGP y FOSYGA.

Puntualmente, los recursos del SGP, rubro de mayor participación en el monto de las transferencias (65% aproximadamente), registraron un incremento de

21% en el periodo. Por sub-rubros del SGP, se destaca la buena dinámica de los recursos diferentes a salud y educación, en los componentes de agua potable y saneamiento básico (incluido en el rubro de Otros de SGP en el Cuadro 1) y recursos de propósito general.

CUADRO 1

Soledad: Transferencias del SGP discriminadas por destino, 2010-2014

(millones de pesos de 2012)

Destino	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2010- 2014
Educación	91.823	99.899	99.629	107.648	105.152	15%
Salud	35.199	50.335	52.195	33.433	42.378	20%
Propósito General (Forzosa Inversión)	10.071	10.368	879	13.129	13.621	35%
Otras SGP	10.521	12.312	14.816	21.023	17.529	67%
Total	147.613	172.914	167.519	175.233	178.681	21%

Fuente: Elaboración propia con base en FUT.

Los recursos de salud tuvieron un crecimiento importante a lo largo del periodo, aunque habían disminuido significativamente entre 2012 y 2013 por una reducción de las transferencias para continuidad del régimen subsidiado. Esta podría estar asociada a una baja del número de afiliados al régimen subsidiado de Soledad. Según la información reportada en los archivos de Estadísticas de la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) en las vigencias 2012 y 2013, el número de personas reportadas disminuyó de 252.376 a 233.754, entre 2011 y 2013.

El rubro de SGP de educación también tuvo un aumento moderado en el periodo, debido al crecimiento de 14% de los recursos de prestación del servicio educativo público, principal rubro del SGP de educación con una participación promedio entre 2010 y 2014 de 95%. Los recursos de calidad, que son los ingresos restantes de las transferencias de educación, presentaron un crecimiento de 29%.

A propósito de las transferencias del SGP de educación, cabe mencionar que Soledad fue priorizado por la DAF dentro de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de recursos del SGP a las que se refiere el Decreto 028 de 2008. En marzo de 2010, la DAF realizó una visita de diagnóstico a Soledad

y encontró eventos de riesgo en los recursos del SGP de educación. Por lo tanto, mediante la Resolución No. 2715 del 16 de septiembre de 2010 se determinó la adopción de la medida preventiva de Plan de Desempeño para superar los eventos de riesgo encontrados (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014). Este Plan de Desempeño se definió con un horizonte de ejecución de 18 meses, hasta el 29 de diciembre de 2012. Luego fue extendido hasta septiembre de 2013.

En el reporte de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP de educación de Soledad, publicado el 25 de abril de 2014, se indica que el municipio ha realizado avances en el Plan de Desempeño en materia de cobertura, estrategias para el acceso y permanencia del programa de alimentación escolar, sistemas de información de infraestructura educativa, elaboración de los Planes de Ampliación de Cobertura y del Plan de Apoyo de Mejoramiento 2012-2015. Sin embargo, dice el reporte, aún no se han resuelto temas de inadecuados manejos presupuestales y de caja, gastos administrativos superiores a los establecidos por el Gobierno Nacional y la no cancelación de la deuda de servicio de energía eléctrica de las instituciones educativas. Dadas las evidencias encontradas se decidió extender el Plan por un plazo de 12 meses más.

Asimismo, DAF (2014) menciona que el municipio presenta debilidad en los procesos de suscripción y supervisión de contratos y algunas veces ha hecho contratos de servicio educativo sin cumplir los requisitos.

Finalmente en diciembre de 2014, el Ministerio de Hacienda decidió retirar el manejo de los recursos de matrícula oficial a Soledad debido a que no se cumplieron las medidas correctivas del Plan de Desempeño. Estos recursos hacen parte del sub-rubro de calidad SGP de Educación, que tienen como destinación la inversión en infraestructura educativa, dotación escolar, pago de servicios públicos de instituciones de educación pública escolar, gastos de funcionamiento básico de las instituciones y capacitación del personal docente, entre otras. En el periodo 2010-2014 estos recursos oscilaron entre los \$3.000 y \$2.300 millones.

4. Ingresos de capital

En el periodo de estudio, los ingresos de capital mostraron un aumento considerable, pero transitorio, entre 2010-2011 y 2012-2013. Esto se dio en gran medida por el desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), por medio del cual se presentó un incremento en los ingresos de capital de 663%, pasando de \$2.037 millones a \$15.500 millones en 2011, y de 1051%,

pasando de \$955 millones a \$11.000 millones en 2013. Estos recursos del FONPET estaban dirigidos exclusivamente a las transferencias de la administración central al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG). Para 2014, se registró una disminución al no recibir los recursos del FONPET, pero se presentó un mejor rendimiento si se compara con lo sucedido en 2012, un mejor año de comparación ya que en este tampoco hubo recursos del FONPET.

Por las razones expuestas, el municipio de Soledad no genera ingresos por concepto de regalías y cofinanciación. En consecuencia, su capacidad de financiar inversión productiva y que genere valor agregado es limitada.

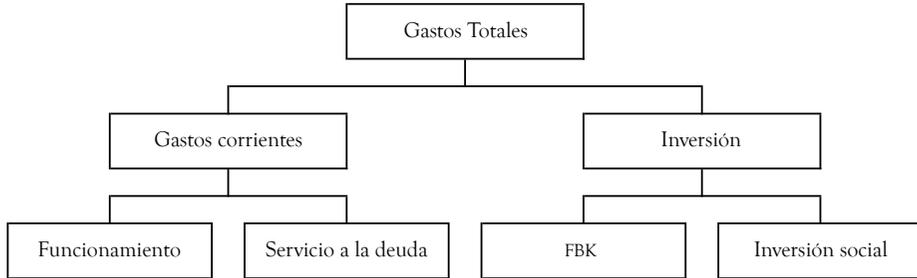
B. Comportamiento y estructura de los gastos

Los gastos totales de un municipio en Colombia se dividen en gastos corrientes y gastos de inversión (Gráfico 5). El primero consiste de los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda, que deben ser financiados con los ingresos corrientes que genera la entidad territorial.²

Los gastos de inversión son todos aquellos que generan valor o beneficio social o económico a la sociedad y que contribuyen a mejorar el bienestar de los ciudadanos. Se pueden clasificar por destinación de sectores o por el tipo de capital que generan. Para este último caso, si la inversión es dirigida al incremento de infraestructura, como parques, colegios, vías y demás, se denomina inversión en formación bruta de capital fijo (FBK) y el resto se denomina gastos de inversión en infraestructura social o para la formación de capital social. Para el caso de la clasificación por sectores, según lo dispuesto por el FUT, se encuentran 19 rubros, en donde la mayor proporción de la inversión va dirigida a tres sectores: salud, educación, y agua potable y saneamiento básico, financiados en su mayoría con transferencias de destinación específica del nivel nacional. Los 16 rubros restantes se denominan de propósito general, por estar financiados en menor medida por

² El término corriente se refiere a la recurrencia del gasto que asume una entidad para prestar sus servicios, por ende estos gastos presupuestalmente deben ser cubiertos por los ingresos que recurrentemente capta la administración central, como son los ingresos tributarios, no tributarios y transferencias corrientes. Además de la recurrencia, éstos deben tener la característica de ser de libre destinación como lo dispone la Ley 617 de 2000. Por su parte en el rubro de servicio de la deuda se contabilizan los gastos destinados al pago de intereses y amortizaciones de deuda financiera que tiene la entidad con bancos y/o nación. Dada la metodología aplicada en este trabajo, en el servicio de la deuda solo se incluye el pago de intereses.

GRÁFICO 5
Colombia: Estructura de los gastos de cualquier entidad territorial



Fuente: Elaboración propia.

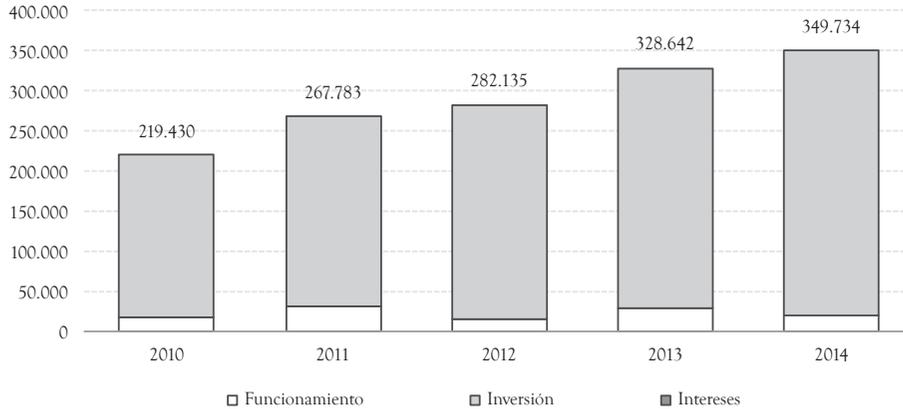
los recursos de propósito general del SGP.³ Una entidad territorial con una alta capacidad de generación de recursos propios debería presentar una estructura de inversión por sectores más equilibrada, donde los sectores de propósito general tienen una mayor participación, dada la disponibilidad de recursos que le permite invertir en sectores diferentes a los que son financiados por las transferencias de destinación específica.

Durante los años estudiados, los gastos totales de Soledad presentaron un crecimiento real de 60%, muy superior al crecimiento de los ingresos, lo que indica que no se mantuvo el equilibrio presupuestal. Este aumento se explica por el crecimiento de los gastos de inversión, rubro de mayor importancia, con una participación promedio de 92% (Gráfico 6).

Debido a que el municipio no presentó deuda con bancos o el Gobierno Central por estar en el marco del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos que restringe el acceso a créditos financieros, en ninguna de las tres vigencias se ejecutaron gastos de intereses corrientes.

³ Según la Ley 715 de 2001 y demás leyes, actos y decretos reglamentarios, los recursos del SGP se distribuyen así: educación (58,5%), salud (24,5%), agua potable y saneamiento básico (5,4%), propósito general (11,6%) y asignaciones especiales (4%).

GRÁFICO 6
Soledad: Estructura de gastos totales, 2010-2014
 (millones de pesos de 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en FUT.

1. Gastos de funcionamiento

Entre los gastos de funcionamiento se encuentran los rubros de gastos de personal, gastos generales, las transferencias corrientes que la entidad gira hacia las entidades municipales, nacionales o departamentales que están a su cargo por mandato legal y las apropiaciones para la previsión y seguridad social. Para el caso de Soledad, la administración central gira transferencias a la Contraloría y al cumplimiento de obligaciones pensionales.

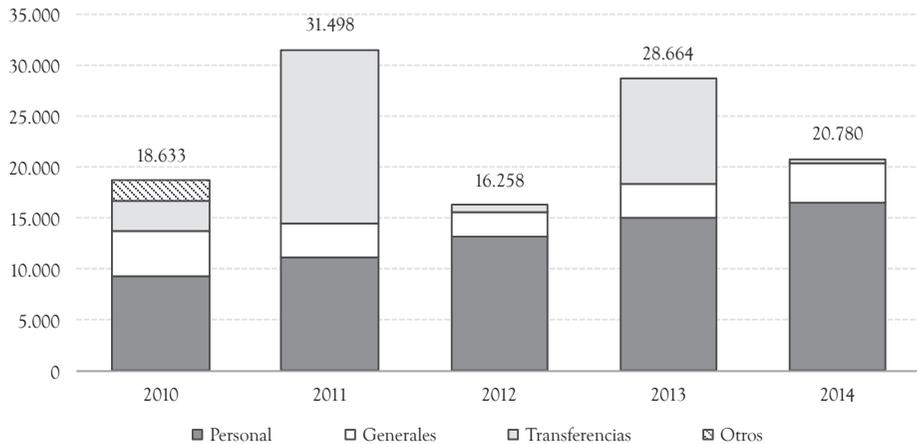
En las vigencias de 2011 y 2013, los gastos de funcionamiento tuvieron un crecimiento real significativo de 69% y 76%, respectivamente, explicado principalmente por el gran aumento de las transferencias. Cabe señalar que los ingresos corrientes durante la misma vigencia variaron -13% y 0,13% con respecto a 2010 y 2012, respectivamente, lo que indica que el municipio disminuyó su capacidad de generación de ahorro corriente.⁴

⁴ El ahorro corriente proviene de la resta entre los ingresos corrientes, ingresos tributarios más no tributarios más transferencias corrientes, y los gastos corrientes, que son la sumatoria de los gastos de funcionamiento

Durante la vigencia 2014, los gastos de funcionamiento tuvieron una disminución real significativa de 28%. Ello se explica, básicamente, por la desaparición del rubro de transferencias, que había crecido en 2011 y 2013 por las transferencias de la administración central al FOMAG para cumplir con el pago del servicio de la deuda del pasivo pensional. Este gasto fue financiado con recursos de desahorro del FONPET, mencionados anteriormente (Gráfico 7).

Dada la naturaleza transitoria de los recursos del FONPET, si hipotéticamente se excluyeran, el comportamiento del gasto en funcionamiento en 2014 hubiera ido más de la mano con la tendencia que se ha venido observando. El crecimiento hipotético real habría sido del 11%, donde los gastos generales y gastos de personales crecerían al 14% y 10%, respectivamente; además de una contracción en las transferencias para funcionamiento, donde se registran los gastos del FOMAG.

GRÁFICO 7
Soledad: Estructura de gastos de funcionamiento, 2010-2014
(millones de pesos de 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en FUT.

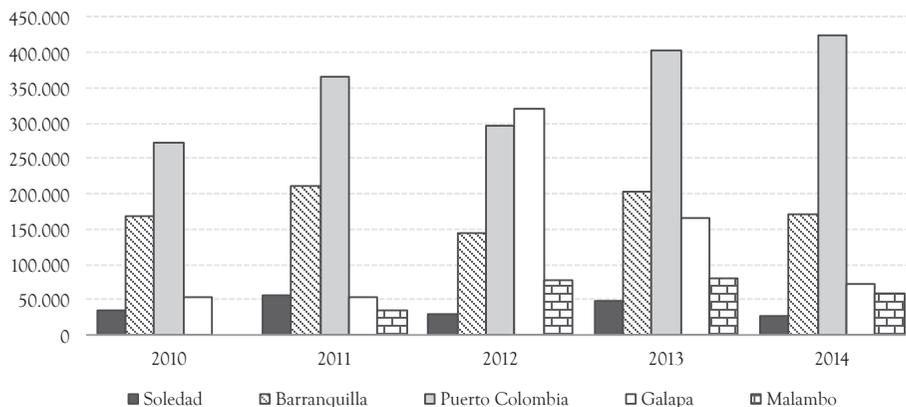
y los intereses de deuda con bancos y nación. Se aclara que los ingresos corrientes calculados aquí no tienen en cuenta la propiedad de libre destinación como lo dispone la Ley 617 de 2000. Incluye todos los ingresos tanto de destinación específica como los de libre destinación.

Sin embargo, es preocupante observar que, si se compara 2014 con 2012, se observa un aumento de 29% de los gastos de funcionamiento, mientras que los ingresos corrientes crecieron 15%.

Por otro lado, los gastos generales presentaron un aumento de 14% entre 2013 y 2014, mucho menor al aumento observado entre 2012 y 2013 (42%), que compensaba las disminuciones de -27% y -28%, respectivamente, para 2011 y 2012. Pero aun así bastó para crecer dentro del total de los gastos de funcionamiento y ganó terreno frente a los gastos de personal, para representar en 2014 el 19% del total de gastos.

¿Cómo se comparan los gastos de funcionamiento de Soledad con los del resto de municipios del AMB? Entre 2010 y 2014, de los cinco municipios del AMB, Soledad tuvo el gasto de funcionamiento por habitante más bajo (Gráfico 8). Su nivel de gasto representa poco más de la mitad del de Malambo, que se encuentra en la penúltima posición. Este resultado puede indicar una baja capacidad instalada de la administración debida al proceso de Reestructuración de Pasivos, cuya negociación inició en 2010 y se concretó en 2012, y que dispuso unas condiciones de racionamiento del gasto y del uso de los ingresos de libre destinación dirigidos

GRÁFICO 8
Municipios del AMB: Gastos de funcionamiento per cápita, 2010-2014
(pesos de 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en FUT.

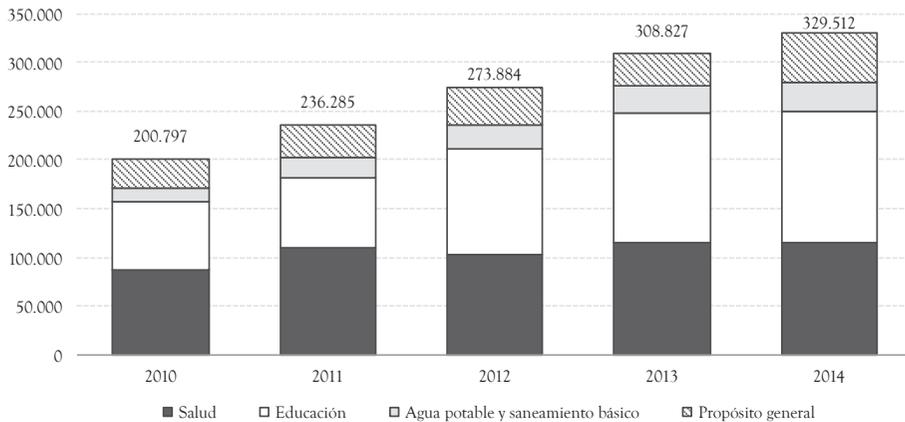
al pago de los acreedores registrados y certificados. La baja capacidad institucional se refleja, a su vez, en las dificultades de recaudo de ingresos no tributarios, como se mostró arriba, específicamente en los rubros de multas y sanciones y en el bajo desempeño del indicador de ingresos tributarios *per cápita* en comparación con el resto de municipios del AMB.

2. Gastos de inversión

En 2014 los gastos de inversión de Soledad tuvieron un crecimiento real de 7% respecto al año anterior, alcanzando la suma de \$329.489 millones. La inversión se dirigió principalmente a los sectores de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, que en un 86% se financiaron con recursos de transferencias de inversión del nivel nacional, como el SGP, Coljuegos y FOSYGA.

El restante 15% de la inversión se destinó a 13 sectores de propósito general, entre los que se destacan fortalecimiento institucional, transporte, y atención a grupos vulnerables, con participaciones en la inversión total de 5,5%, 2,4% y 1,7%, respectivamente (Gráfico 9). Esta estructura de la destinación de la inver-

GRÁFICO 9
Soledad: Gastos de inversión discriminados por destino, 2010-2014
(millones de pesos de 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en FUT.

sión refleja la baja capacidad de autofinanciamiento de la inversión del municipio con recursos propios. Se resalta que en el rubro de fortalecimiento institucional, el 81% se destinó para el pago de las obligaciones contraídas en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. Si se deduce el gasto destinado a financiar los pasivos acordados (\$14.751 millones constantes de 2012), los sectores de propósito general solo participarían con un 11,1% en la inversión total, una disminución de casi 4 puntos porcentuales.

Otros dos indicadores dan cuenta de esta debilidad. Usualmente los municipios con una baja capacidad de generación de recursos propios y una baja capacidad de gestión de recursos del nivel nacional diferentes a las transferencias, como los recursos de cofinanciación y regalías, presentan una destinación de inversión en infraestructura baja. La causa de ello es su poca capacidad de auto-apalancamiento financiero que les dificulta realizar proyectos en conjunto con recursos de cofinanciación nacional y acceder a recursos del crédito. Esto se suele medir con el gasto de formación bruta de capital fijo *per cápita* que, para el caso de Soledad en la vigencia 2013, representó dos terceras partes de lo invertido por Malambo, penúltimo municipio del AMB y que ya, de por sí, se encuentra alejado de los otros tres municipios. Este comportamiento también se reflejó en la inversión total por persona, aunque en este caso las diferencias con el resto de municipios del AMB son menos pronunciadas, dado a que la mayoría de la inversión se financia con recursos de transferencias del nivel nacional y depende menos de la capacidad de generación de recursos propios. Aun así, Soledad está en la última posición, como se muestra en el Gráfico 10.

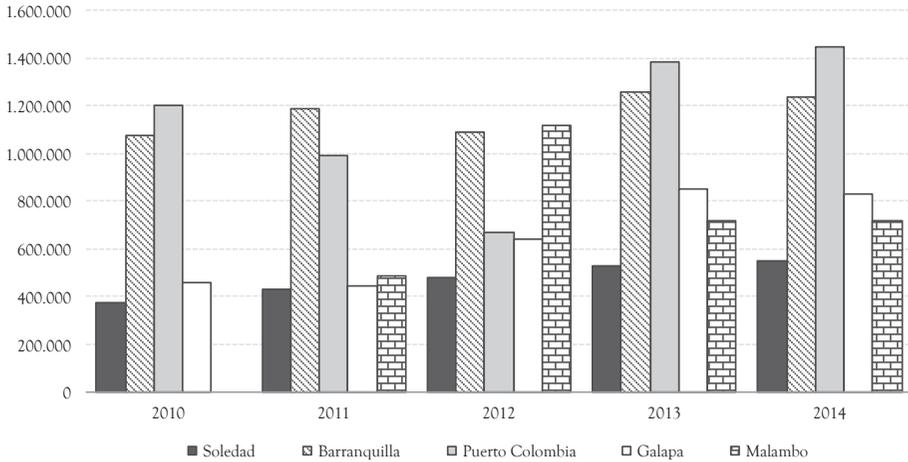
3. Fuentes de financiamiento de la inversión

Durante la vigencia 2014, 86% de la inversión en Soledad fue financiada con recursos transferidos por el gobierno nacional y por el gobierno departamental, lo que demuestra la alta dependencia del municipio de los recursos no propios (Gráfico 11).

También en el Gráfico 11 se observa que en el periodo 2012-2014 entre el 5% y el 8% de la inversión fue financiada con recursos propios, que incluyen los ingresos corrientes de destinación específica y los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD).

Los ICLD son los ingresos que el municipio, aparte de producirlos como resultado de su propio esfuerzo, no tienen destinación específica y hacen parte de los

GRÁFICO 10
Municipios del AMB: Gastos de inversión per cápita, 2010-2014
 (pesos de 2012)



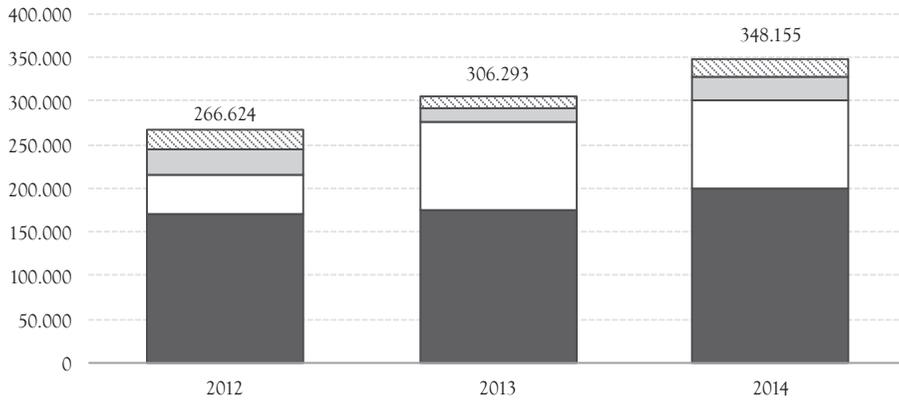
Fuente: Elaboración propia con base en FUT.

recursos propios. No obstante, dado que el municipio está bajo Ley 550, el margen de maniobra que existe para invertir los ICLD es prácticamente nulo.

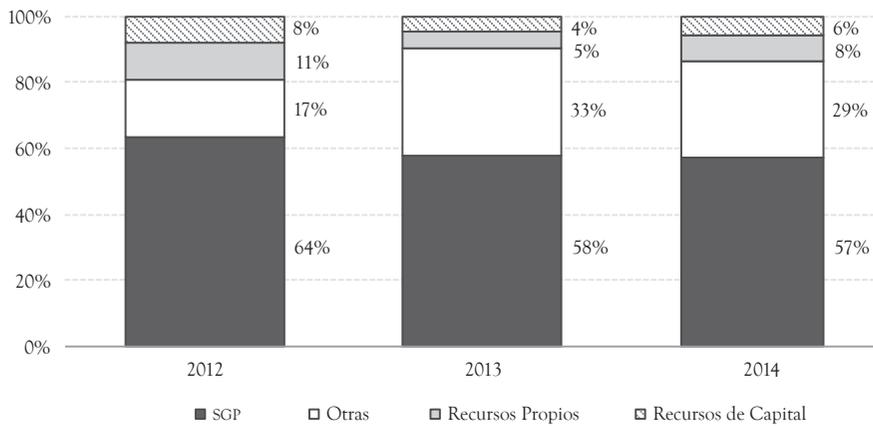
Al finalizar la vigencia de 2014, los ICLD representaron 5,3% del total de las fuentes, alcanzando la suma de \$17.444 millones, de los cuales 66% fue destinado a los sectores de propósito general y el 33% restante a los sectores de educación, salud, y servicios de agua potable y saneamiento básico. Además, 23% de los ICLD, equivalente a \$4.021 millones, fue destinado a financiar al pago de las obligaciones adquiridas bajo el marco del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. Es decir, si se hace el ejercicio de sustraer el valor de ICLD destinado al pago de las obligaciones, se encuentra que del monto resultante, solo 4% financió la inversión. Este registro es mejor que lo evidenciado en la vigencia anterior, cuando estos recursos representaron solo 1,4%. Ello indica que, si bien ha mejorado, aún persiste una bajísima discrecionalidad y autonomía en las decisiones de inversión por parte del municipio.

GRÁFICO 11
 Soledad: Estructura de las fuentes de financiamiento de la inversión,
 2012-2014
 (millones de pesos de 2012)

a) Montos



b) Porcentajes



Nota: Otras: Otras transferencias nacionales y departamentales

Fuente: Elaboración propia con base en FUT.

C. Balance presupuestal

Según la metodología aplicada, el balance fiscal total de una vigencia de una entidad territorial es la diferencia entre los ingresos totales efectivamente recaudados y los gastos totales efectivamente pagados y comprometidos que son generados por el funcionamiento propio de la administración central en ese periodo. Es decir, de los ingresos se excluyen los recursos del balance, los recursos por venta de activos y los ingresos por desembolsos de créditos financieros. De los gastos, por su parte, se excluyen las amortizaciones de créditos financieros. Estos recursos son incorporados al balance fiscal total final como ingresos de financiamiento, es decir por debajo de la línea del saldo inicial. Por lo tanto, si el municipio presenta un balance fiscal total deficitario y aún al incorporar los recursos por debajo de la línea se sigue presentando un saldo negativo, esto se traducirá en un incremento de sus cuentas por pagar. Por el contrario, si se presenta un resultado superavitario holgado, podría indicar problemas de gestión en la ejecución o dificultades en la planeación y proyección del presupuesto.

Otro balance que es útil calcular es el balance corriente, que es la diferencia entre los ingresos corrientes (ingresos tributarios más no tributarios más transferencias corrientes) y los gastos corrientes (gastos de funcionamiento más pago de intereses de deuda financiera). Si el saldo resultante es positivo se denomina ahorro corriente y debe ser destinado al financiamiento de la inversión y el pago de obligaciones financieras. Entre mayor capacidad de ahorro corriente sea capaz de generar una entidad, se tendrá una mayor capacidad de autofinanciamiento de la inversión, lo que se traduce en una mayor autonomía territorial.

En Soledad el ahorro corriente pasó de \$36.025 millones en 2013 a \$39.414 millones en 2014, lo que significó un crecimiento real de 66,8%. Esto se debió a que los ingresos corrientes presentaron un incremento significativo de 15,3% con respecto al año anterior por el buen desempeño del impuesto predial, y a su vez los gastos de funcionamiento experimentaron una variación negativa real pronunciada de -28%.

En cuanto al balance total, donde solo se tienen en cuenta los ingresos de la misma vigencia contra los compromisos y gastos efectuados en ese mismo año, Soledad registró déficits en varios de los años analizados. Sin embargo, al adicionar los ingresos por debajo de la línea se obtiene un balance final positivo (Cuadro 2). Cabe resaltar, además, que el superávit por encima de la línea en la

CUADRO 2
Soledad: Balance general, 2010-2014

(millones de pesos corrientes)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos Totales	242.198	262.820	276.393	340.773	337.520
Gastos Totales	219.430	267.783	290.160	337.491	350.292
Balance Total	22.768	-4.964	-13.768	3.282	-12.772
Crédito Neto	0	0	0	0	0
Desembolsos	0	0	0	0	0
Amortizaciones	0	0	0	0	0
Recursos del Balance y Venta de Activos	18.513	27.031	26.257	14.324	17.934
Balance Final	41.281	22.067	12.490	17.606	5.162

Notas: (1) Balance total = Ingresos totales – Gastos totales

(2) Crédito neto = Desembolsos – Amortizaciones

(3) Balance final = Balance total + Crédito neto + Recursos del balance y venta de activos

Fuente: Elaboración propia con base en FUT.

vigencia 2013 y el menor déficit en la vigencia 2014 demuestran un esfuerzo por la racionalización del gasto como un todo.

D. Indicadores de desempeño fiscal 2013

Para evaluar el impacto del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en el desempeño fiscal de Soledad se utilizará el Indicador de Desempeño Fiscal (IDF) calculado por el DNP. El IDF mide la capacidad fiscal de un ente territorial, para lo cual usa seis sub-indicadores ponderados:

- Autofinanciación de los gastos de funcionamiento: Mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial.

- Respaldo del servicio de la deuda: La proporción de ingresos disponibles que están respaldando al servicio de la deuda.⁵
- Dependencia de las transferencias de la nación y regalías (SGR): mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de las fuentes de financiación.
- Generación de recursos propios: Como complemento del indicador anterior, se relaciona el de generación de los ingresos propios, que refleja el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de ingresos corrientes.
- Magnitud de la inversión: La inversión como proporción del gasto total.
- Capacidad de ahorro: El balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes.

En 2006, Soledad tuvo un IDF de 63,56, ocupando la posición 264 a nivel nacional. En 2013, último año en el que esta información está disponible, había ascendido a la posición 114, con un puntaje de 77,24 (Gráfico 12 y Cuadro 3).

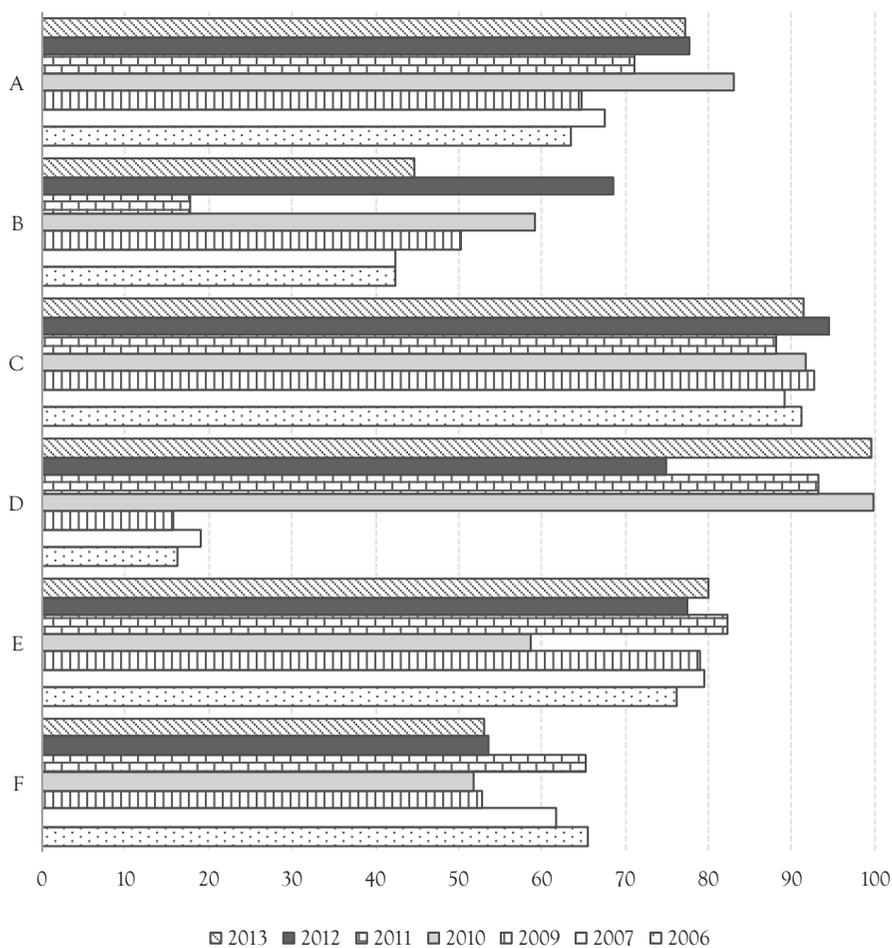
Sin embargo, este resultado, aparentemente positivo, quizás es el resultado de factores que perjudican al municipio. En particular, Soledad realiza transferencias al FOMAG que entran en el rubro de gastos de funcionamiento, pero que son financiadas con los ingresos del FONPET que son incluidos en los ingresos de capital. Ese desfase transitorio en el balance corriente, presentado en dos ocasiones (2011 y 2013) afecta la evaluación que realiza el DNP al municipio.

En 2010 y 2012, cuando no hubo transferencias al FOMAG, la posición en el escalafón nacional de Soledad fue superior, ubicándose en los puestos 54 y 75, respectivamente. Por otro lado, cuando sí se hicieron dichas transferencias, los puestos que ocupó fueron el 313 en 2011 y el mencionado 114 en 2013.

Puntualmente, el sub-indicador que se ve afectado por la coyuntura de los años 2011 y 2013, y que finalmente impacta al indicador final, es el de capacidad de ahorro, cuya medición, como se mencionó arriba, proviene de dividir el ahorro corriente entre los ingresos corrientes. Se espera que cuando sea publicada la información de desempeño fiscal de 2014, el indicador obtenga una buena posición a nivel nacional.

⁵ Este sub-indicador es excluido del análisis debido a que Soledad no cuenta con servicio de la deuda.

GRÁFICO 12
Soledad: Indicador de desempeño fiscal y sus componentes, 2006-2013



Notas: (1) A: Indicador de desempeño fiscal. B: Capacidad de ahorro. C: Magnitud de la inversión. D: Generación de recursos propios. E: Dependencia de las transferencias de la nación y de las regalías. F: Autofinanciación de los gastos de funcionamiento.

(2) En 2008 el DNP no emitió información municipal, solo departamental.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DNP.

CUADRO 3
Soledad: Posición a nivel nacional según IDF,
2006-2013

Año	Posición a nivel nacional
2006	264
2007	275
2009	198
2010	54
2011	313
2012	75
2013	114

Nota: En 2008 el DNP no emitió información municipal, solo departamental.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DNP.

Al calcular el valor de capacidad de ahorro para 2014 con los datos del FUT de ingresos y gastos de funcionamiento, el valor para 2014 debería estar muy cercano a 65%; en 2011 fue de 17,7% y en 2013, de 44,8%.

Al examinar el resto de los indicadores para 2013, se puede concluir que:

- En el punto de autofinanciación de los gastos de funcionamiento, Soledad arroja un valor de 53,1. Es decir, el municipio presenta un bajo ahorro corriente y, por ende, se verá afectada la inversión, dada una baja maniobrabilidad de los recursos.
- El sub-indicador de dependencia de las transferencias y regalías da pistas de la baja capacidad de autofinanciación de la inversión que tiene el municipio. Aproximadamente el 80% de los ingresos totales provienen de transferencias; es decir, solo el 20% de la inversión se hace con ingresos tributarios, no tributarios (que fueron muy bajos en 2013) o de capital. Cualquier recorte en las transferencias del nivel nacional afectarán las finanzas del municipio.
- El sub-indicador de generación de recursos propios es alto. Pero ello no se debe a que el recaudo tributario sea óptimo, sino porque en 2013 no hubo

ingresos por concepto de no tributarios y esto ‘infla’ artificialmente al sub-indicador. Esta situación causa preocupación frente a un fuerte problema institucional donde el municipio puede no tener la capacidad de cobro y fiscalización.

- En cuanto a la magnitud de la inversión, Soledad presenta un indicador de 91,5, que, aunque positivo, está amarrado a la alta dependencia de las transferencias, que provienen, en su mayoría, del SGP.
- Sobre la capacidad de ahorro se observa que es la segunda más baja del AMB debido a que el bajo registro de ingresos no tributarios hacen que el balance corriente se vea afectado negativamente.

En conclusión, el indicador de desempeño fiscal revela la débil situación que atraviesa el fisco del municipio de Soledad, con alta dependencia de las transferencias y baja capacidad institucional para hacer efectivo el recaudo de recursos propios, especialmente el de los ingresos no tributarios, a pesar de que se puede esperar una posición dentro de los 100 primeros a nivel nacional.

E. Situación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos Ley 550

El 10 de mayo de 2012 Soledad suscribió un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos con el Ministerio de Hacienda. En él se reconocieron acreencias reestructuradas y contingencias iniciales por un valor de \$75.133 millones, que deben ser canceladas a más tardar al finalizar la vigencia presupuestal del año 2020. Durante el proceso se reconocieron tres grupos de acreedores: 1) trabajadores y pensionados; 2) entidades públicas e instituciones de seguridad social; y 3) demás acreedores externos. Asimismo, durante la vigencia del Acuerdo, la entidad territorial asumió la obligación de constituir un Fondo de Contingencias, que debe tener partida presupuestal en el presupuesto de rentas. Estos recursos estarán dispuestos para el pago de contingencias de carácter judicial, financiamiento de bonos y cuotas pensionales que no se pueden atender vía FONPET, financiamiento de pasivos laborales del sistema de seguridad social integral, y financiamiento de pasivos tributarios reconocidos por el liquidador.

1. Situación actual de Soledad en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos

En el informe de gestión de la vigencia 2014 presentado por la Alcaldía de Soledad, el valor del Acuerdo, luego de ajustes y depuraciones, ha alcanzado una suma aproximada de \$120.000 millones, con un incremento de 63% con respecto al valor inicial pactado al momento de la firma. Los grupos que más aumentaron sus acreencias fueron el Fondo de Contingencias (22%) y los acreedores externos (344%), lo que indica que para las próximas vigencias los pagos serán mucho más exigentes. En el Cuadro 4 se presenta el escenario financiero de los compromisos por grupo de acreedor y el fondo de contingencia.

Para garantizar el pago de las obligaciones y la constitución del Fondo de Contingencias, se comprometieron durante el plazo del Acuerdo algunos recursos de ingresos tributarios, no tributarios y transferencias corrientes de la siguiente manera:

- 30% de las transferencias del SGP de libre inversión
- 15% del recaudo de industria y comercio.
- 15% del impuesto predial unificado.
- 15% de otros ingresos tributarios de libre destinación
- 15% de los ingresos no tributarios de libre destinación
- 100% de los recursos de sobretasa a la gasolina a partir de 2013.

El rubro del FUT de gasto de inversión, donde está incluido el pago del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, es el de Fortalecimiento Institucional. Al examinar los formularios, se encontró que en la vigencia 2012 se cumplió con el 57% del valor proyectado en el escenario (\$18.907 millones), compensado con lo sucedido en 2013, donde el porcentaje de cumplimiento fue de 139%. Para 2014, el cumplimiento fue nuevamente superior a lo pactado. El valor girado en la vigencia de 2014 representó el 39,3% del ahorro corriente, lo que indica que para que el municipio pueda tener una mayor capacidad y autonomía de inversión durante el escenario de pago proyectado, es necesario seguir fortaleciendo el recaudo de ingresos corrientes con el fin de generar mayores superávits. Adicionalmente se destaca que el rubro de Fondo de Contingencias en cada periodo se sobrepasó significativamente al monto proyectado, lo que indica que puede haber una baja capacidad del equipo de defensa jurídica del municipio. Si se tiene en cuenta el nuevo valor de las acreencias, luego de los ajustes y las depuraciones,

CUADRO 4
Soledad: Escenario de pago del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, 2012-2020

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Total luego de ajustes y depuraciones
Total acreedores	16.452	4.270	6.091	5.698	5.671	6.273	8.295	4.350	—	57.099	100.471
Grupo 1 (Trabajadores y Pensionados)	9.489									9.489	9.556
Grupo 2 (Instituciones públicas)	3.178	2.000	2.907	2.923	3.710	6.273	8.295	4.350	—	33.636	28.845
Grupo 4 (Otros)	3.785	2.270	3.184	2.775	1.961	—	—	—	—	13.974	62.070
Fondo Contingencias	2.455	1.578	1.773	1.844	1.917	1.994	2.074	2.157	2.243	18.034	21.995
Total compromisos	18.907	5.848	7.863	7.541	7.588	8.267	10.369	6.507	2.243	75.133	122.466

Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en el documento del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos celebrado entre el municipio de Soledad (Atlántico) y sus acreedores en el marco de la Ley 550 de 1990.

se observa que le municipio ha cumplido con el 29% del valor total pactado. En el Cuadro 5 se compara el nivel de ejecutado por grupo y el escenario proyectado por el Acuerdo.

2. Soledad y Barranquilla en el perfil de pagos del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos

Para una entidad territorial, suscribirse a un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos implica más que el hecho de pagar lo proyectado. Al acogerse a la Ley 550 de 1999, los entes territoriales aceptan el hecho de no poder contraer nuevas deudas sin la aprobación de la DAF. Esta situación ha hecho que la modificación de los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos se haya convertido en una herramienta en momentos de dificultad de cumplimiento de dicho Acuerdo.

Para el caso puntual de Barranquilla, se alegaron “situaciones sobrevinientes” al hacer la primera modificación del Acuerdo que suscribió en 2002, solo dos años después de la firma del mismo. Aquellas situaciones sobrevinientes no permitirán al municipio garantizar la prestación de servicios públicos, que frenarían el desarrollo social y económico – mediante la inversión – del municipio.

En el Gráfico 13 se muestra cómo, en el Acuerdo original de Barranquilla, los pasivos reestructurados abarcaban un porcentaje importante de los ingresos corrientes de libre destinación, como indicador de la pérdida de maniobrabilidad por parte de los dirigentes con los recursos. Luego de las dos modificaciones, se observa como la disminución es marcada, y permitiría, en teoría, lograr el cumplimiento de los pagos comprometidos.

Soledad presenta un caso diferente al de Barranquilla, debido a que, luego de la firma del Acuerdo, como se expuso anteriormente, se incluyeron nuevos montos a la deuda total por valor de \$43.372 millones, que representaron un crecimiento significativo con relación a las acreencias reconocidas al momento de la firma. Esta modificación afectará negativamente en los próximos años la disponibilidad de ingresos corrientes de libre destinación del municipio para gasto autónomo (Gráfico 14).

A pesar que Soledad ha logrado cumplir con los pagos, sería oportuno un intento de negociación para una modificación que le permita tener una mayor capacidad de disponibilidad de recursos propios, ya sea para gastos de funcionamiento o libre inversión.

CUADRO 5
Soledad: Escenario de pago del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos (proyectado y ejecutado), 2012-2014
(millones de pesos corrientes)

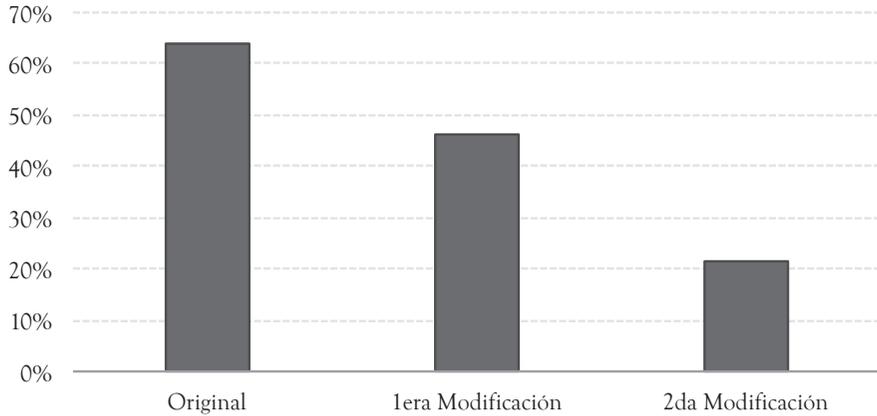
Concepto	2012			2013			2014			Total acumulado 2012-2014		
	P	E	%	P	E	%	P	E	%	P	E	%
Total acreedores	16.452	7.019	43%	4.270	4.152	97%	6.091	11.198	184%	26.812	22.399	84%
Grupo 1 (Trabajadores y Pensionados)	9.489	1.502	16%	—	1.670	N/A	—	4.616	N/A	9.489	7.788	82%
Grupo 2 (Instituciones públicas)	3.178	2.123	67%	2.000	396	20%	2.907	3.720	128%	8.085	6.240	77%
Grupo 4 (Otros)	3.785	3.402	90%	2.270	2.108	93%	3.184	2.862	90%	9.238	8.371	91%
Fondo Contingencias	2.455	3.772	154%	1.578	3.964	251%	1.773	4.389	248%	5.806	12.125	209%
Total compromisos	18.907	10.791	57%	5.848	8.117	139%	7.863	15.587	198%	32.618	34.524	106%

Nota: P: Proyectado. E: Ejecutado.

Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en el documento del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos celebrado entre el municipio de Soledad (Atlántico) y sus acreedores en el marco de la Ley 550 de 1990.

GRÁFICO 13

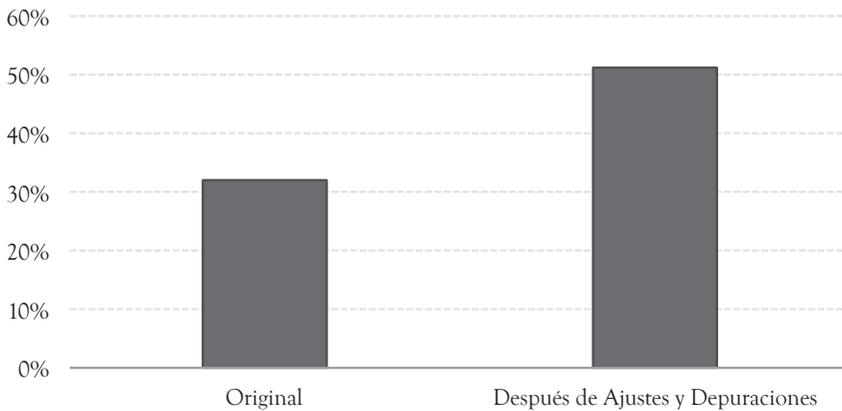
Barranquilla: Pasivos reestructurados como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación



Fuentes: Elaboración propia con base en información contenida en el documento Acuerdo de Reestructuración de Pasivos celebrado entre Barranquilla (Atlántico) y sus acreedores en el marco de la Ley 550 de 1999, FUT, e Informe de Gestión 2014 de la Alcaldía de Barranquilla.

GRÁFICO 14

Soledad: Pasivos reestructurados como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación



Fuentes: Elaboración propia con base en información contenida en el documento Acuerdo de Reestructuración de Pasivos celebrado entre Barranquilla (Atlántico) y sus acreedores en el marco de la Ley 550 de 1999, FUT, e Informe de Gestión 2014 de la Alcaldía de Soledad.

V. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE SOLEDAD CON OTROS MUNICIPIOS

Como se mostró arriba, durante el periodo 2010-2014, Soledad dio pasos importantes en materia fiscal, como poner en marcha y cumplir con las obligaciones del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, generar una buena dinámica en los ingresos totales y una racionalización del gasto de acuerdo con los recursos disponibles. Dado que la situación es aún delicada, es importante analizar cómo están las finanzas públicas de Soledad en términos comparativos con otros municipios similares para identificar posibles espacios de maniobra donde la administración pueda enfocar sus esfuerzos.

A. Ingresos tributarios *per cápita*

Durante la vigencia 2013, Soledad fue clasificado como un municipio de categoría 1 bajo los parámetros de la Ley 617 de 2000. Esta norma define unas categorías de municipios según el tamaño de su población y su capacidad de generación de ingresos corrientes de libre destinación, para establecer topes en los gastos de funcionamiento de gobernaciones y municipios, con sus entes de control y entidades descentralizadas. La finalidad es que las entidades territoriales mantengan una ejecución racional de los gastos de funcionamiento según su tamaño y capacidad institucional. En el Cuadro 6 se exponen las categorías, las variables que se tienen en cuenta y el número de municipios que fueron incluidos en cada categoría en la vigencia 2013.

Según la Contraloría General de la Nación, entidad responsable de certificar el monto de ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) de las entidades territoriales en Colombia, el municipio de Soledad durante la vigencia 2013 certificó ICLD por \$27.613 millones. En este sentido, si solo se toma este indicador, el municipio se ubicaría en la categoría 3. Sin embargo, la Ley 617, en su Artículo 85, establece que para las ciudades inscritas a un área metropolitana solo se tomará la población, y no los ICLD, como indicador de clasificación. Si bien Soledad, en términos de población podría clasificarse como municipio de categoría especial, al par de las principales ciudades del país, por sobrepasar el límite de participación de gastos de funcionamiento en los ICLD es incluida en la categoría inmediata-

CUADRO 6
Colombia: Clasificación de los municipios según la Ley 617 de 2000

Categoría	Población (Habitantes)	Ingresos Corrientes de Libre destinación (SMMLV)	Valores ICLD vigencia 2012 (millones de pesos)	Número de municipios, 2013
Especial	=> 500.001	> 400.000	> 226.680	6
1	=> 100.001 a 500.000	> 100.000 a 400.000	> 56.670 a 226.680	21
2	=> 50.001 a 100.000	> 50.000 a 100.000	> 28.335 a 56.670	18
3	=> 30.001 a 50.000	> 30.000 a 50.000	> 17.001 a 28.335	18
4	=> 20.001 a 30.000	> 25.000 a 30.000	> 14.168 a 17.001	26
5	=> 10.001 a 20.000	> 15.000 a 25.000	> 8.501 a 14.168	35
6	=< 10.000	=< 15.000	=< 8.501	977

Fuente: Ley 617 de 2000.

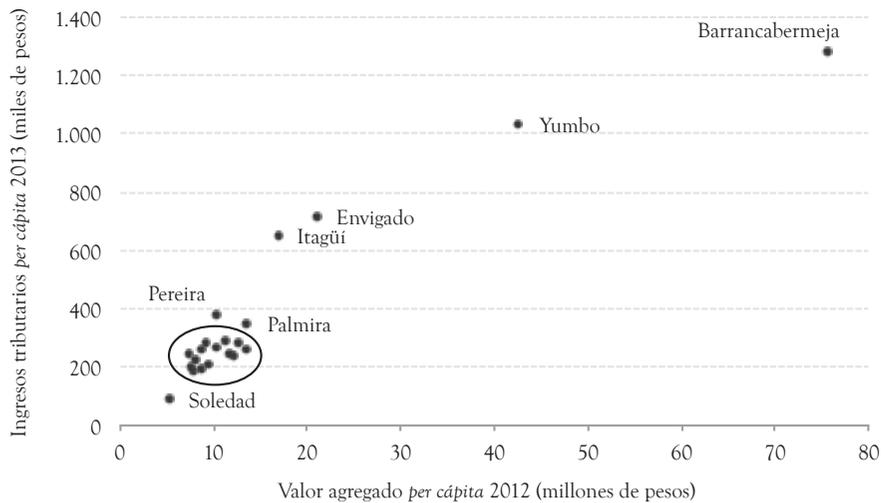
mente inferior, la categoría 1.⁶ En este contexto, se esperaría que Soledad presente un nivel de recaudo de ingresos tributarios por persona similar a los municipios ubicados en la categoría 1.⁷

Sin embargo, en el Gráfico 15 se muestra que sucede lo contrario: el recaudo tributario por persona en Soledad es mucho más bajo que en los pares de su categoría. El eje vertical representa los ingresos tributarios *per cápita* y el eje horizontal el valor agregado *per cápita* de los municipios de categoría 1 en el país durante la vigencia 2012. Soledad es el que presenta menor valor en ambas variables, alejado de la zona donde se ubica la mayoría de municipios (encerrados en un círculo). En el Gráfico 15 también se aprecia que cuatro de los municipios con mayores niveles de recaudo de impuestos *per cápita* y mayor valor agregado

⁶ Según el Parágrafo 3 del Artículo 2 de la Ley 617. Además, el límite de proporción de gastos de funcionamiento sobre los ICLD para un municipio de categoría especial es de 50%, según Artículo 6 de la misma norma.

⁷ En la vigencia 2013 se ubicaron en esta categoría 21 municipios de los cuales nueve son capitales de departamento (Manizales, Valledupar, Neiva, Santa Marta, Villavicencio, Cúcuta, Armenia, Pereira e Ibagué). 10 municipios pertenecen a las áreas metropolitanas de las principales ciudades del país; Medellín (Bello, Envigado e Itagüí), Cali (Yumbo y Palmira), Bucaramanga (Floridablanca, Girón y Piedecuesta), Barranquilla (Soledad), y Pereira (Dosquebradas). Los dos municipios restantes son Barrancabermeja y Buenaventura.

GRÁFICO 15
 Municipios categoría 1: Ingresos tributarios per cápita y
 valor agregado per cápita
 (valores corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en Ejecuciones Presupuestales del DNP.

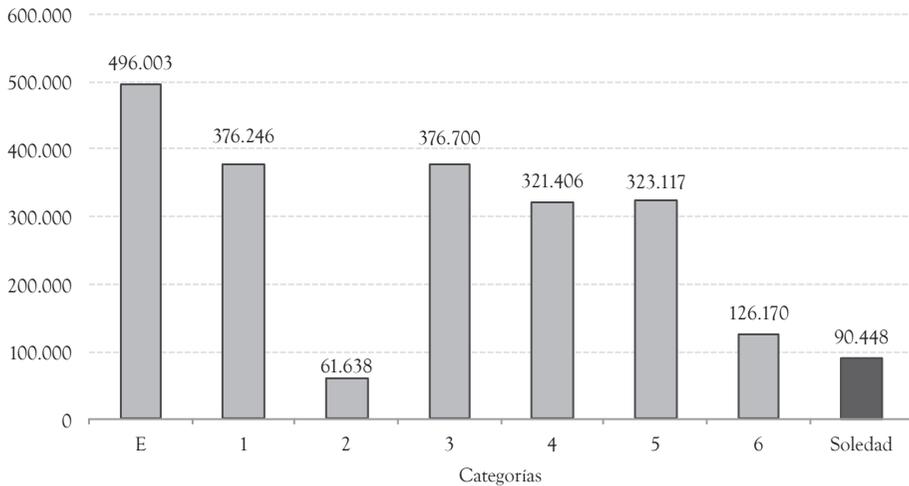
per cápita pertenecen a las áreas metropolitanas de Medellín y Cali, ciudades que poseen una alta vocación industrial y agroindustrial.

Al comparar los ingresos tributarios per cápita de Soledad con los ingresos tributarios per cápita promedio de las categorías municipales estipuladas en la Ley 617 de 2000, se encuentra que el valor de Soledad es una cuarta parte del promedio de la categoría 1 y un poco menos de tres cuartas partes del promedio de la categoría 6 (Gráfico 16).

Este resultado ilustra que, si bien en valores absolutos de ingresos corrientes de libre destinación Soledad podría comportarse como un municipio de categoría 3 y por tamaño de población como un municipio de categoría especial, en términos de ingresos tributarios per cápita se comporta como uno de categoría 6.

En este sentido es válido verificar si, en términos socioeconómicos, Soledad es similar a los municipios ubicados en la categoría 6 con el fin de identificar qué tanto puede llegar a mejorar en la productividad del recaudo de ingresos

GRÁFICO 16
Categorías municipales en Colombia y Soledad:
Ingresos tributarios per cápita promedio, 2013
 (pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en Ejecuciones Presupuestales del DNP.

tributarios. Es decir, si sus características socioeconómicas son similares a los municipios de categoría 6, se supone que puede mejorar hasta el límite de los mejores municipios de esta categoría; si no son parecidos, mejorará hasta el límite de los mejores de la categoría que le corresponde en términos socioeconómicos. Esto se infiere porque el recaudo de los impuestos municipales más importantes como predial e industria y comercio, está relacionado con el entorno y desarrollo socioeconómico del territorio.

El Cuadro 7 muestra las características socioeconómicas promedio de los municipios ubicados en la categoría 6 y de Soacha y Cúcuta, municipios similares en términos de características poblacionales y socioeconómicas a Soledad. Lo primero que hay que observar es que las condiciones socioeconómicas de Soledad son radicalmente distintas a las de los municipios de categoría 6: mientras la población con NBI en Soledad es tan solo la mitad de los de categoría 6, el municipio tiene un valor agregado *per cápita* que es la mitad de la del resto de municipios de esta

CUADRO 7
Soledad, municipios de categoría 6, Soacha y Cúcuta:
Algunos indicadores socioeconómicos y tributarios

Indicador	Soledad	Municipios categoría 6	Soacha	Cúcuta
Ingresos tributarios <i>per cápita</i> 2013 (pesos)	90.448	126.170	139.111	191.502
Población total 2013	582.774	16.395	488.995	637.302
% Población rural 2013	0,10%	60%	1,20%	3%
NBI 2005	24%	47%	16%	23%
Valor agregado 2012 (millones de pesos)	3.098.000	148.312	3.383.000	5.547.000
Valor agregado <i>per cápita</i> (millones de pesos)	5,3	10,3	6,9	8,7
Presión fiscal <i>per cápita</i>	1,70%	1,20%	2,00%	2,20%
Categoría Ley 617 2013	1	NA	2	1
Certificado administracion SGP Educación	Si	NA	Si	Si

Fuentes: Elaboración propia con base en datos de DANE y DNP.

categoría. Soledad es, además 100% urbano, mientras estos municipios tienen áreas que son, en promedio, 60% urbanas.

La comparación con Soacha y Cúcuta también revela grandes diferencias. Soledad tiene un amplio margen para mejorar su recaudo si se compara con poblaciones similares. Su presión fiscal (la participación de los ingresos tributarios *per cápita* sobre el valor agregado *per cápita*) es 1,7%, inferior, por ejemplo, a la de Soacha (2%) y Cúcuta (2,2%).

Si Soledad lograra tener un indicador de presión fiscal de 2%, como Soacha, podría llegar a un recaudo *per cápita* de aproximadamente \$107.000, suponiendo que la variable de valor agregado se mantiene constante. Sería una mejora leve; el margen de mejora puede ser mucho más amplio, pues no se tiene en cuenta cómo se encuentran sus pares en términos de otros indicadores de efectividad tributaria, como las brechas entre recaudo potencial y recaudo efectivo de impuestos como predial e ICA.

Otro aspecto que interesa mirar es la efectividad del recaudo del impuesto predial. Como se mencionó en la sección de ingresos tributarios, el ingreso predial ha experimentado aumentos notables, en parte por las actualizaciones catastrales periódicas realizadas entre 2010 y 2014. Con base en un sencillo ejercicio se puede analizar si la productividad del recaudo ha mejorado; ello mostraría si el municipio está realizando esfuerzos adicionales en materia de gestión (Bonet, 2009).

En el Cuadro 8 se puede apreciar, en primera instancia, que hay una brecha significativa entre la tasa nominal promedio y la tasa efectivamente aplicada en cada una de las vigencias. La tasa efectiva es el resultado de la participación del

CUADRO 8
*Soledad: Algunos indicadores tributarios,
2011, 2013 y 2014*

Indicador	2011	2013	2014
Valor avalúo catastral (millones de pesos)	3.269.660	4.290.000	7.960.000
Recaudo efectivo (millones de pesos)	11.408	14.810	20.654
Rango de tarifas nominales por mil	2,5 por mil a 25 por mil	3 por mil a 25 por mil	5 por mil a 25 por mil
Tarifa nominal promedio por mil	6,39	6,44	6,83
Tarifa efectiva	3,5	3,5	2,6
Recaudo potencial	20.889	27.647	54.393
Recaudo efectivo/potencial	55%	54%	38%

Nota: El recaudo efectivo del predial es lo recaudado por el municipio y consignado en el FUT. Se sumó el recaudo del predial más el porcentaje de lo recaudado de la sobretasa ambiental, ya que esta última es una porción del predial. Adicionalmente, dado que no se tenían las estructuras de los predios, se tomó como tarifa nominal el promedio simple de las tarifas de los predios residenciales, industriales, comerciales, de uso mixto y hotelero e instituciones de recreación, salud y culturales para no sobreestimar tanto la tarifa. No se incluyó el dato de la vigencia 2012 pues no se tenía disponible el valor de avalúo.

Fuentes: Elaboración propia con base en FUT, Estatutos Tributarios (2011, 2012 y 2013), Boletines del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y datos de la Gobernación del Atlántico.

recaudo de predial sobre el avalúo total de cada vigencia. A su vez, al comparar el recaudo efectivo con el potencial (resultado de multiplicación de tarifa nominal promedio por avalúo catastral), se evidencia una amplia brecha, lo que indica que aún hay un camino largo por recorrer para alcanzar el potencial de recaudo del municipio. Resulta preocupante que en la vigencia 2014 se haya ampliado la brecha a pesar de que se realizó una actualización catastral. Ello puede ser un indicio de presión sobre el contribuyente o de ineficacia al momento del recaudo.

Este resultado concuerda con las conclusiones de estudios anteriores sobre los determinantes del recaudo del impuesto predial. Iregui, Melo y Ramos (2005) encuentran que una alta dependencia de las transferencias impactaría negativamente el recaudo del predial, aspecto que no se cumple en municipios grandes. Soledad resulta atípico en este sentido, pues a pesar de ser un municipio grande en términos de población, presenta una alta dependencia de las transferencias y una baja efectividad tributaria en el predial, a pesar de las mejoras del recaudo como un todo.

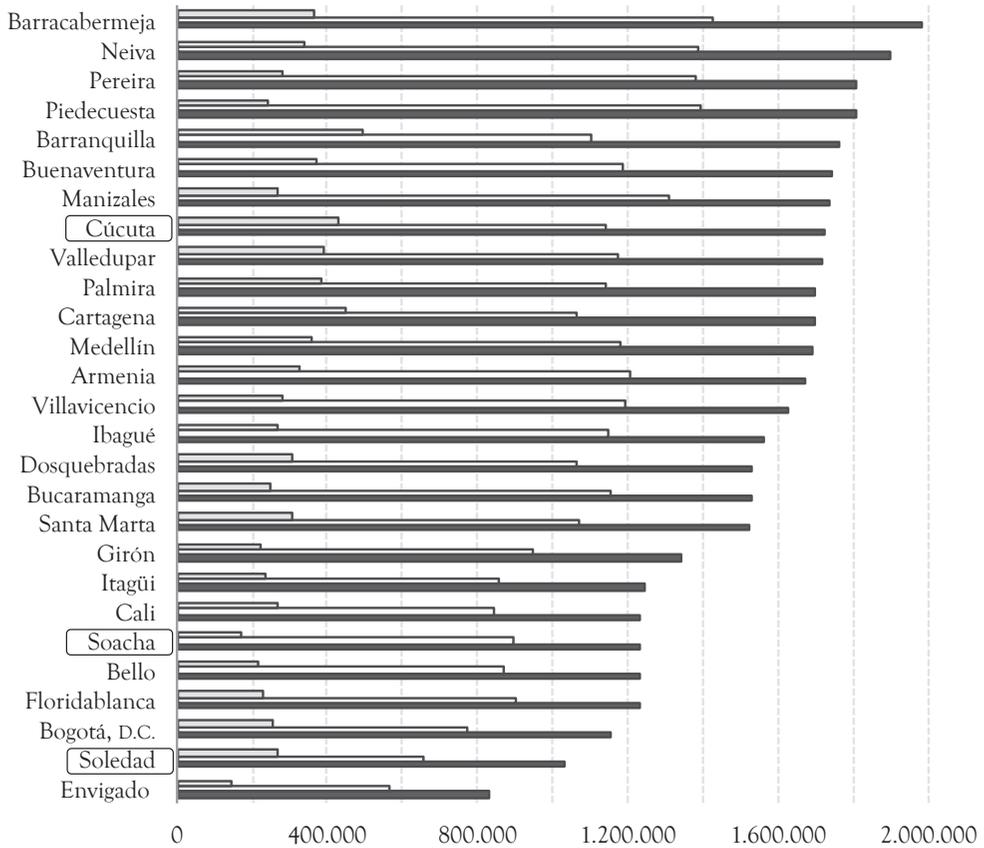
B. Ingresos SGP *per cápita*

Al realizar el mismo ejercicio con los ingresos del SGP por persona, se encontró que, de los 21 municipios pertenecientes a la categoría 1, Soledad, con aproximadamente \$1.034.000 por habitante, es el segundo municipio que menos recibe recursos de SGP *per cápita* a pesar de ser el tercero con mayor proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI de 24%). El municipio que menos recibe de este grupo es Envigado, cuyo desarrollo es notablemente superior al de Soledad, con un NBI de apenas 5,4%. El que más recibe es Barrancabermeja con \$1.980.000 por habitante y con un NBI de 22,3%, similar al de Soledad. Por rubros del SGP, las diferencias más pronunciadas se encuentran al comparar los recursos de SGP de educación por persona en edad escolar, como se muestra en el Gráfico 17.

C. Gastos de Inversión *per cápita*

Al realizar el mismo ejercicio comparativo con el indicador de inversión por habitante, se encuentra que Soledad es el municipio que menos ingresos totales

GRÁFICO 17
 Municipios categorías 1 y Especial en Colombia: SGP per cápita, 2014
 (pesos corrientes)



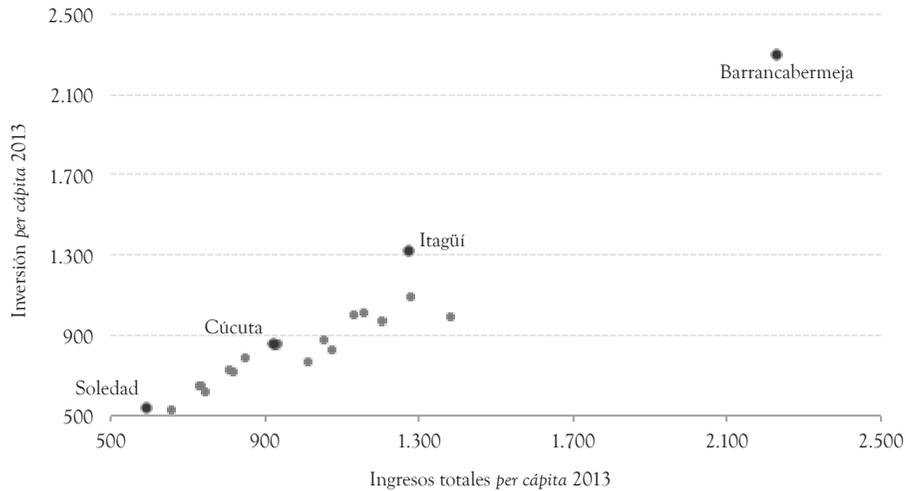
Fuentes: Elaboración propia con base en FUT y datos del DANE.

percibe por habitante (\$596.630), a la vez que es el penúltimo municipio que menos invierte por persona (\$540.150) (Gráfico 18).

Al comparar el registro con el promedio del resto de categorías, se encuentra que el dato de Soledad está por debajo de todas las categorías y tan solo representa el 50% del promedio de la categoría 6, el 58% de Cúcuta y es muy similar al de Soacha, que tiene \$549.000 por persona. Soledad tiene una baja capacidad de

GRÁFICO 18

Municipios categoría 1: Inversión per cápita e ingresos totales per cápita
(miles de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en Ejecuciones Presupuestales del DNP.

generación de ingresos propios y un bajo nivel de recursos de SGP, lo cual impacta de manera directa su capacidad de inversión.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al analizar las finanzas de Soledad en el período 2010-2014, se encuentra que el municipio elevó sus ingresos en 39% gracias al buen comportamiento presentado por las transferencias e ingresos tributarios, lo que permitió incrementar su nivel de inversión en 64%. En las mejoras en el recaudo de ingresos tributarios se destaca el recaudo del predial, cuya situación permite todavía un amplio margen de mejora por las brechas presentadas entre el recaudo efectivo y potencial y en valores *per cápita* con municipios comparables. En los datos de ingreso tributario *per cápita*, Soledad presenta una cifra similar a un municipio pequeño, rural y con condiciones socioeconómicas precarias.

A su vez, en comparación con el resto de municipios del AMB, el bajo recaudo de ingresos no tributarios y el bajo desempeño del indicador de gasto de funcionamiento *per cápita* pueden ser síntomas de una baja capacidad administrativa de la entidad territorial para la prestación de los servicios.

El aumento de los ingresos propios, por lo tanto, depende más de mejoras del recaudo potencial del impuesto predial por la vía de incrementos de la base gravable y de las tarifas, que de mejoras en la gestión del recaudo. Como se mostró antes, la efectividad tributaria del impuesto predial disminuyó, al mismo tiempo que no se logró recaudar ingresos no tributarios por actividades fiscalizadoras y de control.

En cuanto a la disciplina fiscal, cabe resaltar que, gracias al buen desempeño de los ingresos propios entre 2012 y 2014, liderado por el recaudo predial, y a la racionalización ejercida en los gastos de funcionamiento por las restricciones impuestas por la Ley 550, el municipio logró mejorar su capacidad de ahorro corriente en 9%, mejorando así levemente la capacidad de autofinanciamiento de la inversión.

En términos de autonomía fiscal, se encontró que Soledad, al poseer una alta dependencia de los ingresos por transferencias del nivel nacional y tener el compromiso de destinar una parte importante de los ingresos corrientes de libre destinación al pago de las obligaciones del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, entre 2010 y 2014 presentó una baja autonomía y discrecionalidad para la destinación de la inversión, ocasionada por la suscripción al Acuerdo. A su vez se prevé que esa autonomía se verá más comprometida por el incremento significativo de las acreencias del Acuerdo en 63%, luego de las depuraciones realizadas en 2014.

En cuanto al balance presupuestal, en tres de las vigencias analizadas el municipio presentó un déficit presupuestal por encima de la línea. Sin embargo, este fue financiado por recursos de vigencias anteriores, lo que demuestra que se han seguido las indicaciones de racionalización del gasto estipuladas por la Ley 550.

Lo anterior permite comprender que la adopción del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos ha sido positiva para las finanzas del municipio, en términos de disciplina fiscal en el gasto total acorde con los ingresos totales. No obstante, resulta preocupante que, luego de haber firmado el Acuerdo, se haya incrementado de manera significativa el monto total luego de adiciones y depuraciones, lo que incrementa el costo a pagar en términos de autonomía y maniobrabilidad durante la duración del mismo. Además, el mayor valor ejecutado frente al proyectado

en el fondo de contingencias puede ser un indicio de debilidad del aparato legal de defensa del municipio.

Dada la evidencia encontrada a lo largo de este estudio, se recomienda de manera transversal mejorar los sistemas de información internos de las secretarías de Planeación, Hacienda, Salud y Educación, con el fin de tener bases de datos interconectadas en términos de beneficiarios y de ejecución del presupuesto para disminuir al mínimo las inconsistencias en los registros de los beneficiarios de los sectores de educación, salud y primera infancia. Además, es necesario recabar información de contexto sobre la verdadera situación socioeconómica del municipio, pues no se conocen a ciencia cierta las verdaderas necesidades de su población.

Para la consecución de mayores ingresos se hace urgente revisar y fortalecer las bases de datos de la población por atender con los recursos del SGP en educación y salud. Las bajas asignaciones *per cápita* encontradas, una vez son comparadas con sus municipios pares, pueden estar evidenciando en Soledad un subregistro y, por ende, una baja cobertura de estos servicios. Otra tarea a realizar por las próximas administraciones es mejorar la efectividad de los principales impuestos locales, como el predial e ICA, ya que para el primero hay evidencia de que aún existe una amplia brecha entre el recaudo potencial y el efectivo.

A su vez, se hace necesario fortalecer la vigilancia, el control y la protección legal del municipio ante nuevos pasivos contingentes y realizar un fuerte control y seguimiento a nuevos pasivos exigibles. Por último, se recomienda que sean revisados el perfil de pagos y el tiempo del Acuerdo, teniendo en cuenta el comportamiento de los ingresos propios, con el fin de establecer si es necesario disminuir el monto anual a pagar. De esta manera, se podría mejorar la disponibilidad de ahorro corriente y mejorar, a su vez, la capacidad de inversión autónoma financiada con recursos de libre destinación. Para Soledad, es prioritaria la inversión en recursos humanos y tecnológicos que permita mejorar sustancialmente las capacidades de gestión y fiscalización.

REFERENCIAS

Alcaldía Municipal de Soledad (2014), *Informe de gestión 2014. Plan de Desarrollo 2012-2015 'Soledad nos necesita a todos'*, Soledad: Alcaldía Municipal, [Disponible en: <http://soledad-atlantico.gov.co/apc-aa-files/31656663393438396261373565333334/informe-de-gestion-2014-vs-ejecutiva-corregida.pdf>].

- Ángeles, Gerardo, and Diana Ramírez (2014), “Determinants of Tax Revenue in OECD Countries over the Period 2001-2011”, *Contaduría y Administración*, Vol. 59, No. 3.
- Bonet, Jaime (2009), “Las finanzas públicas de Cartagena, 2000-2007”, *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, No. 101, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República.
- Bonet, Jaime, Andrés Muñoz, y Carlos Pineda (editores) (2014), *El potencial oculto: Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castañeda, Luis César, and Juan Pardinás (2012), “Sub-national Revenue Mobilization in Mexico”, *IDB Working Papers Series*, No. IDB-WP-354.
- Congreso de Colombia (1999), Ley 550 de diciembre 30, “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”, [Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeLANACION/Normativapresupuesto/Leyes/Ley%20550%20de%20diciembre%2030%20de%20201999>].
- Congreso de Colombia (2000), Ley 617 de octubre 6, “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”, [Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3771>].
- Congreso de Colombia (2001), Ley 715 de diciembre 21, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los Artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, [Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf].
- Congreso de Colombia (2003), Ley 819 de julio 9, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, [Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13712>].
- Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) (2012), *Informe de Viabilidad fiscal del municipio de Soledad vigencia 2010*, Bogotá: DAF.

- Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) (2014), *Informe de Viabilidad fiscal del municipio de Soledad vigencia 2012*, Bogotá: DAF.
- Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) (2014), *Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el sector educación y ajustes propuestos*, Bogotá: DAF.
- Fitch Ratings (2015), “Informe de calificación de Soledad”, Fitch Ratings, Colombia.
- Fundación para el Desarrollo del Caribe (Fundesarrollo) (2011), “Las finanzas públicas del Área Metropolitana de Barranquilla y el municipio de Sabanalarga 2010”, Barranquilla.
- Fundación para el Desarrollo del Caribe (Fundesarrollo) (2012), “Las finanzas públicas del Área Metropolitana de Barranquilla y el municipio de Sabanalarga 2011”, Barranquilla.
- García, Jorge (2008), “¿Por qué la descentralización fiscal?: Mecanismos para hacerla efectiva”, en Jorge García, *Ensayos sobre comercio exterior y desarrollo económico en Colombia*, Colección de Economía Regional, Cartagena: Banco de la República.
- Iregui, Ana María, Jorge Ramos, y Luz Amparo Saavedra (2001), “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, *Borradores de Economía*, No. 175, Banco de la República.
- Iregui, Ana María, Ligia Melo, y Jorge Ramos (2003), “El impuesto predial en Colombia: Evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo”, *Borradores de Economía*, No. 274, Banco de la República.
- Iregui, Ana María, Ligia Melo, y Jorge Ramos (2005), “El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo”, *Revista de Economía del Rosario*, Vol. 8, No. 1.
- Kalmanovitz, Salomón (1999), “La política fiscal Colombiana en un Contexto histórico”, *Borradores de Economía*, No. 112, Banco de la República.
- Le, Tuan, Blanca Moreno-Dodson, and Nihal Bayraktar (2012), Tax Capacity and Tax Effort: Extended Cross-Country Analysis from 1994 to 2009, *Policy Research Working Paper*, No. 6252.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012), *Acuerdo de Reestructuración de Pasivos celebrado entre el municipio de Soledad –Atlántico– y sus acreedores en el marco de la Ley 550 de 1999*, [Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Atlantico/Pasivos/Acuerdo%20Soledad%20-%20Atlantico.pdf>].
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014), *Aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participacio-*

- nes – sector educación: Municipio de Soledad – Atlántico, [Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Atlantico/SGP/Soledad.pdf>].
- Otero, Andrea (2011), “Superando la crisis: Las finanzas públicas de Barranquilla, 2000-2009”, *Economía & Región*, Vol. 5, No. 2.
- Pening, Jean Philippe (2003), “Evaluación del proceso de descentralización en Colombia”, *Economía y Desarrollo*, Vol. 2, No. 1.
- Presidente de Colombia (1996), Decreto 111 de enero 15, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, [Disponible en: <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5306>].
- Presidente de Colombia (2008), Decreto 028 de enero 10, “Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”, [Disponible en: <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28232>].
- Sánchez, Fabio, e Irina España (2014), “Cobrar como la ley manda: maximizando el potencial del impuesto predial en Colombia”, en Jaime Bonet, Andrés Muñoz, y Carlos Pineda (editores), *El potencial oculto: Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shah, Anwar, and Sana Shah (2006), “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”, in Anwar Shah (editor), *Local Governance in Developing Countries*, Washington: World Bank.
- Tiebout, Charles (1956), “A pure theory of local expenditures”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5.