

SUPERANDO LA CRISIS: LAS FINANZAS PÚBLICAS DE BARRANQUILLA, 2000-2009

ANDREA OTERO CORTÉS*

RESUMEN

Durante los primeros años de la pasada década, el Distrito de Barranquilla enfrentó una severa crisis fiscal que llevó a la administración pública a acogerse a los distintos programas de saneamiento fiscal propuestos por el Ministerio de Hacienda y a cumplir las sanciones impuestas por el incumplimiento de la Ley 617 de 2000. Luego, a partir de 2008, el manejo de las finanzas públicas de Barranquilla ha dado un giro positivo. El municipio es líder en desempeño fiscal en el país, sus niveles de gastos de funcionamiento son razonables y el recaudo tributario ha crecido sustancialmente. Sin embargo, aunque la situación fiscal de los últimos años es favorable, aún existen retos pendientes que se deben solucionar en el corto plazo. En este documento se insiste en la recomendación efectuada por otros autores respecto a cuantificar, de manera pronta, el pasivo pensional que enfrenta el distrito para incluirlo en el presupuesto de la ciudad y generar las provisiones adecuadas de recursos para atender los pasivos contingentes en caso que la ciudad efectivamente deba responder por ellos.

* La autora es investigadora del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), del Banco de la República, en Cartagena. Correo electrónico: aoteroco@banrep.gov.co. Este trabajo es una versión revisada del estudio que, bajo el mismo título, apareció en la serie Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, CEER, Banco de la República, No. 134, diciembre de 2010. La autora agradece a Adolfo Meisel, María Aguilera, Leonardo Bonilla, Luis Armando Galvis, Laura Cepeda, Juan David Barón y Andrés Sánchez por sus comentarios, y a Ana María Iregui y Jaime Bonet por sus recomendaciones. De igual manera, agradece a Yury Reina por su colaboración, a Emelith Barraza, Fidel Castaño y Edgardo Gómez por su ayuda en la Alcaldía de Barranquilla y a Kenneth Loewy por sus aportes. Fecha de recepción: julio 28 de 2011; fecha de aceptación: octubre 3 de 2011.

Palabras clave: Barranquilla, finanzas públicas, tributación local, gasto público, inversión

Clasificaciones JEL: H71, H72, H75, R51

ABSTRACT

Overcoming the Crisis: The Public Finances of Barranquilla, 2000-2009

During the first years of the last decade, the District of Barranquilla faced a severe financial crisis that led the local government to adopt different fiscal clean-up programs proposed by the Ministry of Finance and to be sanctioned for not abiding by Law 617 of 2000. Beginning in 2008, however, the city's finances improved. Barranquilla is now one of the top cities in Colombia in fiscal results, its level of operating expenditures is satisfactory and tax income has increased substantially. However, though its financial performance for the past few years is satisfactory, there are still problems that must be solved in the short run. This document insists in the recommendation of other authors, that Barranquilla must quickly quantify its pension debt in order to include it in the municipal budget and generate the income provisions to cover its arrears in case it must, in effect, pay them.

Key words: Barranquilla, public finance, local taxes, public expenditure, investment

JEL Classifications: H71, H72, H75, R51

I. INTRODUCCIÓN

Las finanzas públicas de Barranquilla han sido tema de interés nacional durante la última década por diversos motivos. Hace poco más de diez años, lo eran debido al constante estado deficitario de las arcas del Distrito. Recientemente, la situación ha mejorado notablemente y la ciudad se ha convertido en un municipio ejemplar en materia de saneamiento fiscal. Por esta razón, algunos medios

de comunicación hablan del «milagro barranquillero» en materia de finanzas públicas.¹

La principal función de los gobiernos locales es proporcionar las condiciones necesarias para que los entes territoriales se desarrollen y sus ciudadanos tengan la mejor calidad de vida posible. Pero lo anterior no se puede lograr si no se cuenta con los recursos necesarios para realizar las obras de inversión, tanto en infraestructura física como en provisión de servicios públicos, que se requieren para alcanzar un desarrollo económico sostenido en el tiempo. Autores como Inman (2005) indican que, para que las finanzas de una ciudad sean eficientes, se requiere, por un lado, una asignación apropiada de «poder» para utilizar los recursos públicos y recaudar impuestos y, por otro, contar con instituciones políticas estructuradas y reglas claras sobre el funcionamiento del gobierno local que aseguren que los poderes entregados a los gobernantes de turno son usados de forma óptima. Es decir, con el fin de maximizar el beneficio para los habitantes y la rentabilidad de las empresas.

En Colombia, la descentralización política y fiscal se inició en 1986, pero sólo hasta la expedición de la Constitución de 1991 se otorgó mayor autonomía a los alcaldes (Cadena, 2002). Esa mayor autonomía, según los criterios de Tiebout (1956), debía introducir mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos. Además, debía permitir un gasto más eficiente, dada la mayor cercanía de las autoridades locales a los votantes, quienes estarían en capacidad de ejercer mayor control político sobre sus gobernantes y vigilar las inversiones que estos realizan.

En el proceso de descentralización surgieron las transferencias que el gobierno central realiza a todos los entes territoriales como una forma de ayudarles a mantener un balance entre sus ingresos y gastos, y también para que todos los entes por igual tengan capacidad de provisión de servicios públicos (Bird, 2000). Sin embargo, las transferencias en Colombia tienen destinación específica, lo cual deja al gobierno local con poca discrecionalidad para invertir estos recursos. El uso de los dineros transferidos está determinado por la normativa de la Constitución Nacional. Esta forma de atar las transferencias a gastos específicos busca evitar que los gobiernos locales malgasten recursos y sufran de «pereza fiscal».

¹ Por ejemplo, la revista *Fucsia* empleó el término en su edición del 5 de mayo de 2005 y el periódico *El Heraldo* lo hizo el 24 de octubre de 2011. También ha sido utilizado ampliamente en el debate político entre los candidatos a la Alcaldía de Barranquilla para el periodo 2011-2014.

No obstante lo anterior, la generalidad de los municipios en Colombia sí presentan una alta dependencia de las transferencias. Por ejemplo, para el periodo comprendido entre 2000 y 2009, las transferencias para Barranquilla representaron, en promedio, el 54,2% del ingreso del Distrito. Aunque la cifra está por debajo del promedio de las principales ciudades del país, sigue siendo alta cuando se compara con los países de la OECD, donde las transferencias generalmente no representan más del 34% de los ingresos de los gobiernos locales (Shah and Shah, 2006; Bonet, 2008).²

Este trabajo tiene por objeto analizar las finanzas públicas del Distrito de Barranquilla para el periodo 2000-2009, entender su dinámica y examinar tanto los desaciertos cometidos como las experiencias exitosas que la ciudad ha tenido en materia de política fiscal. El estudio también contiene un informe detallado de la situación fiscal actual de la ciudad y propone algunos elementos a tener en cuenta para tomar decisiones que afecten la estabilidad financiera de la ciudad.

El documento consta de cinco secciones adicionales a esta introducción. La segunda sección presenta una revisión de la literatura más relevante para el caso de estudio. Luego, en la tercera sección, se incluye la metodología de la base de datos utilizada en el trabajo y se explican las diferencias existentes entre las metodologías más usadas para reportar la información financiera en Colombia. En la siguiente sección se presenta la situación fiscal del Distrito de Barranquilla mediante el análisis de datos e indicadores relevantes y se compara con la de las principales ciudades del país. En la quinta sección se estudia el desempeño fiscal del Distrito. Por último, en la última sección, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

II. LOS ESTUDIOS SOBRE LAS FINANZAS DE BARRANQUILLA

Entre los principales trabajos realizados sobre las finanzas públicas de Barranquilla se encuentran dos elaborados por Armando Montenegro y César Vargas

² Para el mismo periodo, la razón transferencias/ingresos para las diez principales ciudades del país (sin incluir a Barranquilla) fue, en promedio, 56,3%. Esas ciudades son: Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Pereira, Armenia, Cúcuta, Cartagena, Ibagué y Villavicencio.

(Montenegro y Vargas, 1996 y 2001). En el primero de ellos, los autores advertían sobre el delicado estado de las finanzas de la ciudad, ya que existía un elevado déficit de operaciones efectivas de caja causado por un aumento del gasto por encima del nivel de los ingresos. También encontraron que el presupuesto aprobado para 1996 no sólo sobreestimaba los ingresos sino que también proponía la contratación de nuevas obligaciones financieras sin tener una fuente de pago definida, comprometiendo así los ingresos futuros. Al final, los autores anuncian que la principal manifestación en el corto plazo de los excesos cometidos es la iliquidez que no le permitió al Distrito cumplir oportunamente con el pago de sus compromisos de tesorería.

En su segundo estudio, en 2001, Montenegro y Vargas encontraron que la situación había empeorado en comparación con lo que ya habían reportado en 1996. Sin duda, el Distrito estaba en crisis, a pesar de haber aumentado los impuestos y del constante crecimiento de las transferencias que la ciudad recibía del Gobierno Nacional. La delicada situación fiscal impedía el pago de la nómina y el cumplimiento de obligaciones ya adquiridas.

Los autores también señalaban que, aunque los ingresos corrientes de la ciudad comenzaron a caer desde 1998, algunos ingresos tributarios se amarraron a concesiones poco rentables y se siguieron adquiriendo obligaciones financieras de corto plazo que no se pudieron pagar.³ En 1999, por lo tanto, el Ministerio de Hacienda determinó que las finanzas de Barranquilla se debían clasificar dentro de la categoría «semáforo rojo», al tenor de lo dispuesto en la Ley 358 de 1997, y que la ciudad no podía contratar nuevos créditos sin el aval de ese despacho.⁴

Un estudio posterior de Fundesarrollo (2005) coincide con los trabajos de Montenegro y Vargas sobre el estado deficitario de la ciudad a finales de los noventa. Sin embargo, dado que su horizonte de análisis era más amplio (1992-2004), este documento también incluye las medidas de emergencia que el gobierno local tomó a principios de la pasada década para intentar resolver el problema fiscal.

Tal como lo anticipaban Montenegro y Vargas, en diciembre de 2002 el gobierno distrital se vio obligado a firmar, en el marco de la Ley 550 de 1999, un Acuerdo

³ Los ingresos tributarios dados en concesión total o parcialmente son los siguientes: Avisos y Tableros, a la firma Construseñales S.A.; Sobretasa a la Gasolina, a la Malla Vial; y Alumbrado Público, a Dislecsa S.A.

⁴ La Ley 358/97 definió dos estadísticas críticas: (a) la relación entre intereses y ahorro operacional y (b) la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes. Si el primer indicador se encuentra por debajo del 40%, la entidad puede contratar créditos directamente («semáforo verde»); en cambio, si está por encima del 60%, la entidad no puede contratar nuevos créditos («semáforo rojo»). Véase Montenegro y Vargas (2001).

de Reestructuración de Pasivos con el Ministerio de Hacienda por la suma de \$594,893 millones para retomar el control sobre la administración pública con esta medida.⁵ Sin embargo, aunque los instrumentos que la ley otorgaba ayudaban, no fueron suficientes para que Barranquilla saneara su contabilidad, ya que los gastos de la administración no disminuían. Por este motivo, en repetidas ocasiones la ciudad incumplió el acuerdo establecido.

La Ley 617 de 2000 buscó racionalizar el gasto de los entes territoriales, exigiendo el cumplimiento de unos topes máximos de gastos establecidos para las diferentes categorías propuestas por la ley, que a su vez dependían de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) del municipio y del tamaño de su población (Cuadro 1). La categorización de los municipios permite realizar un seguimiento del desempeño del ente territorial. Si el municipio evaluado incumple con los topes de gasto permitidos para su categoría, al periodo siguiente descenderá de categoría y, como consecuencia, para lograr ajustar el gasto al nuevo nivel, los salarios de los servidores públicos disminuirán.

Según el tamaño de su población, Barranquilla debería estar en la categoría Especial. Sin embargo, en repetidas ocasiones se debió ubicar en la categoría Primera, e incluso en el año 2005 descendió a la categoría Segunda, porque incumplió con el límite estipulado para los gastos de funcionamiento o, en otros casos, porque su ICLD no alcanzó el nivel mínimo que la categoría exigía.

Así, debido a los constantes incumplimientos de la Ley 617 de 2000, el Distrito se vio obligado a adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal con el Ministerio de Hacienda para conseguir los recursos que permitieran pagar las indemnizaciones de los trabajadores que serían despedidos, además del pasivo laboral ya existente.

Montenegro y Vargas (2001) también señalan que, a pesar de la existencia de un Comité de Vigilancia encargado de velar por el cumplimiento del Acuerdo de Reestructuración, de un promotor de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) y de las visitas fiscales que la Contraloría General de la República realizaba, se presentaron algunas irregularidades en el cumplimiento del presupuesto previamente establecido y en las ejecuciones presupuestales efectivamente realizadas.

⁵ Mediante la figura de los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos, la Ley 550/99 busca que los entes territoriales puedan restablecer su capacidad de pago a cambio de someterse a un estricto control financiero por parte de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 1
*Categorización de los municipios colombianos
 según la Ley 617 de 2000*

Categoría	Población	ICLD
Especial	$P > \text{ó igual a } 500.001$	$ICLD > 400.000$ SMLMV
Primera	$100.001 < P < 500.000$	$100.000 < ICLD < 400.000$ SMLMV
Segunda	$50.001 < P < 100.000$	$50.000 < ICLD < 100.000$ SMLMV
Tercera	$30.001 < P < 50.000$	$30.000 < ICLD < 50.000$ SMLMV
Cuarta	$20.001 < P < 30.000$	$25.000 < ICLD < 30.000$ SMLMV
Quinta	$10.001 < P < 20.000$	$15.000 < ICLD < 25.000$ SMLMV
Sexta	$P < 10.000$	$ICLD < 15.000$ SMLMV

Nota: P: Población. ICLD: Ingreso corriente de libre destinación. SMLMV: Salario mínimo legal mensual vigente.

Fuente: Ley 617 de 2000.

Rico y Villanueva (2008), además de recomendar la disminución de los gastos de funcionamiento y el aumento del recaudo tributario para sanear las finanzas de la ciudad, también sugirieron que se revisaran las concesiones de impuestos que funcionaban para que el gobierno local tomara control sobre ellas y pudiera invertir esos recursos en forma de gasto social.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el informe de cierre de 2008 sobre el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, hizo recomendaciones puntuales sobre el manejo futuro de las finanzas de la ciudad. Por un lado, resaltó las medidas que la administración Char ha tomado, como la modificación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, la liquidación de entidades descentralizadas que no fueran sostenibles, la finalización del contrato de concesión de recaudo de los principales impuestos y la reorganización del sector salud con el fin de reducir costos y aumentar coberturas.

Pero también, por otro lado, el Ministerio llamó la atención sobre la sostenibilidad de la deuda en la vigencia de 2009. Aunque, aparentemente, los indicadores de solvencia y sostenibilidad para este periodo son positivos y están lejos del límite superior legal, al incluir los pasivos contingentes y las obligaciones de las administraciones anteriores se observa que la ciudad tiene un alto nivel de en-

deudamiento y no tiene capacidad real de pago.⁶ Por lo tanto, el Ministerio de Hacienda sugiere reestructurar la Contraloría Distrital de manera urgente, para que este cumpla con las condiciones impuestas por la Ley 617.

Del mismo modo, la Alcaldía de Barranquilla ha publicado una serie de documentos sobre temas presupuestales y tributarios de la ciudad que permiten tener mayor claridad sobre el manejo de los recursos públicos y su destino. Entre estos documentos cabe destacar el nuevo Estatuto Tributario expedido en diciembre de 2008 y el proyecto de presupuesto en 2010, en el marco del actual plan de desarrollo de Barranquilla, «Oportunidades para todos, 2008-2010». De este último, cabe destacar el listado de programas sociales, económicos, institucionales y de ordenamiento territorial que se incluyó en el proyecto de presupuesto de 2009 pero que se financiarán con vigencias futuras.

Finalmente, el Banco Mundial, en la presentación de la Evaluación y Plan de Acción Rápida para la mejora de la Gestión Pública, que se llevó a cabo en Barranquilla en 2010, señalaba que, de 2007 a 2009, la administración pública logró darle un vuelco significativo a la débil situación fiscal que se venía presentando y también llevó a cabo un proceso de fortalecimiento institucional. No obstante, también señala, entre otras recomendaciones, que se debe cuantificar el pasivo pensional y reformar el sistema de pensiones, finalizar la liquidación de Metrotránsito, concientizar a la ciudadanía sobre la responsabilidad tributaria y las consecuencias del no pago, y asegurar la sostenibilidad de los logros en materia tributaria.

III. DISCREPANCIAS EN LA MEDICIÓN DE LOS INGRESOS

En Colombia, las entidades encargadas de recolectar la información financiera de los municipios de manera centralizada son la Contraloría General de la República, el Departamento Nacional de Planeación, la Contaduría General de la Nación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las alcaldías de cada municipio también cuentan con unidades de recopilación y análisis de la información

⁶ Los pasivos contingentes, según la Ley 448 de 1998, son las obligaciones pecuniarias sometidas a condición, es decir, aquellas en virtud de las cuales la entidad territorial estipula contractualmente a favor de un contratista el pago de una suma de dinero, determinada o determinable, a partir de factores identificados por la ocurrencia de un hecho futuro incierto.

local, y son las encargadas de enviarla a las entidades anteriormente señaladas. El Banco de la República también cuenta con una base de datos sobre finanzas públicas que busca homogeneizar la información disponible, de manera que sean comparables unos municipios con otros en materia de desempeño fiscal.

Sin embargo, aunque todas las fuentes anteriores son oficiales, se debe ser cuidadoso con el uso de la información utilizada, ya que la manera como se contabiliza una misma cuenta puede variar, dependiendo de la entidad que produzca la información. Existen, por lo tanto, casos en que la información no es consistente al comparar fuentes.

Para este trabajo se utilizó la base de datos de Finanzas Públicas Territoriales del Banco de la República. Siguiendo a Bonet (2008), esta base de datos incluye información sobre el sector público no financiero de los municipios y departamentos, que se estima para una muestra trimestral de 752 entidades territoriales desde 1998, ya que antes de esa fecha se utilizaba información censal anual.⁷

El Banco de la República construye su base de datos a partir de reportes contables reconocidos como legalmente válidos, permanentes y completos para cada tipo de unidad analizada, o sea, la entidad que se está estudiando (Banco de la República, 2004). En el caso presente, como la unidad de análisis es el gobierno distrital de Barranquilla, se recurre a las ejecuciones presupuestales y estados financieros como fuente de información.

Luego, la información recolectada se debe unificar y homogeneizar para que sea más fácil su utilización mediante el uso de metodologías estándar, como la propuesta por el Fondo Monetario Internacional en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas adaptada al caso colombiano, el Sistema de Cuentas Nacionales y la Clasificación Industrial Internacional Uniforme para las actividades económicas (Banco de la República, 2009).

Cabe señalar que en el proceso de consolidación de la información, los ingresos sólo incluyen lo efectivamente recaudado y los gastos contienen los giros y los compromisos, pero excluyen los ingresos y gastos de terceros. Como indica Bonet (2008), estas diferenciaciones vale la pena aclararlas porque más adelante permitirán determinar el estado de las finanzas públicas y la composición de las mismas.

⁷ El sector público no financiero está conformado por el gobierno central, las entidades descentralizadas, las empresas públicas no financieras y las entidades de seguridad social.

Ahora bien, debido a que existen diferentes metodologías para computar los ingresos y gastos de los entes territoriales, al analizar la información de Barranquilla se encuentran discrepancias entre los datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y el Banco de la República. Para el caso de los ingresos totales de la ciudad en 2009, la Secretaría reporta que estos ascendieron a más de \$1,5 billones, mientras que, según el Banco de la República, los ingresos de Barranquilla fueron de aproximadamente \$1 billón. Por lo tanto, es necesario preguntarse sobre el origen de una brecha tal entre un reporte y otro.

Como se aprecia en el Cuadro 2, la diferencia radica en que la Secretaría de Hacienda toma como parte de los ingresos cuatro rubros: los ingresos financieros, otros ingresos ordinarios que no son especificados, el ajuste de ejercicios anteriores y los ingresos extraordinarios. Ninguno de esos rubros se incluye dentro del reporte de ingresos totales que produce el Banco de la República, pues este considera que pueden arrojar un cálculo sesgado de la situación fiscal.

CUADRO 2
*Ingresos totales del Distrito de Barranquilla según
la Secretaría de Hacienda y el Banco de la República,
2009*

(millones de pesos)

Rubros	Secretaría de Hacienda	Banco de la República
Ingresos tributarios	328.158,11	392.418,03
Ingresos no tributarios	133.071,61	63.101,79
Ingresos por transferencias	512.147,94	510.778,54
Ingresos de capital	33.333,33	37.012,62
Subtotal ingresos	1.006.710,99	1.003.310,98
Ingresos financieros	5.306,62	
Otros ingresos ordinarios	5.588,59	
Ajuste de ejercicios anteriores	37.557,22	
Ingresos extraordinarios	444.480,71	
Total ingresos	1.499.644,13	1.003.310,98

Fuente: Secretaría de Hacienda y Banco de la República.

Por un lado, los ingresos financieros buscan financiar el déficit, de manera que no son considerados parte de los ingresos sino del préstamo neto en la base del Banco de la República. De otra parte, según el Manual para la Clasificación de las Estadísticas de las Finanzas Públicas Territoriales, los ajustes a ejercicios anteriores, o recursos del balance, no deben influir en el ingreso total ni en la situación fiscal. Por último, los ingresos extraordinarios tampoco están contemplados dentro del manual de finanzas seguido por el Banco.

IV. LA SITUACIÓN FISCAL DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA

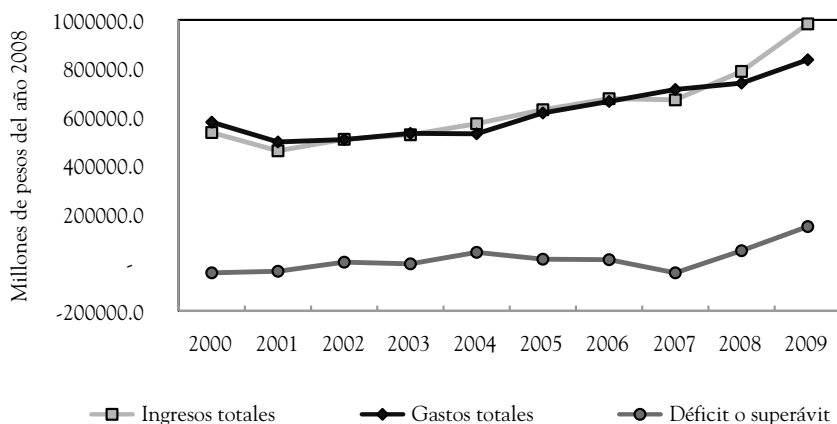
En esta sección se examinan en detalle las finanzas públicas de Barranquilla durante el periodo 2000-2009. Inicialmente se presenta un análisis de la tendencia de los ingresos y los gastos totales. Luego se estudia cada uno de sus componentes y el patrón de comportamiento en el periodo.

A. Balance fiscal

En el Gráfico 1 se observa que, durante gran parte del periodo estudiado, los gastos fueron iguales o superiores a los ingresos, ocasionando así una situación de déficit en repetidas ocasiones. En los años 2000 y 2001, la situación financiera se hallaba gravemente deteriorada como consecuencia del sobreendeudamiento del gobierno distrital a finales de la década de los noventa. Los ingresos corrientes también se deterioraron en este periodo y, para agravar la situación aún más, se inició una política de entregar a agentes privados el recaudo de algunos impuestos, lo cual condujo a una reducción de los ingresos tributarios. El gasto también cayó en estos dos años, pues resultó imposible financiarlo con más obligaciones.

Luego, con la suscripción del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y la Ley 617 de 2000, se dio alivio a la situación deficitaria, ya que el nuevo marco legal impuso sanciones a los entes territoriales que no cumplan con los límites al endeudamiento y fijó la proporción máxima de recursos que puede destinarse como gasto de funcionamiento con relación a los ingresos corrientes de libre destinación. Sin embargo, Barranquilla no cumplió en repetidas ocasiones los compromisos que imponía la ley y llegó a una nueva situación deficitaria en 2007.

GRÁFICO 1
Evolución de los ingresos y gastos totales y
del déficit o superávit en Barranquilla,
2000-2009



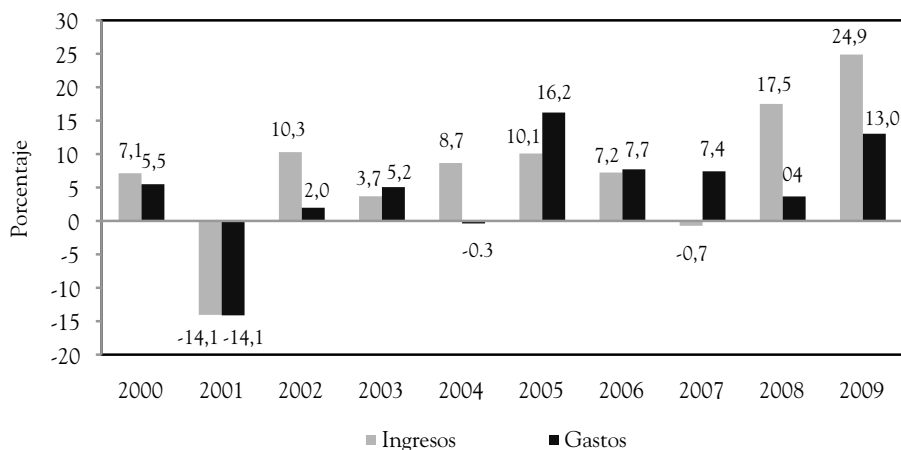
Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del Banco de la República.

A partir de 2008, la situación mejoró considerablemente. Por primera vez en la década, los ingresos superaron a los gastos por un margen considerable y la ciudad no se halló en quiebra.

Otra manera de ver esto es mediante las tasas de crecimiento de los ingresos y gastos presentadas en el Gráfico 2. Allí se observa que para 2001 tanto ingresos como gastos disminuyeron y que en 2007 los gastos tuvieron un crecimiento positivo mientras que los ingresos decrecían. También se observa la recuperación en 2008 y 2009, años en los cuales hubo tasas de crecimiento de los ingresos por encima del 15%.

La recuperación de 2008-2009 se debió a las medidas adoptadas por el gobierno local, como la modificación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y la finalización del contrato de concesión del recaudo de impuestos otorgado a la firma Métodos y Sistemas, que recibía una comisión de, por lo menos, 7,5% del total de tributos recaudados. En la nueva administración Char, la Secretaría de Hacienda asumió las funciones de recolección, fiscalización y cobro de impuestos, además de redactar un nuevo estatuto tributario, que fue aprobado por el

GRÁFICO 2
 Tasas de crecimiento real promedio de los ingresos y
 gastos totales del Distrito de Barranquilla,
 2000-2009



Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del Banco de la República.

Concejo Distrital a finales de 2008. También se liquidaron las entidades descentralizadas que no eran sostenibles y se inició una reestructuración del sector salud encaminada a mejorar la cobertura y calidad del servicio. Igual sucedió con el sistema educativo, donde se han invertido recursos para mejorar la infraestructura, mediante la construcción de los llamados mega colegios. También se puso en marcha el sistema de transporte masivo Transmetro.

B. Ingresos fiscales

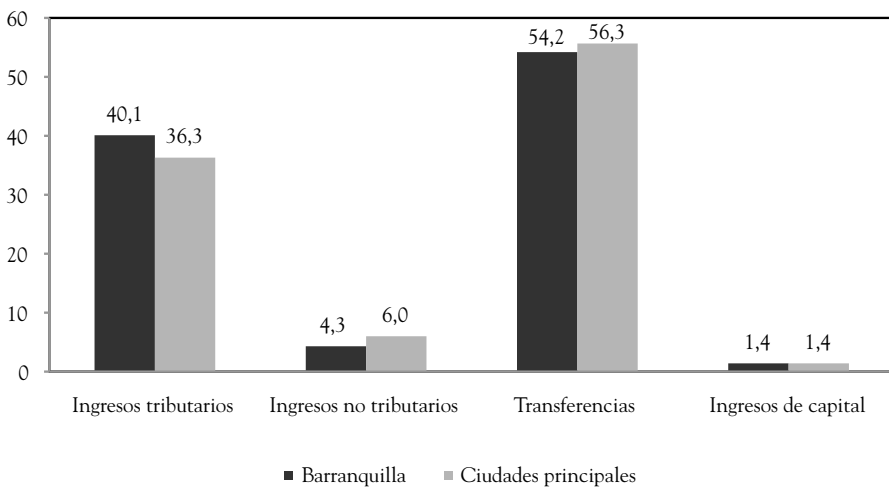
El principal ingreso de Barranquilla son las transferencias, que representan aproximadamente el 54% de los ingresos totales. Aunque esta cifra es un tanto inferior al promedio de las principales ciudades (56,3%), sigue siendo muy alta, y evidencia que Barranquilla no es financieramente autosuficiente, pues depende en gran medida de los recursos del Gobierno Nacional. Como segunda fuente de ingresos se encuentran los ingresos tributarios, con una participación del 40%,

y nuevamente con un mejor desempeño que el promedio nacional (Gráfico 3). Los ingresos de capital y los no tributarios, entre los que se encuentra la venta de servicios, generan en conjunto cerca del 6% de los ingresos totales. Al igual que en el resto del país, por lo tanto, son rubros poco importantes.

A continuación se examina qué tan dependiente es el Distrito de Barranquilla de las transferencias y los ingresos tributarios, y cómo se relacionan con el gasto y los demás niveles de ingreso. En el Gráfico 4 se presentan diferentes indicadores de dependencia que sirven para este fin. Como se observa, los ingresos tributarios representan el 48% de los gastos de inversión. A su vez, las transferencias representan el 60% de los gastos de inversión y también representan un porcentaje similar de los ingresos totales. Sin embargo, como estas son de destinación específica, la ciudad cuenta con menos del 40% de los recursos para invertirlos a

GRÁFICO 3
*Distribución porcentual de los ingresos totales en Barranquilla
y las principales ciudades según tipo de ingreso,
2000-2009*

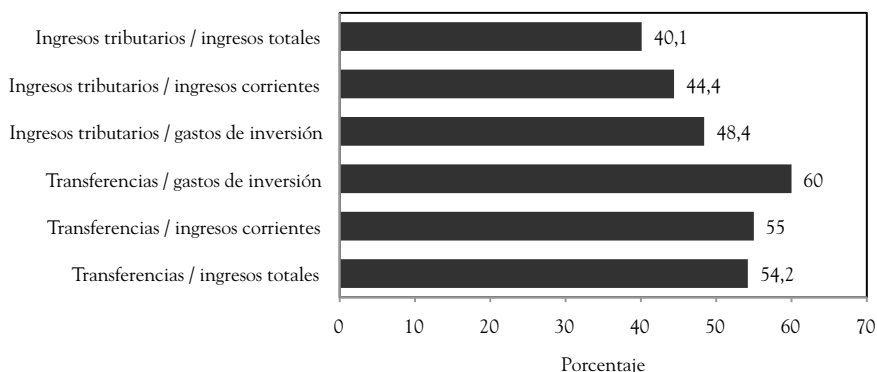
(promedios)



Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del Banco de la República.

GRÁFICO 4
Indicadores de dependencia fiscal de Barranquilla,
2000-2009

(promedio)



Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del Banco de la República.

su discreción, si se descuenta el porcentaje de los impuestos que en este momento están en concesión (aproximadamente 4,5% de los ingresos totales).

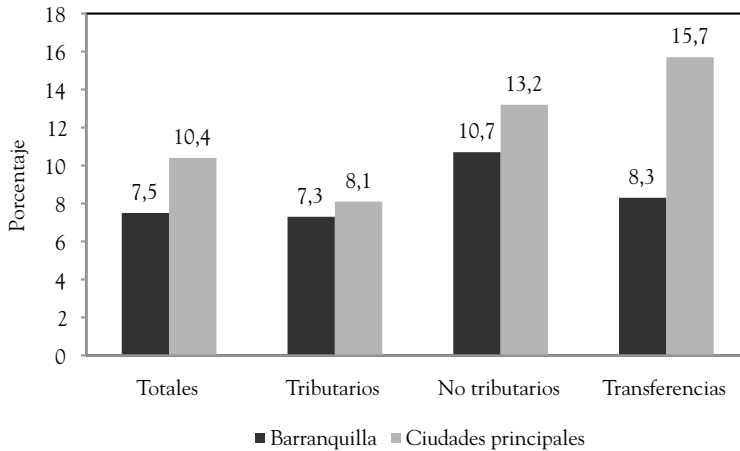
La tasa de crecimiento promedio de los ingresos fiscales de Barranquilla desagregados en sus diferentes componentes se comporta de manera similar a la del resto de ciudades del país. Del Gráfico 5 se puede inferir que, para el periodo estudiado, la tasa de crecimiento del ingreso total fue inferior para Barranquilla en comparación con las principales ciudades del país. Sin embargo, en los dos últimos años se han obtenido tasas significativamente más altas que el promedio de los últimos diez años. A su vez, los ingresos no tributarios registraron una mayor tasa de crecimiento en el periodo, 10,7%, seguidos por las transferencias, con una tasa cercana al 8%. En comparación, en las principales ciudades estos dos rubros crecieron, en promedio, 13% y 15% anual, respectivamente.

A continuación se examina la composición de los ingresos tributarios, la principal fuente de recursos propios de la ciudad.

Como se observa en el Gráfico 6, el impuesto de industria y comercio (ICA) es el principal generador de ingresos tributarios. Aporta cerca del 48% del recaudo, cifra que supera en más de 10 puntos porcentuales al promedio de las principales

GRÁFICO 5
*Tasas de crecimiento de los ingresos en Barranquilla
 y las principales ciudades según tipo de ingreso,
 2000-2009*

(promedios anuales en pesos constantes)



Fuente: Estimación de la autora con base en datos del Banco de la República.

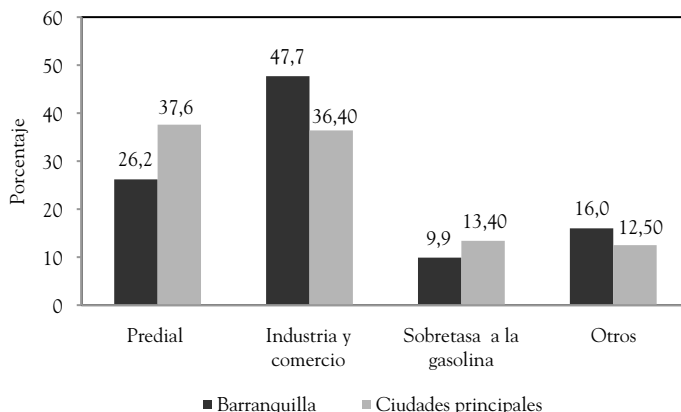
ciudades, donde el recaudo por ICA representa el 36% de los ingresos tributarios. De otra parte, el impuesto predial representa 26% del recaudo. Esto implica que para la generación de recursos propios, Barranquilla depende en mayor proporción de su vocación industrial y comercial que del recaudo de impuestos por el uso de la tierra. Para las ciudades principales, en general, el impuesto predial tiene un peso un poco mayor, 37%, que el ICA dentro de los ingresos tributarios.

El comportamiento de la sobretasa a la gasolina, por su parte, sigue el mismo patrón que en las ciudades principales y representa el 10% del recaudo tributario. El recaudo de otros impuestos también es similar al promedio de las ciudades principales y aporta el restante 16%. En este punto cabe señalar que anteriormente el recaudo por el impuesto de espectáculos públicos de orden municipal era inexistente, a pesar de que Barranquilla es una ciudad donde se realizan con cierta frecuencia eventos de gran público. Esta situación se produjo como resulta-

GRÁFICO 6

Participación porcentual de los principales ingresos tributarios en el total de ingresos en Barranquilla y las principales ciudades, 2000-2009

(promedio)



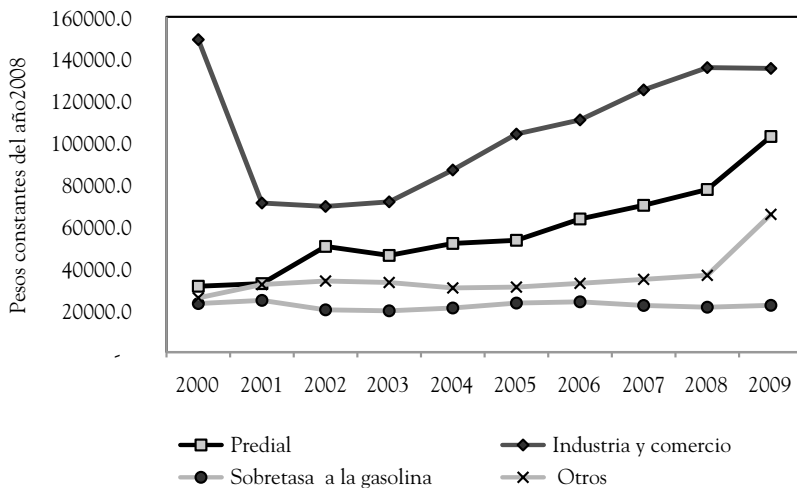
Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del Banco de la República.

do de un error en el Acuerdo 22 de 2004, que no tuvo en cuenta que el impuesto de espectáculos públicos está compuesto por dos tributos independientes: uno del orden nacional, que tuvo su origen en la Ley 1ª de 1967 y más adelante fue regulado por la Ley 47 de 1968 y la Ley 181 de 1995, y otro del orden municipal, que se rige por la Ley 12 de 1932. El error hizo que el segundo impuesto no se recaudara y que se produjeran fallas en el recaudo del primero.⁸ Sin embargo, a partir de la promulgación del nuevo Estatuto Tributario se comenzó a recolectar nuevamente de manera sistemática el impuesto del orden municipal y se continuó recolectando el nacional.

⁸ La Ley 1ª de 1967 estipuló el cobro de un impuesto del 10% sobre el valor de las boletas de espectáculos públicos con el fin de financiar la reconstrucción de la ciudad de Quibdó. Luego, mediante la Ley 47 de 1968, se volvió a fijar ese impuesto del 10% para fomentar el deporte y construir escenarios deportivos. Por último, la Ley 181 de 1995 regula el cobro y el uso del tributo. Por su parte, el impuesto municipal fue creado por la Ley 12 de 1932 y también tiene una tarifa del 10% sobre el valor de las boletas para espectáculos públicos. La diferencia radica en que este impuesto le pertenece al municipio y tiene destinación específica.

Vale la pena, además, analizar la información a nivel per cápita para eliminar el sesgo por población. Como se observa en el Gráfico 7, durante toda la década, el impuesto de industria y comercio fue el de mayor recaudo gracias al gran peso que la industria y el comercio (en conjunto 32% del PIB distrital) tienen en la economía barranquillera. También, sin embargo, es el recaudo que presenta mayores fluctuaciones, lo cual se explica por la alta correlación existente entre el ciclo económico y la actividad industrial y comercial.⁹ También se observa en 2008-2009 un estancamiento en el recaudo del ICA, que puede estar asociado a que, en 2008, la Secretaría de Hacienda cobró este impuesto por anticipado. En 2008 se recau-

GRÁFICO 7
Evolución del recaudo per cápita de los principales
ingresos tributarios de Barranquilla,
2000-2009



Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del Banco de la República.

⁹ Para el departamento del Atlántico, la correlación entre el PIB del departamento entre 2000 y 2009 (dato provisional) y el valor agregado producido por la industria y el comercio para el mismo periodo es de 0,99. Una correlación bastante alta que indica que el PIB departamental y las variables comercio e industria presentan un comportamiento similar en el tiempo. El cálculo se realizó con los datos de PIB departamental reportados por el DANE.

dó parte del impuesto correspondiente a 2009, previendo su devolución de manera escalonada en un plazo de cuatro años, es decir, entre 2009 y 2012.

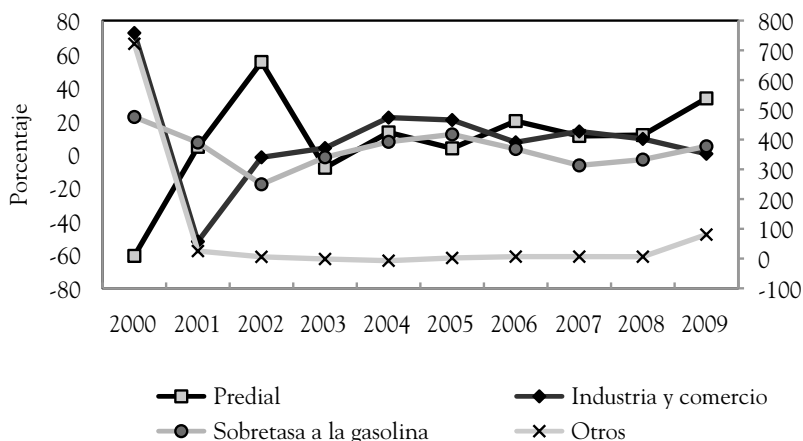
No obstante, desde 2008 se ha ido cerrando la brecha existente entre el recaudo per cápita del predial y los otros impuestos, por una parte, y el recaudo del ICA, por otra. Este comportamiento positivo se debe, en parte, a la finalización del contrato de concesión de recaudo de impuestos con la empresa Métodos y Sistemas, ya que la Unidad de Impuestos de la Secretaría de Hacienda asumió esta tarea basando su esquema operativo en tres elementos: la parte normativa, constituida por el estatuto tributario expedido a finales de 2008; la parte informática, mediante la sistematización del recaudo y pago electrónico del predial; y la conformación y capacitación de un equipo de trabajo.

Por su parte, el recaudo de la sobretasa a la gasolina no exhibe mayores fluctuaciones en el tiempo, aunque los recursos obtenidos por este concepto no se encuentran en manos del gobierno local sino del concesionario Malla Vial. En 2002, se determinó que el 3,5% de este ingreso se destinara al proyecto de transporte masivo Transmetro. Sin embargo, la Contraloría Distrital señaló que no se podían seguir usando los recursos provenientes de la sobretasa para estos fines ya que el recaudo de dicho impuesto se encuentra cedido al concesionario, que a su vez «se encarga del diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento parcial de la infraestructura vial» (Fundesarrollo, 2005, p. 64).

En el Gráfico 8 se muestra la tasa de crecimiento promedio de los impuestos ya analizados. Como se observa, el tributo con el comportamiento de mayor varianza en el tiempo es el conjunto de otros impuestos, que incluyen los impuestos de alumbrado público, valorización, timbre, circulación y tránsito, entre otros, seguido por el predial. Entre 2000 y 2001, el recaudo de la mayoría de los impuestos tuvo un crecimiento negativo, con excepción del impuesto predial, que se duplicó entre 2000 y 2002. Más adelante, entre los años 2003 y 2008, el comportamiento de los impuestos fue similar, con una baja volatilidad y tasas de crecimiento también bastante bajas, alcanzando toques máximos de 20%.

Por último, entre 2008 y 2009, el predial y el grupo de los otros impuestos se beneficiaron de un crecimiento positivo y de importante magnitud, en parte como resultado del nuevo estatuto tributario, que aumentó las tarifas del impuesto predial y reglamentó el cobro de los otros impuestos. Mientras tanto, el recaudo de ICA presentó una disminución de aproximadamente 10 puntos porcentuales que nuevamente puede deberse al cobro por anticipado del impuesto y la devolución a plazos.

GRÁFICO 8
Tasa de crecimiento real de los principales ingresos
tributarios de Barranquilla,
2000-2009



Nota: El eje de la derecha mide la tasa de crecimiento de los «otros» impuestos.

Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del Banco de la República.

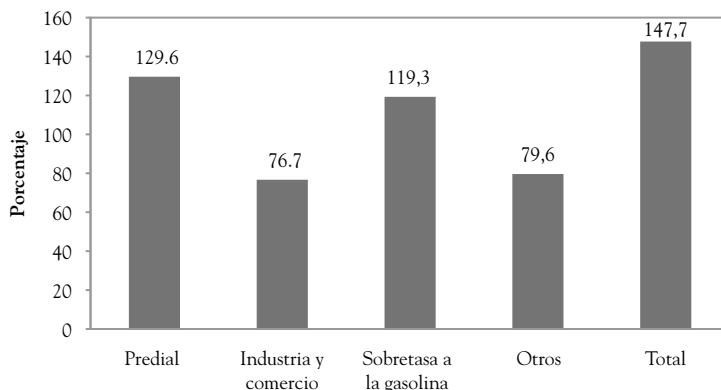
Cuando se compara el recaudo per cápita de los impuestos de las principales ciudades del país con el recaudo de Barranquilla, se observa que el recaudo del ICA del Distrito es bastante más alto que el del promedio de las ciudades principales (el recaudo promedio de ICA de las ciudades principales representa cerca del 80% del recaudo de Barranquilla). En efecto, sólo Bogotá y Medellín cuentan con un recaudo per cápita de ICA más elevado que Barranquilla.

Sin embargo, no sucede lo mismo con el recaudo del predial, que para las principales ciudades representa el 130% del recaudo de Barranquilla. Una situación similar se presenta con la sobretasa a la gasolina. En cambio, con los otros impuestos se observa que Barranquilla se encuentra mejor que el promedio, ya que el recaudo per cápita promedio de las principales ciudades es 80% del de Barranquilla. Y, en general, las principales ciudades tienen un recaudo total que es, en promedio, el 147% del de Barranquilla.

GRÁFICO 9

Ingreso tributario per cápita de las principales ciudades del país como porcentaje del ingreso tributario per cápita de Barranquilla, 2000-2009

(promedio)



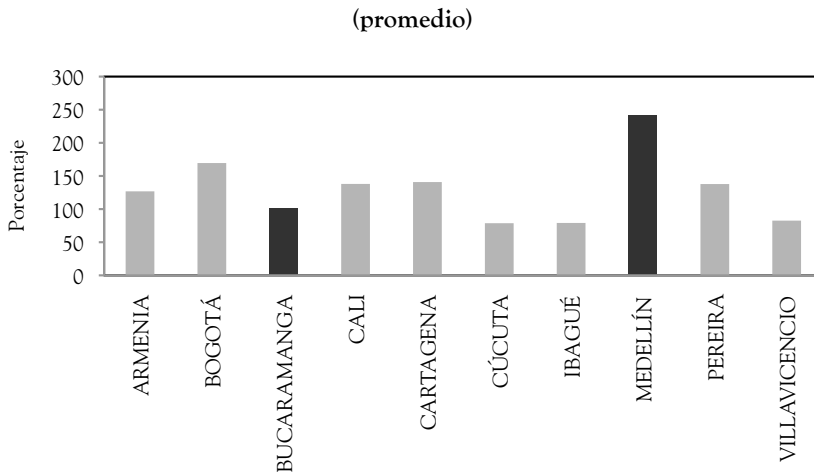
Fuente: Estimación de la autora con base en Banco de la República.

No obstante, la comparación de Barranquilla con el promedio de las ciudades principales no permite hacer un análisis detallado, pues al incluir en una única categoría a ciudades con poblaciones de tamaños tan distintos, los resultados de las ciudades más pequeñas se ven opacados por ciudades grandes como Bogotá. Para evitar este sesgo, a continuación se hace una comparación entre ciudades, haciendo énfasis en las urbes más parecidas a Barranquilla, como lo son Medellín (límite superior) y Bucaramanga (límite inferior).

1. Impuesto predial

En el Gráfico 10 se muestra el recaudo per cápita del impuesto predial para cada una de las principales ciudades del país como porcentaje del recaudo per cápita del mismo tributo en Barranquilla. Allí se observa que Medellín recauda casi 2,5 veces más por habitante que Barranquilla y que Bucaramanga tiene un recaudo idéntico. Esto lleva a pensar que, en materia de impuesto predial, se debe mejorar

GRÁFICO 10
*Recaudo de predial per cápita de las principales ciudades
 como porcentaje del recaudo de predial per cápita de Barranquilla,
 2000-2009*



Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del Banco de la República.

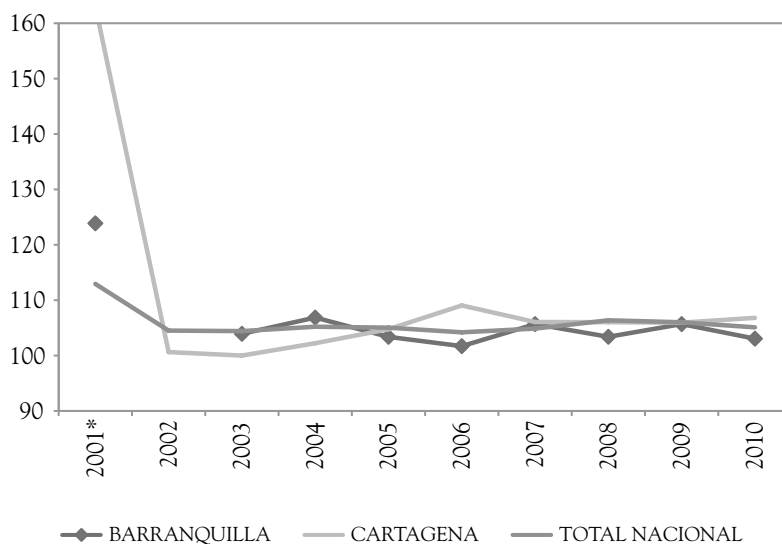
el recaudo y tratar de reducir la brecha existente con Medellín, pues como se muestra en el Cuadro 3, en Barranquilla el recaudo efectivo del predial es inferior al potencial, por lo que un sistema de cobro más eficiente y mejores métodos de fiscalización y tratamiento jurídico de los contribuyentes morosos podrían mejorar el recaudo.

Parte de la debilidad en el recaudo de este impuesto se puede deber a errores en las actualizaciones catastrales pasadas, que han dejado por fuera un importante número de predios objeto de tributación (la actualización catastral de 2005 tuvo en cuenta 298,000 predios y la realizada en 2008 encontró que en Barranquilla existen poco más de 300,000 predios). También se puede explicar por la distribución de los predios por estrato,¹⁰ ya que en Barranquilla el 26,3% de los

¹⁰ Tomado de: Alcaldía Mayor de Barranquilla (2008), «Exposición de motivos Proyecto de Reforma al Estatuto de Rentas», Barranquilla.

predios se encuentran catalogados como estrato 1, mientras que en Bogotá esta cifra es de 6,7%. Aunque este hecho puede estar revelando un problema social, tampoco se puede descartar la posibilidad que los barrios de la ciudad estén subestratificados. También se debe destacar que el mercado de finca raíz de Barranquilla no es tan dinámico como en otras ciudades. En efecto, durante los últimos cinco años, el Índice de Valorización Predial en Barranquilla ha sido menor que el de las 22 ciudades capitales y con una variación menor a la del promedio nacional a partir de 2005 (ver Gráfico 11 y Gráfico 12).¹¹ Esta situación de baja valorización predial podría reflejarse en menores montos del avalúo catastral y, en consecuencia, menor recaudo por concepto de impuesto predial.

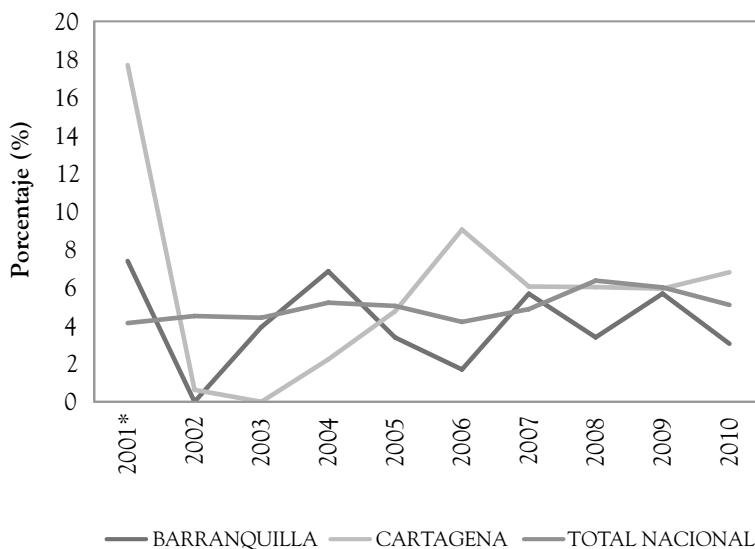
GRÁFICO 11
Índice de Valorización Predial para las 22 ciudades capitales del país
con excepción de Bogotá, 2001-2010



Fuente: DANE.

¹¹ El Índice de Valorización Predial (IVP) es la variación porcentual promedio de los precios de los predios urbanos del país, excepto Bogotá, entre dos periodos de tiempo. La fuente de este índice es el DANE.

GRÁFICO 12
 Variación Índice de Valorización Predial para las 22 ciudades capitales
 del país con excepción de Bogotá,
 2001-2010



Fuente: DANE.

Por otra parte, también se observaron tasas de recaudo efectivo inferiores al recaudo potencial de la ciudad durante la pasada década, incluso durante el último año estudiado, 2009. Más aun, a pesar de que en ese año se introdujo el nuevo estatuto tributario, se mantuvo la tendencia de recaudos por debajo del 75% del potencial. De hecho, se observa un salto cuantitativo importante en el monto recaudado por concepto del predial en 2009, pero lo mismo no sucede con el cociente recaudo efectivo/recaudo potencial. En consecuencia, se puede hablar de un caso de pereza fiscal, ya que el aumento en el recaudo generado por el nuevo estatuto tributario se dio vía incremento de tarifas de los predios edificables no edificados, urbanizables no urbanizados y los ubicados en estratos 4, 5 y 6, mas no por el aumento de la base catastral y la reducción de la evasión y elusión fiscal. Lo anterior se puede apreciar en el Cuadro 3, que muestra la información básica sobre el impuesto predial: número de predios, avalúo catastral

CUADRO 3
Recaudo predial efectivo y potencial en Barranquilla,
2000-2009

Año	Predios	Avaluo catastral	Recaudo predial	Tasa efectiva	Tasa nominal promedio	Recaudo potencial	Recaudo efectivo/potencial
	(No.)	(Millones de pesos)		(Por mil)		(Millones de pesos)	(%)
2000	261.693	6.201.704	21.639	3,5	9,9	61.397	35,2
2001	263.779	6.472.210	24.352	3,8	9,9	64.075	38,0
2002	267.634	6.871.547	40.452	5,9	9,9	68.028	59,5
2003	268.831	7.122.968	39.649	5,6	9,9	70.517	56,2
2004	268.941	7.456.813	47.334	6,3	9,9	73.822	64,1
2005	276.110	7.616.093	51.431	6,8	9,9	75.399	68,2
2006	294.332	11.994.371	64.450	5,4	9,9	118.744	54,3
2007	293.744	12.008.967	75.644	6,3	9,9	118.889	63,6
2008	298.383	13.017.576	90.870	7,0	9,9	128.874	70,5
2009	300.231	17.875.129	123.743	6,9	11,2	200.201	61,8

Fuentes: Estimativos de la autora con base en datos del IGAC y del Estatuto Tributario.

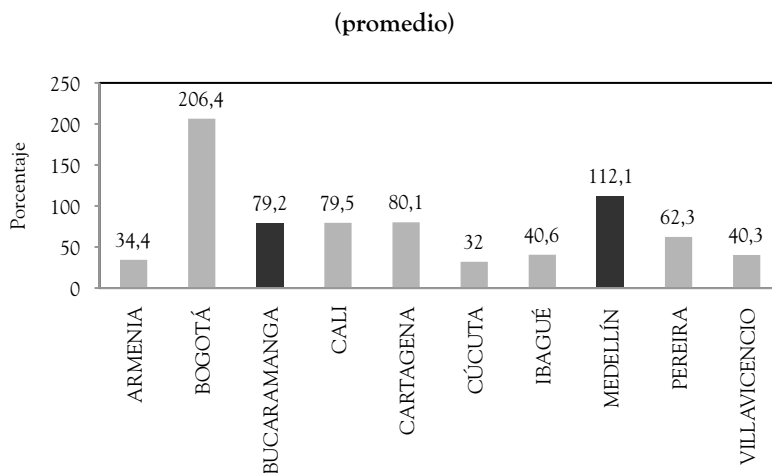
total por año, recaudo del impuesto, tasas efectiva y nominal promedio, recaudo potencial y el indicador recaudo efectivo sobre recaudo potencial.¹²

2. Impuesto de industria y comercio

El impuesto de industria y comercio representa la mayor fuente de ingresos tributarios de la ciudad (Gráfico 13). El recaudo de ICA per cápita en Barranquilla es significativamente superior al promedio de las principales ciudades del país (\$105,000 vs. \$81,000), lo que se explica por el peso de las empresas industriales

¹² La tasa efectiva se calcula a partir del recaudo por concepto de predial sobre el avalúo catastral de la ciudad para cada año. La tasa nominal es un promedio de las diferentes tasas de predial existente, que se pondera dependiendo de la cantidad de predios que se encuentran catalogados dentro de cada categoría.

GRÁFICO 13
Recaudo de ICA per cápita de las principales ciudades como porcentaje del recaudo de ICA per cápita de Barranquilla, 2000-2009



Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del Banco de la República.

de la ciudad. Cabe resaltar que la liquidación del ICA se realiza sobre las ventas en el país y no sobre las exportaciones. Por lo tanto, la capacidad exportadora de las empresas no genera mayor recaudo.

En el Gráfico 13 se incluye el recaudo del ICA en Medellín y Bucaramanga como porcentaje del recaudo del ICA en Barranquilla. Aunque Medellín tiene un mayor recaudo de ICA per cápita (10% mayor), no se trata de una gran brecha entre las dos ciudades. En cambio, el recaudo per cápita en Bucaramanga se encuentra, en promedio, 20 puntos porcentuales por debajo del recaudo en Barranquilla.

Cabe destacar que, por ley, el 15% del recaudo del impuesto de industria y comercio corresponde al impuesto de avisos y tableros.¹³ A su vez, el 33% del

¹³ El impuesto de Avisos y Tableros fue autorizado por la Ley 97 de 1913, la Ley 84 de 1915 y la Ley 14 de 1983 como complementario del impuesto de Industria y Comercio y se cobra como una tarifa fija del 15% sobre el valor del ICA (art. 37, Ley 14 de 1983).

recaudo del impuesto de avisos y tableros se encuentra en concesión a la firma Construseñales S.A., que en contraprestación se encarga de la construcción, instalación y mantenimiento del mobiliario urbano de la ciudad.

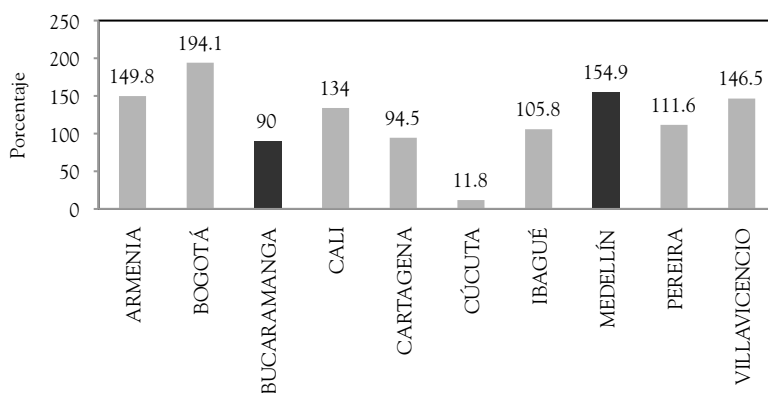
3. Sobretasa a la gasolina

Tal como se muestra en el Gráfico 14, entre 2000 y 2009, el recaudo per cápita promedio de la sobretasa a la gasolina en Barranquilla (\$22,000) es inferior al de la mayoría de las ciudades principales (\$26,000), pero mayor que el de Bucaramanga, Cúcuta y Cartagena. En el caso de Cúcuta, el bajo recaudo se debe al impacto del contrabando de combustibles desde Venezuela. De otra parte, en comparación con Medellín, que tiene un recaudo per cápita de aproximadamente \$34,000, Barranquilla se encuentra bastante rezagada. El comportamiento de este impuesto puede estar explicado, en cierta medida, por la concesión existente que transfiere

GRÁFICO 14

Recaudo de sobretasa a la gasolina per cápita de las principales ciudades como porcentaje del recaudo de sobretasa a la gasolina per cápita de Barranquilla, 2000-2009

(promedio)



Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del Banco de la República.

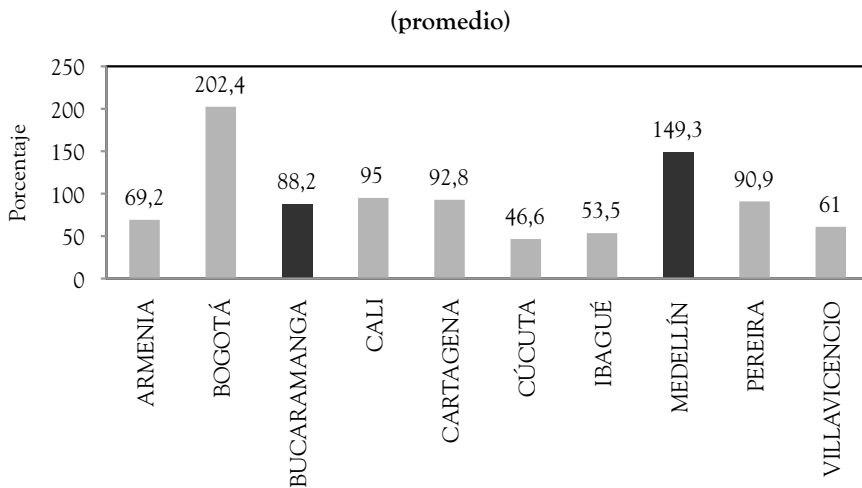
a la firma Malla Vial la totalidad del recaudo, lo cual no genera incentivos positivos para ejercer un estricto control sobre los ingresos por este concepto.

4. Impuestos totales

En el Gráfico 15 se presenta de forma agregada el recaudo de los impuestos examinados arriba y, además, el recaudo de «otros impuestos». Como se puede apreciar, el recaudo de Barranquilla respecto al de Bucaramanga es superior por una estrecha diferencia de 12 puntos porcentuales.¹⁴ En cambio, el recaudo de Barranquilla se encuentra 50 puntos porcentuales por debajo del de Medellín. Sin embargo, en general, el comportamiento del recaudo de impuestos de Barranqui-

GRÁFICO 15

Recaudo total de impuestos per cápita de las principales ciudades como porcentaje del recaudo total de impuestos per cápita de Barranquilla, 2000-2009



Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del Banco de la República.

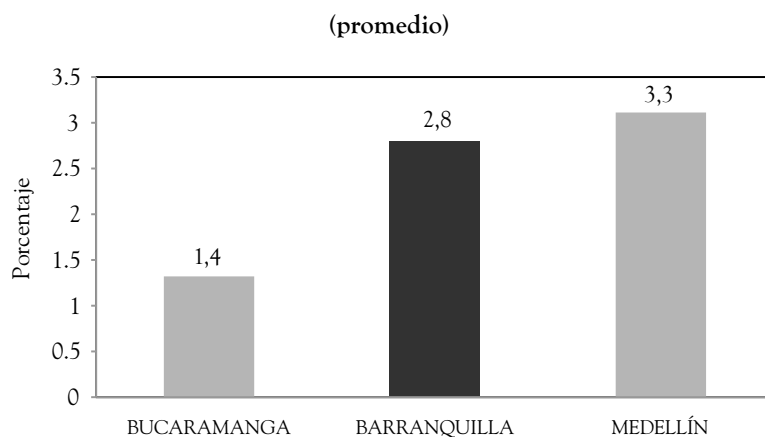
¹⁴ Entre los otros tributos, se halla el impuesto de alumbrado público, que se cobra en la factura de energía eléctrica. Actualmente su recaudo se encuentra en concesión en su totalidad a la firma Dislecsa S.A., que se encarga de suministrar y realizar labores de mantenimiento de la infraestructura de alumbrado público y del servicio de semaforización.

lla es mejor que el promedio de las principales ciudades, y sólo es superado por un amplio margen por Bogotá y Medellín, como es de esperarse, dado el nivel de desarrollo de las dos ciudades más grandes del país.

5. Impuestos totales respecto al PIB

Para finalizar el estudio comparativo de los ingresos tributarios de Barranquilla, en el Gráfico 16 se presenta para las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga y Medellín el porcentaje que el recaudo tributario total representa del PIB municipal.¹⁵ Allí se observa que, de los tres municipios, Medellín es el que recauda más impuestos como porcentaje de su PIB (3,3%), seguido por Barranquilla (2,8%) y, en último lugar, Bucaramanga (1,4%). Cabe destacar que, aunque el PIB de Medellín es más del doble que el de Barranquilla, el porcentaje de impuestos recaudados respecto al PIB no exhibe el mismo comportamiento, ya que el recaudo de Barranquilla

GRÁFICO 16
Ingreso tributario total como porcentaje del PIB municipal,
2000-2007



Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del DANE.

¹⁵ Para estimar el PIB municipal se supuso que la participación de cada ciudad en el PIB departamental es igual a su participación en la población departamental.

respecto al PIB no es muy diferente del recaudo de Medellín. En cambio, respecto a Bucaramanga, aunque su PIB es, en promedio, el 80% del de Barranquilla, se encuentra que el recaudo de Barranquilla respecto al PIB duplica el recaudo de Bucaramanga. Importa destacar que esta es sólo una de las posibles formas de realizar comparaciones del recaudo. Sin embargo, como en Colombia no hay cálculos oficiales del PIB municipal, se debe recurrir a aproximaciones como la usada, que puede generar sesgos en la estimación.

C. Estructura del gasto

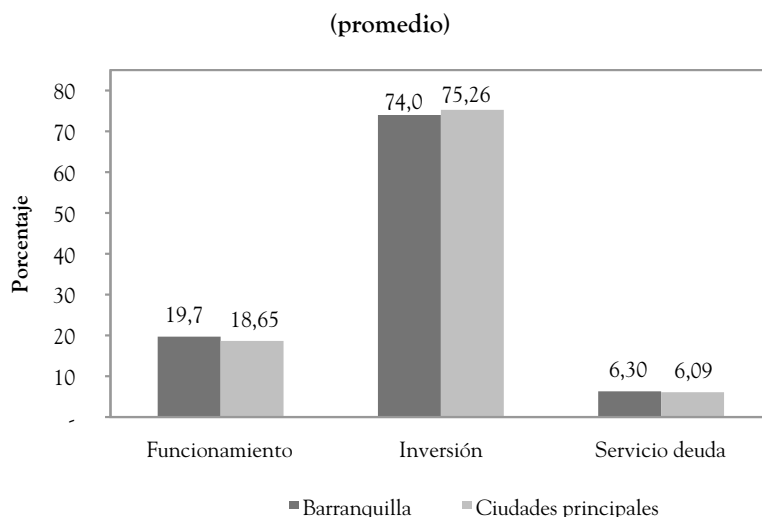
El estudio de la composición del gasto sirve para analizar el otro lado de las finanzas de la ciudad. Los ingresos han aumentado en los últimos años, de manera que importa indagar cómo se han invertido los nuevos recursos disponibles. Para obtener una visión general sobre el gasto en Barranquilla, en el Gráfico 17 se presenta la composición de este comparado con el de las ciudades principales. Como se aprecia, el comportamiento del gasto en el Distrito no es muy diferente del promedio de las ciudades más importantes, aunque se gasta ligeramente más en funcionamiento en Barranquilla que en el promedio de aquellas. Si se compara con Bucaramanga y Medellín, se encuentra que, en general, las tres ciudades usan sus recursos de manera similar, aunque se debe señalar que, de las tres, Barranquilla es la que más recursos destina a gasto de inversión como proporción del gasto total. Así, el gasto total se distribuye de la siguiente manera: los gastos de funcionamiento representan el 20% del total, los gastos de inversión, el 74%, y el servicio de la deuda, el 6%.¹⁶

En este punto cabe señalar que, por lo general, los entes territoriales presentan como gastos de inversión algunos gastos que, en rigor, pertenecen a la categoría de funcionamiento. En consecuencia, sistemáticamente se subestiman los gastos de funcionamiento pues no incluyen, por ejemplo, rubros como el pago de maestros que, por su naturaleza, evidentemente no pertenece a la categoría de inversión.

¹⁶ Las siguientes definiciones de gasto son tomadas del DNP (2010, p. 144-148). Funcionamiento: erogaciones necesarias del Estado para garantizar el normal funcionamiento de la administración territorial. Inversión: gastos productivos que generan riqueza, contribuyen a mejorar el bienestar general o a constituir capital humano. Servicio de la deuda: recursos que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses y las comisiones originadas en operaciones de crédito público.

GRÁFICO 17

Distribución porcentual de los gastos totales en Barranquilla y las principales ciudades, según tipo de gasto, 2000-2009

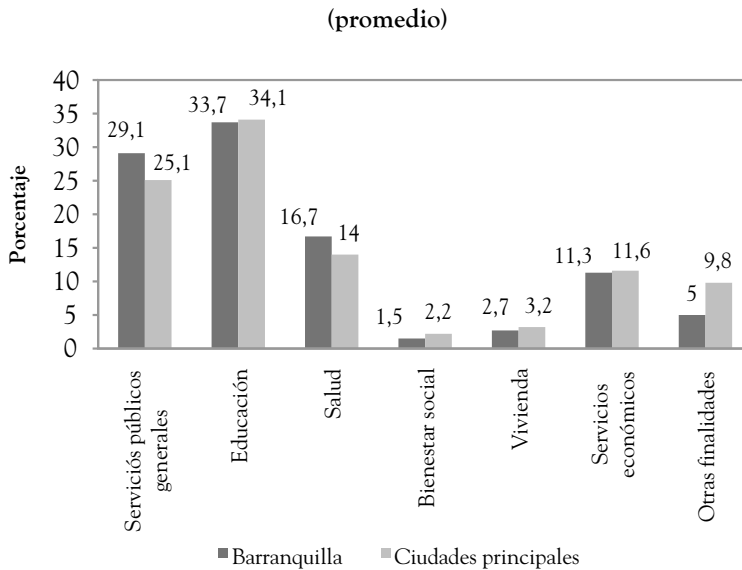


Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del DNP.

En el Gráfico 18 se presenta el gasto clasificado según su finalidad. El rubro con mayor porcentaje es el de educación (34%), seguido por los servicios públicos generales (29%) y el sector salud (17%). En el patrón de comportamiento de las ciudades principales ocurre lo mismo. Sin embargo, el porcentaje dedicado a servicios públicos generales es, en promedio, cuatro puntos porcentuales más alto en Barranquilla. En cuanto a la educación, el porcentaje destinado a este fin es similar.

Por otra parte, bienestar social y vivienda son los rubros más pequeños del gasto, tanto en el caso de Barranquilla como en el promedio de ciudades. El primero se destina a pagar la administración de las entidades de seguridad y asistencia social, los servicios de protección a la familia y demás prestaciones sociales para ex combatientes, viudas y huérfanos. Del mismo modo, el gasto en vivienda se refiere a la administración, reglamentación y fomento de actividades y servicios relativos a la vivienda, gastos relacionados con las entidades dedicadas a financiar programas de vivienda, servicios sanitarios y control de la contaminación. Para Barranquilla, el gasto en bienestar social representa el 1,5% y en vivienda, el 2,7% del total.

GRÁFICO 18
*Distribución porcentual del gasto en Barranquilla y
 en las principales ciudades según finalidad, 2000-2009*



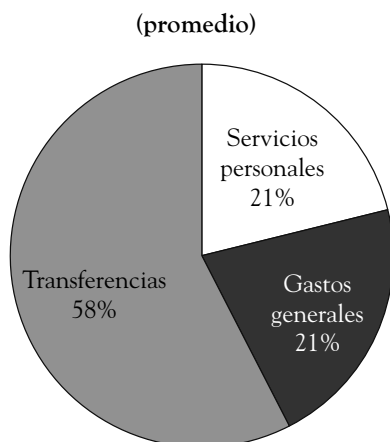
Fuente: Estimativos de la autora con base en datos del Banco de la República.

Como se muestra en el Gráfico 19, el gasto de funcionamiento también se puede descomponer en sus tres segmentos. Las transferencias son el rubro más importante dentro de los gastos de funcionamiento, con el 58%; los servicios personales y gastos generales aportan el 42% restante. Del gasto destinado a transferencias, aproximadamente la mitad se utiliza para el pago de mesadas pensionales.

D. Deuda pública

Para 2008, el gasto por concepto de saneamiento fiscal fue de \$37,748 millones, que representó el 15,8% de los ICLD de dicho año. Para el año 2009, el Distrito no estaba en la obligación de realizar aportes a su deuda, dado que a finales

GRÁFICO 19
*Composición de los gastos de funcionamiento del
Distrito de Barranquilla, 2000-2009*



Fuente: Estimativos de la autora con base en DNP (2008a).

de 2008 se firmó la segunda modificación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, que otorgó un periodo de gracia de tres años, contados a partir de 2009, a las obligaciones financieras del Distrito. En otras palabras, la deuda de Barranquilla con la Nación y las entidades financieras se debe empezar a cancelar a partir de 2012, con un plazo de tres años, hasta 2015, para sanear la deuda. De igual manera, el pago de los intereses causados por la deudas con la Nación y con la banca también se beneficia de un periodo de gracia, pues deben ser pagados a partir de 2012. A 2009 el Distrito tenía una deuda pública de \$296,155 millones, distribuida de la siguiente manera: 29,4% con la Nación, 11,8% el crédito de saneamiento fiscal y el restante 58,9% con entidades bancarias.

En el proceso de reestructuración de la administración de la ciudad se liquidaron las entidades descentralizadas que no demostraron ser autosostenibles fiscalmente, quedando así en manos del Distrito los pasivos laborales de dichas entidades. Aunque la medida tomada contribuya a aumentar la ya considerable carga de obligaciones laborales que la administración enfrenta, también es cierto que esta es una estrategia menos nociva que permitir que entidades insostenibles

continúen operando y generando pérdidas. El pago de las obligaciones laborales y pensionales generadas por este proceso se realizó conforme a lo estipulado en la segunda modificación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, que dispuso que este pago se debía efectuar durante el primer bimestre de 2009. Del mismo modo, el pago de obligaciones de entidades públicas e instituciones de seguridad social se realizó entre 2009 y 2010. Para poder cumplir con dichas obligaciones de corto plazo, el Distrito adquirió un crédito por \$55,000 millones destinado a financiar el plan de retiro del personal que fue desvinculado en el proceso de liquidación de entidades descentralizadas, y de reestructuración administrativa del sector central (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).

Para 2008, la magnitud de la deuda pública era de \$221,068 millones, es decir, había aumentado en 33,9% respecto a 2007, dado que el Distrito debió contraer un nuevo crédito para cumplir con las obligaciones de corto plazo adquiridas en el Acuerdo de Reestructuración. En ese año, el gasto por concepto de saneamiento fiscal fue de \$37,748 millones, lo que representó el 15,8% de los ICLD. No se obtuvo el dato para 2009 debido a que el Distrito se encontraba en periodo de gracia.

Sobre el riesgo de no pago de la deuda, esta parecería no tener riesgo alto, ya que cuando se tiene en cuenta el valor de los ICLD de los años 2008, 2009 y 2010 (\$239,381 millones, \$224,257 millones y \$288,437 millones) y el valor de las cuotas que el Distrito deberá cancelar anualmente por concepto de la deuda (en promedio, \$74,038 millones por año entre 2012 y 2015) no representarían más del 30% de los ICLD, si siguen manteniendo un valor cercano al actual.

V. DESEMPEÑO FISCAL

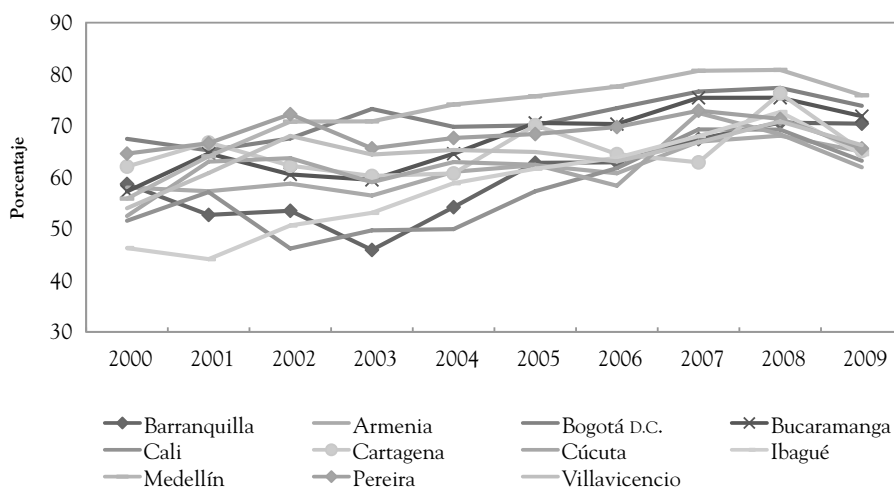
El estudio del Indicador de Desempeño Fiscal (IDF) del DNP permite comparar en seis aspectos a todos los municipios del país. El IDF agrega, mediante la técnica de componentes principales, los seis indicadores aplicados; su valor es un número entre 0 y 100, donde 100 es equivalente a un municipio ejemplar en materia fiscal y 0 refleja un pobre desempeño en este campo.¹⁷

¹⁷ Los indicadores son: 1. capacidad de autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento; 2. grado de dependencia de las transferencias; 3. esfuerzo por fortalecer los recursos fiscales; 4. capacidad de ahorro; 5. peso relativo de la inversión en el gasto total, y 6. capacidad de respaldo del endeudamiento.

Según el IDF, el desempeño de Barranquilla ha sido volátil en los últimos diez años. De 2000 a 2003, el IDF cayó cerca de 13 puntos, pasando de 58,7 a 45,9. Y a partir de 2004, luego de que el Distrito recuperara el control sobre las finanzas mediante la suscripción del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos con la DAF y las sanciones impuestas por el incumplimiento de la Ley 617, su desempeño mejoró significativamente, obteniendo en 2009, un puntaje de 70,4 (ver Gráfico 20). Lo anterior, en términos de posiciones en el *ranking* de municipios, implicó pasar de la posición 164 en el año 2000 a la 957 en 2003, y, posteriormente, a la 53 en el 2009 (ver Gráfico 21). También se debe señalar que, en 2009, Barranquilla ocupó el quinto puesto según dicho *ranking* entre las ciudades capitales del país.

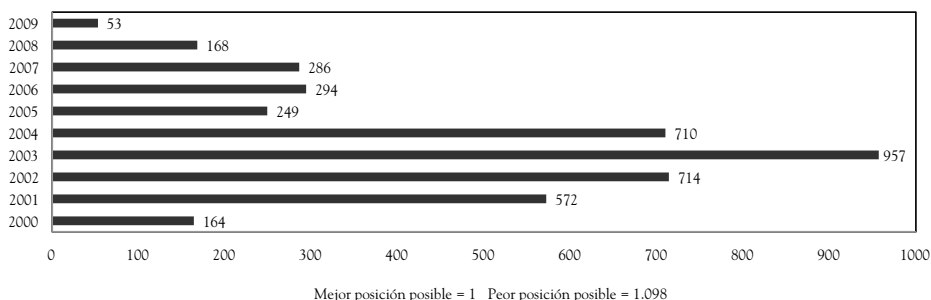
En los últimos diez años, el desempeño de Barranquilla en el IDF ha estado entre los mejores de las ciudades principales, con excepción del año 2009, en el cual Barranquilla tuvo un desempeño igual de notable al de Bucaramanga y sólo la superó Medellín y Bogotá. Cabe señalar que aunque la mayoría de ciudades evaluadas han mejorado en el tiempo, el salto en posiciones que dio Barranquilla es el mayor (el Distrito pasó de la posición 953 en el año 2003 a la 53 en el 2009). También

GRÁFICO 20
Índice de Desempeño Fiscal según puntaje para Barranquilla,
2000-2009



Fuente: DNP (2008a).

GRÁFICO 21
 Posición de Barranquilla en el Índice de Desempeño Fiscal,
 2000-2009



Fuente: DNP (2008a).

es de destacar que de 2008 a 2009, Barranquilla fue la única ciudad entre las principales que mejoró su IDF. Sin embargo, aunque los resultados son alentadores, todavía quedan aspectos por mejorar para alcanzar niveles de desempeño como el de, por ejemplo, Medellín.

En el Gráfico 22 se presenta la evolución entre 2000 y 2009 de cada uno de los seis componentes del IDF. En el Panel (1) se muestra la capacidad de autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento, medida a través del porcentaje de los ingresos corrientes destinados a financiar gastos de funcionamiento. Este componente, aunque presenta marcadas fluctuaciones, ha mejorado. El porcentaje de los ingresos corrientes necesario para cubrir los gastos de funcionamiento ha disminuido en el tiempo. Como se puede observar, en 2003 el componente tuvo el peor resultado del periodo, reflejo del estado deficitario en que se encontraba el Distrito entre 2000 y 2002, y en los años siguientes mejoró. Las razones principales por las cuales se mantuvo controlado el gasto de funcionamiento son los topes a este rubro como porcentaje de los ICLD estipulados por la Ley 617 y las sanciones por su incumplimiento.

En el Panel (2) se presenta el grado de dependencia de las transferencias medido como el porcentaje de los ingresos que corresponden a transferencias. Durante los tres primeros años de la década, la dependencia aumentó y, a partir del 2005, ha disminuido lentamente, hasta volver a los niveles de 2000. La dependencia de las transferencias fue mayor durante los años en que el Distrito estaba

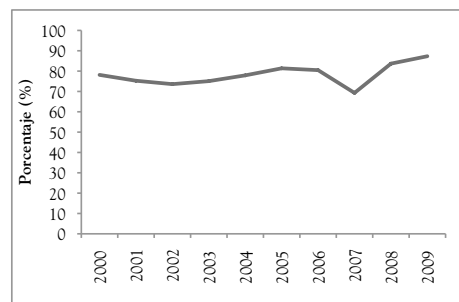
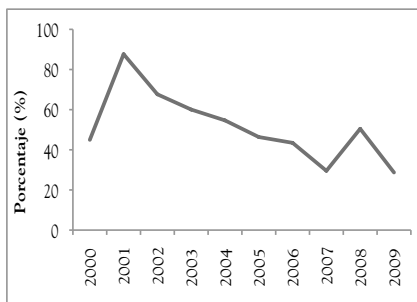
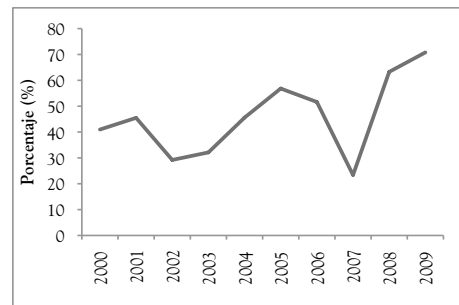
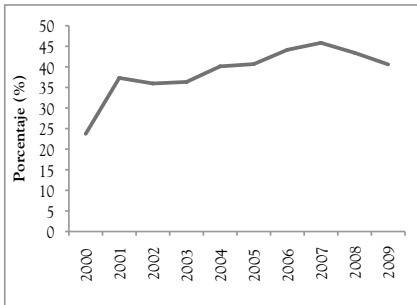
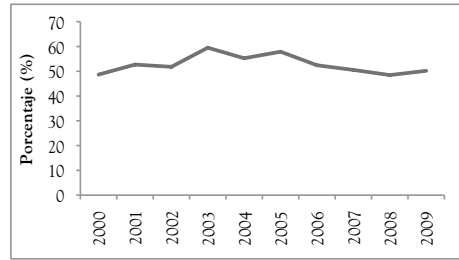
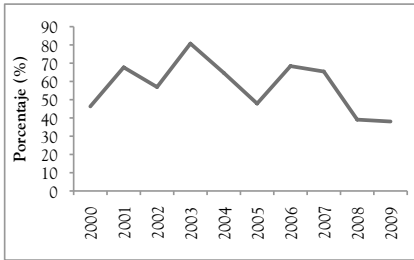
en déficit, como era de esperarse. El Panel (3) muestra el esfuerzo por fortalecer los recursos fiscales, medido por el porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios del municipio. En este aspecto, se observa una mejoría constante del indicador para Barranquilla, promovida, en parte, por los requerimientos de la Ley 617, que exige que los municipios generen un cierto monto de ICLD, dependiendo el tamaño de su población.

La capacidad de ahorro, que se presenta en el Panel (4), muestra importantes fluctuaciones a lo largo del periodo evaluado. En los tres primeros años de la década se observa un notable deterioro en el indicador, que luego mejora significativamente entre 2004 y 2005 debido a las sanciones impuestas al municipio por el incumplimiento de los topes fijados por la Ley 617, y vuelve a caer entre 2006 y 2007. Por último, en 2008 y 2009, la capacidad de ahorro fue mayor que en cualquier otro año del periodo estudiado, lo que se explica por el aumento en los ingresos del Distrito y el control del gasto de funcionamiento.

En el Panel (5) se presenta el peso relativo de la inversión en el gasto total medido como el porcentaje del gasto que es destinado a ese rubro. Este componente es bastante estable a lo largo del periodo, con excepción de 2007, cuando presentó una reducción de 10 puntos porcentuales, aproximadamente, como consecuencia del déficit que se produjo ese año por una caída en los ingresos por transferencias y, simultáneamente, un gran aumento del gasto de funcionamiento. Cabe señalar que, a pesar de la crisis fiscal que el Distrito enfrentó a comienzos de la década, la inversión como proporción del gasto no se vio afectada de manera directa porque la administración distrital adquiría obligaciones financieras para cubrir algunos gastos de inversión y el sostenimiento de los centros hospitalarios.

Por último, el Panel (6) muestra la capacidad de respaldo del endeudamiento (o magnitud de la deuda) medida como el porcentaje de la deuda respecto a los ingresos totales. Como se observa allí, entre 2000 y 2001 el indicador empeoró significativamente, llegando la deuda al 80% de los ingresos totales de la ciudad. Esto se debió a lo antes dicho: en ese periodo se financiaban algunos gastos de inversión y de funcionamiento ordinarios con deuda pública. Entre 2001 y 2009 el indicador disminuyó, lo que significa que el Distrito tiene una mejor capacidad de respaldo del endeudamiento. La excepción es 2008, cuando aumentó ligeramente, para volver a descender al año siguiente. Lo ocurrido en 2009 puede explicarse por el endeudamiento en que incurrió el Distrito para cubrir las obligaciones de corto plazo exigidas en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos.

GRÁFICO 22
Componentes del Índice de Desempeño Fiscal para Barranquilla,
2000-2009



Fuente: DNP (2008a).

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la primera década del siglo actual, el Distrito de Barranquilla tuvo altibajos en el manejo de sus finanzas públicas. Entre 2001 y 2005 enfrentó serias dificultades para cumplir con sus compromisos financieros y de pagos laborales. Luego, entre 2005 y 2007, apoyándose en el marco jurídico existente, que buscaba ayudarles a los entes territoriales a manejar mejor sus finanzas y producir un mayor ahorro corriente, se intentó disminuir los gastos de funcionamiento y aumentar los ingresos mediante un más eficiente recaudo de impuestos. A pesar del esfuerzo realizado, el municipio de Barranquilla continuaba presentando malos resultados en las evaluaciones del cumplimiento de indicadores de la Ley 617 y la situación financiera no atravesaba por su mejor momento.

Entre 2008 y 2009, el manejo de las finanzas públicas de la ciudad dio un giro positivo, y el Distrito, por primera vez en diez años, tiene control sobre sus finanzas. En 2008, se expidió un nuevo estatuto, que busca fortalecer técnica y económicamente el sistema tributario, sin dejar de lado el sentido de justicia. El nuevo Estatuto Tributario fue concebido con el fin de simplificar el sistema tributario existente, devolverle la capacidad de administración del recaudo de impuestos al Distrito y garantizar mayor seguridad jurídica en las actuaciones de la administración. También se canceló el mayor contrato de concesión que tenía la ciudad: la del recaudo de impuestos a la firma Métodos y Sistemas, aunque siguen vigentes otras tres concesiones (impuesto a la gasolina, al consorcio Malla Vial, impuesto de alumbrado público a Dislecsa S.A. e impuesto de avisos y tableros a Construseñales S.A.). De otra parte, se liquidaron las entidades descentralizadas que no eran sostenibles, pues continuamente generaban pérdidas. Y, finalmente, se redujeron los niveles del gasto de funcionamiento, de tal manera que se cumplen por un amplio margen los indicadores propuestos por la Ley 617.

Con los nuevos recursos disponibles se ha realizado una serie de inversiones necesarias para mejorar la infraestructura de los colegios públicos existentes y construir mega colegios. También se ha invertido en el sistema de salud para ampliar la cobertura y la calidad de los servicios médicos y se construyó el sistema de transporte masivo para ayudar a resolver el problema de movilidad urbana.

Sin embargo, aunque el panorama actual es bastante halagüeño, la ciudad debe prestarle mayor atención al manejo de los pasivos contingentes, ya que, a 2009, el Distrito enfrentaba 1,535 procesos jurídicos que suman \$47,469 millones (21% de los ICLD de 2009), según la Secretaría de Hacienda Distrital. Dado

que el valor de los pasivos contingentes es una cifra nada despreciable, es conveniente contar con reservas de liquidez suficientes para respaldar este rubro, en caso de que los procesos (ordinarios y ejecutivos) que actualmente se efectúan en contra del Distrito sean fallados a favor de los demandantes y se deba responder por ellos en el corto plazo.

Del mismo modo se debe cuantificar en forma precisa el pasivo pensional del Distrito, luego de la liquidación de los entes descentralizados, ya que la administración local debe asumir los pasivos laborales que tenían estas entidades. Además, este pasivo crece continuamente en el tiempo, de manera que existe un alto riesgo de no generar las provisiones adecuadas para responder por esta deuda.

De otra parte, se recomienda fortalecer la defensa jurídica de la administración distrital. Muchos de los procesos que cursan contra el municipio son de carácter laboral, generados a raíz de la liquidación de las entidades descentralizadas no sostenibles. Si bien la ciudad debe responder por las obligaciones que tiene pendientes, también debe contar con las herramientas necesarias que le permitan tener una adecuada defensa. Similarmente, se debe vigilar el gasto de las entidades territoriales y las contrataciones que ellas realizan, ya que, como se ha dicho, será el municipio el que eventualmente deberá responder por las obligaciones adquiridas por las entidades descentralizadas, en caso de que ellas mismas no puedan hacerlo.

También se deben mejorar los mecanismos de cobro y, por ende, el recaudo del impuesto predial. Cuando se compara a Barranquilla con otras ciudades grandes del país en la participación del predial en el total de impuestos, queda en evidencia que aún hay trabajo por hacer en este aspecto. La reforma tributaria de 2008 permitió incrementar el recaudo de este impuesto vía aumento de algunas tarifas y valorización de los predios. Ahora se requiere que el Distrito mejore los mecanismos de cobro y recuperación de cartera morosa, que para la vigencia de 2009 y vigencias anteriores ascendía a \$173,126 millones, con un porcentaje de recuperación de la misma del 12%. Adicionalmente, se recomienda que se estudie la distribución de predios por estrato para evaluar la conveniencia de una reestratificación o si la actual distribución corresponde al perfil socioeconómico de la ciudad, ya que es alto el porcentaje de predios que se encuentran en los estratos 1 y 2 y, por lo tanto, pagan las tasas más bajas.

El recaudo de la sobretasa a la gasolina también requiere una fuerte intervención por parte del gobierno local para dinamizar su comportamiento. Barranquilla, en comparación con las principales ciudades del país, presenta uno de los recau-

dos más bajos por concepto de este impuesto, después de Cúcuta, Bucaramanga y Cartagena. Aunque cabe recordar que el caso de Cúcuta es especial, debido a la presencia de la gasolina de contrabando a bajo precio traída de Venezuela. Por lo tanto, se recomienda estudiar el comportamiento de este impuesto y las razones por las cuales el recaudo está por debajo de lo esperado.

También se deben fortalecer las herramientas con que cuenta el gobierno local para persuadir a los ciudadanos de que paguen los impuestos que les corresponden. Es decir, permitir que el gobierno local pueda sancionar de manera creíble a los evasores de impuestos y mostrar que la probabilidad de que la infracción se detecte es alta. Para ello se necesita un marco institucional fuerte, que promueva el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos y respete sus derechos. Adicionalmente, se debe concientizar a los ciudadanos sobre su derecho a exigirle al gobierno distrital una rendición de cuentas amplia y transparente sobre el manejo de los recursos transferidos por ellos en la forma de impuestos. Con ello se promueve un manejo responsable de los recursos, que se refleja en un gasto más eficiente.

Como recomendación final, se sugiere realizar estudios económicos sobre la posibilidad de finalizar las concesiones de recaudo que aún se encuentran vigentes (sobretasa a la gasolina, avisos y tableros, y alumbrado público) y que la administración local retome el recaudo de los impuestos concesionados y responda por las obligaciones existentes con las firmas que manejan las concesiones. Lo anterior es importante, pues no es claro que los servicios que recibe la ciudad por parte de las firmas concesionarias sean equivalentes al monto que la ciudad está pagando por ellos. Por lo tanto, podría considerarse la caducidad de dichas concesiones si los estudios que se realicen así lo sugieren.

En cuanto a los gastos, se debe mantener el control de los gastos de funcionamiento para que estos no sobrepasen el límite establecido por la Ley 617 del 50% de los ICLD para municipios ubicados en categoría especial, como Barranquilla. En lo posible, se debe aumentar el gasto en sectores que ayuden a generar riqueza y capital humano, como lo es la educación. En cuanto a la conformación del gasto, se observa que al rubro al que más se le destinan recursos es al de la educación, lo cual es positivo. Sin embargo, se debe tener en cuenta que para que la educación sea un motor de crecimiento, no sólo se deben aumentar las tasas de matrícula de niños en edad escolar sino que se requieren otras intervenciones que mejoren la calidad de la formación que ofrecen las instituciones educativas actuales.

El gasto en salud ha dado buenos resultados, ya que se han invertido importantes montos para aumentar la cobertura hacia los sectores más vulnerables de

la sociedad, mediante la expansión de los beneficiarios del régimen subsidiado y la construcción de nuevos centros hospitalarios. No obstante, se recomienda focalizar en forma meticulosa los recursos disponibles en este sector para que las inversiones ya realizadas sean aprovechadas de la mejor manera y puedan ofrecer servicios de alta calidad y conservar la infraestructura en buen estado en el tiempo.

Aún queda bastante trabajo por hacer en materia fiscal en Barranquilla. Los pasivos exigibles y contingentes de la ciudad son de gran cuantía y se requieren importantes inversiones de carácter social en el corto plazo. Sin embargo, el manejo que se la ha dado a las finanzas de la ciudad en la actual administración parece ser el adecuado para continuar en el proceso de saneamiento fiscal. Por supuesto, se debe seguir vigilando meticulosamente el comportamiento de los gastos y manejar con responsabilidad la adquisición de nueva deuda para prevenir una situación de crisis similar a la recientemente superada.

REFERENCIAS

Fuentes primarias

Entrevistas

Edgardo Gómez, jefe de contaduría, Alcaldía Mayor de Barranquilla, 27 de septiembre de 2010, Barranquilla.

Emelith Barrera, tesorera municipal, Alcaldía Mayor de Barranquilla, 16 de septiembre de 2010, Barranquilla.

Fidel Castaño, secretario de Hacienda, Alcaldía Mayor de Barranquilla, 17 de septiembre de 2010, Barranquilla.

Kenneth Loewy, presidente de Sempertex, 17 de septiembre de 2010, Barranquilla.

Fuentes secundarias

Alcaldía Mayor de Barranquilla (2008), *Plan de desarrollo «Oportunidades para todos»*, Barranquilla.

Alcaldía Mayor de Barranquilla (2008), *Exposición de motivos - Proyecto de Reforma al Estatuto de Rentas*, Barranquilla.

Banco de la República (2004), «Finanzas públicas territoriales: Nota metodológica», Documentos sobre Finanzas Públicas Territoriales, Medellín.

- Banco de la República (2009), «Manual para la clasificación de las estadísticas de las finanzas públicas territoriales», Documentos sobre Finanzas Públicas Territoriales, Medellín.
- Banco Mundial (2010), «Evaluación y plan de acción rápida para la mejora de la gestión pública», presentación realizada el 16 de septiembre de 2010, Barranquilla.
- Bonet, J. (2008), «Las finanzas públicas de Cartagena, 2000-2007», *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 10, Banco de la República, Cartagena, junio.
- Bonet, J. (2010), «¿Por qué es necesaria una gestión pública local?», Nota Técnica, División de Gestión Fiscal y Municipal, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Cadena, X. (2002), «¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia», *Desarrollo y Sociedad*, junio.
- Departamento Nacional de Planeación (2008a), «Desempeño fiscal de los departamentos y municipios», Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación (2008b), «Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales», Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación (2010), «Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial», Bogotá D.C.
- Fjeldstad, O. (2001), «Taxation, Coercion and Donors: Local Government Tax Enforcement in Tanzania», *The Journal of Modern African Studies* Vol 39 (2).
- Fundesarrollo (2004), «Situación financiera de Barranquilla», Barranquilla.
- Fundesarrollo (2005), «Situación financiera de Barranquilla», Barranquilla.
- Fundesarrollo (2009), «Finanzas públicas área metropolitana de Barranquilla y el municipio de Sabanalarga», Barranquilla.
- Inman, R. (2005), «Financing Cities», Working Paper No. 11203, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009), «Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, cierre 2008», Bogotá D.C.
- Montenegro, A. y C. Vargas (2001), «Distrito de Barranquilla: Situación financiera y recomendaciones», Fundesarrollo.
- Montenegro, A. y C. Vargas (1996), «La situación de las finanzas distritales», Cámara de Comercio de Barranquilla.

- Rico, F y A. Villanueva (2008), «Saneamiento de las finanzas distritales de Barranquilla en la Ley 550 de 1999, periodo 2000-2007», *Panorama Económico*, Vol 16.
- Rubio, M. (2002), «Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia», *Documento CEDE No. 2002-17*, Universidad de los Andes.
- Shah, A. y S. Shah (2006), «The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments» en A. Shah (editor), *Local Governance in Developing Countries*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Tiebout, C. (1956), «A Pure Theory of Local Expenditures», *The Journal of Political Economy*, Vol 64 (5).