

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

Andrea Otero

Profesional del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, en Cartagena. Este capítulo corresponde a 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, núm. 134, diciembre de 2010. La autora agradece a Adolfo Meisel, María Aguilera, Leonardo Bonilla, Luis Armando Galvis, Laura Cepeda, Juan David Barón, Yuri Reina y Andrés Sánchez por sus comentarios, y a Ana María Iregui y Jaime Bonet por sus recomendaciones. De igual manera, agradece a Emelith Barraza, Fidel Castaño y Edgardo Gómez por su ayuda en la Alcaldía de Barranquilla, y a Kenneth Loewy y los evaluadores anónimos de la revista *Economía y Región* de la Universidad Tecnológica de Bolívar por sus enriquecedoras sugerencias.

Las opiniones expuestas no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

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 a causa del constante estado deficitario de las arcas del distrito. Desde hace poco tiempo la situación ha mejorado de forma notable 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 cuanto a finanzas públicas¹.

La principal función de los gobiernos locales es proporcionar las condiciones necesarias para que los organismos territoriales se desarrollen y sus ciudadanos tengan la mejor calidad de vida posible. Pero tal avance 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 se usen 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 la fiscal comenzaron en 1986, pero hasta la expedición de la Constitución de 1991 no se les otorgó mayor autonomía a los alcaldes (Cadena, 2002). Esa mayor autonomía, según los criterios de Tiebout (1956), debía introducir más 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, que estarían en capacidad de ejercer mejor control político sobre sus gobernantes y vigilar las inversiones que estos realizaran.

En el proceso de descentralización surgieron las transferencias que el Gobierno central realiza a todos los organismos territoriales como forma de

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 se ha utilizado ampliamente en el debate político entre los candidatos a la alcaldía de Barranquilla para el periodo 2011-2014.

ayudarles a mantener un balance entre sus ingresos y gastos, y también para que todas las entidades por igual tengan capacidad de provisión de servicios públicos (Bird, 2002). 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”.

No obstante, la generalidad de los municipios en Colombia sí presentan una gran dependencia de las transferencias. Por ejemplo, para el período 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 la de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde las transferencias por lo general no representan más del 34% de los ingresos de los gobiernos locales (Shah y Shah, 2006; Bonet, 2008)²

Este capítulo tiene por objeto analizar las finanzas públicas del distrito de Barranquilla para el período 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 que hay que tener en cuenta para tomar decisiones que contribuyan la estabilidad financiera de la ciudad.

El capítulo 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 sexta, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

² Para el mismo período, 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.

1. LOS ESTUDIOS SOBRE LAS FINANZAS DE BARRANQUILLA

Entre los principales trabajos realizados sobre las finanzas públicas de Barranquilla se encuentran dos de Montenegro y Vargas (1996; 2001). En el primero 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 solo 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, de 2001, 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 pagar la nómina y cumplir 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 pagar³. En 1999, por 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 (Montenegro y Vargas, 2001)⁴.

Un estudio posterior de Fundesarrollo (2005) coincide con los trabajos de Montenegro y Vargas (1996; 2001) 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

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 Disleca S. A.

⁴ Dicha ley definió dos estadísticas críticas: 1) la relación entre intereses y ahorro operacional, y 2) 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”).

emergencia que el Gobierno local tomó a principios de la década pasada para tratar de resolver el problema fiscal.

Tal como lo anticipaban Montenegro y Vargas (1996; 2001), en diciembre de 2002 el Gobierno distrital se vio obligado a firmar, en el marco de la Ley 550 de 1999, un acuerdo 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 medida⁵. 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 las entidades territoriales, exigiendo el cumplimiento de unos límites 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 órgano territorial. Si el municipio evaluado incumple con los límites de gasto permitidos para su categoría, al período siguiente descenderá de categoría y, como consecuencia, para lograr ajustar el gasto al nuevo nivel, los salarios de los servidores públicos disminuirán.

CUADRO 1. CATEGORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS SEGÚN LA LEY 617 DE 2000

CATEGORÍA	POBLACIÓN	ICLD
Especial	$P \geq 500.001$	$ICLD > 400.000$ 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.

Según el tamaño de su población, Barranquilla debería estar en la categoría Especial. Sin embargo, en repetidas ocasiones se debió clasificar en la categoría

⁵ Mediante la figura de los acuerdos de reestructuración de pasivos, la Ley 550 de 1999 busca que los órganos territoriales puedan restablecer su capacidad de pago a cambio de someterse a un estricto control financiero de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda.

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 las cosas, a causa de 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 establecido y en las ejecuciones presupuestales efectivamente realizadas.

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 de 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, puso de relieve las medidas que la administración del alcalde Alejandro Char tomó, 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, en apariencia los indicadores de solvencia y sostenibilidad para este período 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 endeudamiento y no tiene capacidad real de pago⁶. Por consiguiente, el Ministerio de Hacienda sugiere reestructurar la Contraloría

⁶ Los pasivos contingentes, según la Ley 448 de 1998, son las obligaciones pecuniarias sometidas a condición, es decir, aquellas en cuya virtud la entidad territorial estipula de manera contractual en 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.

Distrital de manera urgente, para que cumpla con las condiciones impuestas por la Ley 617.

Del mismo modo, la Alcaldía de Barranquilla (2008a; 2008b) ha publicado una serie de documentos sobre temas presupuestarios y tributarios de la ciudad que permiten tener mayor claridad sobre el manejo de los recursos públicos y su destino. Entre estos documentos cabe señalar el más reciente estatuto tributario expedido en diciembre de 2008 y el proyecto de presupuesto en 2010, en el marco del plan de desarrollo de Barranquilla “Oportunidades para todos, 2008-2010”. De este conviene subrayar 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.

Por último, el Banco Mundial (2010), en la presentación de la “Evaluación y plan de acción rápida para la mejora de la gestión pública”, 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, señaló además, entre otras recomendaciones, que se debía cuantificar el pasivo pensional y reformar el sistema de pensiones, finalizar la liquidación de Metrotránsito, concienciar a la ciudadanía sobre la responsabilidad tributaria y las consecuencias del no pago y asegurar la sostenibilidad de los logros en materia tributaria.

2. 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 (DNP), 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 local, y son las encargadas de enviarla a dichas entidades. 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 tanto, casos en que la información no es consistente al comparar fuentes.

Para elaborar este capítulo 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 anual⁷.

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, esto es, la entidad que se está estudiando (Banco de la República, 2004). En este caso, como la unidad de análisis es el Gobierno distrital de Barranquilla, se recurre a las ejecuciones presupuestarias y estados financieros como fuente de información.

Luego, la información recolectada se debe unificar y homogeneizar para que sea más fácil de utilizar 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).

Conviene indicar que en el proceso de consolidación de la información los ingresos solo 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), vale la pena aclarar estas diferenciaciones porque más adelante permitirán determinar el estado de las finanzas públicas y su composición.

Ahora bien, dado que existen diferentes metodologías para computar los ingresos y gastos de las entidades territoriales, al analizar la información de Barranquilla se encuentran discrepancias entre los datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda de la ciudad y el Banco de la República. Para el caso de los ingresos totales de la ciudad en 2009, la Secretaría reporta que 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 consiguiente, 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 no especificados, el ajuste de ejercicios anteriores y los ingresos extraordinarios. Ninguno de esos rubros se incluye en

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.

el reporte de ingresos totales que produce el Banco de la República, el cual 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

Fuentes: Secretaría de Hacienda y Banco de la República.

Por un lado, los ingresos financieros buscan financiar el déficit, de manera que no se consideran parte de los ingresos sino del préstamo neto en la base del Banco de la República. Por otra parte, según el manual “Finanzas públicas territoriales: nota metodológica”, 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 se incluyen en el manual de finanzas seguido por el Banco (2004).

3. SITUACIÓN FISCAL DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA

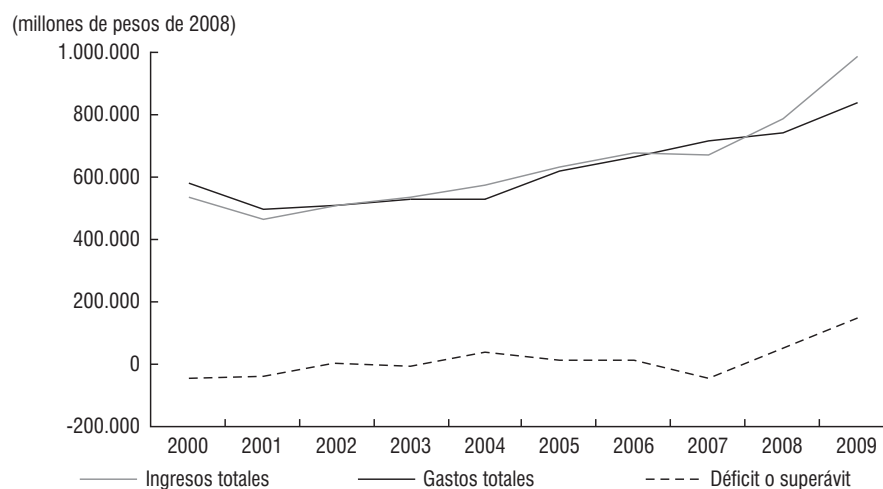
En esta sección se examinan al detalle las finanzas públicas de Barranquilla durante el período 2000-2009. En principio se presenta un análisis de la tendencia de los ingresos y los gastos totales. Luego se estudia cada uno de sus componentes y el patrón de comportamiento en el período.

3.1. BALANCE FISCAL

En el Gráfico 1 se observa que durante gran parte del período 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 deteriorada de gravedad como consecuencia

del sobreendeudamiento del Gobierno distrital a finales de la década de los noventa. Los ingresos corrientes también se deterioraron en este período y, para agravar la situación aún más, se emprendió 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.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS TOTALES Y DEL DÉFICIT O SUPERÁVIT EN BARRANQUILLA, 2000-2009



Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

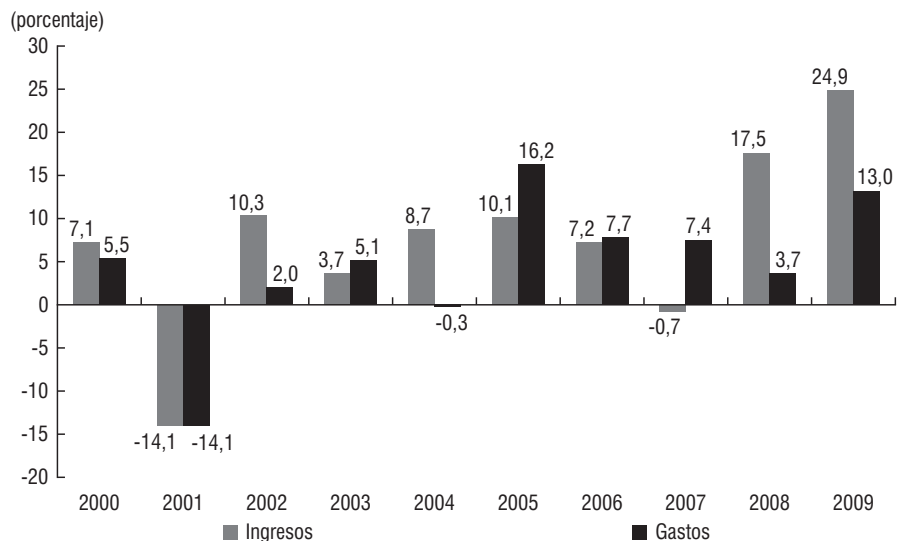
Luego, con la suscripción del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y la Ley 617 de 2000, se dio alivio a la situación deficitaria, ya que el nuevo marco legal impuso sanciones a los organismos territoriales que no cumplieran con los límites del endeudamiento y fijó la proporción máxima de recursos que podía 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.

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

Otra manera de ver la situación es mediante las tasas de crecimiento de los ingresos y gastos presentadas en el Gráfico 2. Allí se observa que para 2001 tanto los ingresos como los gastos disminuyeron y que en 2007 estos tuvieron un crecimiento positivo mientras que aquellos decrecían. También se observa

la recuperación en 2008 y 2009, años en los cuales hubo tasas de crecimiento de los ingresos superiores al 15%.

GRÁFICO 2. TASAS DE CRECIMIENTO REAL PROMEDIO DE LOS INGRESOS Y GASTOS TOTALES DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA, 2000-2009



Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

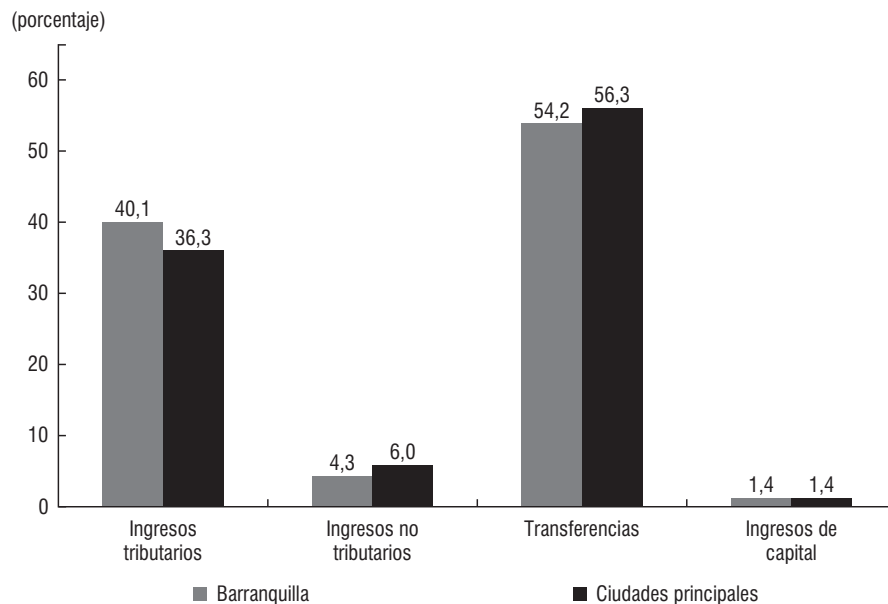
La recuperación de 2008-2009 se debió a las medidas adoptadas por el Gobierno local, como la modificación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y la finalización del contrato de concesión del recaudo de impuestos otorgado a la firma Métodos y Sistemas, que recibía una comisión de al menos 7,5% del 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 Concejo Distrital a finales de 2008. También se liquidaron las entidades descentralizadas que no eran sostenibles y empezó una reestructuración del sector salud encaminada a mejorar la cobertura y calidad del servicio. Igual sucedió con el sistema educativo, en el que se han invertido recursos para mejorar la infraestructura mediante la construcción de los llamados megacolegios. También se puso en marcha el sistema de transporte masivo Transmetro.

3.2. INGRESOS FISCALES

El principal ingreso de Barranquilla son las transferencias, que representan cerca del 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 autosuficiente en términos financieros, pues depende en gran medida de los recursos del Gobierno nacional. Como segunda fuente de ingresos se encuentran los tributarios, con una participación del 40%, y de nuevo 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 ende, son rubros poco importantes.

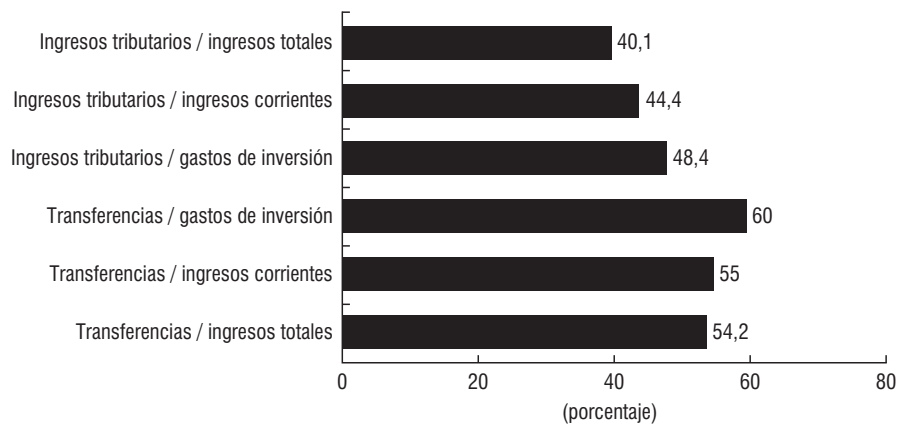
GRÁFICO 3 . DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TOTALES EN BARRANQUILLA Y LAS PRINCIPALES CIUDADES SEGÚN TIPO DE INGRESO, 2000-2009 (PROMEDIOS)



Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

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

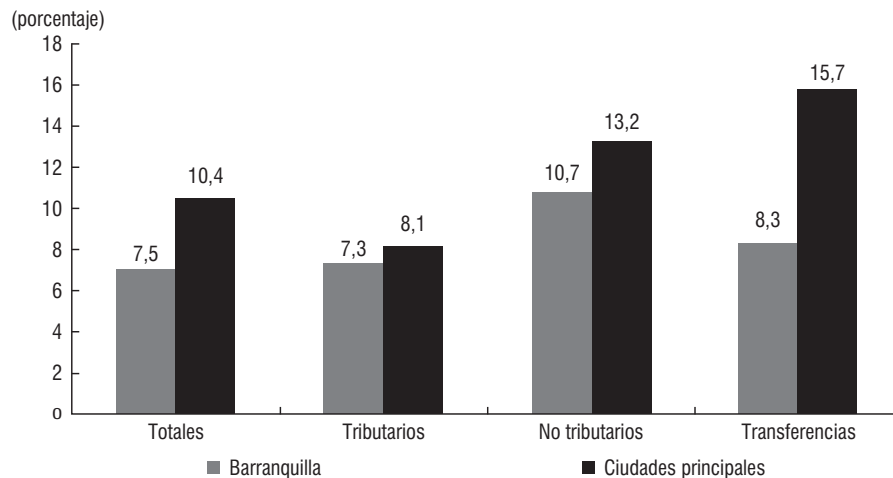
GRÁFICO 4. INDICADORES DE DEPENDENCIA FISCAL DE BARRANQUILLA, 2000-2009 (PROMEDIO)



Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

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 período estudiado la tasa de crecimiento del ingreso total fue inferior para Barranquilla en comparación con la de las principales ciudades del país. Sin embargo, en los dos últimos años se han obtenido tasas significativamente

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)



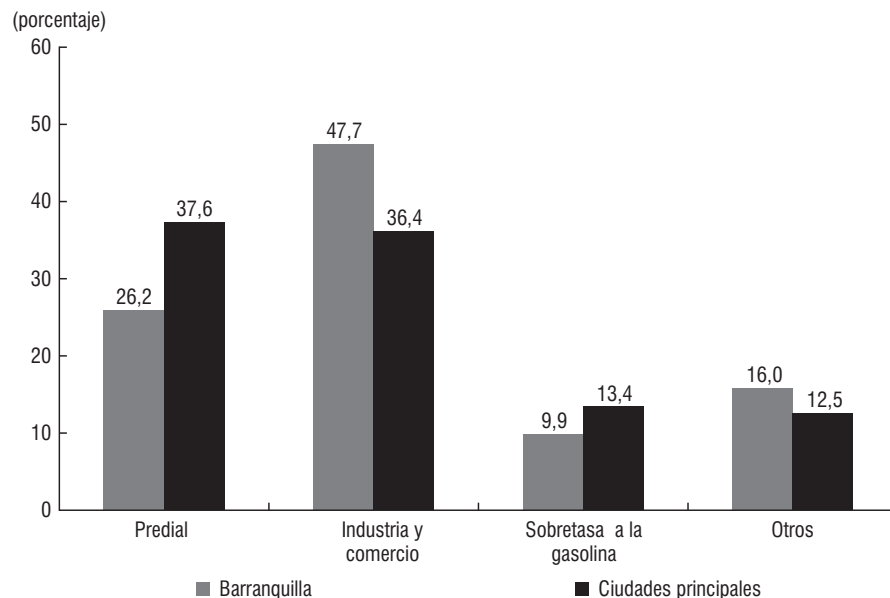
Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

más altas que el promedio de los últimos diez años. A su vez, los ingresos no tributarios registraron mayor tasa de crecimiento en el período, 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 ciudades, donde el recaudo por ICA representa el 36% de los ingresos tributarios. Por otra parte, el impuesto predial representa 26% del recaudo. 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 del ICA dentro de los ingresos tributarios.

GRÁFICO 6. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS PRINCIPALES INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL TOTAL DE INGRESOS EN BARRANQUILLA Y LAS PRINCIPALES CIUDADES, 2000-2009 (PROMEDIO)



Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

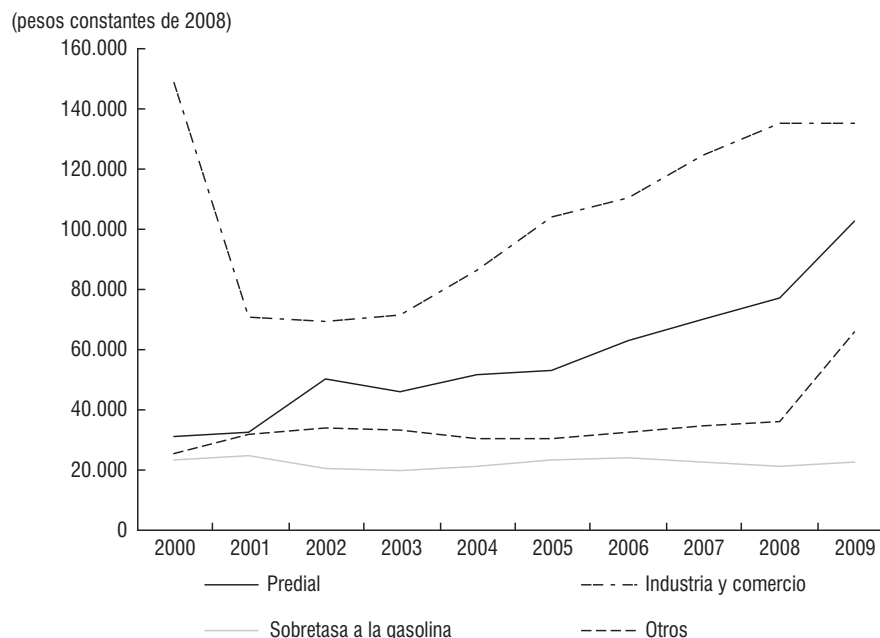
El comportamiento de la sobretasa a la gasolina, por su parte, sigue el mismo patrón que en las ciudades principales y representa el 10% del ingreso tributario. El recaudo de otros impuestos también es similar al promedio de las ciudades principales y aporta el restante 16%. En este punto cabe mencionar que antes no existía el cobro por el impuesto de espectáculos públicos de orden municipal, a pesar de que Barranquilla es una ciudad donde se realizan con cierta frecuencia espectáculos de gran público. Esta situación se produjo como resultado de un error en el Acuerdo 22 de 2004, que no tuvo en cuenta que el impuesto de espectáculos públicos se compone de dos tributos independientes: uno de carácter nacional, que tuvo su origen en la Ley 1ª de 1967 y más adelante fue regulado por las leyes 47 de 1968 y 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 primero⁸. Sin embargo, a partir de la promulgación del nuevo estatuto tributario se comenzó a recolectar de nuevo de manera sistemática el impuesto del orden municipal y se continuó recolectando el nacional.

Vale la pena, además, analizar la información de carácter 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 producto interno bruto [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 entre el ciclo económico y las actividades industrial y comercial⁹. También se observa en 2008-2009 un estancamiento en el recaudo del ICA, que puede asociarse a que en 2008 la Secretaría de Hacienda cobró este impuesto por anticipado. En este año se recaudó parte del impuesto correspondiente a 2009, previendo su devolución de manera escalonada en un plazo de cuatro años, es decir, entre 2009 y 2012.

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 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.

⁹ Para el departamento del Atlántico la correlación entre su PIB entre 2000 y 2009 (dato provisional) y el valor agregado producido por la industria y el comercio para el mismo período 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 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DEL RECAUDO PER CÁPITA DE LOS PRINCIPALES INGRESOS TRIBUTARIOS DE BARRANQUILLA, 2000-2009



Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

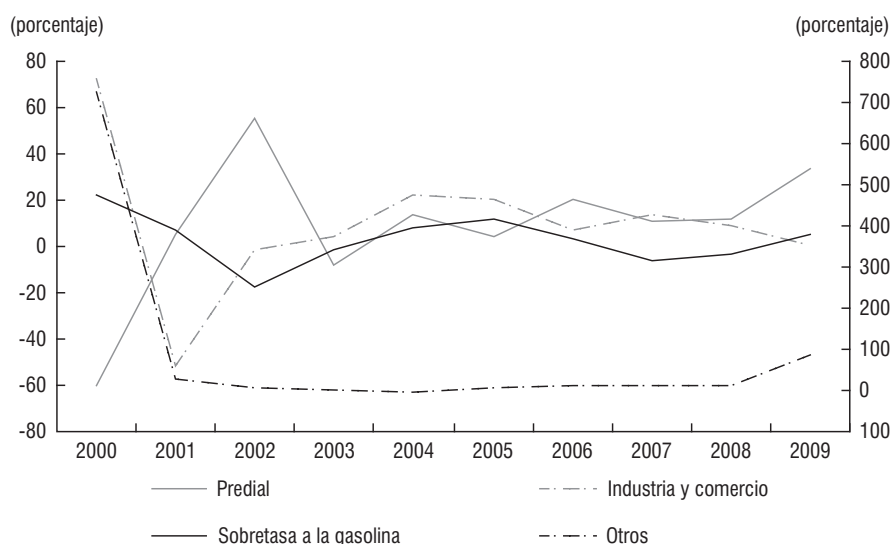
No obstante, desde 2008 se ha ido cerrando la brecha existente entre el recaudo per cápita del predial y los otros impuestos, por una parte, y el recaudo del ICA, por otra. Este comportamiento positivo se debe, en parte, a la finalización del contrato de concesión de recaudo de impuestos con la empresa 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 electrónicos 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 encontraba cedido al concesionario, que a su vez “se encarga del diseño, construcción,

rehabilitación y mantenimiento parcial de la infraestructura vial” (Fundesarrollo, 2005: 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 incluye 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, a excepción del impuesto predial, que se duplicó entre 2000 y 2002. Más adelante, entre 2003 y 2008, el comportamiento de los impuestos fue similar, con una baja volatilidad y tasas de crecimiento también bastante bajas que alcanzaron límites máximos de 20%.

GRÁFICO 8. TASA DE CRECIMIENTO REAL DE LOS PRINCIPALES INGRESOS TRIBUTARIOS DE BARRANQUILLA, 2000-2009



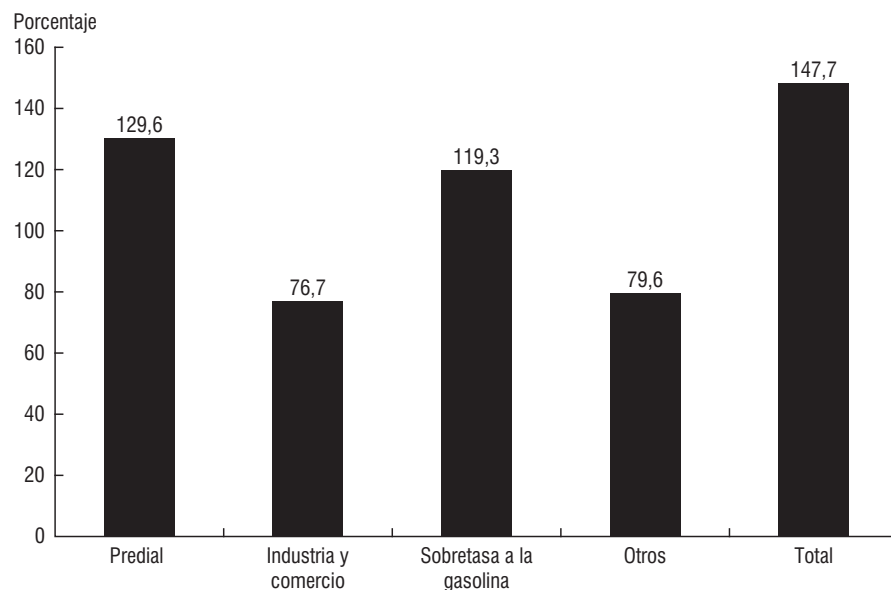
Nota: El eje de la derecha mide la tasa de crecimiento de los "otros" impuestos.
Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

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. Entre tanto, el recaudo de ICA presentó una disminución de cerca de 10 puntos porcentuales que de nuevo puede deberse al cobro por anticipado del impuesto y la devolución a plazos.

Cuando se compara el recaudo per cápita de los impuestos de las principales ciudades del país con el recaudo 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, solo 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).

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: Banco de la República; estimaciones de la autora.

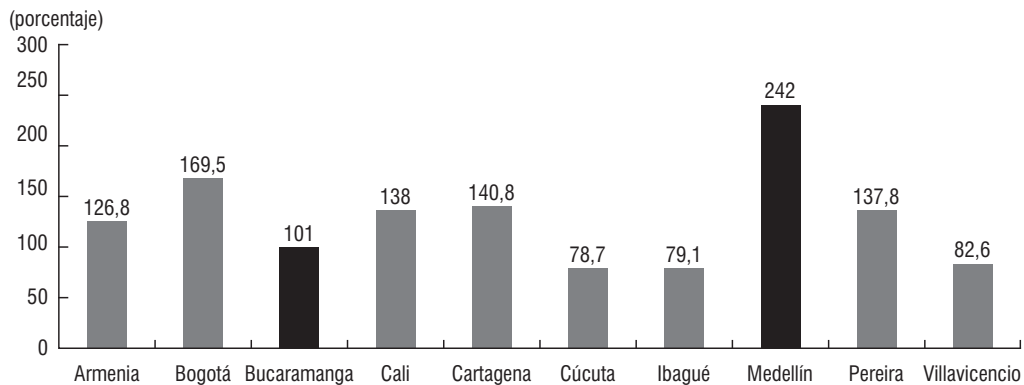
No obstante, la comparación de Barranquilla con el promedio de las ciudades principales no permite hacer un análisis detallado, pues al incluir en una única categoría a ciudades con poblaciones de tamaños tan distintos, los resultados de las ciudades más pequeñas se ven opacados por los de ciudades grandes

como Bogotá. Para evitar este sesgo, a continuación se hace una comparación entre ciudades, poniendo el acento en las urbes más similares a Barranquilla, como Medellín (límite superior) y Bucaramanga (límite inferior).

4. 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 capita* 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. Tal observación lleva a pensar que, en materia de impuesto predial, se debe mejorar 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.

GRÁFICO 10. RECAUDO DE PREDIAL PER CÁPITA DE LAS PRINCIPALES CIUDADES COMO PORCENTAJE DEL RECAUDO DE PREDIAL PER CÁPITA DE BARRANQUILLA, 2000-2009 (PROMEDIO)



Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

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 existían poco más de 300.000 predios). También se puede explicar por la distribución de los predios por estrato (Alcaldía Mayor de Barranquilla,

CUADRO 3. RECAUDOS PEDIALES EFECTIVO Y POTENCIAL EN BARRANQUILLA, 2000-2009

AÑO	PREDIOS	AVALÚO	RECAUDO CATASTRAL PREDIAL	TASA EFECTIVA	TASA NOMINAL PROMEDIO	RECAUDO POTENCIAL	RECAUDO EFECTIVO/ POTENCIAL
	(NÚMERO)	(MILLONES DE PESOS)		(POR MIL)		(MILLONES DE PESOS)	(PORCENTAJE)
2000	261.693	6.201.704	21.639	3,5	9,9	61.397	35,2
2001	263.779	6.472.210	24.353	3,8	9,9	64.075	38,0
2002	267.634	6.871.547	40.453	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	51.432	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	75.645	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	123.744	6,9	11,2	200.201	61,8

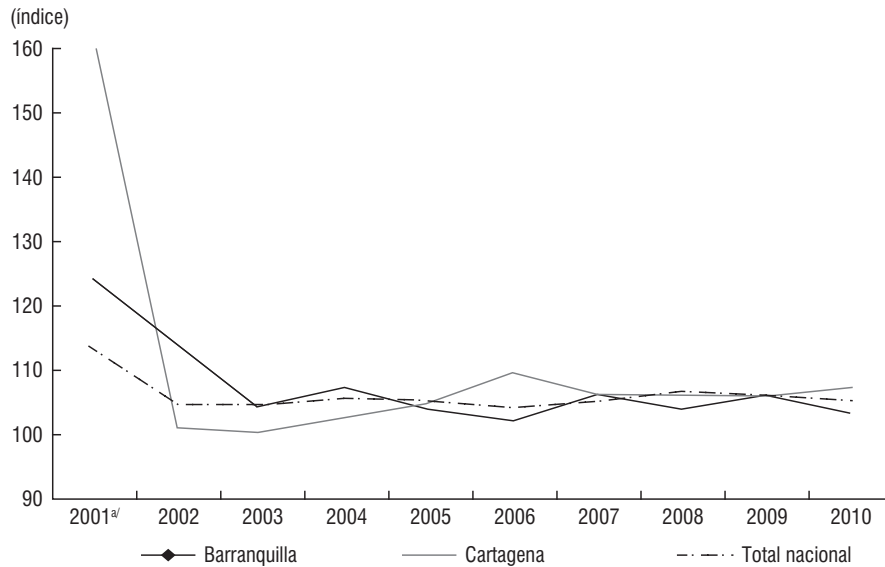
Fuentes: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y estatuto tributario; estimaciones de la autora.

2008b), ya que en Barranquilla el 26,3% de estos se encuentran catalogados como estrato 1, mientras que en Bogotá esta cifra es de 6,7%. Aunque la cifra puede estar revelando un problema social, tampoco se puede descartar la posibilidad de que los barrios de la ciudad estén subestratificados. También se debe acentuar 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 que la del promedio nacional a partir de 2005 (gráficos 11 y 12)¹⁰. Esta situación de baja valorización predial podría reflejarse en menores montos del avalúo catastral y, en consecuencia, menor recaudo por concepto de impuesto predial.

También se observaron tasas de recaudo efectivo inferiores a las del recaudo potencial de la ciudad durante la pasada década, incluso durante el último año estudiado, 2009. Más aún, 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. En efecto, 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 sobre recaudo potencial. En consecuencia, se puede hablar de un caso de pereza fiscal, ya que el aumento en el recaudo generado por la nueva normativa tributaria se dio mediante el incremento de tarifas de los predios edificables no edificados, urbanizables no urbanizados y

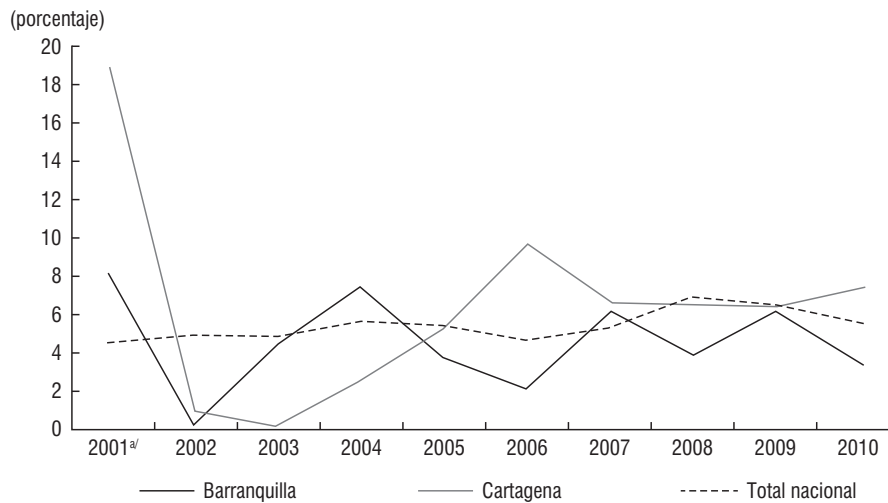
¹⁰ El índice de valorización predial (IVP) es la variación porcentual promedio de los precios de los predios urbanos del país, excepto Bogotá, entre dos períodos. La fuente de este índice es el DANE.

GRÁFICO 11. ÍNDICE DE VALORIZACIÓN PREDIAL PARA LAS 22 CIUDADES CAPITALES DEL PAÍS CON EXCEPCIÓN DE BOGOTÁ, 2001-2010



a/ Promedio del precio nominal de los bienes inmuebles urbanos entre los años 1999 y 2001. Para más información consultar Conpes 3147 de Reajuste de los avalúos catastrales para la vigencia de 2002.
Fuente: DANE.

GRÁFICO 12. VARIACIÓN DEL ÍNDICE DE VALORIZACIÓN PREDIAL PARA LAS 22 CIUDADES CAPITALES DEL PAÍS CON EXCEPCIÓN DE BOGOTÁ, 2001-2010



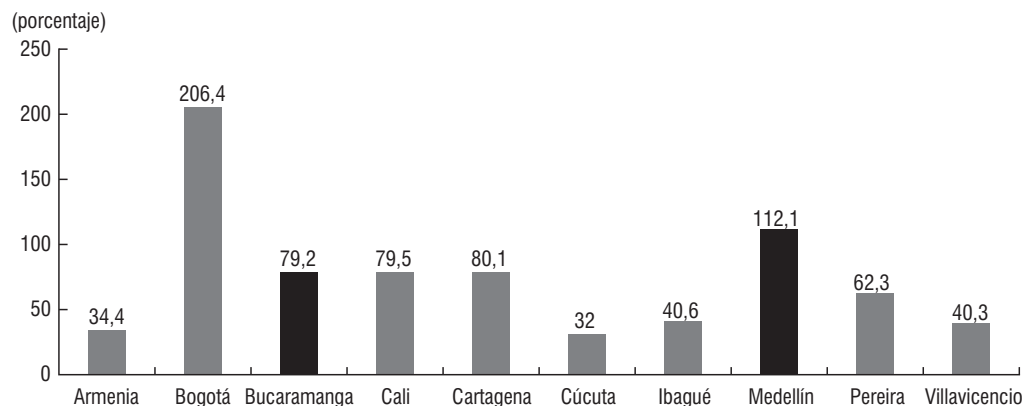
a/ Promedio del precio nominal de los bienes inmuebles urbanos entre los años 1999 y 2001. Para más información consultar Conpes 3147 de Reajuste de los avalúos catastrales para la vigencia de 2002.
Fuente: DANE.

los situados en estratos 4, 5 y 6, mas no por el aumento de la base catastral y la reducción de la evasión y elusión fiscales. Dicho crecimiento se puede apreciar en el Cuadro 3, que muestra la información básica sobre el impuesto predial: número de predios, avalúo catastral total por año, recaudo del impuesto, tasas efectiva y nominal promedio, recaudo potencial y el indicador recaudo efectivo sobre recaudo potencial¹¹.

5. 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 frente a \$ 81.000), lo que se explica por el peso de las empresas industriales de la ciudad. Cabe subrayar que la liquidación del ICA se realiza sobre las ventas en el país y no sobre las exportaciones. Por tanto, la capacidad exportadora de las empresas no genera mayor recaudo.

GRÁFICO 13. RECAUDO DE ICA PER CÁPITA DE LAS PRINCIPALES CIUDADES COMO PORCENTAJE DEL RECAUDO DE ICA PER CÁPITA DE BARRANQUILLA, 2000-2009 (PROMEDIO)



Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

¹¹ 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.

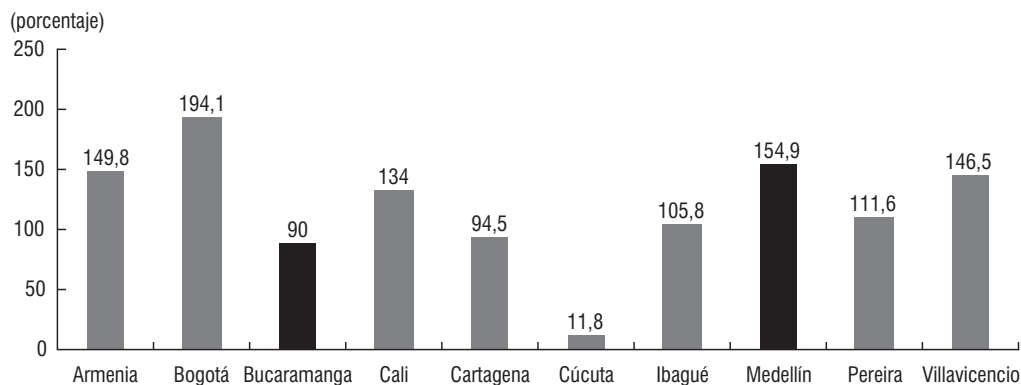
En el Gráfico 13 se incluye el recaudo del ICA en Medellín y Bucaramanga como porcentaje del recaudo del ICA en Barranquilla. Aunque Medellín tiene mayor recaudo de ICA per cápita (10% mayor), no se trata de una gran brecha entre las dos ciudades. En cambio, el recaudo per cápita en Bucaramanga se encuentra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

Conviene poner de relieve que, por ley, el 15% del recaudo del impuesto de industria y comercio corresponde al impuesto de avisos y tableros¹². A su vez, el 33% del recaudo de este impuesto 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.

6. 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

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: Banco de la República; estimaciones de la autora.

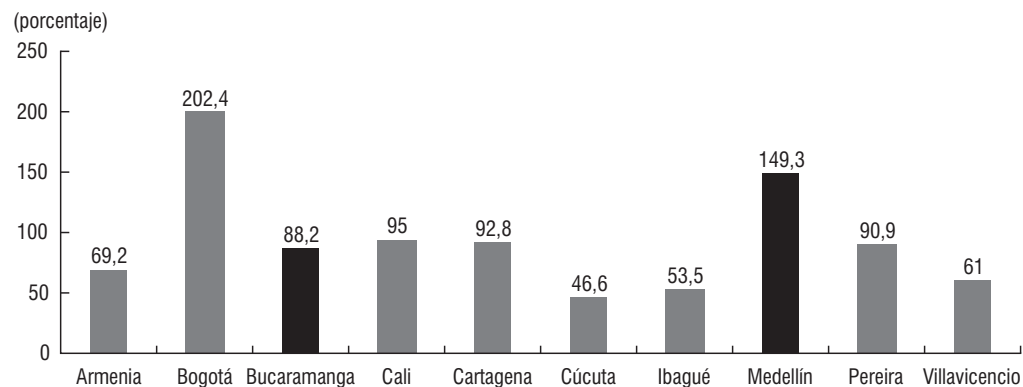
¹² El impuesto de avisos y tableros fue autorizado por las leyes 97 de 1913, 84 de 1915 y 14 de 1983 como complementario del impuesto de industria y comercio y se cobra como una tarifa fija del 15% sobre el valor del ICA (Ley 14 de 1983, art. 37).

al de la mayoría de las ciudades principales (\$26.000), pero mayor que el de Bucaramanga, el de Cúcuta y el de Cartagena. En el caso de Cúcuta, el bajo recaudo se debe al efecto del contrabando de combustibles desde Venezuela. Por otra parte, en comparación con Medellín, que tiene un recaudo per cápita aproximado de \$34.000, Barranquilla se encuentra bastante rezagada. El comportamiento de este impuesto puede estar explicado, en cierta medida, por la concesión existente que transfiere 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.

7. 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 porcentuales¹³. En cambio,

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 (PROMEDIO)



Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

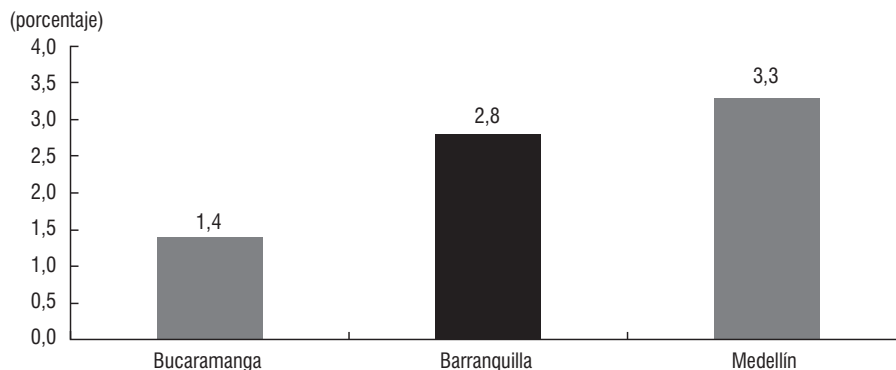
¹³ Entre los otros tributos se halla el impuesto de alumbrado público, que se cobra en la factura de energía eléctrica. En la actualidad su recaudo se encuentra en concesión en su totalidad a la firma Disleca S. A., que se encarga de suministrar y realizar labores de mantenimiento de la infraestructura de alumbrado público y del servicio de semaforización.

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 Barranquilla es mejor que el promedio de las principales ciudades, y solo es superado por un amplio margen por Bogotá y Medellín, como es de esperarse, dado el nivel de desarrollo de las dos mayores ciudades del país.

8. 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 municipal¹⁴. 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%). Conviene subrayar 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 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

GRÁFICO 16. INGRESO TRIBUTARIO TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB MUNICIPAL, 2000-2007 (PROMEDIO)



Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

¹⁴ Para estimar el PIB municipal se supuso que la participación de cada ciudad en el PIB departamental era igual a su participación en la población departamental.

que el recaudo de esta respecto al PIB duplica el recaudo de aquella. Conviene poner de relieve que esta es solo 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 que se usa, que puede generar sesgos en la estimación.

8.1. 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, este se distribuye de la siguiente manera: los gastos de funcionamiento representan el 20% del total, los de inversión, el 74%, y el servicio de la deuda, el 6%¹⁵.

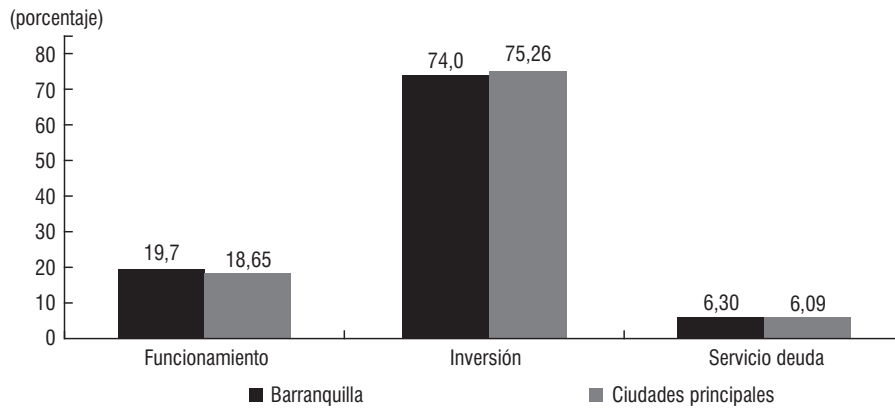
En este punto cabe señalar que, por lo general, los organismos territoriales presentan como gastos de inversión algunos gastos que, en rigor, pertenecen a la categoría de funcionamiento. En consecuencia, de forma sistemática se subestiman los gastos de funcionamiento, pues no incluyen, por ejemplo, rubros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

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

¹⁵ Las siguientes definiciones de gasto se tomaron del DNP (2010: 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.

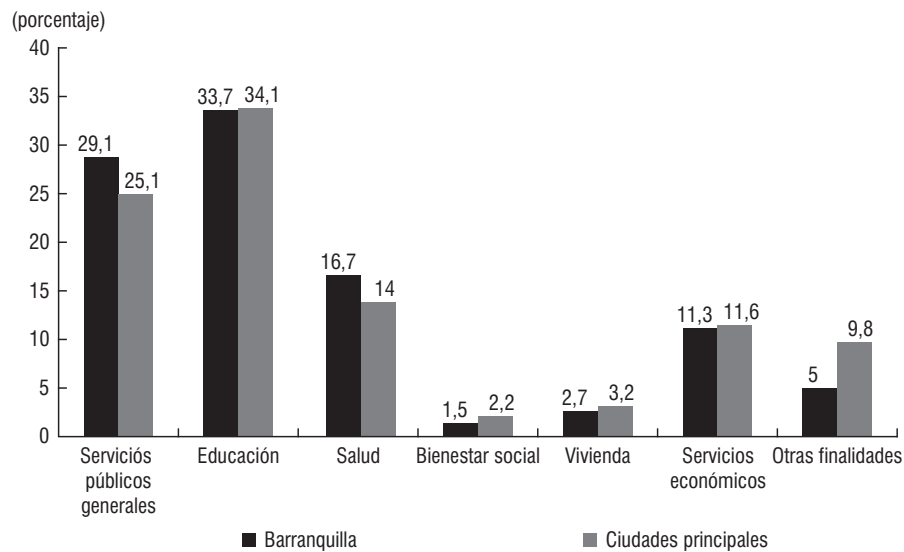
porcentuales más alto en Barranquilla. En cuanto a la educación, el porcentaje destinado a este fin es similar.

GRÁFICO 17. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS GASTOS TOTALES EN BARRANQUILLA Y LAS PRINCIPALES CIUDADES, SEGÚN TIPO DE GASTO, 2000-2009 (PROMEDIO)



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

GRÁFICO 18. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EN BARRANQUILLA Y EN LAS PRINCIPALES CIUDADES SEGÚN FINALIDAD, 2000-2009 (PROMEDIO)

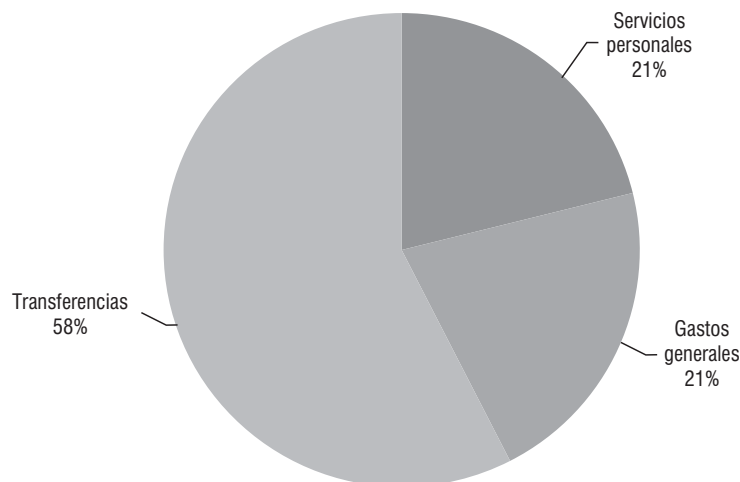


Fuente: Banco de la República; estimaciones de la autora.

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 excombatientes, 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.

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, cerca de la mitad se utiliza para el pago de mesadas pensionales.

GRÁFICO 19. COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA, 2000-2009 (PROMEDIO)



Fuente: DNP (2008a); estimaciones de la autora.

8.2. 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 2009, el distrito no estaba en la obligación de realizar aportes a su deuda, dado que a finales de

2008 se firmó la segunda modificación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, que otorgó un período 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 sanearla. De igual manera, el pago de los intereses causados por las deudas con la nación y con la banca también se beneficia de un período de gracia, pues debían pagarse 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 en términos fiscales, 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 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, porque el distrito se encontraba en período de gracia.

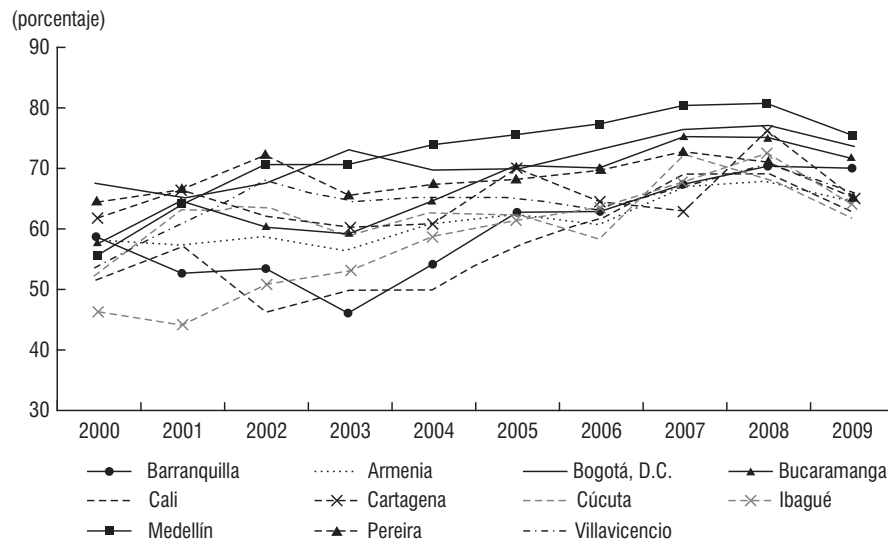
Sobre el riesgo de no pago de la deuda, este parece no ser alto ya que cuando se tienen en cuenta el valor de los ICLD de 2008, 2009 y 2010 (\$239.381 millones, \$224.257 millones y \$288.437 millones) y el de las cuotas que el distrito deberá cancelar con frecuencia anual por concepto de la deuda (en promedio, \$74.038 millones por año entre 2012 y 2015), no representan más del 30% de los ICLD si siguen manteniéndose cercanos al actual.

9. DESEMPEÑO FISCAL

El estudio del indicador de desempeño fiscal (IDF) del DNP permite comparar en seis aspectos 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 campo¹⁶.

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, después que el distrito recuperó 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 de manera significativa, obteniendo en 2009 un puntaje de 70,4 (Gráfico 20). Desde el punto de vista de posiciones en la clasificación de municipios, implicó pasar de la posición 164 en el año 2000 a la 957 en 2003, y luego, a la 53 en 2009 (Gráfico 21). También se debe señalar que en 2009 Barranquilla ocupó el quinto puesto entre las ciudades capitales del país, según dicho listado.

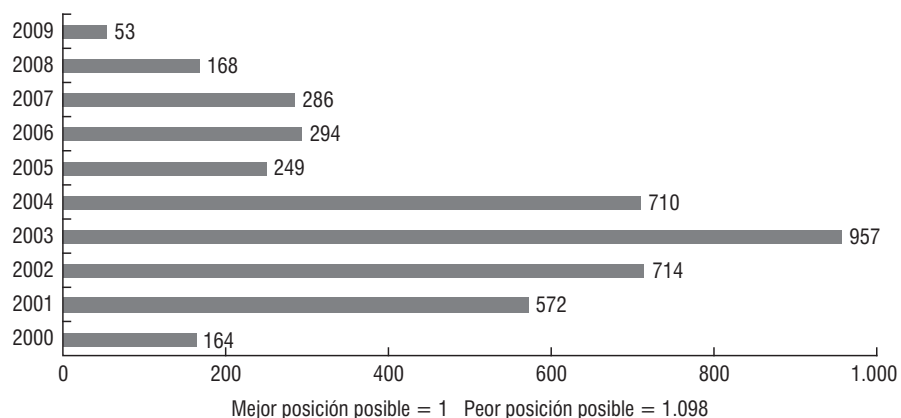
GRÁFICO 20. ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL SEGÚN PUNTAJE PARA BARRANQUILLA, 2000-2009



Fuente: DNP (2008a).

¹⁶ 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.

GRÁFICO 21. POSICIÓN DE BARRANQUILLA EN EL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL, 2000-2009



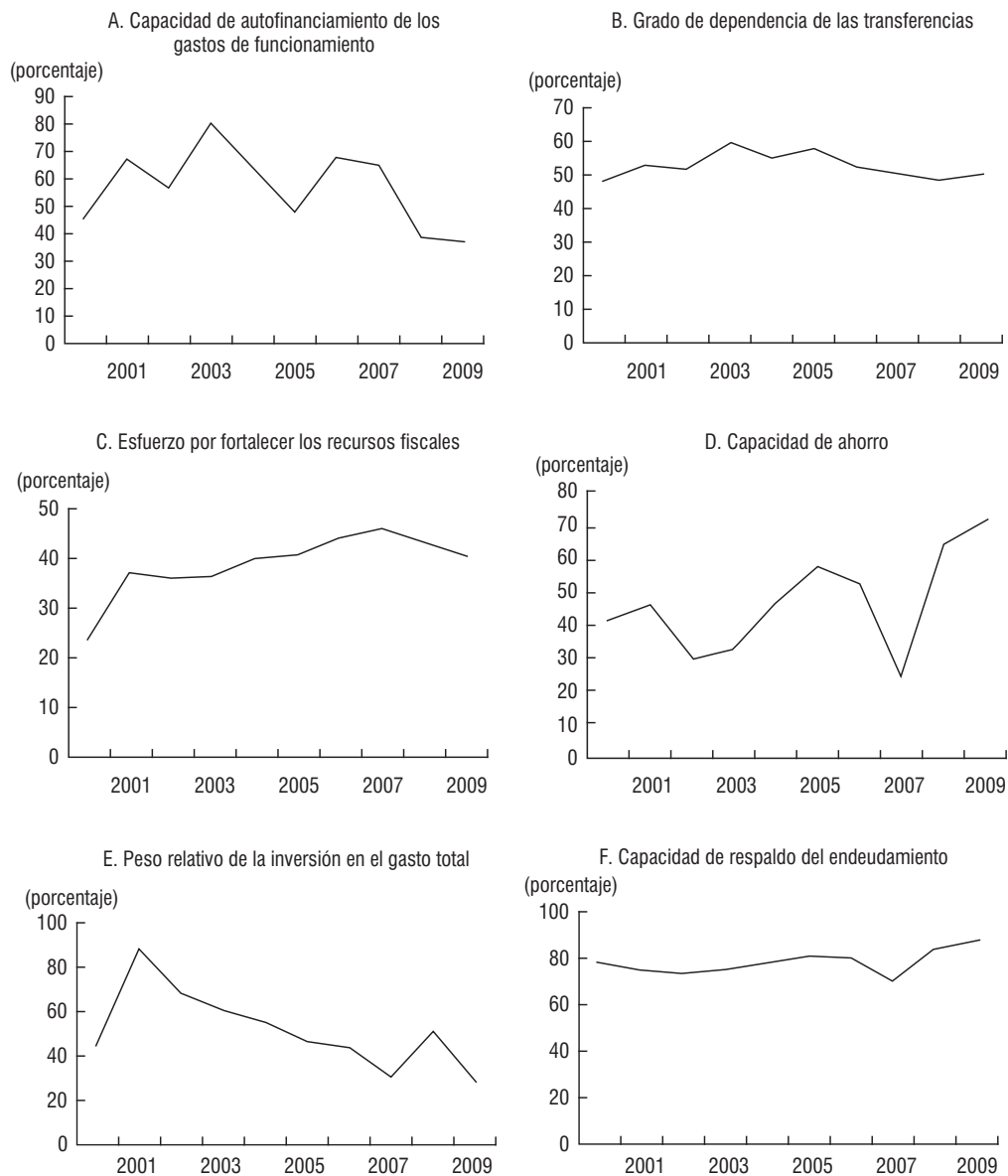
Fuente: DNP (2008a).

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

En el Gráfico 22 se presenta la evolución entre 2000 y 2009 de cada uno de los seis componentes del IDF. En el Panel A se muestra la capacidad de autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento, medida por medio 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 período, 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 límites de este rubro como porcentaje de los ICLD estipulados por la Ley 617 y las sanciones por su incumplimiento.

En el Panel B se presenta el grado de dependencia de las transferencias medido como el porcentaje de los ingresos que corresponden a transferencias.

GRÁFICO 22. COMPONENTES DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL PARA BARRANQUILLA, 2000-2009



Fuente: DNP (2008a).

Durante los tres primeros años de la década, la dependencia aumentó y a partir de 2005 ha disminuido de forma lenta, 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 C 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 cierto monto de ICLD, según el tamaño de su población.

La capacidad de ahorro, que se presenta en el Panel D, muestra importantes fluctuaciones a lo largo del período evaluado. En los tres primeros años de la década se observa un notable deterioro en el indicador, que luego mejora de manera significativa entre 2004 y 2005 a causa de las sanciones impuestas al municipio por el incumplimiento de los límites 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 período estudiado, lo que se explica por el aumento en los ingresos del distrito y el control del gasto de funcionamiento.

En el Panel E se presenta el peso relativo de la inversión en el gasto total medido como el porcentaje del gasto destinado a ese rubro. Este componente es bastante estable a lo largo del período, a excepción de 2007, cuando presentó una reducción de cerca de 10 puntos porcentuales, como consecuencia del déficit que se produjo ese año por una caída en los ingresos por transferencias y, de forma simultánea, un gran aumento del gasto de funcionamiento. Cabe indicar 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 F 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 de modo significativo, llegando la deuda al 80% de los ingresos totales de la ciudad. Esta decadencia se debió a lo dicho: en ese período 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 mejor capacidad de respaldo del endeudamiento. La excepción es 2008, cuando aumentó un poco, 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.

10. 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 las entidades 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, tuvo control sobre sus finanzas. En 2008 se expidió un nuevo estatuto, que busca fortalecer en el aspecto técnico y el económico el sistema tributario, sin dejar de lado el sentido de justicia. El nuevo estatuto tributario se concibió 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 Disleca S. A. e impuesto de avisos y tableros a Construseñales S. A.). También se liquidaron las entidades descentralizadas que no eran sostenibles, pues de forma continua generaban pérdidas. Y por último 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 megacolegios. 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 en 2009 el distrito enfrentaba 1.535 procesos jurídicos que sumaban \$47.469 millones (21% de los ICLD de tal año), según la Secretaría de Hacienda Distrital. Dado que el valor de los pasivos contingentes es una cifra nada despreciable, conviene contar con reservas de liquidez suficientes para respaldar este rubro, en caso de que los procesos (ordinarios y ejecutivos) que hoy se efectúan en contra del distrito sean fallados en 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, tras la liquidación de los organismos descentralizados, ya que la Administración local debe asumir los pasivos laborales que tenían estas entidades. Además, este pasivo crece de manera continua en el tiempo, así que existe un alto riesgo de no generar las provisiones adecuadas para responder por esta deuda.

Además 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. De forma similar, se debe vigilar el gasto de las entidades territoriales y las contrataciones que realizan, ya que, como se ha dicho, será el municipio el que finalmente deba 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 aumentando 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 del 12%. Además, se recomienda estudiar 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 tanto, pagan las tasas más bajas.

El recaudo de la sobretasa a la gasolina también requiere una fuerte intervención del Gobierno local para dinamizar su comportamiento. Barranquilla, en comparación con las principales ciudades del país, presenta uno de los recaudos más bajos por concepto de este impuesto, después de Cúcuta, Bucaramanga y Cartagena. Aunque cabe recordar que el caso de Cúcuta es especial, por el consumo de gasolina de contrabando a bajo precio traída de Venezuela. Por 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 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 les respete los derechos. También se debe concienciar 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 de parte de las firmas concesionarias sean equivalentes al monto que la ciudad está pagando por ellos. Por consiguiente, puede 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 de funcionamiento para que no sobrepasen el límite establecido por la Ley 617 del 50% de los ICLD para municipios clasificados en categoría especial como Barranquilla. En lo posible, se debe aumentar el gasto en sectores que ayuden a generar riqueza y capital humano, como la educación. En cuanto a la conformación del gasto, se observa que al rubro al que más se le destinan recursos es la educación, lo cual es positivo. Sin embargo, se debe tener en cuenta que para que esta sea un motor de crecimiento no solo 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 se aprovechen de la mejor manera y puedan ofrecer servicios de buena calidad y conservar la infraestructura en buen estado con el paso del 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 les 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 de manera meticulosa el comportamiento de los gastos y manejar con responsabilidad la adquisición de nueva deuda para prevenir una situación de crisis similar a la recién superada.

REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Barranquilla. *Plan de desarrollo “Oportunidades para todos”*, Barranquilla: 2008a.
- Alcaldía Mayor de Barranquilla. *Exposición de motivos Proyecto de Reforma al Estatuto de Rentas*, Barranquilla: 2008b.
- Banco de la República. “Finanzas públicas territoriales: nota metodológica”, *Documentos sobre Finanzas Públicas Territoriales*, Medellín, 2004.
- Banco Mundial. “Evaluación y plan de acción rápida para la mejora de la gestión pública”, presentación realizada el 16 de septiembre de 2010, Barranquilla, 2010.
- Bird, R. “Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries”, *World Development*, Vol. 30, núm. 6, pp 899-912, 2002.
- Bonet, J. “Las finanzas públicas de Cartagena, 2000-2007”, *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 10, Banco de la República, Sucursal Cartagena, 2008.
- Bonet, J. “¿Por qué es necesaria una gestión pública local?”, Nota Técnica, División de Gestión Fiscal y Municipal, Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.
- Cadena, X. “¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia”, *Desarrollo y Sociedad*, núm. 50, pp. 67-108, 2002.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios*, Bogotá: 2008.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial*, Bogotá: 2010.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). *Manual de estadísticas de finanzas públicas*, Washington: 2001.
- Fundesarrollo. *Situación financiera de Barranquilla*, Barranquilla: 2004.
- Fundesarrollo. *Situación financiera de Barranquilla*, Barranquilla: 2005.
- Fundesarrollo. *Finanzas públicas área metropolitana de Barranquilla y el municipio de Sabanalarga*, Barranquilla: 2009.
- Inman, R. “Financing cities”, *Working Paper*, núm. 11203, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2005.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla, cierre 2008*, Bogotá: 2009.
- Montenegro, A.; Vargas, C. *Distrito de Barranquilla: situación financiera y recomendaciones*, Fundesarrollo, Barranquilla, 2001.
- Montenegro, A.; Vargas, C. *La situación de las finanzas distritales*, Barranquilla: Cámara de Comercio de Barranquilla, 1996.
- Otero, A. “Superando la crisis: las finanzas públicas de Barranquilla, 2000-2009”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional núm. 134, Banco de la República, Sucursal Cartagena, 2010.
- Rico, F.; Villanueva, A. ”Saneamiento de las finanzas distritales de Barranquilla en la Ley 550 de 1999, período 2000-2007”, *Panorama Económico*, núm. 16, páginas 169 a 190, 2008.
- Shah, A.; Shah, S. “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”, en A. Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington, D. C.: Banco Mundial, 2006.
- Tiebout, C. “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, páginas 426-494, 1956.

FUENTES PRIMARIAS

ENTREVISTAS

- Edgardo Gómez, jefe de contaduría, Alcaldía Mayor de Barranquilla, Barranquilla: 27 de septiembre de 2010.
- Emelith Barrera, tesorera municipal, Alcaldía Mayor de Barranquilla, Barranquilla: 16 de septiembre de 2010.
- Fidel Castaño, secretario de Hacienda, Alcaldía Mayor de Barranquilla, Barranquilla: 17 de septiembre de 2010,
- Kenneth Loewy, presidente Sempertex, Barranquilla: 17 de septiembre de 2010.