

DOCUMENTOS DE
TRABAJO SOBRE
**ECONOMÍA
REGIONAL
Y URBANA**

La gestión fiscal de
Barranquilla, 2000 – 2021

Por:
Jaime Bonet-Morón
Jhorland Ayala-García
Juan Manuel Patiño-Osorno

Núm. 319
Noviembre, 2023



Centro de Estudios Económicos
Regionales (CEER) - Cartagena

La gestión fiscal de Barranquilla, 2000 – 2021

Jaime Bonet-Morón

jbonetmo@banrep.gov.co

Jhorland Ayala-Garcia

jayalaga@banrep.gov.co

Juan Manuel Patiño-Osorno*

jpatino.osorno@gmail.com

La serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** es una publicación del Banco de la República en Cartagena. Las opiniones contenidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Resumen

El objetivo de este estudio es describir los principales indicadores fiscales de Barranquilla durante el período 2000-2021, así como explorar los posibles factores que podrían estar detrás del comportamiento observado. El análisis se realiza comparando la evolución de las principales variables fiscales del distrito con las de las principales ciudades y las ciudades intermedias. Se observa que Barranquilla ha mostrado un crecimiento de los ingresos y gastos superior al de las principales ciudades del país durante las últimas cuatro administraciones públicas. Este desempeño se explica principalmente por el dinamismo en el recaudo de ingresos propios y en el fortalecimiento de la capacidad para el diseño y ejecución de proyectos, lo cual le ha permitido un mayor crecimiento de la inversión pública local. No obstante, el crecimiento de los gastos ha estado consistentemente por encima del de los ingresos, generando desbalances fiscales continuos en los años posteriores a 2008. Dichos déficits han sido cubiertos principalmente con deuda, y han experimentado un crecimiento acelerado desde 2017, que pone en entredicho la sostenibilidad de este modelo de crecimiento de gasto. Nuestros ejercicios de simulación y proyección sugieren que la ciudad requerirá hacer un ajuste en el gasto fiscal o buscar alternativas de ingresos propios para evitar caer en una situación de insostenibilidad en el mediano plazo.

Palabras clave: Barranquilla, finanzas públicas, capacidad fiscal, sostenibilidad.

Clasificación JEL: H71, H72, H74, R58.

* Jaime Bonet y Jhorland Ayala son, respectivamente, director e investigador junior del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República. Juan Manuel Patiño es economista de la Universidad de Cartagena. Los autores agradecen los comentarios de Eduardo Lora, Juan Manuel Alvarado, los funcionarios de la Secretaría de Hacienda Distrital, Diana Ricciulli y Andrés Felipe Parra, y los asistentes al seminario interno de la gerencia técnica del Banco de la República y al seminario finanzas públicas territoriales de la Región Caribe colombiana. También quieren expresar sus agradecimientos a los funcionarios de la Alcaldía de Barranquilla que colaboraron con información y entrevistas.

Fiscal management of Barranquilla, 2000 – 2021

Jaime Bonet-Morón

jbonetmo@banrep.gov.co

Jhorland Ayala-Garcia

jayalaga@banrep.gov.co

Juan Manuel Patiño-Osorno*

jpatino.osorno@gmail.com

The series **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** is a publication of Banco de la República in Cartagena. The opinions contained in this document are the sole responsibility of the authors and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

Abstract

The objective of this study is to describe the main fiscal indicators of Barranquilla during the period 2000–2021, as well as explore the possible factors that could be behind the observed behavior. We compare the evolution of the main fiscal variables of the district with those of the main cities and intermediate cities. Barranquilla has shown a growth in revenue and expenses greater than that of the main cities of the country during the last four public administrations. This performance is mainly explained by the dynamism in the collection of own income and in the strengthening of the capacity for the design and execution of projects, which has allowed greater growth in local public investment. However, spending growth has been consistently above revenue growth, generating continued fiscal deficits in the years since 2008. Such deficits have been covered primarily by debt and have experienced accelerated growth since 2017, putting the sustainability of this spending growth model is called into question. Our simulation and projection exercises suggest that the city will need to make an adjustment in fiscal spending or look for alternatives to increase its own revenue to avoid falling into a situation of unsustainability in the medium term.

Keywords: Barranquilla, public finances, fiscal capacity, sustainability.

JEL Classification: H71, H72, H74, R58.

* Jaime Bonet and Jhorland Ayala are, respectively, director and junior researcher of the Center for Regional Economic Studies (CEER) of the Bank of the Republic. Juan Manuel Patiño is an economist at the University of Cartagena. The authors appreciate the comments of Eduardo Lora, Juan Manuel Alvarado, the officials of the District Treasury Secretariat, Diana Ricciulli and Andrés Felipe Parra, and those attending the internal technical management seminar of Banco de la República, and to the local public finance seminar of the Colombian Caribbean Region. They also want to express their gratitude to the officials of the Mayor's Office of Barranquilla who collaborated with information and interviews.

1. Introducción

Barranquilla ha experimentado una gran transformación fiscal en lo que va del siglo XXI. El desempeño en ejecución de ingresos y gastos por habitante de los últimos años ha puesto a la ciudad en los primeros lugares en el país. Luego de alcanzar un mínimo en 2006, cuando el ingreso fiscal per cápita del distrito fue 56% del promedio observado en Bogotá, Cali y Medellín, inició una tendencia creciente hasta llegar a representar 111% de ese promedio en 2021. El aumento en el gasto per cápita ejecutado fue también significativo al pasar de 66% del promedio en las tres grandes ciudades en 2005 al 125% en 2021.

Identificar las transformaciones que ha tenido la gestión fiscal del distrito en los últimos años es importante para entender estos grandes cambios. En este sentido, este trabajo tiene tres objetivos. El primero es describir las tendencias de las finanzas públicas de Barranquilla en el periodo 2000 – 2021, concentrándose en cuatro variables: ingresos, gastos, déficit y deuda. Para ello, se utilizará como fuente de información las Ejecuciones Presupuestales del Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹, los reportes de deuda por parte de la Contraloría General de la República (CGR) y los datos suministrados por distintas dependencias del distrito. El segundo objetivo es explorar los posibles factores que podrían estar detrás del comportamiento observado, a partir de fuentes secundarias disponibles y entrevistas realizadas con algunas personas clave involucradas en la administración pública de la ciudad. Por último, se identificarán los desafíos que enfrentan las finanzas públicas barranquilleras en los próximos años.

Para adelantar el análisis, el periodo de estudio se ha dividido en tres etapas. La primera será “los años difíciles”, que comprenden entre 2000 y 2007. La segunda corresponde a “la recuperación”, que cubre el periodo 2008-2016. Por último, la tercera será la fase de “nuevos desafíos” de la consolidación fiscal, que va desde 2017 a 2021. Cada etapa será objeto de una

¹ La metodología de las operaciones efectivas de caja (OEC) sigue las prácticas contables internacionales, en las cuales dentro de los ingresos totales no se incluye los desembolsos de crédito, los recursos del balance proveniente de vigencias anteriores ni las ventas de activos. A su vez, en los gastos totales se excluye la amortización de los créditos. El déficit es el resultado de los ingresos totales menos los gastos totales (comúnmente llamado “por arriba de la línea”) y el financiamiento de este se incluye posteriormente teniendo en cuenta las fuentes señaladas anteriormente (están “por debajo de la línea”). Para mayor detalle sobre la metodología de cálculo, ver DNP (2017).

sección, para luego concluir con los principales mensajes de política que surgen de la investigación.

Algunos trabajos previos han estudiado las finanzas públicas de Barranquilla. Dos artículos elaborados por Montenegro y Vargas (1996 y 2001) describen la crisis fiscal de finales de los noventa. Otero (2013) realizó un análisis para el periodo 2000 – 2009 concluyendo que, aunque fueron superadas las malas condiciones fiscales de comienzos de siglo, persistían algunos riesgos por el pasivo pensional, lo que requería realizar la provisión adecuada para cubrirlo junto con otros pasivos contingentes. Roca (2011) también destacó los avances en materia de ingresos y gastos en Barranquilla e identificó otros riesgos: los compromisos de vigencias futuras y el mayor endeudamiento. Por último, la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) elabora Informes de Viabilidad Fiscal que revisan anualmente los principales indicadores socioeconómicos y la situación fiscal.

Este documento avanza en esta literatura proporcionando un análisis con un periodo más amplio e identificando los cambios en gestión no solo de ingresos, sino también en el gasto donde, contrario a otras entidades territoriales, la capital del Atlántico muestra una buena ejecución. Además, incluye un análisis de sostenibilidad de la deuda distrital, en vista de la tendencia creciente del endeudamiento después de la culminación del acuerdo de pagos en 2017. El estudio compara la situación de Barranquilla con tres grupos de ciudades: (i) las tres más grandes (Bogotá, Cali y Medellín), (ii) las otras capitales de la Región Caribe (Cartagena, Montería, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar), y (iii) las otras capitales intermedias (Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Pereira y Villavicencio).

2. Los años difíciles: 2000 – 2007

Durante los años noventa, la situación fiscal de la ciudad era muy precaria y estaba comprometida la sostenibilidad de sus finanzas públicas. Montenegro y Vargas (1996) identificaron tres problemas principales: (i) un elevado déficit; (ii) un presupuesto que sobreestimaba los ingresos y proponía nuevas obligaciones financieras sin tener una fuente de pago definida; y (iii) un incumplimiento del pago de sus compromisos de tesorería. En 2001, estos mismos autores encontraron que la situación era más complicada pues estaban

comprometidos los pagos de nómina y el cumplimiento de las obligaciones adquiridas (Montenegro y Vargas, 2001).

Al iniciar la década de 2000, Barranquilla se encontraba en la categoría de “semáforo rojo” según lo estipulado en la Ley 358 de 1997, lo que le impedía contratar nuevos créditos con el sector financiero sin el aval del MHCP². En 2002, el gobierno distrital se vio obligado a firmar, en el marco de la Ley 550 de 1999, un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos por la suma de 594.893 millones de pesos, el cual fue incumplido porque los gastos continuaron creciendo (Otero, 2013). La Ley 617 del 2000 estableció límites al gasto corriente y Barranquilla incumplió los topes establecidos en varias oportunidades. Como consecuencia, la ciudad perdió la categoría especial en donde debía ubicarse por el tamaño de su población y descendió varios escalones en las categorías fiscales regionales (Otero, 2013).

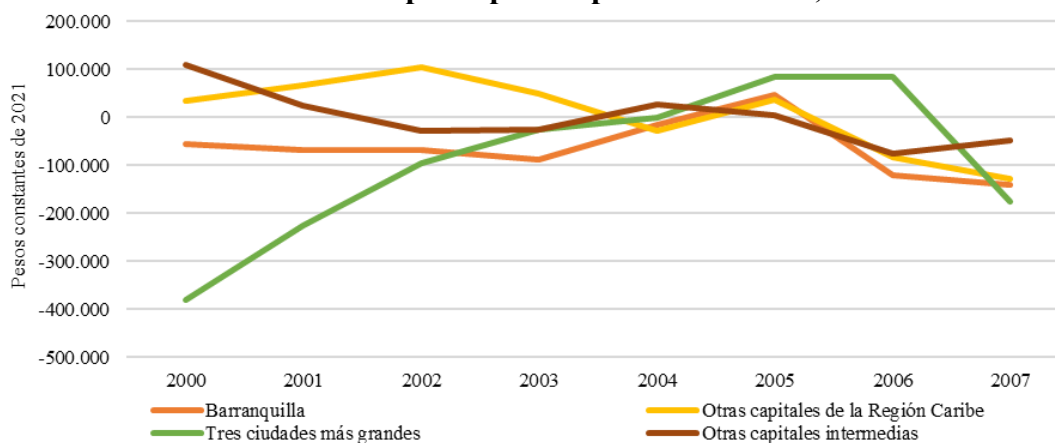
Uno de los problemas más críticos era la pérdida de la soberanía tributaria. En el 2000, Barranquilla firmó un contrato de concesión con la empresa Métodos y Sistemas para encargarla del recaudo de los principales impuestos de la ciudad (incluido el predial y el impuesto de industria, comercio y avisos, ICA), a cambio de una comisión del 10% del total recaudado (Reina et al., 2022). También se habían otorgado concesiones para el recaudo de avisos y tableros a la firma Construseñales S.A. y de la sobretasa a la gasolina y alumbrado público a Dislecsa S.A. (Otero, 2013). Distintos estudios de la época recomendaban, además de la reducción de los gastos de funcionamiento, la eliminación de estas concesiones para corregir la crisis fiscal del distrito (Rico y Villanueva, 2008; MHCP-DAF, 2008).

Barranquilla registró déficits fiscales a lo largo del período 2000-2007. El déficit fiscal por habitante fue cercano a los 100.000 pesos (a precios de 2021) durante los años analizados, con la excepción de 2005 cuando presentó superávit. Este fue un periodo de mal desempeño fiscal de todos los grupos de ciudades, no solo Barranquilla. La peor situación la registraron las principales ciudades que iniciaron el periodo con un déficit per cápita cercano a 400.000

² A finales de los noventa, las entidades territoriales colombianas experimentaron una situación fiscal complicada que se reflejó en un mayor gasto corriente, un alto déficit y un aumento en el endeudamiento (Sánchez y Zenteno, 2011). Para afrontar esa situación, se aprobaron unas leyes que establecieron unas reglas fiscales subnacionales que lograron corregir los problemas presentados. Para mayor detalle sobre este marco regulatorio ver Pérez-Valbuena et al. (2021).

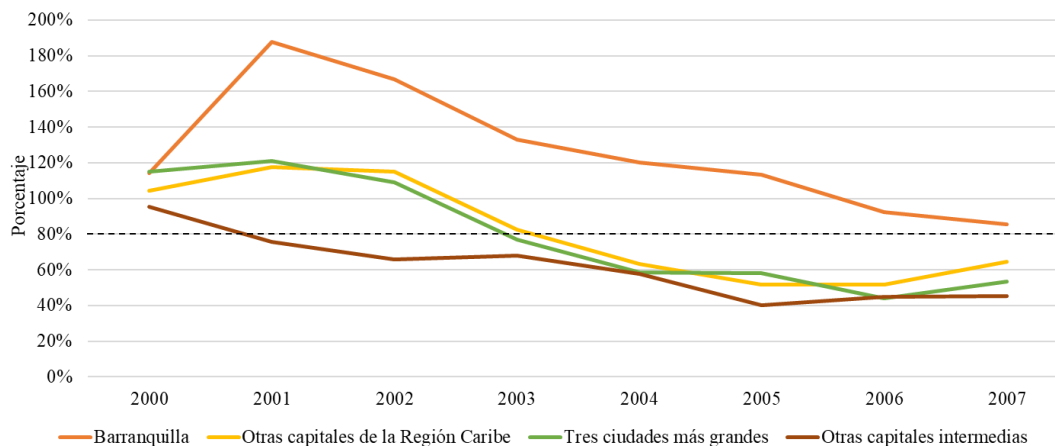
pesos (de 2021). Este grupo fue mejorando hasta llegar a registrar superávit en 2005 y 2006. Por su parte, las otras capitales del Caribe y las otras capitales intermedias mostraron deterioro fiscal a lo largo de todo el periodo (Gráfico 1).

Gráfico 1. Balance fiscal per cápita en pesos constantes, 2000-2007



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

Gráfico 2. Deuda total como porcentaje de los ingresos corrientes, 2000-2007



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP y la GGR.

Nota: Indicador de Sostenibilidad = Saldo de Deuda Total / Ingresos Corrientes.

El “indicador de sostenibilidad de la deuda”, definido como el saldo de la deuda en relación con los ingresos corrientes, superó en Barranquilla durante todo el período el límite legal vigente de 80%. Aunque los otros grupos de comparación mostraban una situación similar en los primeros años analizados, a partir de 2003 las otras capitales no superaban el máximo legal. El indicador de sostenibilidad de la deuda de Barranquilla alcanzó a llegar a 180% en

2001 y durante el resto de este período superó el límite legal, aunque cada vez menos (Gráfico 2).

3. La recuperación: 2008 – 2016

Uno de los primeros cambios que tuvo lugar en el ordenamiento distrital fue la reestructuración organizacional de la Alcaldía en 2008. Mediante el Decreto 868, se introdujeron cambios con la finalidad de fortalecer la gestión, evaluación y regulación de la ciudad. Por lo tanto, se creó un modelo administrativo robusto, eficiente y articulado con un mayor nivel de estructuración institucional que pudiera hacerle frente a la compleja crisis.

Con esta reforma, se constituyó el sistema de coordinación y dirección de la administración distrital con el objetivo de articular la gestión de los organismos y entidades distritales, velando por la materialización de los derechos y el oportuno suministro de los bienes. Por otra parte, se pasó de tener 10 a 12 secretarías distritales vinculadas al despacho del alcalde, se amplió de dos a seis el número de oficinas administrativas y se creó la figura de las gerencias, incluyendo la Gerencia de Sistema de Información Distrital y la Gerencia de Proyectos Especiales, adscritas al despacho del alcalde; la Gerencia de Ingresos Distritales, vinculada a la Secretaría de Hacienda; y la Gerencia de Gestión del Talento Humano, adscrita a la Secretaría General. Estas nuevas dependencias cumplirían la función de formular políticas públicas o acciones estratégicas que permitieran adoptar planes, programas y proyectos distritales del sector administrativo.

Sumado a lo anterior, en 2008, la Alcaldía suscribió una segunda modificación al acuerdo de reestructuración de pasivos para asegurar la prestación de los servicios por parte del distrito, garantizar el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales, restablecer la capacidad de pago, implementar una adecuada estructura administrativa, financiera y contable y definir un sistema de control de la ejecución y evaluación del acuerdo. Por otro lado, el distrito determinó que el 50% de los ingresos corrientes de libre destinación debían dedicarse al pago de las acreencias reestructuradas, por lo que únicamente quedaría dinero para financiar el gasto de funcionamiento. Además, se estableció un fondo de contingencias para cumplir las sentencias ejecutoriadas.

La modernización y reforma de la ciudad trajeron consigo la liquidación de trece entidades descentralizadas que tenían problemas de sostenibilidad (Otero, 2013; Roca, 2011). El distrito se hizo cargo de los pasivos laborales de estas entidades, lo que, a pesar de ser una carga más para la ya compleja situación fiscal de la ciudad, era lo menos contraproducente para las finanzas públicas (Otero, 2013).

Uno de los principales objetivos de la Alcaldía en 2008 era recuperar la soberanía tributaria dado que, como se indicó anteriormente, el recaudo de los impuestos estaba concesionado a la empresa Métodos y Sistemas (Otero, 2013; Restrepo, 2021). En agosto de ese mismo año la Alcaldía decidió terminar unilateralmente el contrato de concesión, devolviéndole la responsabilidad del recaudo fiscal a la Secretaría de Hacienda.

Posteriormente, se modificó el estatuto tributario para fortalecer la gestión del recaudo mediante la actualización de los avalúos catastrales –cuyo valor se aumentó 304%- y a través de la reglamentación de otros tipos de impuestos, además de implementar una actualización catastral por grupos que fue realizada entre 2008 y 2016. En este sentido, se formularon reglas claras, tanto para el contribuyente como para la administración, con el fin de hacer más eficiente la gestión fiscal (Otero, 2013; Restrepo, 2021). Para ese propósito, se instauró la Gerencia de Ingresos Distritales como la encargada de la administración tributaria.

La Gerencia de Ingresos Distritales logró que las finanzas públicas empezaran a recuperar su solidez financiera. La reorganización administrativa de la gerencia fue fundamental para que pudiera cumplir las funciones que le había asignado el estatuto tributario. Como parte de dicha reorganización se crearon los grupos de cobranzas, discusión tributaria, desarrollo informático, fiscalización y recaudo, siendo los grupos de cobranzas y fiscalización los más fuertes en personal con capacidad técnica.

Asimismo, se hizo un esfuerzo por formar profesionalmente a todos los trabajadores que hacían parte de la Gerencia con el objetivo de contar con personal especializado y capacitado que pudiera afrontar los retos relacionados con la recuperación y posterior crecimiento de los ingresos corrientes del distrito. Por otro lado, se creó un sistema de modernización tecnológica que pudiera suplir tanto las necesidades que tenían los contribuyentes como las

de la Alcaldía, con la finalidad de tener un sistema que pudiera brindar información oportuna y de calidad pero que al mismo tiempo pudiera ser medible, sencilla y segura.

Uno de los asuntos que recibió mayor atención en la reorganización fue el cobro de la cartera morosa. Se adoptó un reglamento interno de recaudo de cartera y se estableció un régimen de acuerdo de pagos; se introdujo el concepto de costo-beneficio para definir los mecanismos de cobro de las carteras morosas y para aplicar descuentos a la deuda tributaria. También se inició un proceso de fiscalización de los tributos para controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias con miras a evitar y prevenir la evasión y elusión de impuestos. Por último, se fortaleció la comunicación pública para informar a la comunidad sobre los procesos, fechas, cobros y descuentos de los impuestos.

Es así como, a partir de 2008, se evidencia un cambio en la tendencia de los ingresos totales que aumentaron 23,7% con respecto al año anterior, un gran salto respecto al 1,8% de crecimiento promedio anual entre 2000 y 2007. Aunque los ingresos tributarios, como el predial e ICA, aportaron la mayor parte del aumento, los ingresos no tributarios empezaron a cobrar mayor importancia en la canasta de ingresos corrientes del distrito.

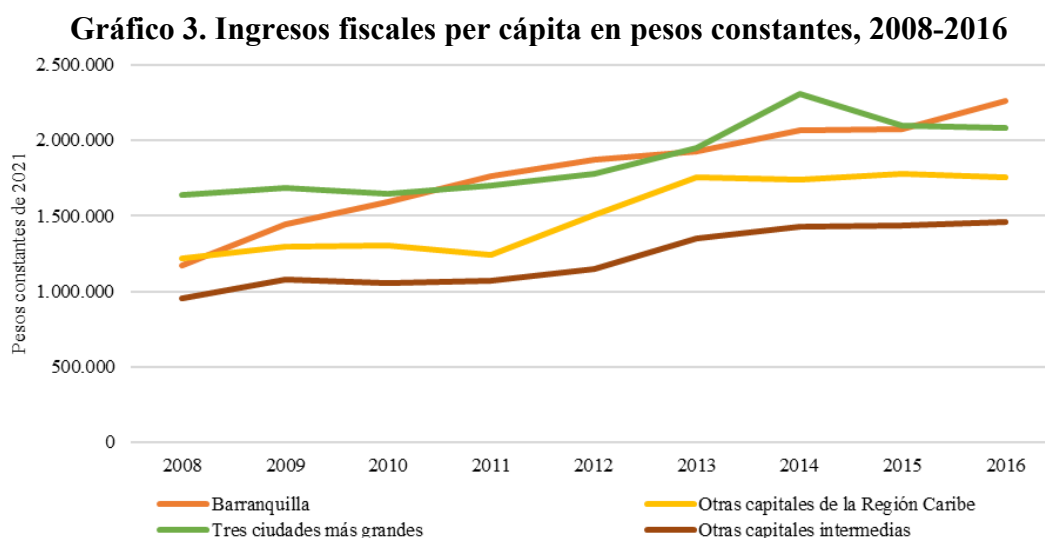
Otras reformas estuvieron orientadas a mejorar la capacidad de ejecución del gasto. Para ello, se introdujeron cambios en la organización del distrito que llevaron a consolidar la estructuración de proyectos, así como su gestión y ejecución. En 2016 se constituyó Puerta de Oro - Empresa de Desarrollo del Caribe S. A. S., como una sociedad mixta encargada de la conformación y desarrollo de proyectos, incluyendo el esquema de financiamiento y operación de estos. Un segundo elemento es la consolidación de las funciones de contratación en la Secretaría General para la adquisición de los bienes, obras y servicios que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo. Esta secretaría, por ejemplo, centraliza la contratación de aquellos bienes y servicios que requieren las distintas dependencias para lograr economías de escala en las compras. Además, ha establecido procesos de contratación donde se definen responsables y tiempos en las distintas etapas.

Un tercer cambio es el fortalecimiento de la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe (EDUBAR S.A.), que se ha convertido en la gestora de predios con el fin de tener los terrenos necesarios para adelantar las obras. Esta oficina también se encarga de

gestionar las consultas previas y la socialización de los proyectos con las comunidades. Asimismo, se creó la Agencia Distrital de Infraestructura (ADI) para desarrollar, planear y estructurar obras de infraestructura pública, encaminadas a la preservación, conservación, protección, mejoramiento y recuperación ambiental de los recursos hídricos, parques, espacio público y jardines.

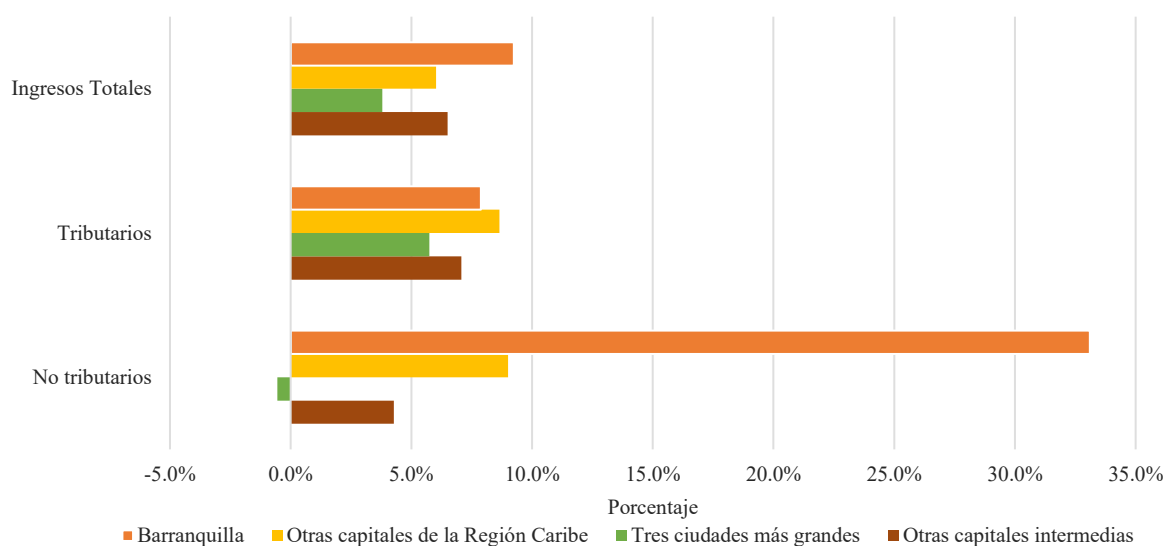
Por último, se crearon unas figuras de coordinación al interior de la administración para revisar los cronogramas de los distintos proyectos emprendidos: la Gerencia de Ciudad encargada del seguimiento a las obras de infraestructura y la Gerencia Social concentrada en la inversión en educación, salud, pobreza y generación de empleo. Estas oficinas realizan comités semanales con las distintas dependencias involucradas para revisar los tableros de control estandarizados con información actualizada de los distintos proyectos.

En contraste con los grupos de comparación, Barranquilla tuvo un crecimiento acelerado de los ingresos fiscales per cápita, especialmente entre 2008 y 2012, y luego en 2016. Varios años en esta fase de recuperación de las finanzas públicas la ciudad se situó por encima de los demás grupos de ciudades. Cabe mencionar que dentro de los ingresos totales per cápita están incluidas las transferencias del Sistema General de Participaciones, que en las otras ciudades de la región Caribe representan cerca del 60% de los ingresos, mientras que en Barranquilla son el 45% de estos (Gráfico 3).



Al analizar el promedio anual de la tasa de crecimiento de los ingresos totales del periodo 2008-2016 se observa como Barranquilla tuvo una dinámica superior a la de los demás grupos de comparación, incrementando sus ingresos totales a una tasa promedio anual del 9,2% (Gráfico 4). El mayor cambio se reflejó en el aumento del 33,1% de los ingresos no tributarios, los cuales llegaron a estar incluso por encima de los ingresos por impuesto predial en 2012. Sin embargo, a pesar de que los ingresos totales y no tributarios en Barranquilla crecieron más que en los otros grupos de ciudades, no fue así para el caso de los ingresos tributarios, que crecieron más rápido en las otras capitales de la región Caribe.

Gráfico 4. Tasa de crecimiento anual de los ingresos totales, tributarios y no tributarios en pesos constantes, 2008-2016



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

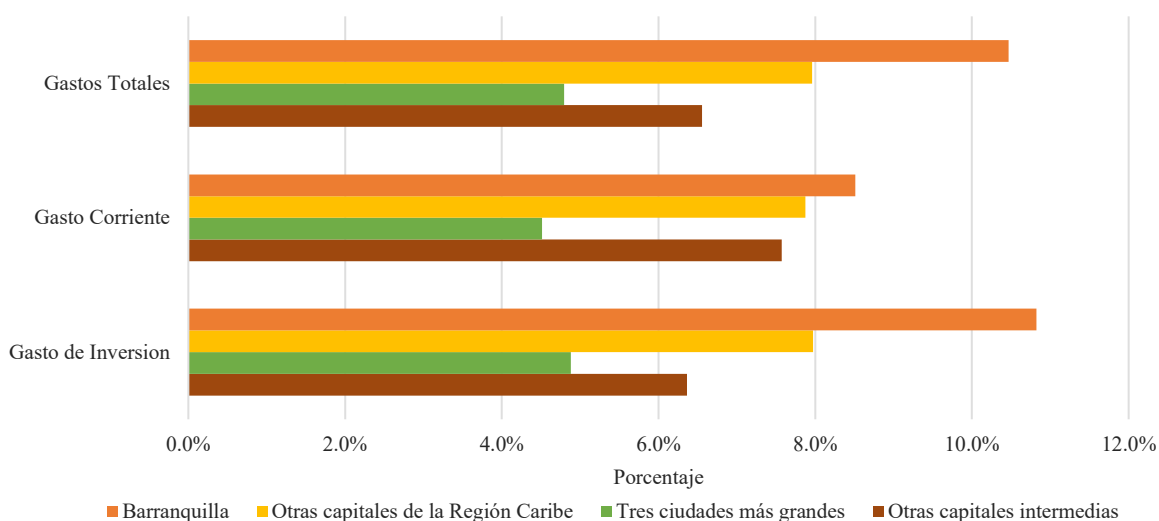
Nota: Tasa de crecimiento = $((\text{valor final}/\text{valor inicial})^{1/n}) - 1$

Los impuestos no tributarios en Barranquilla pasaron de tener una participación dentro de los ingresos corrientes de solamente el 0,5% en 2007 a 13,9% en 2016. En 2012 se realizó un cobro por valoración que elevó transitoriamente la participación de los ingresos no tributarios a 27,7% de los ingresos corrientes.

Con respecto al gasto, Barranquilla registró entre 2008 y 2016 el mayor aumento promedio anual del gasto total per cápita en pesos constantes en comparación con los demás grupos de ciudades. Desde 2011, la ciudad ha tenido el gasto público por habitante más alto de todas las ciudades debido al aumento acelerado del gasto de inversión. Esto es especialmente

notable, ya que, entre 2004 y 2007, Barranquilla tenía una tendencia muy similar a las otras capitales de la región caribe y las otras capitales intermedias, siendo incluso la segunda ciudad con el menor gasto per cápita en 2004 y 2007 (Gráfico 5).

Gráfico 5. Tasa de crecimiento anual del gasto total, corriente y de inversión en pesos constantes, 2008-2016



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

Gracias al rápido crecimiento de los ingresos, en este periodo Barranquilla también logró que los gastos de funcionamiento no superaran el 50% de los ingresos corrientes, como lo exige la ley³. Este coeficiente descendió del 76,6% en que se encontraba en 2007 a 33,6% en 2016. Este es uno de los principales avances de esta etapa, teniendo en cuenta la delicada situación financiera por la que pasaba la ciudad en 2007.

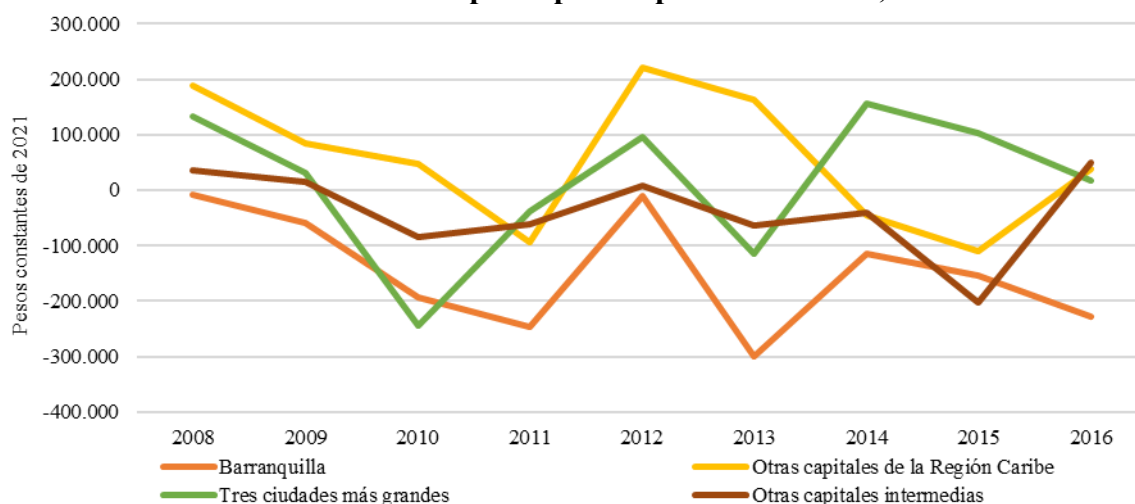
Es relevante destacar que el gasto de inversión⁴ en este período creció más rápido que el gasto total. El gasto de inversión se concentró en tres grandes rubros: salud, educación y transporte, que sumados representaron 69,3% del total de gasto de inversión entre 2012 y 2016 (más que en las tres ciudades más grandes, aunque menos que la región Caribe o en las otras ciudades intermedias). También cabe mencionar el gasto de inversión destinado a

³ El artículo 6º de la Ley 617 de 2000 estableció que el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios de la categoría de Barranquilla no podría superar el 50% los ingresos corrientes de libre destinación durante cada vigencia fiscal.

⁴El gasto de inversión es aquel que no contempla el gasto corriente (funcionamiento e intereses de la deuda).

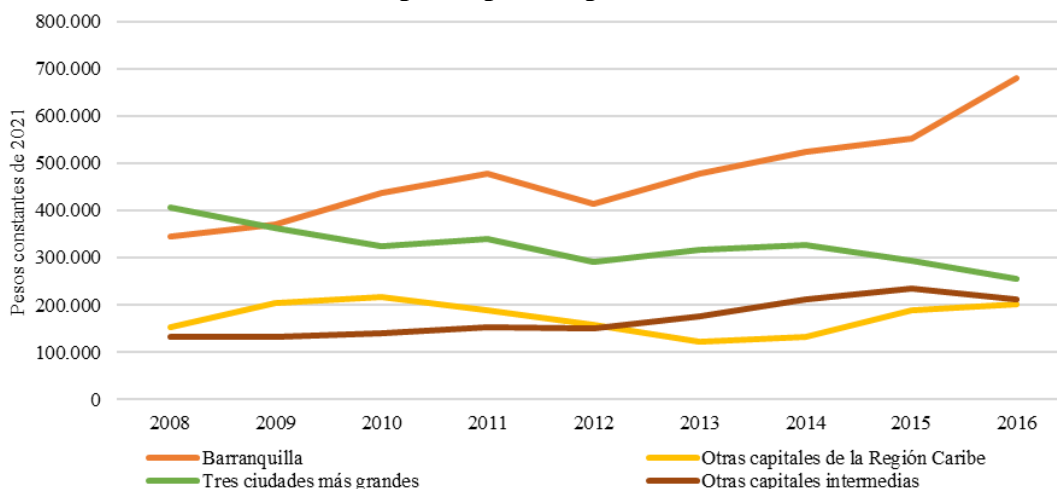
fortalecimiento institucional, que en Barranquilla incluye los pagos establecidos en el acuerdo de reestructuración de pasivos modificado en 2008, en 2012 y 2013 absorbió 11,6% y 7,9%, respectivamente, del gasto de inversión. Puesto que los gastos crecieron más que los ingresos, en este período la ciudad tuvo déficit fiscal en forma permanente. En 2013 el déficit llegó a ser 298.838 pesos (a precios de 2021) por habitante, el más alto registrado por cualquier grupo de ciudades en el periodo 2008-2016 (Gráfico 6).

Gráfico 6. Balance fiscal per cápita en pesos constantes, 2008-2016



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

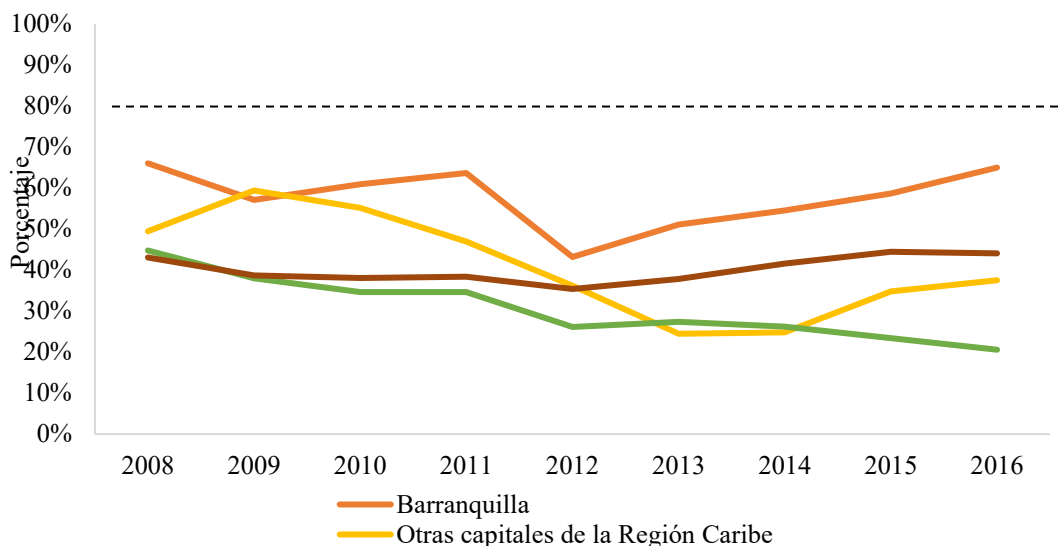
Gráfico 7. Deuda total per cápita en precios constantes, 2008-2016



Nota: El saldo de deuda total tiene en cuenta la deuda interna y la deuda externa.
Fuente: Elaboración propia basado en datos de la Contraloría General de la República.

Como resultado, la deuda total per cápita de Barranquilla aumentó en forma continua durante este período, pasando de 344.866 pesos (a precios de 2021) en 2008 a 679.585 en 2016 (Gráfico 7). Mientras que en Barranquilla la deuda se disparó, en los demás grupos de ciudades tendió a estabilizarse en niveles por debajo de los 300.000 pesos per cápita.

Gráfico 8. Deuda total como porcentaje de los ingresos corrientes, 2008-2016



Nota: Indicador de sostenibilidad = Saldo de deuda total / Ingresos corrientes.
Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP y la CGR.

No obstante, el “indicador de sostenibilidad de la deuda” (endeudamiento como proporción de los ingresos corrientes) mejoró respecto al periodo 2000-2007, ya que no volvió a superar el límite legal del 80% (Gráfico 8). Por supuesto, esto fue posible porque se fortalecieron los ingresos corrientes. Sin embargo, cabe observar que los demás grupos de ciudades tuvieron en este período mejores indicadores de sostenibilidad de la deuda.

4. Nuevos desafíos: 2017 – 2021

Entre los hechos más importantes que marcan una diferencia con los períodos anteriores se encuentran: (i) la finalización del acuerdo de restructuración de pasivos; (ii) la administración autónoma del catastro de la ciudad; (iii) la emisión de bonos de deuda pública territorial; (iv) el fortalecimiento de las asociaciones público-privadas; y (v) el acceso a endeudamiento externo. Como se mostró anteriormente, Barranquilla logró sanear sus finanzas territoriales

entre 2008 y 2016 gracias al incremento significativo en los ingresos corrientes, los cuales no solo permitieron cumplir con el pago de obligaciones previamente adquiridas, sino también incrementar la inversión pública local. El 31 diciembre de 2017 culminó el acuerdo de reestructuración de pasivos con el pago de 1,35 billones de pesos en obligaciones reestructuradas y 211 mil millones de pesos en contingencias (Restrepo, 2021). Con la finalización de este acuerdo de reestructuración se abrió la posibilidad de adquirir nueva deuda soportada en capacidad fiscal comprobada.

Otro hecho relevante con consecuencias importantes en la administración pública barranquillera para este período fue la posibilidad de empezar a administrar su propio catastro. Desde el 1 de enero de 2017, Barranquilla fue delegada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC para ejercer las funciones de formación, conservación y actualización catastrales (hasta el 31 de diciembre de 2026)⁵. Con esto, la ciudad adquirió la posibilidad de mantener al día la información predial y mejorar el recaudo de una de sus principales fuentes de recursos, como es el impuesto predial. Asimismo, se mejoró la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios catastrales para múltiples usos, entre otras razones por la posibilidad de actualizar el catastro con mayor frecuencia.

El tercer acontecimiento destacable es la primera emisión de bonos de deuda pública que logró hacer Barranquilla el 3 de diciembre de 2020 por un monto autorizado de 650 mil millones de pesos, de los cuales logró obtener efectivamente 394 mil millones⁶. En Colombia, solo pocas entidades territoriales han dado este paso (Cundinamarca, Bogotá y Medellín). Con esta emisión de bonos, la ciudad pudo mejorar el perfil de su deuda obteniendo plazos más largos y tasas de interés más bajas. Si bien no se logró colocar el monto inicialmente autorizado, el distrito captó recursos a cinco, 10 y 20 años en medio de la crisis económica más aguda del país en toda su historia. Otro logro importante en este periodo fue la implementación de asociaciones público-privadas para el mantenimiento de obras de infraestructura como parques y zonas verdes. Un ejemplo destacado es la empresa mixta

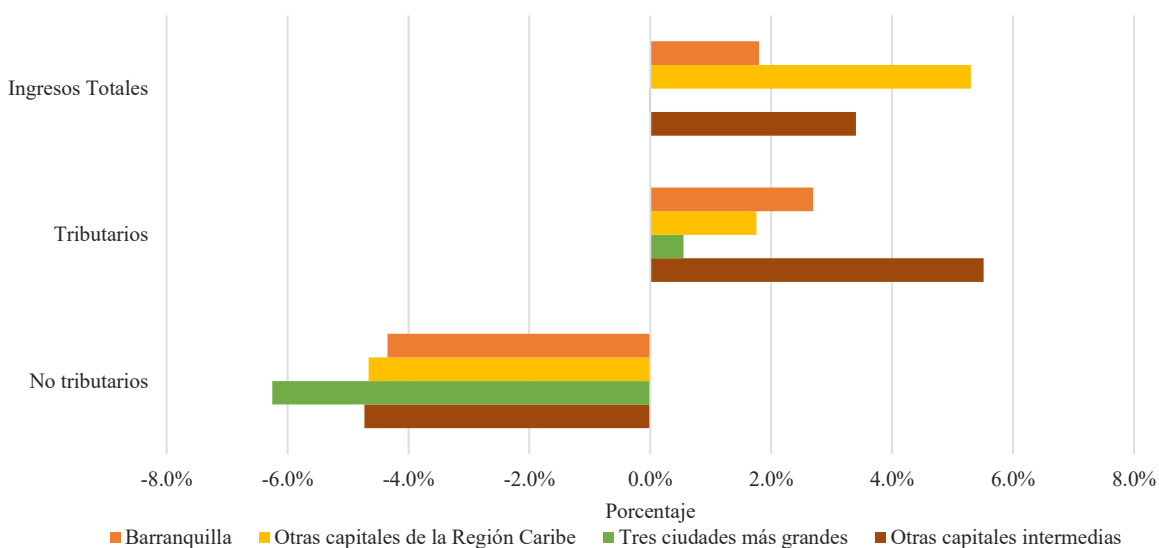
⁵ Para más información, véase <https://igac.gov.co/es/noticias/ano-nuevo-vida-nueva-barranquilla-ya-asume-los-procesos-catastrales-del-distrito>.

⁶ Para más información, véase <https://www.barranquilla.gov.co/mi-barranquilla/barranquilla-primera-emision-bonos>.

“Siembra Más” creada en 2017 dentro del programa “Todos al Parque”, con el propósito de sembrar y mantener árboles en la ciudad.

Por último, se debe destacar el acceso a crédito externo que alcanzó el distrito en los últimos años. Para ello, fue necesario lograr una calificación internacional con grado de inversión por parte de Moody’s, adicional a la local otorgada por Fitch. De esta forma, Barranquilla consiguió acceso directo a créditos internacionales con el Deutsche Bank y la Agencia Francesa de Desarrollo, en gran parte como resultado de la mayor transparencia y fortalecimiento de capacidades para el monitoreo de la ejecución financiera y técnica de los proyectos de inversión financiados reseñados en la sección anterior.

Gráfico 9. Tasa de crecimiento anual de los ingresos fiscales en precios constantes, 2017-2021

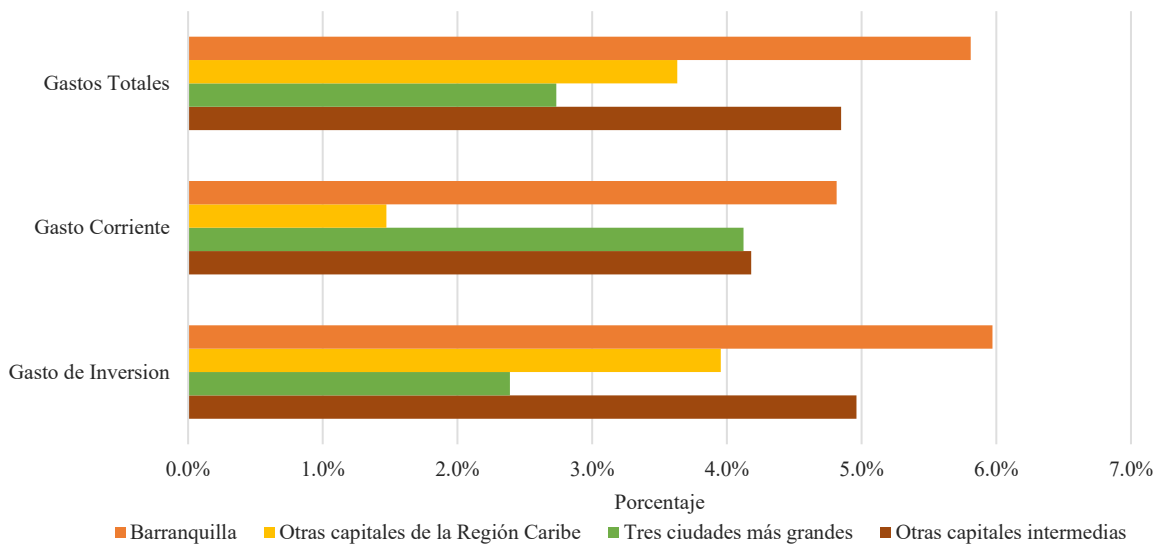


Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

Pese a estos importantes avances, en este período surgen retos en materia de sostenibilidad de la deuda que pueden poner en riesgo los avances logrados. Para empezar, los ingresos fiscales (ajustados por inflación) perdieron el dinamismo que habían tenido entre 2008 y 2016, puesto que crecieron a una tasa anual de sólo 1,8% en el periodo 2017-2021, menos que en las otras capitales del Caribe o intermedias (Gráfico 9). En términos per cápita, entre 2018 y 2021, los ingresos fiscales en pesos constantes cayeron 6,2%, lo que no fue solo resultado de la pandemia, pues de 2018 a 2019 ya habían caído 0,4%, y posteriormente no se

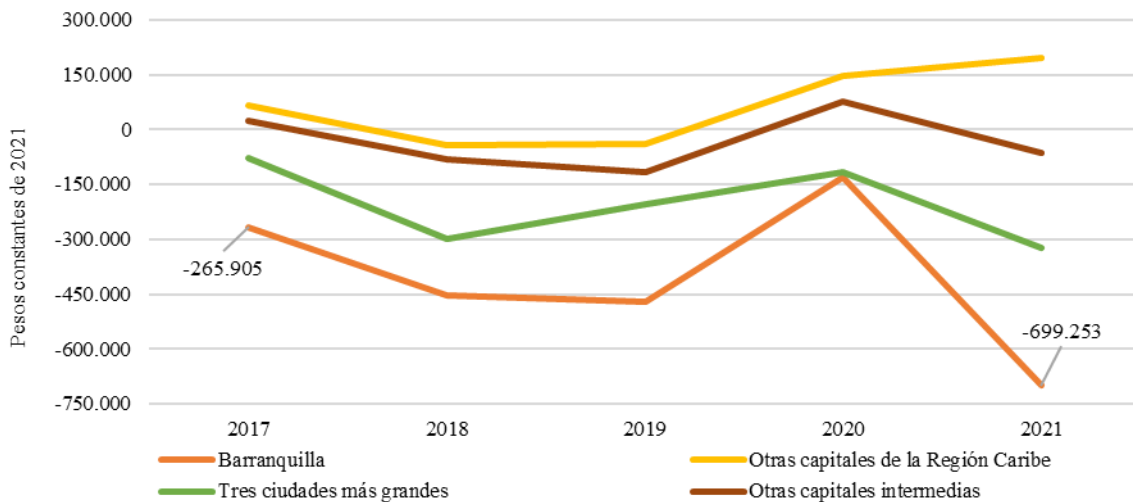
han recuperado. El menor dinamismo se debe tanto a los ingresos tributarios, que han aumentado a una tasa promedio estimada de solo 2,7%, como a los no tributarios, que han caído 4,3% anual.

Gráfico 10. Tasa de crecimiento anual de los gastos fiscales en pesos constantes, 2017-2021



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

Gráfico 11. Balance fiscal per cápita en pesos constantes, 2017-2021

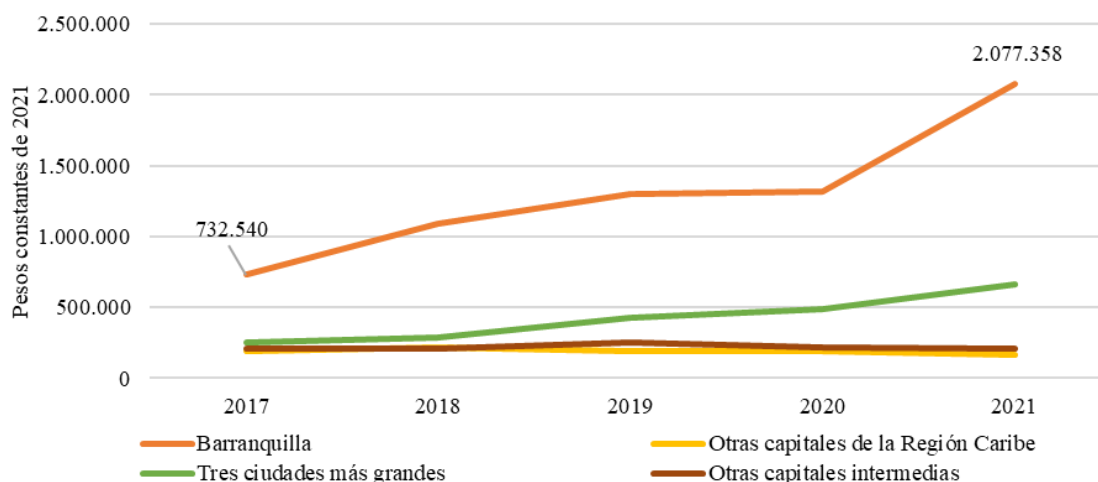


Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

A pesar del bajo crecimiento de los ingresos fiscales, los gastos en Barranquilla siguieron creciendo más rápido que en los grupos de comparación (Gráfico 10). Y aunque el aumento del gasto total estuvo principalmente impulsado por los gastos de inversión, el crecimiento en el gasto corriente también superó el de las otras ciudades de comparación. Puesto que el mayor gasto público no estuvo soportado en mayores ingresos fiscales, continuó aumentando el desbalance fiscal. En este período el déficit fiscal barranquillero no solo es el más alto entre los distintos grupos de comparación, sino que es el que más aumentó, al pasar de 265.905 pesos (de 2021) per cápita en 2017 a 699.253 en 2021 (Gráfico 11).

El creciente déficit ha ocasionado un continuo y pronunciado aumento de la deuda pública. Al unir este resultado con lo observado en el período 2008-2016, se puede concluir que Barranquilla completó 14 años con un gasto público superior a sus ingresos y con un déficit cada vez mayor. En pesos de 2021 y por habitante, el endeudamiento de Barranquilla pasó de 733.207 en 2017 a 2.078.337 en 2021, casi triplicándose en un lapso de cuatro años (Gráfico 12). Solo en 2021, el déficit fiscal de Barranquilla ascendió a los 907 mil millones de pesos, con lo cual la deuda total pasó de 1,7 billones de pesos a 2,7 billones de pesos en un solo año, según datos de la Contraloría General de la República. Como es de esperarse con esta tendencia, los indicadores de sostenibilidad de la deuda se han deteriorado. El comportamiento reciente de los ingresos fiscales por habitante indica que no será posible mantener el ritmo de gasto que la ciudad ha mostrado desde el año 2008.

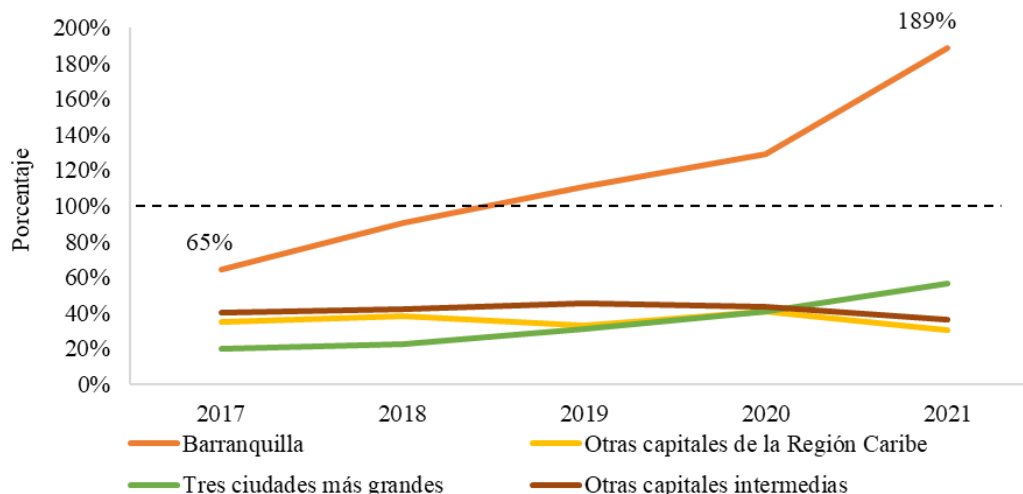
Gráfico 12. Deuda total por habitante en pesos constantes, 2017-2021



Fuente: Elaboración propia basado en datos de la CGR.

El “índice de sostenibilidad de la deuda” (endeudamiento como porcentaje del ingreso corriente) en este período tuvo un deterioro sin precedentes de acuerdo con datos de las operaciones efectivas de caja: pasó de 65% en 2017 a 189% en 2021 (Gráfico 13)⁷, lo que implica que la deuda total de Barranquilla casi que duplica sus ingresos corrientes. Más allá del valor del indicador, como lo plantea Quintanilla (2009), es la tendencia lo que refleja la sostenibilidad de la deuda. Este comportamiento puede volverse una bola de nieve que termine por comprometer los recursos de libre destinación de la ciudad en el mediano y largo plazo. Al utilizar un indicador de sostenibilidad más fuerte, como es la deuda como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación, se encuentra que este coeficiente se eleva del 59% en 2017 al 279% en 2021, reflejando un deterioro importante de la capacidad distrital para cubrir la totalidad de sus obligaciones financieras.

Gráfico 13. Deuda como porcentaje del ingreso corriente, 2017-2021



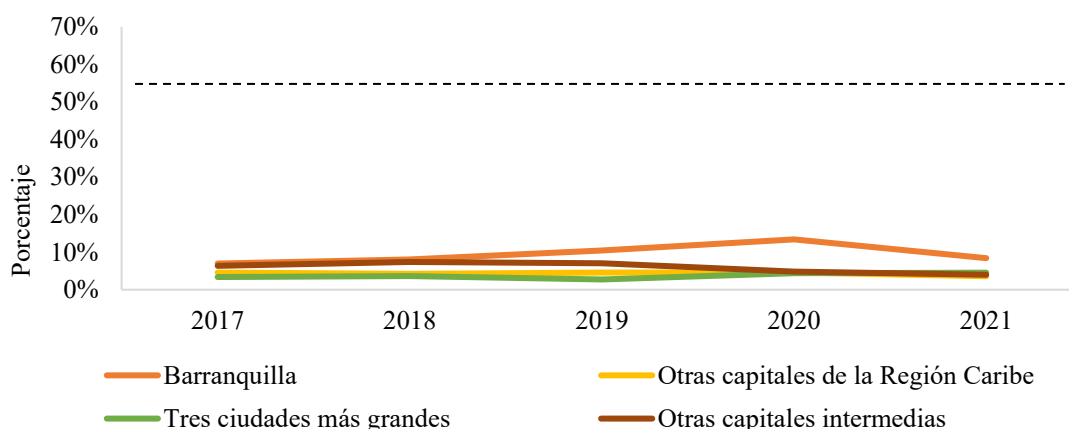
Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP y la CGR.

Por su parte, el llamado “índice de capacidad de pago” registra un deterioro menos marcado, pero con una tendencia creciente. Este índice, que corresponde a los intereses de la deuda como porcentaje del ahorro operacional, pasó del 7% en 2017 al 13,4% en 2020 (Gráfico 14). La significativa caída en 2021 fue posible por la refinanciación de la deuda mediante la emisión de bonos de deuda pública por 394.366 millones de pesos (Secretaría de Hacienda

⁷ La Ley 2155 de 2021 les permite a los entes territoriales tener un indicador de sostenibilidad de la deuda por encima del 100% siempre y cuando cuenten como mínimo con la segunda más alta calificación de riesgo para créditos internos, y autorización del Ministerio de Hacienda para crédito externo.

de Barranquilla, 2022). Según datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2032, el indicador de capacidad de pago repuntaría hasta llegar al 15% en 2022, mostrando la tendencia creciente de la carga que ejercen los intereses de la deuda sobre los ingresos corrientes de libre destinación. Teniendo en cuenta un indicador más estricto, como es el servicio de la deuda sobre estos ingresos, se encuentra que pasaron de representar el 16,7% en 2017 al 68,3% en 2020, para descender en 2021 al 26% gracias a la refinanciación mencionada. En otras palabras, el 68% del ahorro operacional de Barranquilla fue destinado al pago de servicio de la deuda en 2020, y solo el 32% pudo ser destinado para gastos de inversión en esa vigencia.

Gráfico 14. Intereses de la deuda como porcentaje del ahorro operacional, 2017-2021



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

Con base en los datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2032 (Secretaría de Hacienda de Barranquilla, 2022), es posible proyectar y evaluar los indicadores de sostenibilidad de la deuda de los próximos años. Suponiendo que se mantienen las tendencias de los ingresos y los gastos totales desde 2008, se observaría un déficit fiscal continuo que implicaría un incremento sostenido de la deuda (Gráfico 15). En este escenario, el servicio de la deuda pasaría de representar el 27,3% del ahorro operacional en 2022 al 72% en 2025 (Gráfico 16), lo que significaría una reducción importante en los recursos propios disponibles para gasto en inversión. Barranquilla se vería obligada a destinar el 72% del ahorro operacional al pago del servicio de la deuda, y tendría que reducir el coeficiente de gasto público con recursos propios de un 73% en 2022 a un 28% solo tres años después. Una situación similar ocurrió en 2020, cuando el servicio de la deuda alcanzó el 68% de los ingresos corrientes de libre

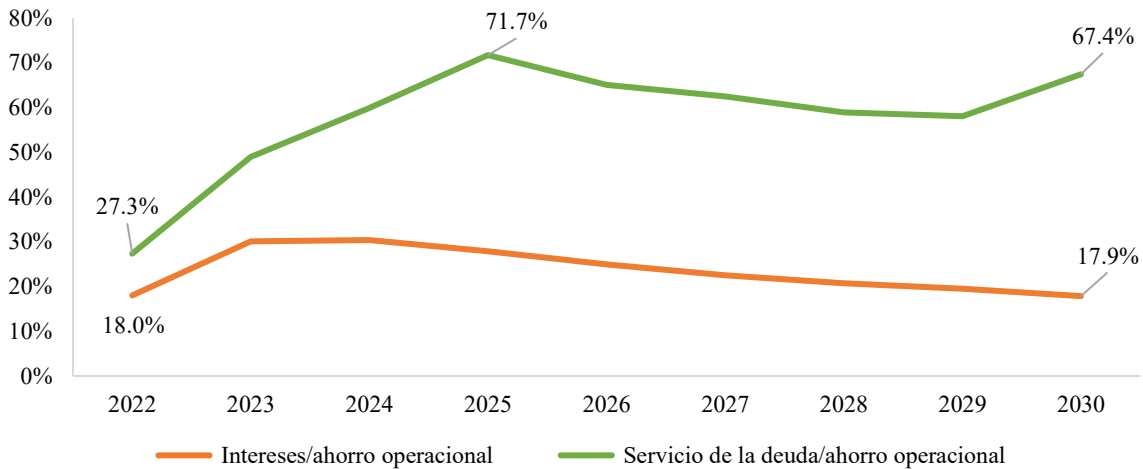
destinación. Como es improbable que pueda reducirse el gasto de inversión en los próximos años, lo más factible es que la ciudad se vea obligada a endeudarse más, poniendo en riesgo su sostenibilidad fiscal.

Gráfico 15. Proyección del déficit fiscal en 2023-2030 según la tendencia de 2008-2022



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

Gráfico 16. Proyección de indicadores de sostenibilidad de la deuda para 2023-2030



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP y la CGR.

Vale la pena considerar que el escenario anterior utiliza como referencia el período 2008-2022 que es un poco optimista, pues el déficit fiscal de Barranquilla tendió a aumentar en forma mucho más pronunciada entre 2015 y 2019, años anteriores a la pandemia. Si la ciudad mantuviera el mismo ritmo de ingresos y gastos totales que se presentó en este último período y los nuevos créditos se pagaran a una tasa implícita promedio del 6% anual a 15 años, el deterioro de los indicadores de sostenibilidad de la deuda sería mucho más marcado. Se pasaría de un 27% del ahorro operacional destinado al pago del servicio de la deuda en 2022 a un 106% en 2030, lo que significaría que el total del ahorro operacional se iría al pago de intereses más amortizaciones. Adicionalmente, el 36% del ahorro operacional se iría únicamente al pago de intereses de la deuda. Esto demuestra que el ritmo de aumento del gasto es insostenible, y es necesario un ajuste en el mediano plazo. Debe tenerse en cuenta que los ingresos propios con que cuenta la ciudad están cerca de su potencial de recaudación, de forma que es inevitable moderar el ritmo del gasto⁸.

Por último, se debe mencionar que en este análisis no se incluyen los riesgos provenientes de obligaciones y pasivos contingentes. De acuerdo con el Informe de Viabilidad Fiscal de 2021, las obligaciones contingentes reflejadas en la información financiera del sector descentralizado del Distrito llegaron a 245.977 millones de pesos, concentrados en un 99% en la empresa Transmetro S.A. Además, el Informe indica que, a 31 de diciembre de 2021, el Distrito reportó 6.271 procesos en su contra con pretensiones por 1,3 billones de pesos. Debido a que este valor se duplicó con relación al año anterior, el reporte concluye que los procesos legales se convierten en un factor de riesgo elevado para las finanzas distritales. Para enfrentarlo, se sugiere aprovisionar recursos económicos para el pago de aquellas contingencias que puedan configurarse como pasivos exigibles, fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial y determinar las causas del aumento de los procesos y las cuantías.

5. Conclusiones

Es innegable el avance de Barranquilla en materia de aumento de ingresos propios y ejecución de gasto público entre 2008 y 2021. La ciudad pasó de pertenecer el grupo de

⁸ Sobre este punto, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2032 se plantea un ajuste gradual del crecimiento real del gasto corriente que cambiaría la tendencia de los años recientes. El reto para la administración de la ciudad es lograr este ajuste sin que se afecte la capacidad de inversión futura.

menores ingresos y gastos fiscales por habitante entre 2000 y 2007 a ser la de mayor gasto por habitante entre las principales ciudades del país. Esto fue posible gracias a una serie de reformas institucionales que permitieron no solo recuperar la autonomía tributaria sino sentar las bases para un crecimiento acelerado de los ingresos propios, sobre todo de los ingresos no tributarios. Los cambios institucionales que consolidaron el nuevo modelo fiscal aportan muchas lecciones de manejo público a ciudades intermedias y grandes tanto en Colombia como en otros países. También es cierto que la continuidad en las políticas públicas y la profesionalización de la administración le han permitido a la ciudad llevar a cabo ambiciosos proyectos de mediano y largo plazo.

El buen crecimiento de los ingresos permitió sanear las finanzas públicas y cumplir con el acuerdo de restructuración de pasivos en 2017, así como mantener un ritmo de crecimiento de gastos por encima de las ciudades comparables. Las reformas institucionales que reforzaron la planeación, diseño y ejecución de proyectos le han permitido a Barranquilla ejecutar gastos por encima de sus ingresos, generando déficits fiscales continuos en los años posteriores a 2008. Dichos déficits han sido cubiertos principalmente con deuda, y han experimentado un crecimiento acelerado desde 2017, que pone en entredicho la sostenibilidad de este modelo de crecimiento de gasto.

El aumento vertiginoso del déficit desde 2017 se debe a que, mientras el crecimiento de los ingresos se debilitó, el gasto fiscal mantuvo una tendencia creciente, lo cual no es sostenible en el mediano plazo, considerando el contexto actual en el cual los ingresos tributarios propios parecen estar cerca de su potencial. El ejercicio de simulación y proyección, basado en datos de la Secretaría de Hacienda de Barranquilla, sugiere que la ciudad requerirá hacer un ajuste en el gasto fiscal o buscar alternativas de ingresos propios (por ejemplo, usar nuevamente la contribución de valorización, implementar el recaudo de plusvalía, la titularización de impuestos futuros – TIF o ingresos por multas de tránsito, peajes y estacionamientos), para evitar caer en una situación de insostenibilidad en el mediano plazo. Sería lamentable volver a una situación semejante a la que originó el acuerdo de restructuración de pasivos que logró cumplirse a cabalidad en 2017.

Referencias

Ayala-García, J., Granger-Castaño, C., y Melo-Becerra, L. (2022). “Dinámica de las reglas fiscales subnacionales y la nacional.” Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana Núm. 305, Banco de la República, Cartagena. <https://doi.org/10.32468/dtseru.305>

DNP (2017). “Metodología para el cálculo de las Operaciones Efectivas de Caja 2017”. Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal. Descargado 23 de abril de 2023 desde el siguiente enlace <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/FUT/Metodolog%C3%ADa%20C%C3%A1lculo%20de%20Operaciones%20Efectivas%20de%20Caja%20%202017.pdf>

Decreto 868 del 23 de diciembre de 2008. “Mediante el cual se adopta la estructura orgánica de la administración central de la alcaldía del distrito especial, industrial y portuario de barranquilla.” Barranquilla.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección de Apoyo Fiscal (MHCP – DAF) (2008 y 2021), *Informe de Viabilidad Fiscal – Distrito de Barranquilla*. Bogotá.

Montenegro, A. y C. Vargas (2001): “Distrito de Barranquilla: Situación financiera y recomendaciones” Fundesarrollo, Barranquilla.

Montenegro, A. y C. Vargas (1996): “La situación de las finanzas distritales” Cámara de Comercio de Barranquilla.

Otero, A. (2013). “Superando la crisis: las finanzas públicas de Barranquilla, 2000-2009”, en Cepeda-Emiliani, L. (Editora), *La economía de Barranquilla a comienzos del siglo XXI*, Banco de la República – Colección de Economía Regional, Cartagena. <https://doi.org/10.32468/Ebook.664-265-1>

Pérez-Valbuena, G.; Ricciulli-Marín, D.; Bonet-Morón, J.; Barrios, P. (2021). “Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, 297, Banco de la República, Cartagena. <https://doi.org/10.32468/dtseru.297>

Quintanilla, J. C. (2009). Sostenibilidad de las Finanzas en Gobiernos Subnacionales. *Trimestre fiscal*, 95, 29-75.

Reina, D.; Martínez, R.; Rodríguez, L. (2022). “El caso del programa Barrios a la Obra. Análisis del impulso de la participación ciudadana en escenarios de reducida legitimidad”, *Estudios de caso de docencia y consultoría*, No. 2, Edición digital, Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Bogotá. Descargado de https://gobierno.uniandes.edu.co/sites/default/files/books/ECDC/ECDC_2-1.pdf

Restrepo, A. (2021) Finanzas públicas de Barranquilla: Un caso de éxito de todos. En Gelvez, Luis A., y Riquer, D. “Casos de éxito de la administración pública”. Secretaría de Planeación Distrital de Barranquilla.

Rico, F.; Villanueva, A. (2011). “Perspectivas fiscales del Distrito de Barranquilla”. *Revista Panorama Económico*. Número 19: 113-134. Universidad de Cartagena.

Roca S., W. (2011) “La situación fiscal del Distrito de Barranquilla: logros incompletos”, *Revista de Economía del Caribe*, No. 8.

Sánchez, F.; Zenteno, J. (2011). “Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: El caso de Colombia”, Documentos CEDE, núm. 37, Universidad de los Andes.

Secretaría de Hacienda de Barranquilla (2022) Marco Fiscal de Mediano plazo 2023-2032.