

Contenido

1. Introducción	3
2. Avances en ejecución de ingresos	4
2.1. Fortalecimiento de los ingresos totales	4
2.2. Fortalecimiento de los recursos propios	5
2.3. Recuperación de los recursos de transferencias y recursos de cofinanciación.....	7
3. Logros en materia de racionalización del gasto e inversión	8
3.1. Gastos de funcionamiento	8
3.2. Logros en inversión	9
4. Sostenibilidad presupuestal y financiera	13
4.1. Logros en sostenibilidad presupuestal	13
4.2. Logros en materia financiera	15
4.3. Logros en control de los pasivos contingentes.....	17
5. Retos para la sostenibilidad de los logros alcanzados	18
5.1. Procurar la sostenibilidad de las entidades descentralizadas.	18
5.2. Procurar un nivel de endeudamiento futuro en el mediano plazo acorde con la capacidad de generación de ingresos y las inflexibilidades actuales.....	21
5.3. Realizar un análisis detallado de la capacidad de recaudo de los principales recursos y de alternativas de financiamiento de la inversión.	23
5.4. Fortalecimiento constante de la secretaría de defensa jurídica del Distrito y seguir provisionando recursos para el financiamiento del Fondo de Contingencias.	24
5.5. Continuar con el buen manejo de la deuda financiera y gestión de los ingresos para mantener buenos resultados en el Indicador de Desempeño Fiscal.....	25
Bibliografía.....	26

Lista de gráficos y tablas

Gráfico 1. Composición de los ingresos totales del Distrito de Barranquilla. Comparativo 2008 vs 2018. (Billones de pesos constantes de 2017).	4
---	---

Gráfico 2. Ingresos tributarios per cápita principales ciudades de Colombia, periodo 2008 - 2018. (Pesos constantes de 2017)..... 5

Gráfico 3. Transferencias nacionales de inversión per cápita. Comparativo principales ciudades, 2008 vs 2018. (Pesos constantes de 2017). 7

Gráfico 4. Gastos de funcionamiento neto e ingresos corrientes de libre destinación de acuerdo a Ley 617 de 2000. (Millones de pesos constantes de 2017). 8

Gráfico 5. Gasto de funcionamiento per cápita comparativo principales ciudades, 2008 - 2018. (Pesos constantes de 2017)..... 9

Gráfico 6. Inversión del Distrito de Barranquilla, 2008 - 2017. (Millones de pesos constantes de 2017). 10

Gráfico 7. Comparativo de estructura del gasto de inversión por sectores de destino, 2008 vs 2018 del Distrito de Barranquilla. (Millones de pesos constantes de 2017). 11

Gráfico 8. Comparativo de las fuentes de financiamiento de la Inversión del Distrito de Barranquilla, 2008 vs 2018. 12

Gráfico 9. Inversión per cápita comparativo principales ciudades, 2008 vs 2017. (Pesos constantes de 2017). 12

Gráfico 10. Balance corriente, 2008 - 2018. (Millones de pesos constantes de 2017)..... 13

Gráfico 12. Saldo de deuda financiera, pago de obligaciones y sostenibilidad de la deuda, 2008 - 2018. (Millones de pesos constantes de 2017). 16

Gráfico 13. Perfil de pago de la deuda con bancos y nación e indicadores de Ley 358 proyectados en el periodo 2019 - 2028. (Miles de millones de pesos constantes de 2017). 17

Tabla 1. Balance presupuestal, 2008 - 2018. (Millones de pesos constantes de 2017).... 14

Tabla 2. Inflexibilidades proyectadas en el presupuesto aprobado para la vigencia 2019 del Distrito de Barranquilla. (Millones de pesos corrientes)..... 19

Tabla 3. Fuentes de ingresos que respalda cupo de endeudamiento. Periodo 2016-2035. (Millones de pesos corrientes). 21

Tabla 4. Escenario de endeudamiento del Distrito de Barranquilla y estimación de cupo de endeudamiento de acuerdo a cifras del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 - 2028. (Millones de pesos corrientes) 22

Tabla 5. Demandas instauradas en contra del Distrito, 2012 - 2018. 24

1. Introducción

Durante finales del siglo XX e inicios de este siglo Barranquilla presentaba una situación fiscal compleja, con una baja capacidad de recaudo de ingresos tributarios, altos compromisos de deuda financiera, pensional y de entidades descentralizadas, altos pasivos contingentes y una baja inversión por habitante.

A partir de 2008 se inició una senda de recuperación de la institucionalidad, de la soberanía tributaria, se logró el saneamiento financiero, cumplimiento del acuerdo de reestructuración de pasivos, recuperación de la capacidad de ahorro y de inversión. Estos esfuerzos desembocaron en logros importantes en materia de gestión pública y fiscal en los últimos 10 años reconocidos a nivel nacional. Como lo fue duplicar en términos reales el recaudo de los ingresos propios, casi triplicar la inversión pública y posicionarse desde el año 2016 como la primera ciudad con mayor inversión por habitante entre las principales ciudades del país. Al mismo tiempo en el año 2018 el Distrito logró finalizar con éxito el acuerdo de reestructuración de pasivos luego de cumplir con las obligaciones suscritas.

En el mediano plazo existen unos retos importantes en términos de sostenibilidad financiera dado que para poder alcanzar el ritmo de inversión reciente, particularmente en proyectos de infraestructura como canalización de arroyos, parques, infraestructura de salud, educativa y vías, fue necesario en parte recurrir al endeudamiento financiero. En la actualidad de acuerdo al marco fiscal de mediano plazo 2018 – 2027 el indicador de sostenibilidad de deuda financiera regido por la Ley 358 de 1997, que no es más que la participación del saldo de la deuda financiera con los bancos y la nación sobre los ingresos corrientes, alcanza a representar el 78,6%, muy cercano al límite máximo de 80% dispuesto por dicha ley. Si bien el Distrito cumple con todos los indicadores de ley de solvencia y sostenibilidad en la actualidad y a futuro de acuerdo a las proyecciones hasta el 2027, tiene el reto de financiar la inversión de los próximos periodos de gobierno, teniendo en cuenta que la deuda con los bancos y nación tiene un plazo máximo de pago hasta el año 2025 y cuyos periodos de pago de intereses y amortización de capital más exigentes sucederán en el próximo periodo de gobierno.

Adicionalmente el Distrito a través de entidades descentralizadas como la Agencia Distrital de Infraestructura (ADI), posee unas obligaciones de crédito que fueron destinadas a los proyectos de canalización de arroyos reciente donde los recursos de respaldo es un porcentaje del impuesto predial, sistema general de participaciones de agua potable y saneamiento básico y cuyo periodo máximo de pago va hasta el año 2035, lo que incide en los recursos disponibles para inversión y funcionamiento de la administración central.

El siguiente documento tiene el propósito de exponer los logros alcanzados en materia de gestión de ingresos, de inversión y de manejo de la deuda, así como también exponer los retos que tiene el Distrito para seguir garantizando la sostenibilidad y un grado de inversión pública acorde con el ritmo de generación de ingresos en el futuro próximo.

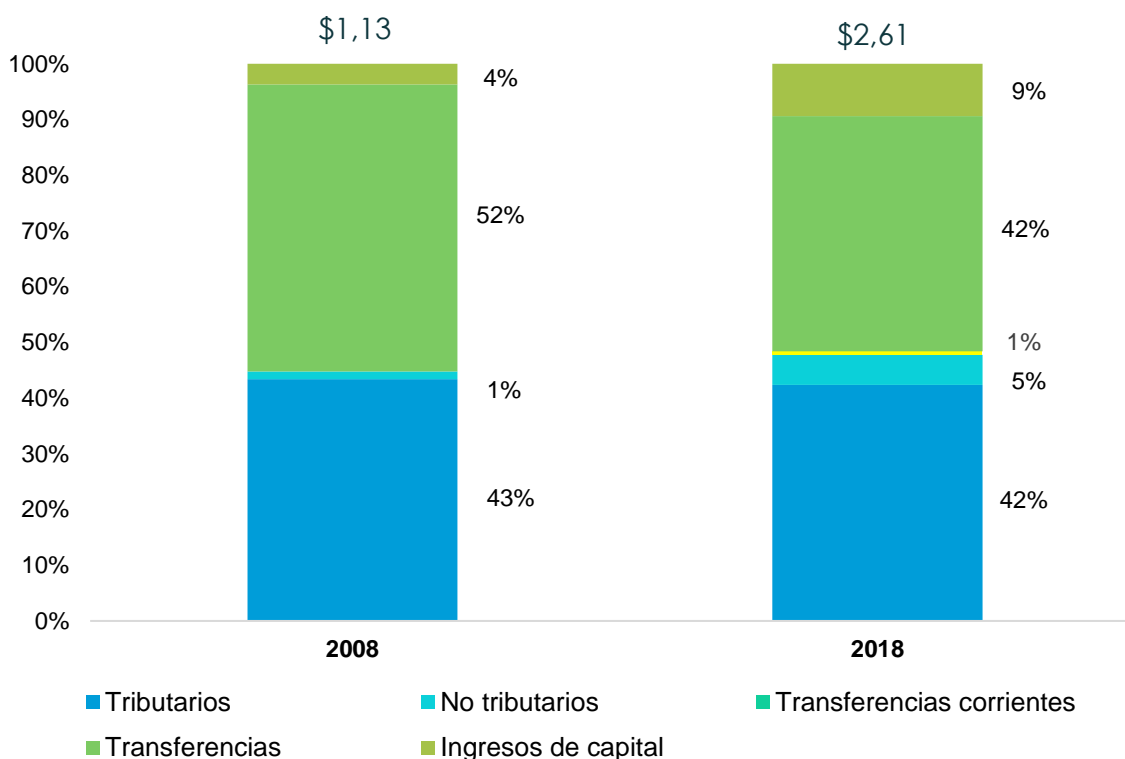
2. Avances en ejecución de ingresos

2.1. Fortalecimiento de los ingresos totales

En los últimos 10 años¹ los ingresos totales del Distrito de Barranquilla crecieron 131% en términos reales y lograron en términos per cápita cerrar las brechas con el resto de ciudades capitales del país. Los ingresos que presentaron un mayor dinamismo y que más contribuyeron al crecimiento fueron las transferencias de inversión y los ingresos tributarios. El periodo 2008 – 2012 fue el de mayor dinamismo, con un crecimiento promedio anual de 13%, mientras que el segundo quinquenio fue de un solo dígito (6%).

Al mismo tiempo se presentó una reconfiguración de la composición de los ingresos, donde los recursos propios, ingresos tributarios y no tributarios y los ingresos de capital, se volvieron más relevantes. En este sentido por ejemplo desde 2008 estos recursos pasaron de representar el 48% al 57% en 2018, respecto a los ingresos totales.

Gráfico 1. Composición de los ingresos totales del Distrito de Barranquilla. Comparativo 2008 vs 2018. (Billones de pesos constantes de 2017)



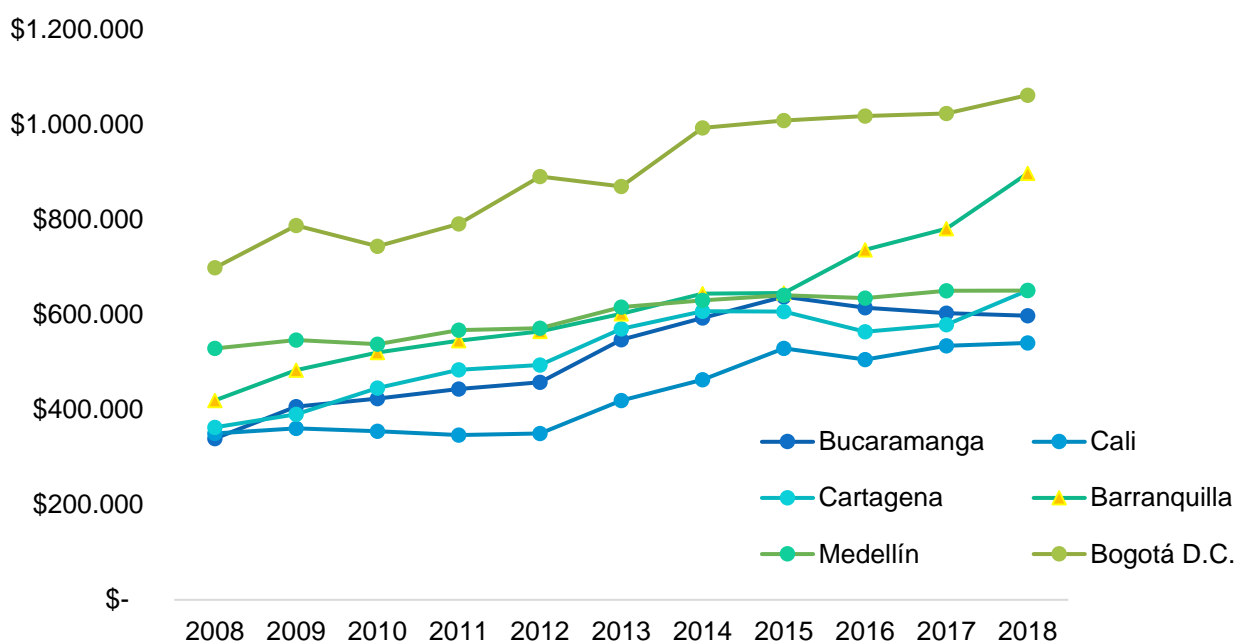
Fuente: Ejecuciones presupuestales, DNP. Elaboración Fundesarrollo.

¹ Los últimos 10 años se refiere al periodo 2008 – 2018.

2.2. Fortalecimiento de los recursos propios

En materia tributaria, Barranquilla logró duplicar el recaudo total en el periodo con un monto de \$1,1 billón de pesos, lo que permitió que al finalizar el año 2018 se posicionara como la ciudad con el segundo mayor recaudo per cápita después de Bogotá, consolidando la tendencia presentada a partir del año 2016. El impuesto que más contribuyó al mayor dinamismo en los últimos dos años fue el predial, con una tasa de crecimiento promedio anual de 12% luego de estar su recaudo casi estancado en 2015.

Gráfico 2. Ingresos tributarios per cápita principales ciudades de Colombia, periodo 2008 - 2018. (Pesos constantes de 2017)



Fuente: Ejecuciones presupuestales, DNP. Proyecciones poblacionales, DANE.
Elaboración Fundesarrollo.

En cuanto a la complejidad tributaria de acuerdo al número de impuestos recaudados, Barranquilla se encuentra en la primera posición junto a Cali con respecto a las principales ciudades del país, con 16 impuestos recaudados en el año 2018. La ciudad que menor número de tributos cobró, fue Cartagena con 13 impuestos recaudados. No se incluye Bogotá debido a que posee bajo su responsabilidad el recaudo de impuestos del orden departamental.

Por su parte la composición de los impuestos muestra tres tendencias a resaltar a lo largo de la última década. El impuesto predial incrementó su relevancia en el total del recaudo tributario, pasando de 23% en 2008 a 31% en 2018. Esto puede estar explicado por las tres actualizaciones catastrales realizadas en 2008 y aplicada en 2009, otra realizada entre

2012 y 2013 y aplicada en 2014 y la última realizada parcialmente en 2017 y aplicada en 2018 que permitieron actualizar los valores catastrales y así elevar la base gravable sobre la cual se aplica la tarifa.

De hecho al comparar el valor del avalúo total entre 2009 y 2018, se tiene que hubo un incremento en términos reales del 64% en su valor y un incremento de 16% en el número de predios, pasando en 2008 de un avalúo total de \$26 billones de pesos constantes de 2017, a \$42,3 billones en 2017 y de 304.541 predios a 352.751 predios en 2018. Al mismo tiempo en los últimos dos años la administración ha implementado procesos de cobro coactivo como el embargo directo a las cuentas de ahorros y corrientes de los contribuyentes morosos de la misma vigencia de cobro.

A lo anterior, se suma la asunción de la competencia catastral adquirida por el distrito desde el año 2017, donde se responsabiliza de la actualización, formación y conservación catastral del municipio, competencia que anteriormente era ejecutada por el Instituto Colombiano Agustín Codazzi. En Colombia sólo otras tres ciudades y un departamento en el país tienen descentralizada esta competencia, las cuales son: Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia. Tal delegación proyecta procesos de actualización más frecuentes que habilitarían al Distrito a aumentar sus ingresos por este concepto tributario.

Por su parte el segundo aspecto a destacar es que el valor del recaudo de las estampillas incrementó su participación, pasando de 7% en 2008 a 11% en 2018, respecto a los ingresos tributarios. Asimismo los otros impuestos incrementaron su participación en 5 puntos porcentuales llegando a representar el 16% del total de ingresos tributarios. De este último rubro se destaca el cobro del impuesto a la telefonía iniciado desde el 2016 y reglamentado por el acuerdo 0019 de 2015 del Concejo del Distrito. Estos recursos con destinación específica son dirigidos en un 90% al sector deporte y para el desarrollo de actividades de cultura, conservación y mejoramiento de parques, espacio público y arborización. El 10% restante es dirigido para el pago de las pensiones de los trabajadores de la antigua y liquidada empresa distrital de teléfonos de la ciudad. Otras 3 ciudades principales recaudan dicho impuesto; Cali, Cartagena y Medellín. En total entre los años 2016 y 2017 en el Distrito se han recaudado \$25.812 millones de pesos.

En cuanto a los ingresos no tributarios, un aspecto a destacar en los últimos 10 años es que se recuperó la capacidad de gestión de cobro de ingresos relacionados con las actividades sancionatorias y de vigilancia, como lo son los rubros de tasas y derechos y multas y sanciones. Estos dos rubros registraron un crecimiento promedio anual de 53% y 14% respectivamente.

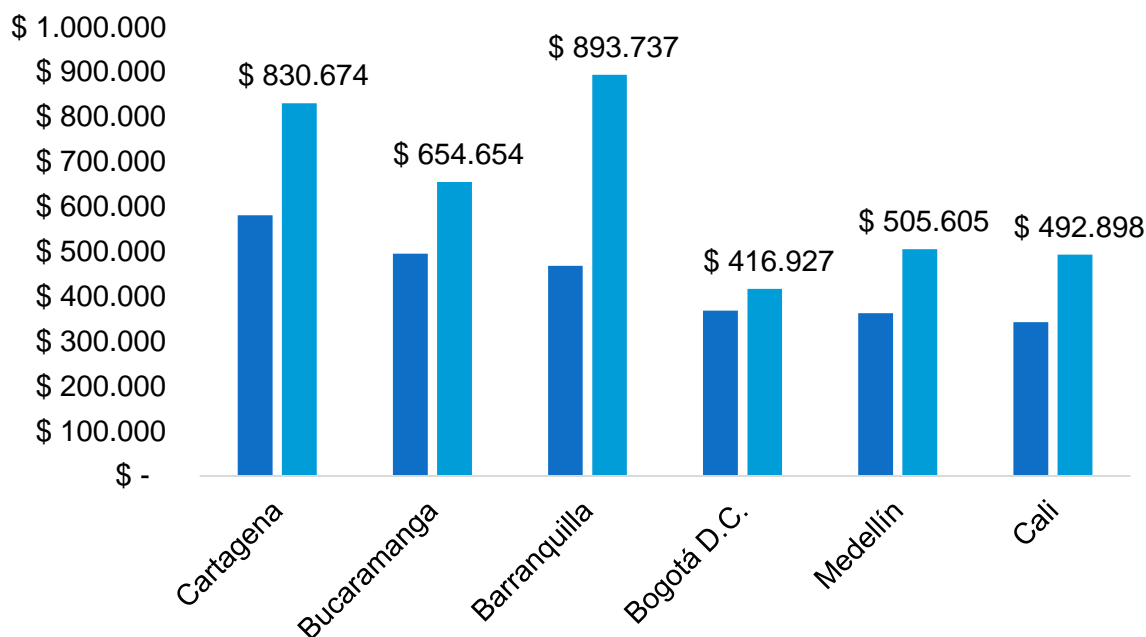
Los ingresos no tributarios totales presentaron un crecimiento promedio anual de 25% dado el crecimiento de los dos rubros anteriores y la recuperación de los recursos en mora de la contribución por valorización I aplicada en 2005 y el cobro de contribución por valorización II aplicado en el año 2012. Lo que demostró que para el caso del cobro de los saldos en mora, se logró un esfuerzo y capacidad administrativa para la recuperación de cartera y en

la segunda, adicionalmente a lo anterior una recuperación de la confianza por parte de los contribuyentes.

2.3. Recuperación de los recursos de transferencias y recursos de cofinanciación

En el periodo 2008 – 2012 el Distrito realizó un esfuerzo importante en la recuperación de las transferencias de la nación por medio de la organización de cada una de las secretarías involucradas para la identificación de beneficiarios y ampliación de las bases de atención de los servicios como salud y educación por la creación de mayor capacidad instalada de atención debido a la construcción de nueva infraestructura. Esto permitió que en la década las transferencias crecieran 101% en términos reales y se cerraran las brechas con las principales ciudades del país en términos de transferencias de inversión per cápita. De hecho en este indicador Barranquilla fue la que presentó un mayor crecimiento en el periodo con una variación de 91%.

Gráfico 3. Transferencias nacionales de inversión per cápita. Comparativo principales ciudades, 2008 vs 2018. (Pesos constantes de 2017)



Fuente: Ejecuciones presupuestales, DNP. Proyecciones poblacionales, DANE.
Elaboración Fundesarrollo.

Los ingresos de capital, constituidos por los rubros de cofinanciación, regalías, rendimientos financieros, recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales (FONPET) y otros recursos de capital, experimentaron un crecimiento promedio real anual de 19% donde los recursos de cofinanciación fueron los que más contribuyeron a este crecimiento. En los 10 años, el Distrito recibió alrededor de \$1,04 billones de pesos

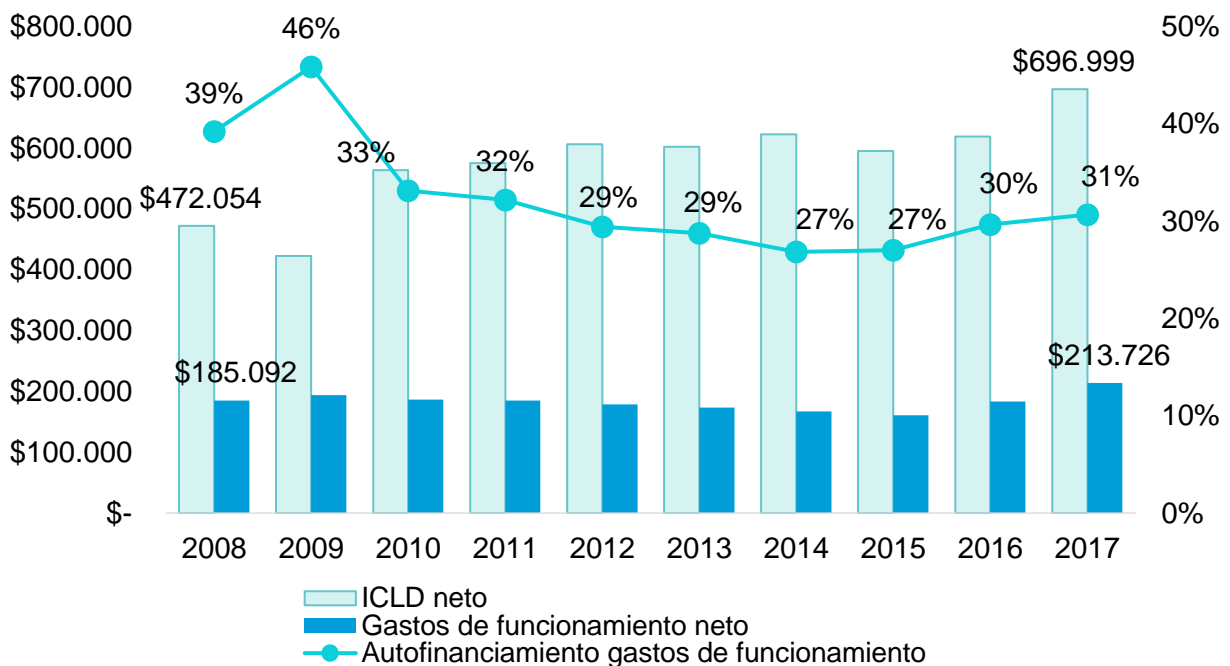
equivalentes al 5% del total de los ingresos del periodo, siendo más representativos en los últimos cinco años. La consecución de estos recursos se logró gracias a la gestión realizada en los niveles de gobierno nacional respaldada por una recuperación de la confianza en la administración pública local.

3. Logros en materia de racionalización del gasto e inversión

3.1. Gastos de funcionamiento

Dado los compromisos de racionalización del gasto adquiridos con el acuerdo de reestructuración de pasivos, el Distrito mantuvo a lo largo de los 10 últimos años una racionalización de los gastos de funcionamiento, los cuales crecieron a una tasa anual promedio de 9%, un punto porcentual menos que los ingresos corrientes. Asimismo el indicador de racionalización de los gastos de funcionamiento presentó una tendencia a la baja a partir del año 2008 iniciando en 39,2% hasta el año 2015. En los últimos cuatro años se ha incrementado levemente hasta alcanzar un porcentaje de 30,7% en 2017 de acuerdo al último dato disponible.

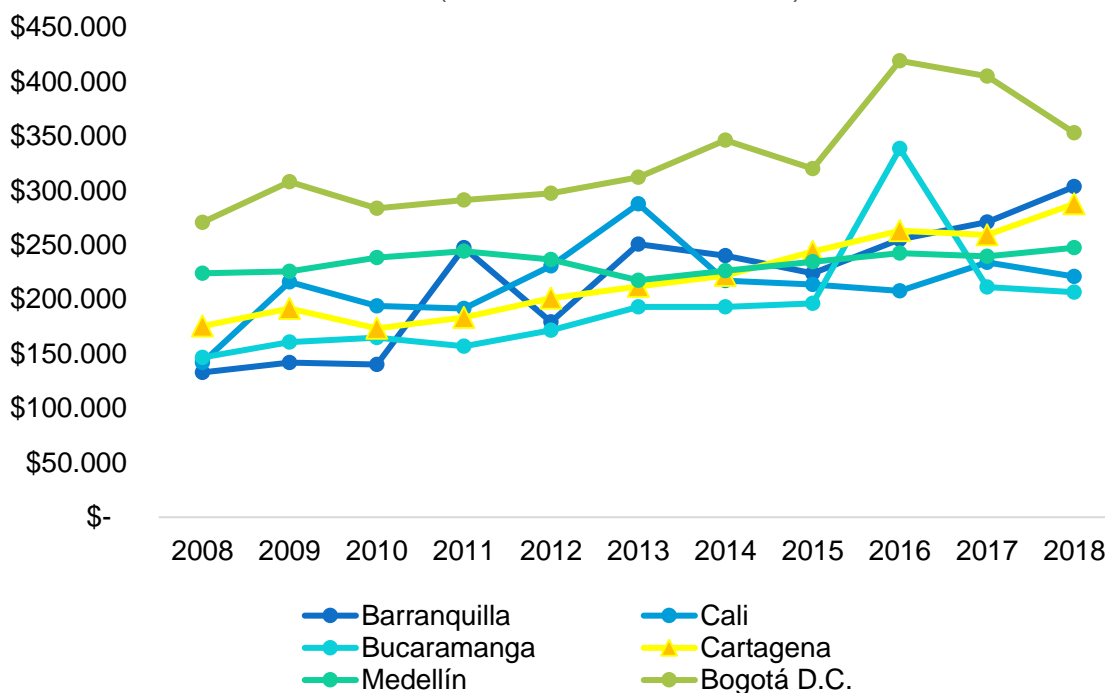
Gráfico 4. Gastos de funcionamiento neto e ingresos corrientes de libre destinación de acuerdo con la Ley 617 de 2000. (Millones de pesos constantes de 2017)



Fuente: Certificaciones de Ley 617 de 2000, Contraloría General de la República.
Elaboración Fundesarrollo. Elaboración Fundesarrollo.

La estructura de los gastos de funcionamiento se mantuvo a lo largo del periodo, siendo las transferencias a las entidades de control y descentralizadas las más representativas con una participación de 45% en el 2018. Por su parte en el mismo año los servicios personales, donde se incluyen los gastos de personal de la administración central y los honorarios, presentaron una participación de 40% y las transferencias de 15%.

Gráfico 5. Gasto de funcionamiento per cápita comparativo principales ciudades, 2008 - 2018. (Pesos constantes de 2017).



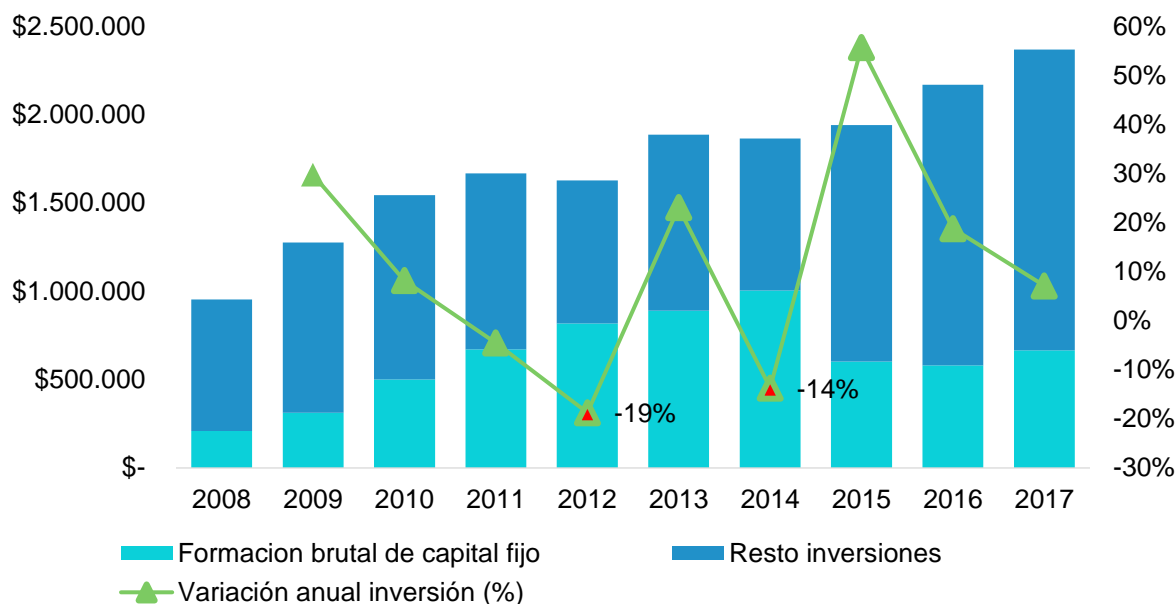
Fuente: Ejecuciones presupuestales, DNP. Proyecciones poblacionales, DANE. Elaboración Fundesarrollo.

Al comparar la dinámica de los gastos de funcionamiento con el resto de las principales ciudades del país, los gastos de funcionamiento de Barranquilla fueron los que más crecieron, con una variación total de 140%, la segunda con mayor variación fue Cartagena con 84%. En este sentido, de acuerdo al indicador de gastos de funcionamiento per cápita, Barranquilla pasó de ser la última ciudad en 2008 a ser la segunda después de Bogotá pero muy cercano al registro del resto de ciudades principales.

3.2. Logros en inversión

En los últimos 10 años se logró más que duplicar en términos reales la ejecución de la inversión. El mayor crecimiento se presentó en el quinquenio 2008 – 2012 donde el crecimiento promedio real anual alcanzó una cifra de 2 dígitos (14%).

Gráfico 6. Inversión del Distrito de Barranquilla, 2008 - 2017. (Millones de pesos constantes de 2017).

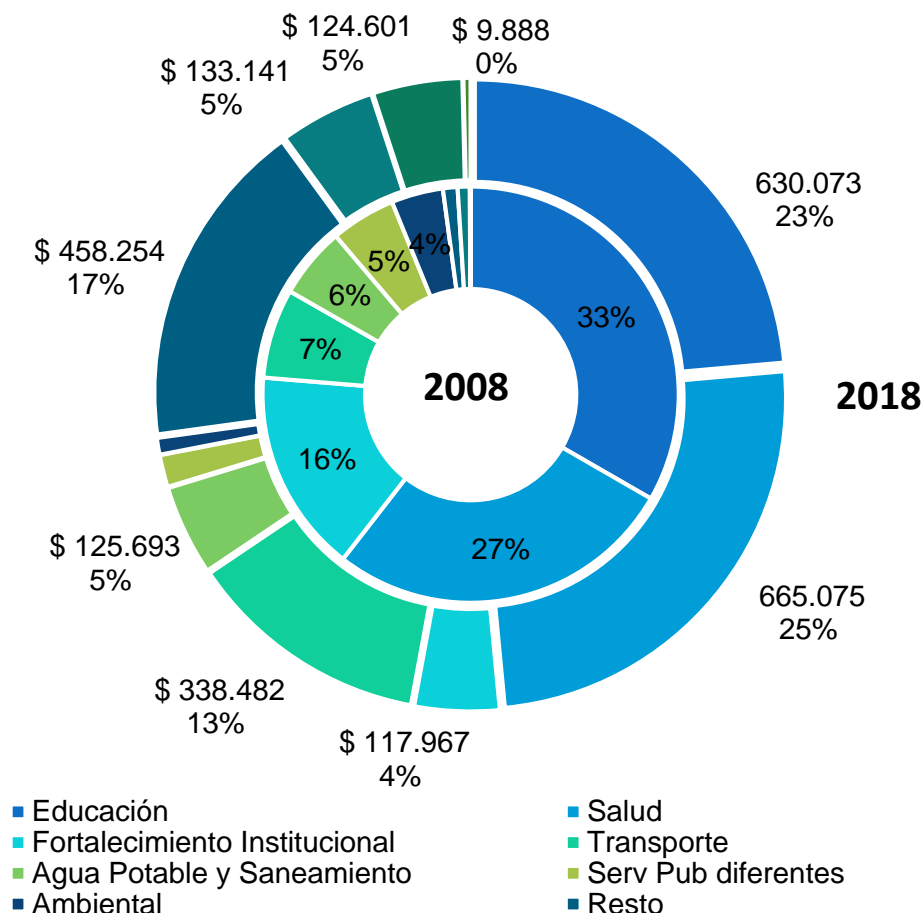


Fuente: Ejecuciones presupuestales, DNP. Elaboración Fundesarrollo.

De acuerdo a las ejecuciones presupuestales calculadas por el DNP, en el periodo 2008 – 2017 en total el Distrito logró invertir \$6,26 billones de pesos en infraestructura, siendo el año 2014 el de mayor inversión. Si bien la inversión total experimentó su mayor tasa de crecimiento en el periodo 2008 – 2011, la inversión en infraestructura creció de manera sostenida desde el año 2008 a 2014 presentando una tasa de crecimiento real anual promedio de 30%.

Gracias a la mayor disponibilidad de recursos propios, recursos de cofinanciación y parte recursos del sistema financiero se logró diversificar los sectores de inversión, ampliando el espectro más allá de los sectores financiados por las transferencias de la nación, es decir salud, educación y agua potable y saneamiento básico. En el 2008, el 66% de los recursos se invertían en estos 3 sectores, mientras que en el 2018 se invirtió tan solo el 53%.

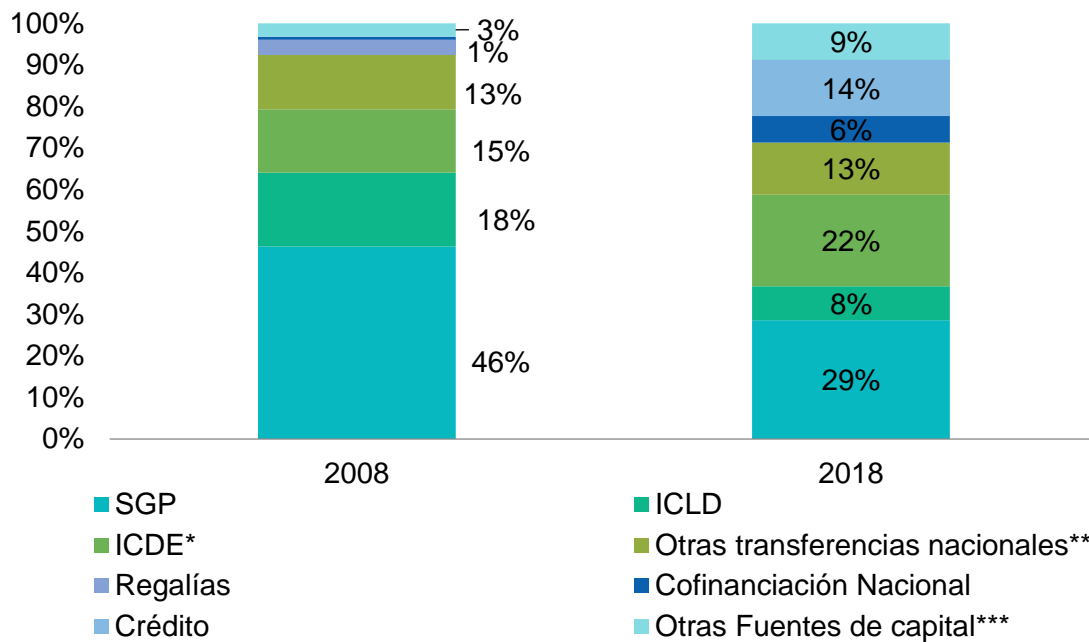
Gráfico 7. Comparativo de estructura del gasto de inversión por sectores de destino, 2008 vs 2018 del Distrito de Barranquilla. (Millones de pesos constantes de 2017).



Fuente: Formato único territorial de gastos de inversión, Contaduría General de la Nación. Elaboración Fundesarrollo.

En cuanto a las fuentes de financiamiento de la inversión, también hubo un cambio relevante en el sentido que el Distrito ha recurrido a otras fuentes de capital como lo son los recursos de cofinanciación nacional y recursos del crédito, estos últimos más utilizados en años recientes dado que en los primeros años del periodo se amortizó un monto importante de la deuda financiera y se obtuvieron mayores recursos propios. Al mismo tiempo se diversificaron las fuentes de financiamiento.

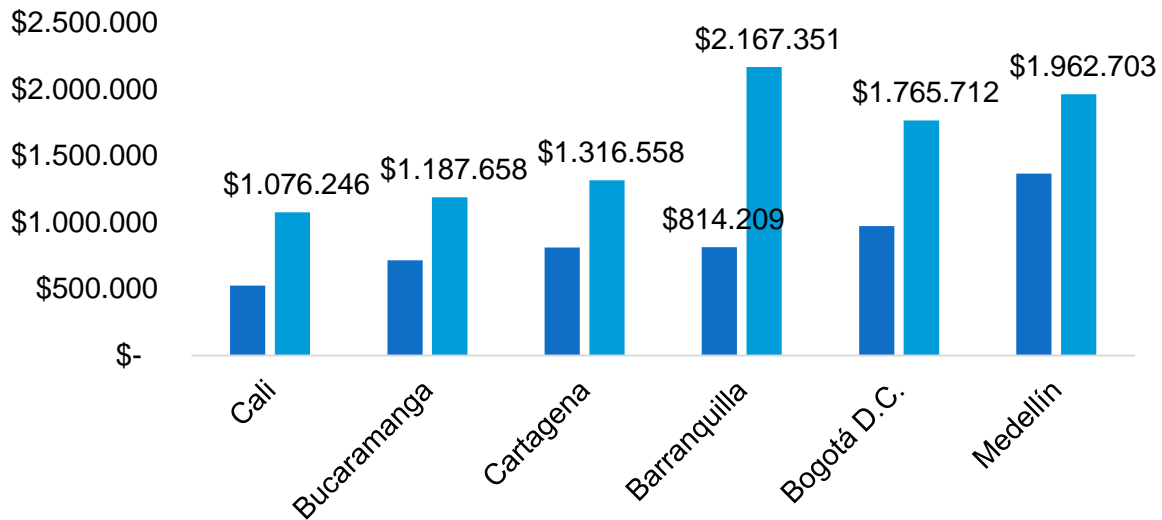
Gráfico 8. Comparativo de las fuentes de financiamiento de la Inversión del Distrito de Barranquilla, 2008 vs 2018.



Fuente: Formato único territorial de gastos de inversión, Contaduría General de la Nación.
Elaboración Fundesarrollo.

Dado lo logrado en términos del mejoramiento en la capacidad de inversión del Distrito, se logró cerrar las brechas de inversión per cápita con la capital del país que a principios del siglo XXI se ubicaba como la ciudad con mayor inversión por habitante dentro de las 6 principales ciudades. A manera de ejemplo, en el año 2000, Barranquilla invertía la mitad de lo que invertía Bogotá por persona, en el año 2008 donde ya se había podido realizar unos ajustes de la gestión fiscal del Distrito, se logró invertir el 84% y en el 2018 Barranquilla la superó invirtiendo 23% más.

Gráfico 9. Inversión per cápita comparativo principales ciudades, 2008 vs 2017. (Pesos constantes de 2017)



Fuente: Ejecuciones presupuestales, DNP. Elaboración Fundesarrollo.

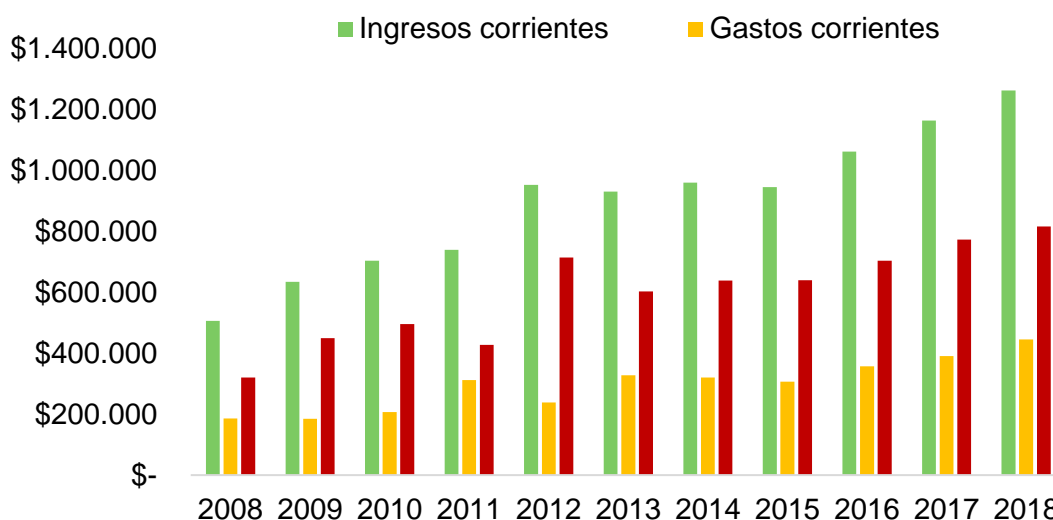
Es válido aclarar que la tendencia de incrementar la inversión por persona en la última década no solo se presentó en Barranquilla, sino que también ocurrió en el resto de las principales ciudades diferentes a Bogotá, siendo la más destacada Cali, que en 2018 registró una inversión por habitante 2,05 veces mayor que la registrada en el año 2008. Sin embargo Barranquilla fue la que más logró superar el registro de 2008, con una inversión per cápita 2,7 veces mayor, lo que le permitió superar a ciudades como Bogotá, que posee ingresos del orden departamental y Medellín, que posee los recursos de las utilidades de las Empresas Públicas de Medellín y alejarse de ciudades como Cali, Cartagena y Bucaramanga.

4. Sostenibilidad presupuestal y financiera

4.1. Logros en sostenibilidad presupuestal

En materia presupuestal, teniendo en cuenta el balance corriente, es decir la diferencia resultante entre los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y el pago de los intereses de deuda financiera, el Distrito logró generar a lo largo del periodo un ahorro corriente, el cual mostró un mayor crecimiento en el periodo 2013 – 2018, asociado a la reestructuración de créditos realizada la cual permitió liberar recursos propios, y así duplicar el ahorro corriente.

Gráfico 10. Balance corriente, 2008 - 2018. (Millones de pesos constantes de 2017)



Fuente: Formato único territorial de gastos de inversión, Contaduría General de la Nación. Elaboración Fundesarrollo.

Al tener en cuenta ya el balance presupuestal total, en los últimos años se refleja la necesidad de recurrir a recursos financieros para poder apalancar los gastos de inversión, dado que el déficit por encima de la línea, es decir el balance sin tener en cuenta los recursos del crédito, recursos del balance y venta de activos, se ha incrementado en los últimos años. Sin embargo en los últimos cinco años ha logrado sostener un balance final presupuestal positivo.

Tabla 1. Balance presupuestal, 2008 - 2018. (Millones de pesos constantes de 2017).

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
1. Ingresos totales	\$ 1.131.973	\$ 1.404.914	\$ 1.562.399	\$ 1.737.334	\$ 1.856.686
2. Gastos totales	\$ 1.139.583	\$ 1.462.220	\$ 1.751.984	\$ 1.979.599	\$ 1.866.159
3. Balance por encima de la línea	\$ (7.611)	\$ (57.307)	\$ (189.584)	\$ (242.265)	\$ (9.473)
4. Recursos del crédito neto (desembolsos - amortizaciones)	\$ (31.757)	\$ 136.129	\$ (57.567)	\$ 57.238	\$ (61.175)
5. Recursos del balance y venta de activos	\$ 40.575	\$ 30.593	\$ 129.475	\$ 122.877	\$ 105.930
6. Balance final total	\$ 1.208	\$ 109.416	\$ (117.677)	\$ (62.150)	\$ 35.281

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Ingresos totales	\$ 1.916.937	\$ 2.070.003	\$ 2.091.742	\$ 2.297.287	\$ 2.487.146	\$ 2.611.142
2. Gastos totales	\$ 2.214.813	\$ 2.185.558	\$ 2.247.731	\$ 2.527.819	\$ 2.760.268	\$ 3.117.310
3. Balance por encima de la línea	\$ (297.876)	\$ (115.555)	\$ (155.989)	\$ (230.532)	\$ (273.122)	\$(506.168)
4. Recursos del crédito neto (desembolsos - amortizaciones)	\$ 38.603	\$ 38.720	\$ 62.973	\$ 169.556	\$ 89.395	\$ 414.536
5. Recursos del balance y venta de activos	\$ 249.605	\$ 110.062	\$ 101.891	\$ 74.189	\$ 186.654	\$ 167.259
6. Balance final total	\$ (9.668)	\$ 33.227	\$ 8.875	\$ 13.214	\$ 2.926	\$ 75.627

Fuente: Formato único territorial de gastos de inversión, Contaduría General de la Nación.
Elaboración Fundesarrollo.

4.2. Logros en materia financiera

El Distrito gracias al cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Acuerdo de Reestructuración de pasivos, en el año 2010 la Dirección de Apoyo Financiero del Ministerio de Hacienda y Crédito Público le dio luz verde para contraer nuevos créditos con entidades financieras, las cuales tenían los mayores periodos de amortización en los años 2012 – 2014. En 2013, se decide refinanciar para suavizar el perfil de pagos y así liberar recursos propios para dirigirlos a gastos de inversión. A partir de 2013, el Distrito ha recurrido al sistema financiero de manera sostenida para poder dirigir estos recursos a gastos de inversión.

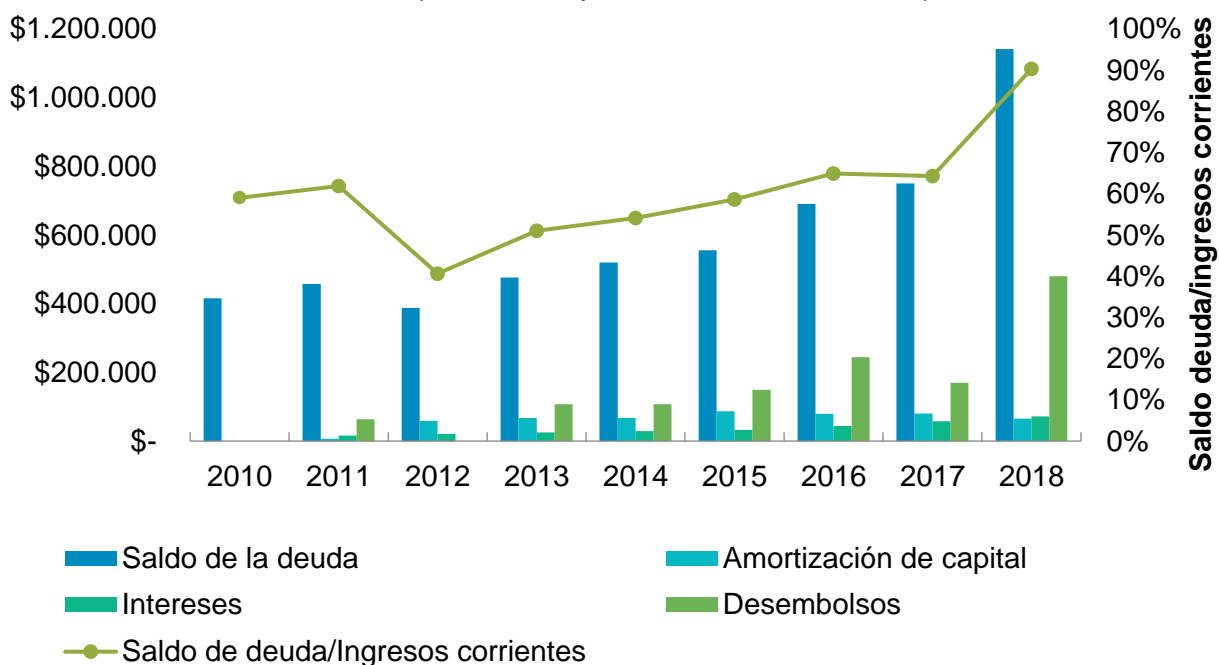
Si bien la adquisición de nueva deuda ha cumplido con los indicadores de sostenibilidad de la deuda de la Ley 358, se ha venido incrementando la participación del saldo de la deuda sobre el total de ingresos corrientes, lo que indica que cada vez más se reduce la posibilidad de adquisición de nuevos créditos. A corte de 2010 el saldo de la deuda financiera representaba el 59% de los ingresos corrientes, mientras que en 2018 representó el 90%. De acuerdo al presupuesto aprobado para la vigencia 2018, el Distrito tenía planeado adquirir \$226.070 millones de pesos adicionales con la banca privada y se adquirió un crédito por \$495.000 millones de pesos, el doble de lo presupuestado.

De acuerdo al marco fiscal de mediano plazo 2018 – 2027 del Distrito de Barranquilla, se proyecta que a corte de 2018, el indicador de sostenibilidad financiera de acuerdo a la Ley 358 de 1997 alcance un valor de 78,8% y en 2019 de 79,9%, muy cercano al valor de 80% máximo establecido por la Ley. Por su parte el indicador de solvencia, que es la participación del pago de intereses sobre el ahorro corriente de acuerdo a los parámetros de la Ley, se tiene proyectado que en los próximos dos años alcance el 10% y 11%

respectivamente, lejos del límite de ley de 40%. Posteriormente al revisar las mismas cifras en el marco fiscal de mediano plazo 2019 – 2028, se proyecta un indicador de sostenibilidad un poco más bajo pero aún cercano al límite con una cifra de 77,1% y para el año 2020 se estima un indicador de 79,7%.

Es decir que en el corto plazo el mayor riesgo se encuentra en que hay una reducción en el margen de maniobra para adquirir montos de créditos considerables para seguir financiando la inversión a menos que se realice un refinanciamiento del perfil de pagos y se logre una mayor consecución de recursos corrientes que permitan reducir el indicador de endeudamiento.-

Gráfico 11. Saldo de deuda financiera, pago de obligaciones y sostenibilidad de la deuda, 2008 - 2018. (Millones de pesos constantes de 2017)



Fuente: Formato único territorial de gastos de inversión, Contaduría General de la Nación. Elaboración Fundesarrollo.

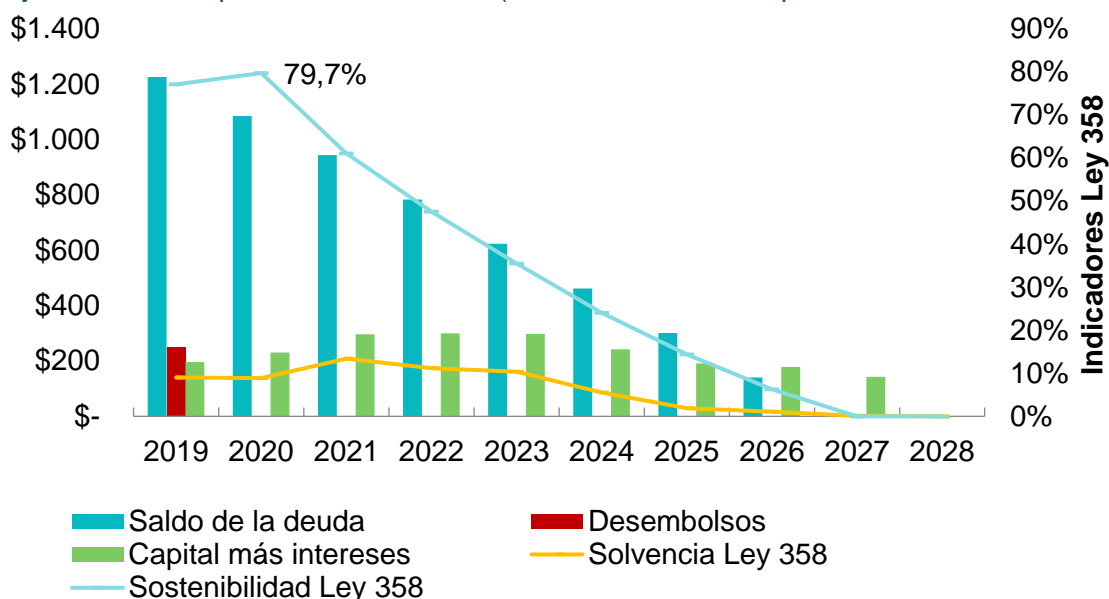
De acuerdo al marco fiscal de mediano plazo, la deuda financiera tiene promedio un periodo de amortización con un plazo total de 8 años, es decir hasta el año 2028, con tres años de gracia a capital y un costo financiero promedio de DTF más 3%. En el gráfico a continuación se muestra el perfil de pagos de la deuda previsto por el marco fiscal de mediano plazo, en donde los mayores periodos de amortización de capital y pago de intereses ocurren en el periodo 2021 – 2023.

Cabe resaltar que en el 2020 el indicador de sostenibilidad de la deuda se proyecta muy cercano al límite de 80%, debido principalmente a que en ese año el Distrito proyecta un incremento del monto de las inflexibilidades propias y vigencias futuras, las cuales entre el

año 2019 y 2020 se incrementarán en 250% con respecto al 2019. No se especifica en el marco fiscal a qué corresponde este incremento.

De acuerdo al plan financiero expuesto en el marco fiscal de mediano plazo de acuerdo al cupo de endeudamiento autorizado, los recursos de créditos adquiridos y por adquirir en el periodo 2016 – 2019 se destinarían en gran medida a financiar infraestructura como la construcción de la Avenida del Río, infraestructura educativa, Plan Vial, Juegos Centroamericanos, entre otros. En total se proyectaba adquirir \$1,09 billones de pesos. De acuerdo a las cifras disponibles reportadas a la Contaduría General de la Nación entre 2016 y 2017 se adquirieron créditos por un valor de \$405.000 millones de pesos.

Gráfico 12. Perfil de pago de la deuda con bancos y nación e indicadores de Ley 358 proyectados en el periodo 2019 - 2028. (Miles de millones de pesos constantes de 2017)



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 – 2028. Alcaldía Distrital de Barranquilla. Elaboración Fundesarrollo.

4.3. Logros en control de los pasivos contingentes

Durante los últimos 10 años Barranquilla logró depurar el monto de pasivos contingentes y organizó en la secretaría Jurídica el área de coordinación de asuntos litigiosos conformada por un equipo de defensa jurídica de abogados externos que procuran minimizar los riesgos de fallos en contra del Distrito de las demandas instauradas por terceros y reduce la posibilidad de surgimiento de nuevos casos jurídicos. De acuerdo al marco fiscal de mediano plazo 2019 – 2028 a corte de 2018 hay 4.507 procesos por un valor aproximado de pretensiones de \$531.818 millones de pesos en donde se tiene una probabilidad de fallo en contra en promedio de 22% con un monto equivalente de \$122.046 millones de pesos.

Un aspecto importante a resaltar es que dentro de los compromisos adquiridos con el acuerdo de restructuración de pasivos, el Distrito asumió el compromiso de crear un fondo

de contingencias que ofrezca respaldo financiero para asumir cualquier compromiso contingente. Este fondo se alimentó con el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación generados por el Distrito. Para corte de 2018 el marco fiscal 2018 - 2027 se proyectó que el porcentaje girado a dicho fondo a corte de 2018 sería aproximadamente de \$41.739 millones de pesos, lo que equivale al 33% del monto de las pretensiones con alta probabilidad de fallo en contra del Distrito.

5. Retos para la sostenibilidad de los logros alcanzados

5.1. Procurar la sostenibilidad de las entidades descentralizadas.

La sostenibilidad de dichas entidades descentralizadas es relevante en el sentido que la administración central para su sostenimiento dispone a largo plazo de recursos para su operación y liquidez. Por otro lado es necesario garantizar la sostenibilidad de los niveles de endeudamiento, debido a que el Distrito es responsable ante una eventual afectación judicial con repercusiones financieras.

De acuerdo a la calificadora de riesgo Fitch and Ratings en el informe de calificación del Distrito de Barranquilla de noviembre de 2018 informa que dos de las tres debilidades de la administración central giran en torno a las entidades descentralizadas. Concretamente menciona que ya hay un monto considerable de ingresos corrientes de libre destinación comprometidos en las transferencias a las entidades descentralizadas. El segundo punto es el riesgo indirecto existente con respecto a deudas no pagadas por parte de las entidades descentralizadas.

En la actualidad el Distrito de Barranquilla tiene bajo su responsabilidad una serie de entidades descentralizadas encargadas de ejecutar actividades de ciertas áreas específicas, orientadas principalmente al cuidado del medio ambiente, de las nuevas infraestructuras y equipamientos de parques, arroyos y nuevos espacios públicos construidos por la administración distrital. En total la administración descentralizada del Distrito de Barranquilla está conformada por cuatro establecimientos públicos así:

- Barranquilla Verde, entidad encargada de la orientación, regulación y cuidado del medio ambiente de la ciudad².
- Agencia Distrital de Infraestructura (ADI), entidad encargada de desarrollar, planear y estructurar y mantener obras de infraestructura pública de carácter ambiental como, parques, espacio público y jardines de la ciudad³.
- Dirección Distrital de Liquidaciones, entidad encargada de los procesos de liquidación de entidades del Distrito⁴.

² Formalizado por el decreto acordal 0842 de 2016.

³ Reestructurado por el decreto acordal N°.0923 de 2016

⁴ Formalizado por el decreto 0254 de 2004 y modificado posteriormente por el decreto 0182 de 2005

- Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico (ITSA), entidad autónoma de educación superior adscrita la secretaría de Educación Distrital⁵.

Adicionalmente el Distrito tiene participación en cinco sociedades de economía mixta así.

- Empresa de Desarrollo Urbano Edubar, entidad que gestiona y opera macro proyectos que generan desarrollo urbano. Participación accionaria: capital mayoritariamente público pero no se determina participación del Distrito.
- Transmetro S.A., empresa encargada de la prestación del servicio integrado de transporte masivo de pasajeros de la ciudad. Participación accionaria: 98,8%.⁶
- Terminal de Transporte de Barranquilla⁷.
- Puerta de Oro, empresa de Desarrollo Caribe S.A.S. estructuradora y desarrolladora de proyectos de la ciudad para el crecimiento económico sostenible. Participación accionaria: capital estatal superior al 90% de su capital total⁸.
- Alumbrado Público de Barranquilla S.A.S., sociedad encargada de prestar el servicio de alumbrado público de la ciudad⁹. Participación accionaria: 65%.¹⁰

Tabla 2. Inflexibilidades proyectadas en el presupuesto aprobado para la vigencia 2019 del Distrito de Barranquilla. (Millones de pesos corrientes)

Destino transferencias	# de proyectos	Tipo de proyecto	Monto	Participación en el total
Agencia Distrital de Infraestructura (ADI)	6	Proyectos reconstrucción vial , arroyos, proyecto "Calles para la vida" y de "Parques"	\$ 136.795	46%
EDUBAR	2	Construcción del Malecón, Corredor verde, Avenida del río, construcción y dotación de infraestructura hospitalaria nivel I y II	\$ 117.633	40%

⁵ Formalizado por el acuerdo del Concejo Distrital 0012 de 2016.

⁶ Informe Fitch and Ratings del Distrito de Barranquilla a corte de noviembre de 2018.

⁷ La Terminal de Transportes de Barranquilla S.A. es una sociedad de economía mixta donde el Estado cuenta con participación superior al cincuenta por ciento (50%)

⁸ No se establece la participación concreta del Distrito.

⁹ Formalizado por el acuerdo del Concejo Distrital 0020 de 2016.

¹⁰ Disponible en noticia de El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/barranquilla-es-pionera-en-cobertura-de-alumbrado-publico-led-279216>

Destino transferencias	# de proyectos	Tipo de proyecto	Monto	Participación en el total
Alumbrado Público de Barranquilla SAS	1	Operación mantenimiento del servicio de alumbrado público	\$ 29.482	10%
Transmetro	1	Sustitución fuente de crédito de chatarrización	\$ 13.485	5%
TOTAL	10		\$ 297.396	100%

Fuente: Presupuesto Distrital de Barranquilla aprobado para la vigencia 2019. Elaboración Fundesarrollo.

De acuerdo al presupuesto aprobado para la vigencia 2019, las inflexibilidades suman \$297.396 millones de pesos y representan el 18% de los ingresos propios presupuestados para la misma vigencia. De acuerdo al informe de viabilidad fiscal del Distrito de Barranquilla a corte de 2017, todas las entidades descentralizadas presentan indicadores de baja liquidez.

Para el caso particular de la ADI, sus ingresos dependen netamente de los recursos transferidos por el Distrito reglamentados por 8 decretos y/o acuerdos que establecen el monto y la periodicidad máxima de esas transferencias orientadas a financiar los distintos proyectos de inversión. Los recursos se constituyen por participaciones del recaudo del impuesto predial de Barranquilla, 90% del impuesto a la telefonía, sector de agua potable del sistema general de participaciones, 41% del recaudo de alumbrado público y recursos de los ingresos corrientes de libre destinación.

De acuerdo al informe de gestión de la Agencia Distrital de Infraestructura, a corte de diciembre de 2017, la entidad presenta unos indicadores de endeudamiento bajos con respecto al límite. Específicamente el indicador de sostenibilidad, que es la participación del saldo de la deuda financiera sobre los ingresos corrientes, alcanzó 6% y el de solvencia, que es la participación de los intereses sobre el ahorro operacional, arrojó un resultado de 23%, lo que ubica a la entidad en semáforo verde de acuerdo a los criterios de la Ley 358 de 1997.

Sin embargo la ADI posee bajo la modalidad de crédito al proveedor unas obligaciones sobre los proyectos de canalización de arroyos fase II¹¹, las cuales están respaldadas por tres fuentes de ingresos: SGP de agua potable y saneamiento básico por un valor total de \$316.176 millones de pesos que serán transferidos en el periodo 2023 – 2035; participación del predial adicional a lo establecido por el artículo 34 del Estatuto tributario por un valor total de \$439.286 millones en el periodo 2019 – 2035; recursos del crédito adquiridos por el

¹¹ Esta información es recogida del acuerdo del Concejo Distrital 0006 de 2016.

Distrito por valor de \$43.540 millones en el periodo 2016 – 2019. Estos últimos serán transferidos por el Distrito de acuerdo al artículo 3 del acuerdo 0006 de 2016 como respaldo de las vigencias futuras¹² destinadas a financiar los contratos de interventoría del proyecto por un valor de \$36.925 millones de pesos en el periodo 2017 – 2019. En total en su momento el Concejo Distrital autorizó un cupo de endeudamiento de \$622.000 millones de pesos para la modalidad de crédito al proveedor para los proyectos de canalización de 7 arroyos con un periodo máximo de pago hasta el año 2035.

Tabla 3. Fuentes de ingresos que respalda cupo de endeudamiento. Periodo 2016-2035. (Millones de pesos corrientes)

Fuentes de ingresos	Valor	Periodo
SGP APSB	\$ 316,176	2023-2035
Predial	\$439,286	2019-2035
Crédito	\$43,540	2016-2019
Total	\$835,927	2016-2035
Cupo de endeudamiento	\$622,000	2016-2035
% cubrimiento	134%	2016-2035

Fuente: Acuerdo del Concejo Distrital 0006 de 2016. Elaboración Fundesarrollo.

5.2. Procurar un nivel de endeudamiento futuro en el mediano plazo acorde con la capacidad de generación de ingresos y las inflexibilidades actuales.

Dado el marco fiscal de mediano plazo actual, en los próximos cuatro años el margen de endeudamiento es limitado, dado que los indicadores de sostenibilidad se encuentran entre el rango 79% a 60% en los próximos dos años, por lo tanto el cupo de endeudamiento será limitado con respecto a años anteriores por lo tanto el financiamiento del próximo plan de desarrollo no podrá sustentarse mayoritariamente de estos ingresos. Adicionalmente la ejecución de proyectos a través de las entidades descentralizadas por medio del crédito al proveedor con respaldo de recursos de ingresos corrientes de libre destinación, deben evaluarse a la luz de los compromisos actuales y futuros teniendo en cuenta la sostenibilidad los próximos periodos de gobierno.

Al analizar los escenarios de endeudamiento proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 – 2028, de acuerdo al perfil de amortización propuesto y los ingresos corrientes proyectados se puede estimar que el Distrito puede adquirir autorización de un cupo de endeudamiento de alrededor de \$750.000 millones de pesos, que pueden ser adquiridos en los años 2021 y 2022 y se mantendría un indicador de endeudamiento de alrededor

¹² En el artículo 4 del acuerdo 0006 de 2016 se autoriza a la Agencia Distrital de Infraestructura para comprometer vigencias futuras ordinarias como respaldo de los contratos de interventoría del proyecto.

78%. Concretamente en el año 2021 se podría adquirir un desembolso de \$250.000 millones y en el año 2022 los \$500.000 millones restantes, lo que implicaría un escenario restringido en el mediano plazo a un periodo de tiempo mucho más amplio que el actual. Por lo tanto es necesario que se evalúe el destino de la inversión en cuanto a su retorno social y económico versus el costo financiero de los nuevos empréstitos.

En el cuadro a continuación se muestra la simulación del escenario para el cupo de endeudamiento disponible teniendo en cuenta las proyecciones del Distrito. En rojo se muestran los desembolsos que podrían darse teniendo en cuenta los ingresos esperados para el periodo de tiempo teniendo en cuenta los ingresos esperados y el programa de amortización de la deuda establecida en el marco fiscal de mediano plazo 2019 – 2028. Cabe resaltar que en este escenario se asume que esta nueva deuda tiene al menos dos años de periodo de gracia. Se resalta que el escenario de crecimiento de los ingresos corrientes establecido por la alcaldía se puede decir que es moderado pues proyectan un crecimiento nominal anual de 6% a lo largo del periodo teniendo en cuenta que en los últimos 3 años crecieron a una tasa de 12% anual nominal.

Tabla 4. Escenario de endeudamiento del Distrito de Barranquilla y estimación de cupo de endeudamiento de acuerdo a cifras del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 - 2028. (Millones de pesos corrientes)

Concepto	2019	2020	2021	2022
Ingresos corrientes	1709	1775	1875	1985
Vigencias futuras respaldadas con recursos propios	15	76	7	7
Inflexibilidades presupuestales respaldadas con los propios	103	338	320	327
Ingresos corrientes ajustados	1591	1361	1548	1651
Saldo de deuda financiera inicial	1067	1226	1085	944
Amortizaciones	92	141	141	161
Desembolsos	250			
Desembolsos adicionales			250	500
Saldo de deuda final	1.226	1.085	944	783
Indicador de sostenibilidad escenario inicial	77,1%	79,7%	61,0%	47,4%
Indicador de sostenibilidad con nuevos empréstitos			77%	78%

Fuente: Marco fiscal de mediano plazo 2019 - 2028. Elaboración Fundesarrollo.

5.3. Realizar un análisis detallado de la capacidad de recaudo de los principales recursos y de alternativas de financiamiento de la inversión.

Dada las obligaciones adquiridas de destinación específica por inflexibilidades, respaldo de vigencias futuras, obligaciones de deuda financiera, respaldo de recursos de ingresos corrientes de libre destinación, debe evaluarse constantemente la disponibilidad de ingresos la luz de los compromisos actuales y futuros teniendo en cuenta la sostenibilidad y margen de maniobra frente los planes de desarrollo de los próximos periodos de gobierno. En años recientes los impuestos a excepción del predial, han crecido a una tasa real promedio inferior a dos dígitos.

Solo en el predial se ha logrado un ritmo de recaudo superior a lo presupuestado gracias a las constantes actualizaciones, producto de la asunción de la competencia de gestión catastral y las acciones de recaudo de montos de vigencias anteriores, por parte del Distrito. Sin embargo a medida que la administración distrital vaya ajustando los valores catastrales, casi que cada año, por los procesos de conservación catastral y mejor gestión de la entidad encargada, no se espera a futuro un crecimiento como lo experimentado en los últimos dos años, a menos que haya un mayor dinamismo del mercado inmobiliario de la ciudad.

Otra alternativa a considerar sería la implementación de una contribución por valorización nuevamente, sin embargo dada la situación económica actual y la reciente actualización catastral implementada, puede ocasionar un deterioro del recaudo del predial como sucedió cuando se implementó el cobro por Valorización II. Adicionalmente esta alternativa debe ser evaluada a la luz de su viabilidad jurídica dada las demandas interpuestas por terceros.

Otro esquema que podría explotar el Distrito para financiar inversiones que surjan como prioritarias en los próximos años, son las alianzas público privadas APP, las cuales pueden estructurarse no solo en sector vial sino también en el sector social.

Otra alternativa es que el Distrito debe aprovechar las oportunidades de presentación de proyectos en los fondos regionales de inversión del Sistema General de Regalías dado que el presupuesto del bienio 2019 – 2020 alcanzó el máximo histórico desde la instauración del nuevo sistema en 2012.

Por último, dado que el Distrito ha demostrado una solidez en su gestión financiera y retomado la confianza en el nivel nacional y el sector financiero se puede contemplar la posibilidad de utilizar la emisión de bonos de endeudamiento para el apalancamiento de proyectos de inversión claves para el desarrollo de la ciudad.

Las entidades territoriales en Colombia pueden recurrir al mecanismo de emisión de bonos de deuda para el financiamiento de obras públicas a mediano plazo. A diferencia del crédito con la banca comercial, la tasa de interés suele ser más baja y se puede establecer su pago a un plazo mayor. El marco regulatorio bajo el cual se deben guiar las entidades territoriales

es la Ley 964 de 2005 y para su emisión la entidad territorial debe cumplir una serie de requisitos como lo son establecer un código de buen gobierno y asumir mayores compromisos a nivel de rendición de cuentas lo que incide en la generación de mecanismos que garanticen la transparencia.

Ciudades como Bucaramanga, Medellín y el departamento de Cundinamarca han contemplado este mecanismo en años recientes. Para el caso de la ciudad de Bucaramanga, se realizó una operación de mercado abierto para el financiamiento de proyectos para el mejoramiento de la malla vial de la ciudad. Para los casos de Medellín y el departamento de Cundinamarca este mecanismo fue utilizado para el apalancamiento de una parte de sus planes de desarrollo.

5.4. Fortalecimiento constante de la secretaría de defensa jurídica del Distrito y seguir provisionando recursos para el financiamiento del Fondo de Contingencias.

El informe viabilidad fiscal de la DAFP del MHCP, llama la atención de la oportunidad para “mejorar los procesos de planeación financiera, la depuración de los estados financieros, fortalecer los mecanismos de defensa judicial, continuar con el saneamiento de pasivos, aprovisionar recursos en un fondo de contingencias con el fin de garantizar el pago de créditos judiciales que se configuren como obligaciones ciertas y profundizar el análisis de la situación financiera y jurídica real de las entidades descentralizadas, deben consolidarse como entidades financieramente auto sostenibles y no generar déficit fiscales recurrentes.”

Tal informe de viabilidad fiscal del Distrito de Barranquilla a corte de 2017 realizado por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el saldo acumulado de los pasivos contingentes por demandas judiciales a las entidades descentralizadas equivale al 12% de los ingresos tributarios del Distrito.

De hecho a pesar de los avances logrados en materia jurídica, si se revisan el número de demandas por año presentadas en contra del Distrito, se observa que en los años 2016 y 2017 hubo un incremento de casi tres veces y en 2018 la cantidad superó a lo observado en 2012, por lo tanto se merece evaluar cuales son las áreas en las que se está fallando y que están ocasionando el incremento de las demandas en contra del Distrito.

Tabla 5. Demandas instauradas en contra del Distrito, 2012 - 2018

Vigencias	# de demandas
2012	364
2013	407
2014	239
2015	255

2016	635
2017	747
2018	474
TOTAL	3.121

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 - 2028. Elaboración Fundesarrollo.

Otro reto urgente relacionado con lo anterior es que el Distrito continúe con el financiamiento del fondo de contingencias a pesar de no tener la obligación de hacerlo dada la liquidación del acuerdo de restructuración de pasivos. En el marco fiscal de mediano plazo 2018 – 2029 no se encuentran estas transferencias a lo largo de toda la proyección por lo tanto el Distrito debe adelantar las labores de planeación, administrativas y jurídicas para implementar esta práctica dentro de los protocolos de gestión interna, normatividad y plan financiero.

5.5. Continuar con el buen manejo de la deuda financiera y gestión de los ingresos para mantener buenos resultados en el Indicador de Desempeño Fiscal.

Al considerar los resultados del IDF de 2017, se encuentra que: i.) Las mayores brechas se encuentran en los indicadores de autofinanciación de los gastos de funcionamiento con cargo a los ingresos de libre destinación y en la dependencia de las transferencias de la Nación y regalías, ambos indicadores se encuentran estrechamente atados dado que las transferencias de la Nación, en especial, las clasificadas como SGP vienen en gran medida con destinación específica; ii.) El menor puntaje lo obtiene en el indicador de respaldo del servicio de la deuda, que aunque se encuentra bajo los límites establecidos por ley, representan un alto porcentaje respecto a los ingresos disponibles. Lo anterior introduce que los márgenes de mejora en el desempeño fiscal del municipio se encuentran en aumentar la gestión de recursos propios de libre destinación para alcanzar una mayor holgura en la financiación de los gastos de funcionamiento y avanzar en disminuir la dependencia de las transferencias de la Nación.

Bibliografía

- Agencia Distrital de Infraestructura. (2018). *Informe de gestión 2017*. Barranquilla.
- BRC Standars & Poor's. (7 de junio de 2017). *Reporte de Calificación de Puerta de Oro del Empresa de desarrollo del Caribe S.A.S.*
- Dirección de Apoyo Fiscal (DAF), . (2018). *informe de viabilidad fiscal del Distrito de Barranquilla a corte de 2017.*
- Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. (2017). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018 - 2027. Ley 819 de 2003. .*
- Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. (2018). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 - 2028. Ley 819 de 2003. .*
- Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. (2018). *Presupuesto 2019. Barranquilla.*
- Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. (2018). *Presupuesto 2019. Barranquilla.*
- Fitch and ratings. (Diciembre 27 de 2018). *Informe de calificación de la Agencia Distrital de Infraestructura de Barranquilla.*
- Fitch and Ratings. (Noviembre 7 de 2018). *Informe de calidicación Alcaldía Distrital de Barranquilla.*