

Análisis de las finanzas públicas del municipio de Medellín (2002 – 2005)

*Mauricio López González
Ramón Javier Mesa Callejas*

Análisis de las finanzas públicas del municipio de Medellín (2002–2005)*

*Mauricio López González***
*Ramón Javier Mesa Callejas****

* Este artículo hace parte de la línea de investigación en Coyuntura Económica del Grupo de Macroeconomía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia. Los autores aparecen en estricto orden alfabético.

** Profesor, Departamento de Economía y Grupo de Macroeconomía Aplicada del Centro de Investigaciones Económicas –CIE– de la Universidad de Antioquia. Mail: malopez@udea.edu.co

*** Profesor Titular, Departamento de Economía y Centro de Investigaciones Económicas – CIE–, Universidad de Antioquia. Docente de Cátedra, Escuela de Economía Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Mail: rjmesa@udea.edu.co

Recibido: Agosto 2006
Aceptado: Octubre 2006

Introducción

Parece existir un consenso general en torno a lo que debe ser la participación de los entes locales en materia de ingreso y gasto público. Así, la financiación de servicios nacionales y locales debe realizarse a través de impuestos, cuya carga sea soportada dentro de la jurisdicción beneficiada (Musgrave, 1992). En otras palabras, aquellos bienes y servicios públicos de competencia local, deben ser prestados por este ámbito de gobierno y, de la misma forma, dicha instancia ha de recaudar los impuestos necesarios para su instrumentación.

Consistente con lo anterior, un importante flujo de ingresos de los entes locales se presenta a través de los impuestos directos que controlan, en adición a los recursos que recibe por transferencias de la nación y las utilidades que se pueden generar a través de la prestación de servicios públicos directamente controlados por ellos. En el caso específico de los ingresos tributarios, se requiere de impuestos (como el predial y el de industria y comercio) cuyo recaudo y administración sean más eficientes si se llevan a cabo por el nivel de gobierno más bajo, el municipio en este caso, el cual a su vez es aquel que posee un contacto más directo con los ciudadanos.

En general, para el promedio de países de América Latina, pese a no contar aún con un eficiente sistema de descentralización fiscal, el impuesto predial se presenta como un importante aliado de los gobiernos subnacionales. No

obstante, el bajo peso relativo que este impuesto presenta con relación al PIB, cuando se compara con países de otras latitudes (en especial algunos europeos)

En Colombia, al tiempo que hemos avanzado en los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa; las administraciones locales también lo están haciendo en la esfera de la gestión pública y con ello las ganancias pueden observarse tanto en mejores resultados hacendarios, como en términos de gobernabilidad. En lo referente a mejores resultados fiscales, el Departamento Nacional de Planeación, realiza periódicamente un ejercicio a través del cual se construye un indicador que da cuenta de la evolución de componentes estratégicos de las haciendas locales.

Así el indicador sintético, como se ha denominado, refleja notorios avances para los municipios colombianos en materia de: endeudamiento, gasto corriente, gasto de inversión e ingresos tributarios. Al considerar las ciudades más grandes del país, se destaca la situación del municipio de Medellín, ocupando el lugar número doce en el ámbito nacional en 2005 y para el cual ha disminuido el porcentaje de los ingresos destinados a funcionamiento y la magnitud de la deuda y se han incrementado: el porcentaje del gasto que es destinado a inversión, la capacidad de ahorro y el porcentaje de ingresos que corresponde a recursos propios.

En tal sentido, este artículo pretende realizar un comparativo de las fi-

nanzas del Municipio de Medellín con otras ciudades capitales del país, a través del cual se hace posible identificar dos elementos diferenciadores de Medellín para con los demás municipios: en primer lugar un comportamiento bastante positivo de los principales indicadores que determinan el desempeño fiscal y, en segunda instancia, lo que podría denominarse una visión gerencialista de la administración pública municipal, a través de la cual se han instrumentado una serie de acciones que han contribuido a la mejora de los recaudos y a la eficiente ejecución de los gastos.

Así, el estudio se compone de tres apartados; en el primero de ellos se realiza una breve descripción de los mecanismos que determinan la gestión pública local, en especial lo referente a las finanzas; el segundo realiza un comparativo de los resultados fiscales del Municipio de Medellín con otras ciudades capitales y municipios del departamento de Antioquia. Finalmente, en el tercer apartado, se presentan algunas conclusiones generales.

I. Gestión gubernamental, salud de la economía, reformas y manejo fiscal

El modelo burocrático clásico de la administración pública presenta una serie de características particulares las cuales podrían agruparse en una estructura jerárquica, basada en el control y la autoridad, con una marcada unidad de mando y centralizada. En respuesta a dichas dificultades ha surgido lo que

hoy se conoce con el nombre de “Nueva Gerencia Pública” NGP (New Public Management) que sin pretender representar una nueva teoría de la administración pública, lo que ha hecho es compilar una serie de instrumentos y ha traído a colación una visión más económica y gerencial de la administración gubernamental (Ormond y Löffler, 1999).

En general, el enfoque de la NGP se encamina hacia la búsqueda de resultados, de forma tal que es posible identificar una serie de aspectos comunes en las reformas implementadas por algunos países, los cuales han adaptado esta nueva forma de administración. Dentro de estos factores se destacan: i) devolver autoridad, otorgar flexibilidad; ii) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; iii) desarrollar la competencia y la elección; iv) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; v) mejorar la gerencia de los recursos humanos; vi) explotar la tecnología de la información; y vii) mejorar la calidad de la regulación; (OCDE, 1995:28).

Así, la perspectiva que busca que las burocracias obtengan mayor flexibilidad e inteligencia para actuar, pero al mismo tiempo asegurar que su comportamiento sea legal y de que la rendición de cuentas a la sociedad no se vea afectada por tal flexibilidad, es la de presupuestos dirigidos a resultados. Cambiando el criterio tradicional de control de los recursos de los procesos al nuevo criterio de control a través de evaluación de resultados, es posible de manera más sólida no sólo

planear el uso de los recursos sino entender y dirigir el gasto de esos recursos para obtener determinados resultados (Boston, et al., 1994).

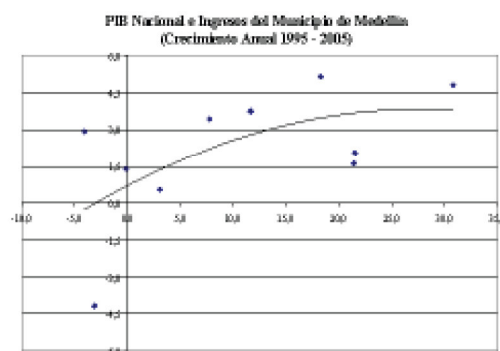
En tal sentido, un presupuesto por resultados brinda enormes ganancias en términos de eficiencia y eficacia de la acción pública, con lo cual se logra atender las principales necesidades y demandas ciudadanas. Adicionalmente, permite el seguimiento, control y evaluación, tanto al interior de la administración como por parte de otras agencias ciudadanas. No obstante, pese a las ganancias que se pueden obtener a través de mecanismos internos que procuren una administración más eficiente, es necesario precisar que al interior de ésta, los recursos financieros también son determinados por otros elementos.

De otro lado, las finanzas de los municipios colombianos están determinadas, en cierta medida, por la salud de la economía. En efecto, cuando la economía atraviesa por períodos de expansión o auge, los recursos finan-

cieros de los que disponen las administraciones municipales, también crecen. Este aumento de los ingresos se presenta a través de dos mecanismos complementarios: el primero tiene que ver con la mayor disponibilidad de dineros por parte del gobierno central, para atender las necesidades y peticiones de los entes locales y, en segunda medida, por el mayor ingreso de los agentes económicos, el cual también se traduce en un incremento de los ingresos tributarios locales.

Si bien no es condición absoluta y necesaria, cierto es que la forma en que evolucione la producción nacional determina en gran medida los ingresos de los municipios, pese a la existencia de otras fuentes de recursos que no se encuentran ligadas tan directamente al ingreso nacional; recordemos que los ingresos de los municipios colombianos se determinan, principalmente, por: ingresos transferidos por el gobierno nacional, ingresos propios y aquellos que se pueden obtener por financiación directa (deuda).

Gráfico 1



Fuente: Cálculos propios con datos del DANE y DNP.

En este contexto, ante la falta de un indicador global que de cuenta de la evolución de la actividad económica local, es posible observar a partir del Gráfico 1 una relación directa entre el crecimiento real de los ingresos del Municipio de Medellín y la tasa de crecimiento del PIB nacional.

No obstante, como se mencionó anteriormente, existen una serie de factores que también explican el comportamiento de los ingresos municipales diferentes al estado de la economía y a las transferencias del Estado. Algunos de estos elementos se encuentran representados por: los ingresos que se generan en otras actividades desarrolladas por el municipio o agencias descentralizadas de éste; el esfuerzo fiscal y el endeudamiento que el municipio adquiera. Es fácil observar como estos tres elementos se encuentran altamente ligados a la gestión desarrollada por la administración municipal. Ciertamente, el manejo de las finanzas también es un problema de gestión.

De otro lado, es importante destacar el impacto que genera el marco normativo sobre los resultados fiscales de los municipios colombianos. Indiscutiblemente, la Ley 617 ha permitido el logro de mayores niveles de eficiencia en el gasto al tiempo que ha promovido el aumento de los ingresos tributarios y, en general, de los ingresos propios municipales. Adicionalmente, la Ley 819 a través de la creación del marco fiscal de mediano plazo, también ha contri-

buido considerablemente a organizar los procesos y a buscar los mecanismos que permitan alcanzar los indicadores propuestos. Dicho marco fiscal debe contener como mínimo: i) el plan financiero; ii) las metas de superávit primario así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; iii) las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas; iv) un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior; v) una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior; vi) una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial y vii) el costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior¹.

En general, una buena gestión se visualiza en finanzas sanas, mayores recaudos de impuestos, gastos eficientemente ejecutados y un control por parte de la administración y la ciudadanía que se traducen en una mayor rendición de cuentas. A partir de lo anterior, en este trabajo serán analizados algunos de los elementos que han caracterizado el buen manejo de las finanzas del municipio de Medellín. Para tal efecto, analizaremos algunos indicadores estratégicos y su comparación con los resultados nacionales y departamentales. Posteriormente serán identificadas algunas variables clave las cuales dan cuenta del

¹ Tomado de la Ley 819 de julio de 2003. Congreso de la República de Colombia.

éxito alcanzado por la administración en el manejo de los recursos públicos.

Finalmente, en relación con los niveles de desempeño presupuestal y de gestión de gasto se tiene que en cuanto a la disciplina fiscal, el manejo realizado por parte de la actual administración ha resultado eficiente, una vez que se ha logrado incrementar el recaudo tributario y se ha disminuido la dependencia de las finanzas del municipio de los recursos transferidos por la Nación, pese a que éstos también han aumentado. No obstante, vale la pena resaltar la importancia que han tomado los ingresos de capital y, al interior de éstos, los recursos transferidos por las Empresas Públicas de Medellín. Así, como patrimonio de la ciudad resulta bastante positivo contar con una institución que contribuya tan significativamente a las finanzas municipales.

Otro elemento importante hace referencia a la asignación de acuerdo a prioridades, como se analizará más adelante, la administración ha focalizado sus esfuerzos en el gasto de inversión (en el cual los rubros de salud y educación son los más importantes) lo cual no es fortuito, pues al comienzo de la administración los indicadores de desarrollo humano y necesidades básicas insatisfechas no alcanzaron los mejores resultados.

En cuanto la eficiencia y efectividad del gasto, como se ha menciona-

do, los porcentajes más altos del mismo se encuentran en el gasto de inversión. Los efectos que dicho gasto genera sobre el bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida podrán evaluarse más adelante, cuando se disponga de información confiable sobre el índice desarrollo humano y el de calidad de vida. Sin embargo, existen algunos elementos que nos permiten pronosticar buenos resultados, por ejemplo, los programas que actualmente se adelantan en educación (en materia de cobertura, calidad y pertinencia) y salud.

II. Un análisis de las Finanzas del Municipio de Medellín en el Contexto Nacional y Regional

A. El contexto regional

Periódicamente, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, el Departamento de Planeación Nacional –DNP– entrega un informe sobre las finanzas de los departamentos y municipios colombianos. Según éste, el Municipio de Nobsa, Boyacá, ha sido uno de los que mejor comportamiento fiscal ha presentado en los últimos años, teniendo como referencia el indicador de desempeño fiscal². Este indicador recoge información sobre la forma en que se financia el gasto de funcionamiento, el peso de las trans-

2 También denominado indicador sintético. A través de éste es posible obtener, mediante la metodología de componentes principales, un resultado global del desempeño fiscal, considerando las siguientes variables: porcentaje de ingresos corrientes

ferencias, de los ingresos propios, de la deuda del municipio, la inversión y la capacidad de ahorro del mismo.

En dicho estudio, los indicadores se reportan para cada uno de los municipios del país al igual que para los departamentos en el período comprendido entre los años 2002 - 2005. La intención del indicador no es más que la de medir y analizar los avances en materia de ajuste fiscal, cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento y recaudo de rentas propias; adicionalmente, su cálculo y publicación permiten la comparación, la identificación de buenas prácticas en la gestión fiscal y la transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con el DNP: “Los resultados alcanzados por municipios y departamentos en 2005 consolidaron su estabilidad fiscal. Dichos resultados se expresan en superávits, producto de los mayores recaudos tributarios, austeridad del gasto de funcionamiento, disciplina fiscal y mayores recursos del SGP, entre otros”³. Asimismo, esta institución destaca en su informe: el incremento de los recursos destinados a inversión, el aumento del recaudo tributario, la reducción del gasto corriente y el aumento del ahorro corriente.

En tal sentido, resulta conveniente realizar el análisis en el marco de dos aspectos complementarios: en primer

lugar contemplando los indicadores individuales que integran el desempeño fiscal y, en segunda instancia, teniendo presente los resultados alcanzados para el promedio de municipios a nivel nacional y el promedio departamental. Así, a continuación se presentan algunos de los principales resultados que alcanza el municipio de Medellín y otras ciudades capitales del país, al igual que los promedios nacional y departamental.

Una buena gestión en materia financiera ha de reflejarse tanto en el aumento de los ingresos, en la medida en que sea posible, como en el eficiente y eficaz destino de los egresos. En su filosofía, la ley 617 de 2000 pretendía generar los mecanismos que le permitiesen a municipios hacer más eficiente la forma en que distribuyen el gasto, específicamente los de funcionamiento; al tiempo que intentaba garantizar la forma de atender dicho gasto (a través de los ingresos de libre destinación).

En otras palabras, se busca que los municipios atiendan, mediante su propio esfuerzo fiscal, un porcentaje importante, si no es la totalidad, de los gastos de funcionamiento. Lo anterior permite visualizar un escenario en el cual las transferencias entregadas por el Estado, se destinan a otros tipos de gastos como el social o el de inver-

destinados a funcionamiento; magnitud de la deuda; porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias; porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios; porcentaje del gasto total destinado a inversión; y capacidad de ahorro.

- 3 Informe del DNP de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios del cuatrienio 2002 -2005. Santiago Montenegro. Bogotá, Junio 23 de 2006.

sión⁴, los cuales generan un impacto importante sobre la ciudadanía en términos de bienestar y mejoramiento de la calidad de vida.

Seis años después de la Ley 617, los resultados financieros de los municipios colombianos confirman la importancia de dicho mandato. En efecto, como lo demuestra el Gráfico 2, los gastos de funcionamiento representan un porcentaje cada vez más pequeño de los ingresos corrientes. Esto puede explicarse bien sea por un aumento de dichos ingresos o bien por una disminución de los gastos de funcionamiento. Afortunadamente, parece ser que lo visto corresponde al primer caso, de acuerdo con las estadísticas disponibles los ingresos tributarios han aumentado en los últimos años, en tanto

que los gastos corrientes han disminuido⁵.

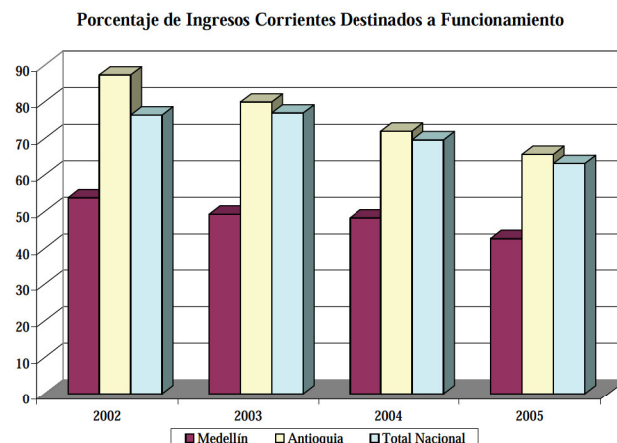
Lo anterior se cumple en promedio para todos los municipios del país, para los municipios del departamento de Antioquia y, en particular, para el municipio de Medellín. Así, en Medellín, el porcentaje de los gastos de funcionamiento que es financiado con ingresos corrientes, ha disminuido considerablemente en los últimos años, en 2002 alcanzó el 53.8% y para 2005 fue del 42.8%, es decir una reducción de 10 puntos porcentuales en un período de 4 años. Pese a que dicha reducción también se observa en el contexto nacional y departamental⁶, la proporción del gasto de funcionamiento de los ingresos corrientes es mucho más baja en el Municipio de Medellín.

4 En general se puede afirmar que dichos recursos poseen una destinación específica.

5 Los ingresos tributarios han aumentado en promedio para los últimos años ha una tasa del 9.8%, en tanto que para el período comprendido entre 2000 – 2003, los gastos corrientes cayeron a una tasa promedio del 4.1%.

6 De hecho, la caída ha sido más drástica en estos niveles. Por ejemplo, para el promedio nacional la disminución de dicho indicador ha sido superior a los 13 puntos porcentuales en el período 2002-2005, y para el promedio del departamento ha sido superior a los 20 puntos.

Gráfico 2



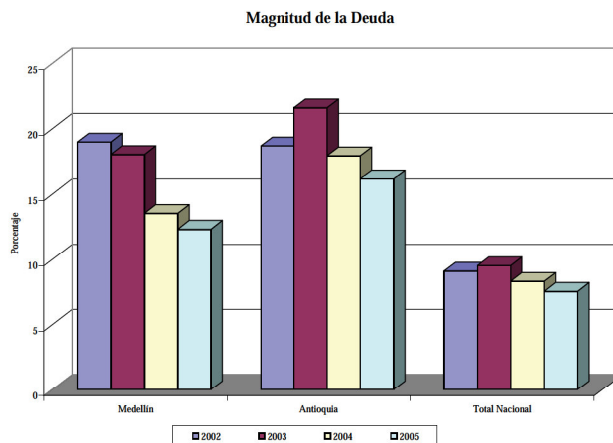
Fuente: Cálculos propios con datos del DNP.

De igual forma, existen otros elementos e indicadores que contribuyen a formar el panorama sobre la gestión financiera desarrollada. Uno de ellos, bastante importante, se encuentra representado por el manejo de la deuda del municipio. Similar al caso anterior, el indicador de la deuda puede afectarse bien por un incremento de los ingresos, como por una disminución de la deuda. En este caso, ha ocurrido un poco de ambas cosas, es decir, han crecido los ingresos totales pero a su vez también, en términos reales, se ha reducido la

deuda que adquieren los municipios.

Es importante resaltar, como dicho manejo de la deuda tiene tras de sí dos importantes consecuencias. En primer lugar, la correcta consideración de utilizar parte de los aumentos en los ingresos para atender las obligaciones financieras, sin exagerar en nuevos endeudamientos. Y, en segunda instancia, el responsable manejo de los recursos públicos, en forma sustentable, de manera que no se comprometan las administraciones futuras para atender deudas adquiridas en el pasado.

Gráfico 3



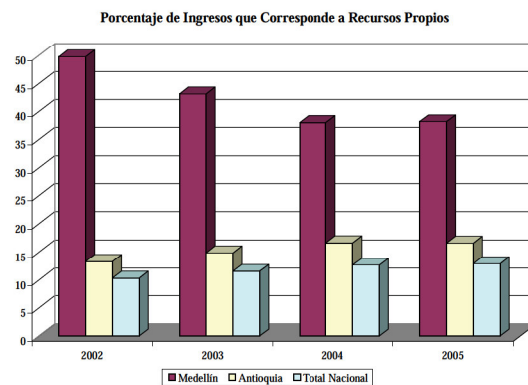
Fuente: Cálculos propios con datos del DNP.

En el caso específico de Medellín, el porcentaje que representa la deuda total del municipio de los ingresos totales continua siendo relativamente alto, 12.3% en 2005⁷. No obstante, esta magnitud se ha reducido considerablemente en los últimos años. Efectivamente, como consecuencia de los mayores ingresos y de una política clara de endeudamiento interno y externo, la administración municipal ha logrado reducir la deuda del 18.9% en 2002, ha porcentajes levemente superiores al 12% (Gráfico 3).

De esta forma, el manejo del endeudamiento guarda estrecha relación con las otras fuentes de ingreso del municipio. Por ejemplo, en la medida en que aumenten los recaudos tributarios, la administración municipal dispondrá de mayores recursos para atender las necesidades sociales, de infraestructura, administrativas y de financiación. Del mismo modo, en la medida en que el gobierno nacional transfiera mayores recursos, vía sistema nacional de participaciones, la administración municipal también podrá disponer de otros ingresos

⁷ Estos porcentajes de endeudamiento son consistentes con lo dispuesto en el artículo 364 de la Constitución Nacional, en el cual se expresa que el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago, entendida como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

Gráfico 4



Fuente: Cálculos propios con datos del DNP.

De esta manera, otro indicador que da cuenta de la buena gestión financiera llevada a cabo, tiene que ver con el esfuerzo fiscal desarrollado por la administración municipal⁸. Ciertamente, los ingresos propios indican la forma en que el municipio hace esfuerzos por depender menos de las transferencias del gobierno nacional y atender sus necesidades con los ingresos que el mismo genere. En tal sentido, es importante señalar como en los últimos años este indicador ha mejorado para el promedio nacional y departamental. El Gráfico 4 da cuenta de esta situa-

ción, allí se demuestra como en los últimos años se ha presentado una leve tendencia al alza⁹.

Para el caso específico del Municipio de Medellín, los ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales han decrecido en los últimos años. Lo anterior debe ser analizado con especial detalle, pues resulta ser que en el municipio han aumentado los ingresos totales, pero también lo han hecho los recaudos tributarios, en términos reales¹⁰. Lo anterior se debe al aumento de otros componentes de los ingresos, como los ingresos no tribu-

8 El indicador de recursos propios, tal como lo calcula el DNP, hace referencia al porcentaje que representan los ingresos tributarios del total de ingresos municipales.

9 El indicador asocia los ingresos tributarios y los ingresos totales, por tanto un aumento puede ser explicado por un incremento de los ingresos tributarios o una disminución de los ingresos totales. De acuerdo con la información disponible en el DNP, los ingresos tributarios han crecido en términos reales en los últimos años, en mayor medida que los ingresos totales.

10 Excepto 2005, año en el cual los ingresos tributarios cayeron al 1.8% en términos reales, cuando en 2003 y 2004 habían crecido a tasas del 5.9% y 19.7%, respectivamente.

tarios, que han llevado a un incremento muy importante en los ingresos totales.

No obstante, vale la pena resaltar la importancia que ha tomado el impuesto predial en los últimos años. Recordemos que la ley obliga al municipio a la actualización periódica de sus sistemas catastrales y con ello se genera un importante aumento por concepto de impuesto predial. Así, el buen comportamiento en el impuesto predial tuvo que ver con la actualización de 266.000 predios y con la conservación de 30.000 predios distribuidos por toda la ciudad. De otro lado, en cuanto al impuesto de industria y comercio, que no sufre aumento de tarifas desde 1983, el dinamismo tuvo que ver con la cultura tributaria de la ciudadanía y los procesos de fiscalización¹¹.

En efecto, el impuesto predial ha crecido en términos reales a tasas del 28.5% y 10.0% en 2004 y 2005, respectivamente. Estos aumentos han significado un incremento de los ingresos tributarios y una menor dependencia de las transferencias del gobierno nacional, brindando una mayor autonomía financiera al municipio.

Adicionalmente, otro importante elemento que integra los ingresos del municipio se encuentra en los recursos de capital. Ciertamente, para 2005 el rubro de recursos de capital del Municipio Medellín representó el 32.1% de los ingresos totales y el 95.7% de los ingresos tributarios. En otras palabras,

para el Municipio de Medellín resultan tan importantes los ingresos de capital como los impuestos que recauda a los contribuyentes. Este no es el común denominador en las finanzas de los municipios nacionales, por el contrario hace parte de las particularidades que identifican al municipio.

Precisamente, una de estas singularidades se encuentra en los excedentes financieros, rubro importante dentro de los recursos de capital y, al interior de éste, los recursos provenientes de las empresas industriales y comerciales del Estado. En 2005, los ingresos que encuentran su origen en dichas empresas representaron el 58.2% de los recursos de capital. En concordancia con esto, las empresas industriales y comerciales del Estado, sólo a través de los excedentes financieros habían entregado recursos al municipio en un porcentaje cercano al 56% de los ingresos tributarios¹².

En suma, la importancia de los ingresos de capital, y en su interior de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, puede agruparse en dos elementos fundamentales. El primero de ellos tiene que ver con la importancia relativa de dicho rubro en los ingresos totales. Esto es, el principal rubro de los ingresos propios generalmente se encuentra representado por los ingresos tributarios, lo cual es el caso del municipio aunque con una importante participación de los excedentes a los cuales se hace mención.

11 Alcaldía de Medellín, Informe de Gestión 2005.

12 En 2005, estos recursos representaron el 55.8% de los ingresos tributarios.

El segundo aspecto tiene que ver con la tradición de dichos ingresos. No es posible hablar de las finanzas del Municipio sin hacer referencia a las Empresas Públicas de Medellín – EPM–. Sin pretender entrar en el debate sobre la reestructuración al interior de las mismas, si es necesario resaltar la importancia que éstas representan para las finanzas del municipio y los proyectos estratégicos que se financian a través de ellas. En tal sentido, EPM puede ser vista como un ejemplo a seguir, una buena práctica de gobierno local a través de la cual es posible identificar la buena gestión en materia de prestación de servicios públicos y fortalecimiento de ingresos.

De otro lado, los municipios colombianos son altamente dependientes de las transferencias entregadas por el gobierno nacional. Si bien es cierto que el esfuerzo fiscal es evidente, tanto en el aumento de los ingresos tributarios como en la reducción de los gastos de funcionamiento, también lo es que aún no se percibe una plena situación de autonomía financiera. Por el contrario, la dependencia de las transferencias continúa siendo preocupantemente elevada. La tabla 1 da cuenta de dicha situación, allí puede observarse como el municipio de Medellín, en comparación con los demás municipios del país y los del departamento de Antioquia, posee una mayor autonomía financiera.

Tabla No. 1
Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias

Ámbito Gubernamental	2002	2003	2004	2005
Medellín	17,43	35,39	30,27	29,97
Antioquia	58,26	62,43	62,62	58,57
Total Nacional	66,18	72,96	73,13	72,08

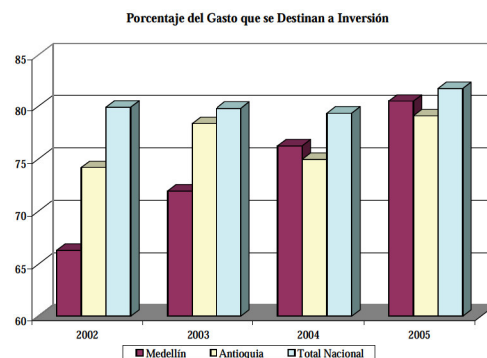
Fuente: Cálculos propios con datos del DNP.

La importancia de contar con un buen recaudo y hacer un buen manejo de las transferencias de la Nación radica en el uso que se le puede dar a los recursos. Ya hemos mencionado como los gastos de funcionamiento se han reducido paulatinamente, pero no hemos referido el destino que han tomado los nuevos ingresos. En tal sentido, es necesario destacar el aumento que ha sufrido el gasto de inversión en los últimos años. Ciertamente, las disminuciones de los gastos de funcionamiento y en particular de ser-

vicios personales, se han acompañado de incrementos en la inversión en obras públicas y sociales.

En general, podríamos decir que un municipio que destina cada vez más recursos para inversión, y menos para atender las necesidades de su normal funcionamiento, es una administración que va por el camino de una buena gestión financiera. Adicionalmente, habrá que analizar la calidad del gasto que ejecuta, es decir la distribución de los recursos de inversión gastados.

Gráfico 5



Fuente: Cálculos propios con datos del DNP.

El Gráfico 5 muestra como han ido creciendo los gastos de inversión instrumentados por las administraciones municipales en Colombia, en el departamento de Antioquia y en el Municipio de Medellín. El rezago que presentaba el Municipio de Medellín en comparación con los demás municipios del departamento y del país en 2002, 66% de los egresos estaban representados por gastos de inversión¹³, se ha superado paulatinamente hasta llegar al 80% en 2005.

B. El Contexto Nacional

Hemos comenzado por comparar al Municipio de Medellín con el promedio departamental y nacional, no obstante, la comparación con las demás ciudades capitales del país, también resulta pertinente. En tal senti-

do, vale la pena destacar que para el 2005 el Municipio de Medellín ocupó el primer lugar, en cuanto al manejo de las finanzas, de las ciudades capitales del país.

Pese a ser varios los elementos que diferencian la evolución reciente de las finanzas de Medellín, cuando se compara con la que presentan otras ciudades importantes del país, se destacan tres factores fundamentales: El creciente porcentaje de recursos que se destina para gasto de inversión, el hecho de que en proporción del gasto total cada vez se destinan menos recursos para funcionamiento y, finalmente, la menor dependencia de los recursos de la nación, si comparamos con otros municipios del país.

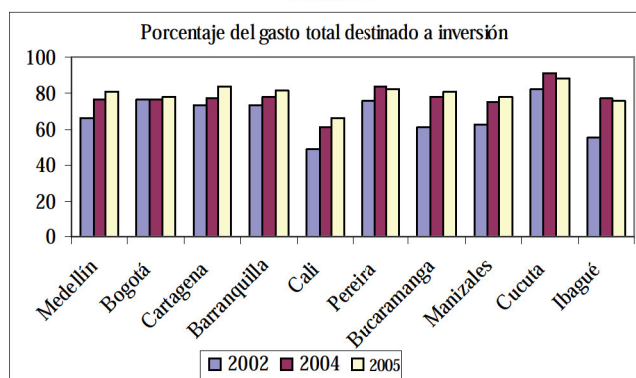
En cuanto a lo referente al gasto de inversión, como ya se ha mencionado anteriormente, el municipio ha

¹³ Para ese año, la relación de gastos de inversión sobre gastos totales eran del 74.2% y 79.9% para los municipios del departamento de Antioquia y para el promedio nacional, respectivamente.

realizado un enorme esfuerzo por aumentar el porcentaje de recursos que se aplican en dicho rubro, al tiempo que se pretende que el impacto que generen las acciones también sea mayor. No obstante, al comparar con otras

ciudades importantes del país, puede verse que el comportamiento de Medellín conserva la misma tendencia creciente, en cuanto a los recursos destinados para inversión.

Gráfico 6

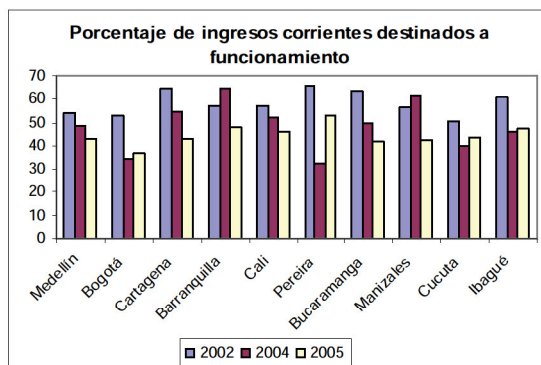


Fuente: Cálculos propios con datos del DNP.

En cuanto a los recursos destinados a funcionamiento, se observa la misma tendencia general, pese a que en algunos casos 2005 representó un leve incremento de dicho porcentaje,

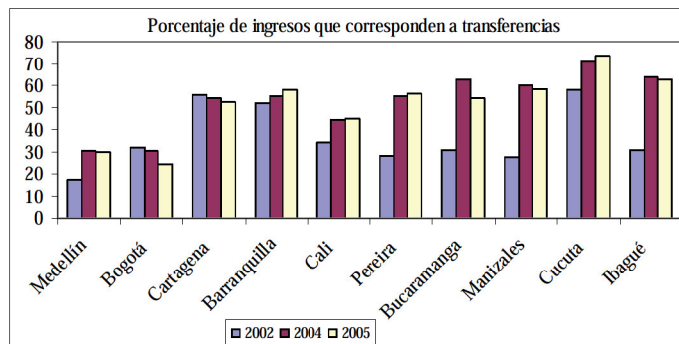
en general podría afirmarse que el aumento del gasto de inversión se ve acompañado de una reducción del gasto corriente.

Gráfico 7



Fuente: Cálculos propios con datos del DNP.

Gráfico 8



Fuente: Cálculos propios con datos del DNP.

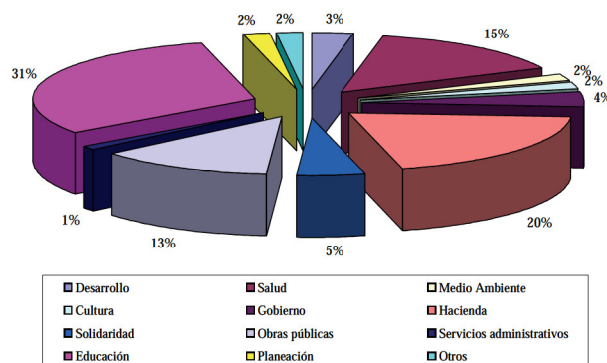
Finalmente, dada esta tendencia general para las ciudades del país, a través de la cual es posible observar aumentos en los recaudos, en el gasto de inversión y disminuciones en el gasto de funcionamiento, uno de los factores diferenciadores se encuentra en la dependencia de los recursos que son transferidos por la Nación. En efecto, los casos de Medellín y Bogotá, destacan en cuanto a la dependencia que presentan ambas ciudades de los recursos de la nación. En los demás casos, como puede observarse, los municipios colombianos continúan dependiendo en gran medida de las transferencias del gobierno nacional.

C. La Ejecución del Gasto en Medellín

Ahora bien, la gestión de la administración municipal puede observarse en la forma a través de la cual se ha distribuido el gasto de inversión. No basta con saber que se ha realizado un esfuerzo adicional por aumentar el gasto de inversión y disminuir el gasto corriente, lo anterior ha de complementarse con una eficiente realización de las inversiones. Bajo este aspecto, para el Municipio de Medellín los rubros que más han demandado recursos son educación, salud y hacienda; consecuentemente con los objetivos que inicialmente se había trazado al administración municipal.

Gráfico 6

Distribución del Gasto de Inversión



Fuente: Tomado del informe: Medellín en cifras 2005. Alcaldía de Medellín.

En otras palabras, los rubros de salud y educación concentran el 46% del total del gasto de inversión (Gráfico 6). Adicionalmente, dicho gasto también lo integran otros factores como desarrollo, cultura, solidaridad y medio ambiente; que brindan y proyectan una visión social del presupuesto. Lo anterior reviste importancia, una vez que “El Plan de Desarrollo Medellín 2004-2007 se centra en promover el Desarrollo Humano Integral para el conjunto de personas de Medellín”, lo cual se pretende mediar a través de dos indicadores básicos: El índice de desarrollo humano y el índice de calidad de vida.

En este orden de ideas, es fácil observar como las aplicaciones del presupuesto en materia de gasto de inversión en aspectos sociales, buscan atender los programas y proyectos que permitan alcanzar las metas propuestas por la actual administración, es decir, existe un alto grado de

consistencia entre los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo y las actuales ejecuciones presupuestales.

En suma, lo ocurrido en Medellín puede ser analizado en términos de una recomposición del gasto. En efecto, desde la administración municipal anterior, se observa como el gasto corriente, en particular el gasto en servicios personales, se ha reducido considerablemente en términos reales, en tanto que el gasto en obra pública ha crecido, también en forma considerable (Gráfico 7).

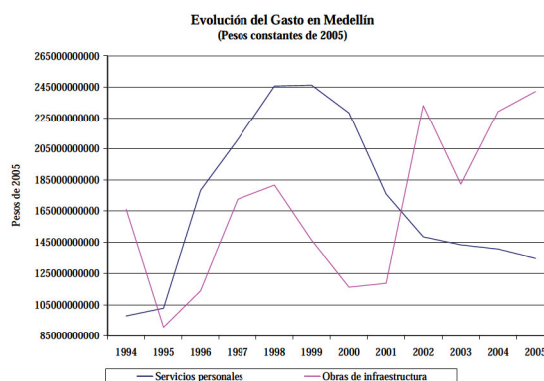
Del mismo modo, vemos como el gasto en inversión ha sobrepasado el gasto en personal, pero más relevante resulta el hecho de que dicha recomposición no se ha presentado con un sacrificio en la forma en que se prestan los servicios. En otras palabras, la Administración Municipal encontró la forma de continuar prestando los servicios, a un menor costo y con la misma efectividad.

Esta eficiencia en el gasto también se refleja en otros componentes de los egresos. Como hemos mencionado, los gastos de funcionamiento, personal y servicio a la deuda; han decrecido liberando recursos para: i) la inversión social; ii) la atención de las principales demandas ciudadanas y iii) la aplicación de recursos en programas y proyectos que den vida a los objetivos trazados por la administración. Finalmente, la forma en que es ejecutado el gasto, la eficiencia en el recaudo de ingresos, la transparencia y la rendición de cuentas y la efectividad de las acciones implementadas; debe verse relacionada con el mejoramiento en la calidad de vida y en el bienestar de los ciudadanos.

De otro lado y para terminar este apartado, un problema que presenta la

descentralización tiene que ver con la forma en que los gobiernos subnacionales asumen las nuevas responsabilidades. El llamado efecto “*flypaper*”¹⁴ muestra que toda vez que aumentan las transferencias, el gasto público se expande en mayor medida que si hubiese aumentado el ingreso de la comunidad en la misma magnitud. Lo que sugiere el análisis empírico es que el efecto sustitución entre transferencias e impuestos no es perfecto. De esta manera, los gobernantes locales al tomar decisiones presupuestarias se estarían apartando de las preferencias de los ciudadanos: al incrementar las transferencias recibidas se produce un gasto público “excesivo” e incluso en algunas ocasiones, una presión tributaria “excesiva” sobre la economía local, Acosta y Loza, (2001)

Gráfico 7



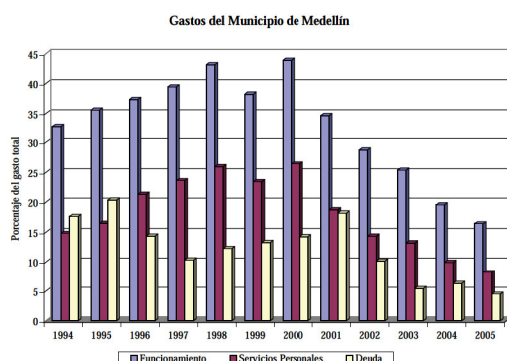
Fuente: Cálculos propios con datos del DNP y de la Alcaldía de Medellín.

14 Esta denominación fue hecha por Arthur Okun, un destacado asesor presidencial de política económica durante los gobiernos de Kennedy y de Johnson en Estados Unidos, y hace referencia a que “el dinero se adhiere donde golpea” (Acosta y Loza, 2001: 2)

El análisis para la ciudad de Medellín sugiere la existencia de ganancias en términos de eficiencia. Ciertamente, los resultados indican que en la medida en que los recursos transferidos aumentan¹⁵, también lo están haciendo los recursos destinados a gasto de inversión y, adicionalmente

están disminuyendo los gastos corrientes. En otras palabras, el llamado efecto “flypaper” no aplica para el caso de la ciudad, pues si bien han aumentado los transferencias, también lo han hecho los recursos propios y se han disminuido los gastos corrientes.

Gráfico 9



Fuente: Cálculos propios con datos del DNP y de la Alcaldía de Medellín.

En estas circunstancias resulta más adecuado calcular el llamado “efecto valor de origen”¹⁶ a través del cual es posible evaluar la respuesta de

los diferentes componentes del gasto ante las variaciones en los elementos que definen los ingresos¹⁷. Así, para el caso de Medellín se tiene que ante un

15 Los aumentos en las transferencias no deben implicar, necesariamente, aumento en el gasto de inversión, puesto que en gran medida éstos son recursos con destinación específica.

16 Al respecto, véase López (2004). “Finanzas municipales en México: En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos”. Hacienda Municipal, INDETEC. No. 86, junio de 2004.

17 Este efecto relaciona las elasticidades de los componentes del gasto y del ingreso. De forma tal que si la elasticidad del gasto corriente con respecto a los ingresos tributarios es mayor que la elasticidad del gasto corriente con respecto a las transferencias, esto es:

$$\frac{\frac{\partial Gto . Inv .}{\partial Ing . Ppio} \cdot \frac{Ing . Ppios}{Gto . Inv .}}{\frac{\partial Gto . Inv .}{\partial Participac .} \cdot \frac{Participac .}{Gto . Inv .}} > 1$$

incremento del 1% en los ingresos tributarios, el gasto de inversión también está creciendo en el mismo porcentaje (0.998%) y el gasto corriente está disminuyendo en 0.63%¹⁸.

El anterior análisis de elasticidades permite corroborar los resultados anteriormente obtenidos. En otras palabras, los resultados de las finanzas públicas, aunados a las prácticas de gestión implementadas en los últimos años (específicamente las que se encuentran en el contexto de la NGP) han permitido alcanzar logros importantes en materia de gestión administrativa, los cuales se pueden observar en los aumentos de los ingresos tributarios y de capital y en las disminuciones de los gastos corrientes y de personal.

III. Comentarios finales

Los resultados positivos en materia de gestión financiera, se derivan de una serie de acciones que han sido emprendidas por la administración municipal, algunas de las cuales son bastante recientes y a otras más se les ha dado continuación. En términos muy generales, la visión gerencialista de la hacienda municipal ha permitido ganancias en términos de eficiencia, las cuales se traducen en aumentos considerables de los ingresos, reducciones de los gastos de funcionamiento (particularmente los asociados a

servicios personales) y aumentos de los gastos de inversión.

Estos resultados se materializan en una serie de acciones, las cuales se conjugan en lo que podríamos denominar la estrategia fiscal del Municipio de Medellín, cuyo objetivo no es más que aumentar los ingresos y hacer más eficiente el gasto. Lo anterior se plasma en una serie de acciones o programas, los cuales tienen que ver con:

1. La actualización catastral. La cual le ha permitido al municipio alcanzar importantes recaudos en materia de impuesto predial. En tal sentido, recordemos que en la actualidad se presenta un significativo repunte de la construcción, tanto en el ámbito residencial como comercial.
2. Fiscalización de industria y comercio. La administración municipal también se ha puesto a la tarea de actualizar las bases comerciales e industriales con el fin de contar con un panorama exacto del desarrollo productivo en el municipio. Esta situación también ha permitido alcanzar aumentos en los recaudos por impuesto de industria y comercio.
3. Saneamiento contable. Este programa representa una importante innovación en el manejo de las finanzas del municipio. De éste hacen parte la recuperación de cartera (a través de acciones como el cobro persuasivo y los descuentos ofrecidos) la certificación Triple AAA

Entonces, decimos que el gasto corriente responde de forma más eficiente cuando proviene de ingresos tributarios que cuando su fuente son recursos transferidos por el gobierno central.

18 La evaluación se realizó para los últimos cuatro años, es decir el período 2002-2005.

del Municipio y la recomposición de la deuda. Estos dos últimos programas, de gran impacto en el municipio, representan dos buenos ejemplos de las acciones desarrolladas.

En efecto, a la calificación Triple AAA otorgada por la Duff and Phelps de Colombia, para el endeudamiento del municipio¹⁹, se suma el dictamen “limpio” de la Contraloría General de Medellín en 2005²⁰, lo cual refleja que la situación financiera y los resultados de las operaciones efectuadas por la municipalidad se adelantaron de conformidad con las normas y principios contables, expedidas por el Contador General de la Nación. Estos elementos se reflejan en el hecho de que Medellín obtuvo, de acuerdo con el indicador sintético construido por el DNP, el primer lugar de ciudades capitales en gestión fiscal para el año 2005.

Así, el manejo de la deuda, al igual que el de las finanzas del municipio y la calificación otorgada a los bonos del mismo, sirvieron para que se concretara el proyecto de acuerdo No 15 de 2006, por el cual se autoriza al Alcalde de Medellín para emitir títulos de deuda pública. Dicho acuerdo hace explícitos tres elementos²¹:

1. La autorización de emitir, suscribir y colocar títulos de deuda pública hasta por un valor de ciento cuarenta y dos mil millones de pesos (\$ 142.000.000.000) para operaciones de manejo de la deuda pública del Municipio de Medellín.
2. La autorización para realizar los contratos necesarios, otorgar garantías, y realizar las diligencias que conlleva el proceso de emisión, suscripción y colocación de los títulos de deuda pública, de conformidad a las normas legales vigentes sobre la materia.
3. Y, finalmente, que dichos recursos no constituirán un nuevo financiamiento, sino que serán utilizados para prepagar deuda vigente y financiar los proyectos de inversión 2006.

Definitivamente, los resultados fiscales observados en el Municipio de Medellín tienen que ver con una nueva concepción de la administración pública local. Los cambios llevados a cabo en la administración municipal no han representado un proceso de corta instrumentación, por el contrario, si bien los resultados positivos se hacen visibles ahora, es necesario precisar como las transformaciones vienen ocurriendo desde años atrás, en un

19 En 2000, las Empresas Públicas de Medellín habían realizado la emisión de bonos de deuda pública, aprobados por la Superintendencia de Valores por un monto de \$300 mil millones, los cuales fueron calificados, y ratificados posteriormente AAA (triple A), por la sociedad calificadora de valores Duff & Phelps de Colombia.

20 Es importante destacar el hecho de que es la primera vez que la Contraloría emite dicho dictamen para con el Municipio.

21 Tomado de Concejo de Medellín; Acuerdo Municipal No. 15 de 2006.

proceso que involucra varias administraciones. En tal sentido, el proceso de cambio organizacional, impulsado y consolidado en la actual administración municipal, se hace visible a través de algunas de las acciones emprendidas y los resultados alcanzados.

Esta visión gerencialista de la administración pública, orientada a la búsqueda de mejores resultados que logren reflejarse en un mayor bienestar para la ciudadanía, ha permitido traducir las ganancias fiscales en aumentos del gasto de inversión. Así, los incrementos reales de los ingresos tributarios y de los ingresos de capital, sumados a los recursos recibidos a través del Sistema General de Participaciones -SGP- se ven reflejados en los crecientes recursos destinados a salud y educación, 46% del gasto total de inversión en el año 2005, y en la calidad e impacto de dichas ejecuciones.

En efecto, los resultados de la hacienda municipal se reflejan a través de tres mecanismos diferentes: i) en la mejor condición de los indicadores fiscales: gasto corriente, ingresos tributarios, ingresos propios, deuda municipal y capacidad de ahorro, entre otros; ii) En el impacto generado por algunas de las acciones emprendidas, en materia de educación y salud por ejemplo; y iii) En las buenas prácticas fiscales desarrolladas al interior de la administración.

En el primer caso, lo referente a la evolución de los indicadores fiscales, destaca el avance en todos los componentes que integran el “indicador sintético” calculado por Planeación

Nacional, lo cual ha llevado al Municipio de Medellín a ocupar el primer lugar en el ranking de las ciudades capitales, en cuanto al manejo de su hacienda. Estos indicadores logran dar cuenta de un porcentaje importante de lo ocurrido en Medellín en materia fiscal, no obstante, es necesario precisar como si bien han aumentado los ingresos tributario en términos reales, al analizarlos como porcentaje de los ingresos totales han decrecido. Lo anterior se explica por el aumento de los ingresos de capital, rubro en el cual juegan un papel trascendental las transferencias de algunas instituciones públicas.

De otro lado, si bien no fue un tema sobre el cual se hay hecho mención en el estudio, es importante destacar como los mayores recursos destinados a educación, por ejemplo, ya han comenzado a rendir frutos en materia de mayores coberturas, mejoras en calidad y pertinencia de los programas ofrecidos por diversas instituciones. Finalmente, en cuanto a las buenas prácticas desarrolladas, destacan las acciones emprendidas en materia de endeudamiento, actualizaciones del catastro, la fiscalización en el recaudo y manejo de los diferentes tributos y los saneamientos contables y controles internos llevados a cabo.

No obstante, es importante hacer un llamado de atención en cuanto a la disponibilidad de recursos financieros de instituciones como Empresas Públicas de Medellín. La situación del municipio no sólo es privilegiada, sino también única, al contar con una insti-

tución como ésta que logra transferir importantes flujos de recursos a la administración municipal. Así, necesariamente debemos preocuparnos por la sostenibilidad de dicha institución, una vez que al demandar gran parte de sus utilidades podría, o bien ponerse en riesgo su operación futura o bien generar desequilibrios que se traduzcan en aumentos de tarifas para los consumidores.

Bibliografía

- Acosta, Pablo y Loza, Andrés (2001). *Burocracia y federalismo fiscal: un marco teórico Para el análisis del efecto "flypaper"* Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- ACUERDO MUNICIPAL No. 15 de 2006, Concejo de Medellín.
- Boston, J; et. al., (1994). *Reshaping the State: New Zealand's bureaucratic revolution*. Auckland. Oxford U.P.
- Cabrero, Enrique (2002) Coordinador. Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México. Premio gobierno y Gestión Local. México D.F.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, LEY 617 (2000); LEY 819 (2003)
- Fainboim Yacer, Israel (2006) *Presupuestación por resultados al nivel subnacional*. La experiencia de Bogotá
- Galiano, Sebastián; Schargrotsky, Ernesto (2004). *Evaluando el impacto de la descentralización escolar en la calidad educativa*. World Bank.
- INFORME DE GESTIÓN 2005 Alcaldía de Medellín. Disponible en: www.medellin.gov.co
- López, Mauricio (2004). "Finanzas municipales en México: En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos". En: *Hacienda Municipal*, INDETEC. No. 86.
- Montenegro, Santiago (2006). *Resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios del cuatrienio 2002 -2005*. Bogotá, Junio 23 de 2006.
- OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris.
- Ormond, Derry y Löffler, Elke (1999). "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?" En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 13; Caracas, Venezuela.
- PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2001 - 2003: "Medellín, la ciudad de las oportunidades".
- PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2004 - 2007: "Medellín, Compromiso de toda la Ciudadanía".
- MEDELLÍN COMO VAMOS. (2006) Línea base 2005. Indicadores de resultado e impacto.
- SECRETARÍA DE PLANEACIÓN. (2006) Alcaldía de Medellín. Plan Plurianual de inversiones 2004-2007.
- SUBGERENCIA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. (2005) Sección de Finanzas Públicas Medellín. Banco de la República. Indicadores fiscales territoriales. Situación de los gobiernos territoriales 2000-2004. Medellín.