

EL RESULTADO FISCAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN EN 2008: NO ES COMO LA DE SUS PARES

Gerardo A. Villa Durán
Máster en economía de la Columbia University,
docente de la Universidad Pontificia Bolivariana.
Correo electrónico: gvilladu@gmail.com.co

Artículo recibido el 12 de Junio de 2009 y aprobado para su publicación el 15 de julio de 2009.

Eje temático: Análisis municipal
Subtema: situación fiscal

RESUMEN

Al finalizar 2008, el municipio de Medellín se encuentra en una particular encrucijada. Frente a unos elevados y constantes gastos, tiene unos ingresos que, siendo dinámicos, descansan sobre el sensible flujo cada vez mayor de transferencias municipales. Lo que significa que el Municipio se diferencia sobre los otros por su alta dependencia de las transferencias¹. El objetivo de estas notas es revisar la ejecución presupuestal del Municipio de Medellín en 2008, comparándola con la de los municipios de Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Bogotá y Cartagena. La manera de proceder se acoge a lo establecido en los manuales de finanzas públicas, 1998 y 2001, elaborados por el FMI. Lo que la estructura fiscal del Municipio muestra es que el esfuerzo fiscal cada vez menor no depende de la dinámica de los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios. Toda vez que no existe desmejora en la dinámica de éstos comparada con sus pares. Sino, por el contrario del mayor volumen de transferencias. La situación estructural de la economía del municipio tiene desajustes y las soluciones a muchos de ellos no pasan por el gasto público del gobierno central municipal. Es meritoria la sostenibilidad fiscal del municipio, pero, a lo que parece que se le está apuntando es a sustituir el endeudamiento por recursos de las EE PP de M, lo que sería desafortunado si esta estrategia se sustenta en la idea de que los recursos destinados a gasto público son gratuitos.

1 Desde la perspectiva de la metodología del FMI las erogaciones que hace EEPP de Medellín al Municipio se consideran transferencias. Desde la perspectiva del Presupuesto de Medellín se consideran ingresos propios.

Palabras clave: Finanzas públicas municipales, Resultado fiscal municipal, Medellín, Resultado fiscal.

ABSTRACT

At the end of 2008, the municipality of Medellín is in a particular crossroads. In front of their high and constant expenses, their income, that being dynamic, rest on the sensible increasing flow of municipal transferences. What means that the Municipality difference on the other by its high dependency of the transferences. The objective of these notes is to review the budgetary execution of the Municipality of Medellín in 2008, comparing it with the one of the municipalities of Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Bogotá and Cartagena. The way to come, follow the lines of the Manuals of Public Finances, 1998 and 2001, elaborated by the IMF. What the fiscal structure of the Municipality shows is that the decreasing fiscal effort does not depend on the dynamics of the current income, tributary and no tributary. Given that does not exist a worseness in the dynamics of these compared with its pairs. But, on the contrary, because of the greater volume of transferences. The structural situation of the economy of the municipality has misalignments and the solutions to many of them do not get through the public cost of the municipal central government. The fiscal sustainability of the municipality is commendable, but, to which it seems that it is scoring to him is to replace the indebtedness by resources of EE PP of M, which would be very unfortunate if this strategy is sustained in the idea that the resources destined to public cost are free.

Key words: Municipal public finance, Municipal fiscal results, Medellín, Fiscal results.

Introducción

El análisis que se realiza a continuación parte del resumen de las distintas transacciones financieras a través de las cuales los gobiernos, en este caso, locales, recaudan fondos mediante la tributación, la obtención de préstamos y otros medios, compra y venta y proporcionan fondos o conceden préstamos; y la organización de esas transacciones en categorías principales apropiadas para el análisis, la planificación y la formulación de la política eco-

nómica (FMI, 1986, A). Como se trata de gobiernos centrales municipales, el documento fuente donde aparece toda la información es la ejecución presupuestal al final del ejercicio fiscal.

El análisis que se realiza utiliza la clasificación económica. Es decir, según la naturaleza de la transacción realizada. Generalmente ésta se utiliza para determinar la naturaleza -de las transacciones, y medir el efecto económico de las operaciones gubernamentales.

De los seis municipios que se comparan, Bogotá tiene la peculiaridad de que incluye el Fondo Distrital de Salud y el Instituto de Desarrollo Urbano, habida cuenta que a través de estos el Distrito realiza sus gastos de salud y su inversión física. Se incluyen, entonces, para hacer comparables los resultados con los demás municipios. Al *consolidar* estas tres entidades se hace necesario proceder a *netiar* los flujos de fondos entre ellas, con el fin de no duplicar información. Es decir, la consolidación elimina las transacciones entre las tres unidades del gobierno local y se combinan en un grupo común.

El principal estado de resultado que sirve para la comparación es el déficit o superávit, el cual, en términos del Manual de las Finanzas Públicas del FMI, se define como el ingreso más las donaciones recibidas menos el gasto menos la diferencia entre los préstamos concedidos y las recuperaciones.

El procedimiento que rápidamente se esboza arriba tiene como fin mostrar que este estado de resultado es uno entre diferentes formas de calcularlo. Así mismo, responde a una intencionalidad claramente definida. En consecuencia, es factible que los resultados presentados difieran de otras

formas de cálculo del estado de resultado. Por ejemplo, el Municipio de Medellín calcula un estado de resultado teniendo en la cuenta únicamente los recursos propios, pues es el interés particular del Municipio. También, existen diferencias de orden metodológico en la clasificación de unas u otras transacciones. Frente a otras formas de cálculo, utilizar la del FMI tiene la ventaja de que la información de todos los municipios es tratada de la misma manera y son perfectamente comparables unos con otros.

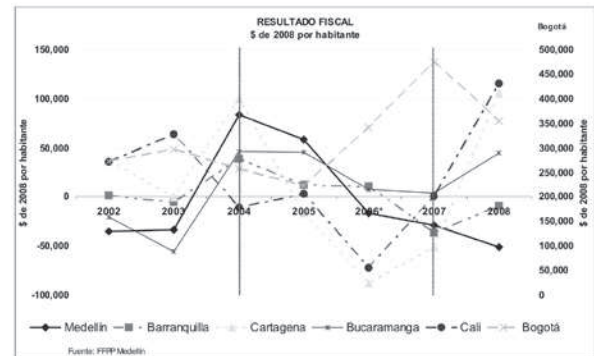
Finalmente, los datos utilizados en este informe son el producto, parcial, de un gran proyecto de investigación sobre las finanzas públicas locales que se desarrolla en el Banco de la República, el cual se adscribe a la metodología del FMI.

Resultado fiscal

Una manera, entre varias², de evaluar la situación fiscal de un municipio en un determinado lapso es observando su déficit o superávit total. Éste es un estado de resultado que corresponde a la diferencia entre ingresos y gastos, habiendo descontado de este último el préstamo neto y los ajustes por transferencias.

El gráfico 1 ilustra el resultado del municipio de Medellín, comparado con el de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali y Cartagena. Para efectos de comparación se controla por la respectiva población de cada municipio, y el resultado se expresa en pesos de 2008. Igualmente, con líneas verticales en las gráficas se han resaltado los años de cambio de administración local, con el objetivo de verificar si se evidencia algún patrón de comportamiento asociado a estas fechas.

Gráfico 1. Medellín, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cali. Resultado fiscal. \$ de 2008 por habitante. 2002 - 2008



Por resaltar, el hecho que Medellín continúa su tendencia decreciente en el balance comenzada en 2004, cuando alcanzó un superávit de \$228.061,7, para alcanzar cinco años después un déficit de \$ 51.005,5, nivel 74.9% superior con respecto al año anterior, nivel, incluso, inferior al obtenido en 2002. Por su parte Bogotá, si bien alcanzó un superávit, \$354.215,1, su retroceso, comparado con el año inmediatamente anterior, fue de 25.5%. En 2008 los demás municipios de esta muestra registraron superávit o disminución del déficit como en el caso de Barranquilla. Es de resaltar la comparación entre el comportamiento de los resultados de este año con los de 2005, en los que, excepto Cali, los demás registraron déficit. Como conclusión se puede decir que en cuanto a resultado fiscal la evidencia no muestra un patrón homogéneo de comportamiento entre estos municipios ni en los períodos señalados.

De los componentes del resultado fiscal

Los grandes componentes que finalmente definen el balance fiscal, como ya se anunció líneas arri-

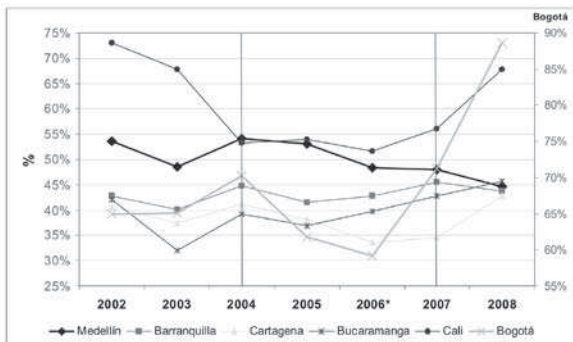
2 Por ejemplo la definida en el Manual de las Finanzas Públicas del FMI versión 2001.

ba, son los ingresos y los gastos. Atendiendo a los primeros, dos son las grandes fuentes de ingresos, los propios y las transferencias. En los primeros se ubican los ingresos tributarios, los no tributarios y algunos ingresos de capital.

Capacidad fiscal

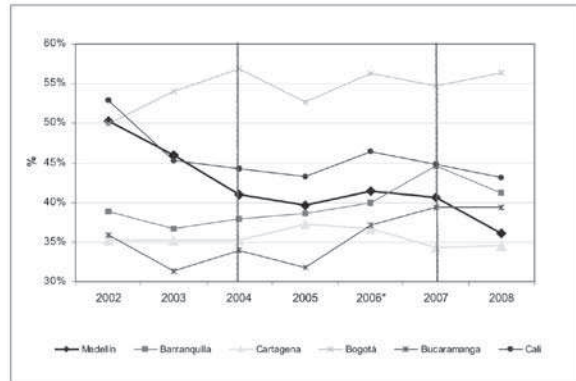
En cuanto a la primera gran fuente de ingresos, *los propios*, se puede apreciar cómo en Medellín, y en menor medida Barranquilla, la capacidad de financiar sus gastos con recursos propios disminuyó en el último año, acentuando la tendencia descendente en Medellín que había empezado en 2004. Por oposición al resto de municipios de la muestra que han venido mostrando una mayor autonomía fiscal, resultando dinámica en Bogotá, Cartagena y Cali.

Gráfico 2. Medellín, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cali. Autonomía fiscal. 2002 - 2008.



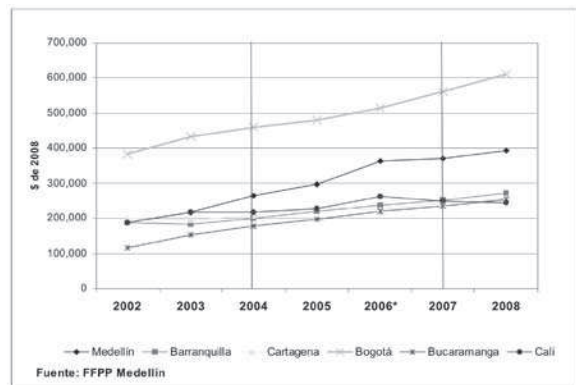
En el mismo orden de ideas, en 2008, exceptuando Bogotá, el resto de municipios registraron un igual o menor esfuerzo fiscal. De manera particular, Medellín continuó mostrando una menor participación de los tributos en los ingresos propios. Es de mencionar que, comparado con los resultados de 2005, en general la tendencia no es consistente. Bogotá ha venido mejorando su esfuerzo a lo largo del tiempo, mientras que Cartagena y Bucaramanga lo frenaron en el último año. Gráfico 3.

Gráfico 3. Medellín, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cali. Esfuerzo fiscal \$ de 2008 por habitante. 2002 - 2008.



Este último resultado no responde exactamente a una menor dinámica tributaria por habitante. Exceptuando en Cali, que es el que muestra una ralentización de los mismos, los demás, particularmente en Bogotá, se muestran bastante dinámicos. La evidencia sugiere que el último año es la continuación de la tendencia que traían en este ítem.

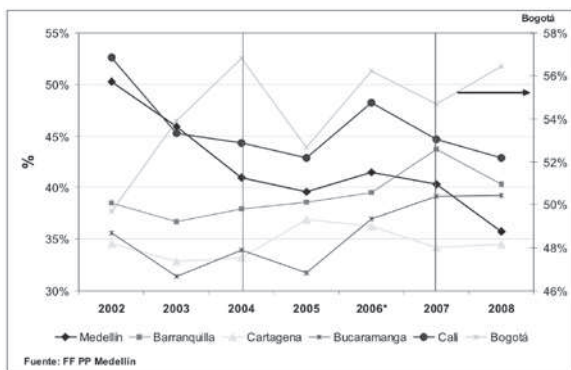
Gráfico 4. Medellín, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cali. Ingreso tributario por habitante. \$ de 2008 por habitante. 2002 - 2008.



Por el contrario, lo que ha venido sucediendo es la pérdida de participación relativa de los ingresos tributarios frente a otra forma de ingresos en los ingresos corrientes, las *transferencias*.

El peso de los *ingresos tributarios* en la magnitud del total de ingresos en 2008 en el conjunto de los municipios confirma la menor presencia de los mismos a favor de otras fuentes de ingresos. La excepción sigue siendo Bogotá.

Gráfico 5. Medellín, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cali. Carga tributaria. 2002 - 2008.



Como resumen, se puede decir que, en términos fiscales, el conjunto de los municipios no muestran un quiebre particular en 2008 en su tendencia de ingresos, por el contrario, han continuado con una dinámica que venía de años atrás, particularmente en los tributarios. No obstante, en términos relativos, al compararlos con el total de ingresos o con los ingresos corrientes, se aprecia que los tributos han venido perdiendo participación, lo que, a su vez, significa una menor autonomía fiscal. La excepción es Bogotá que ha mostrado un gran dinamismo en sus ingresos.

Capacidad financiera

Consecuente con lo expuesto, es de esperarse la mayor dependencia de las transferencias. Gráfico 6. Exceptuando Bogotá, en general la dependen-

cia aumenta en, Barranquilla, Medellín y Cali, en su orden, y permanece prácticamente constante en Cartagena y Bucaramanga, comparado con la misma fecha del año anterior. El conjunto de transferencias en Medellín representan cerca del 50.0% de sus ingresos, en 2008 alcanzó el 52%, correspondiendo a las nacionales el 46% del total de transferencias.

En relación con los gastos, la razón entre aquellos que sirven para financiar gastos de consumo de los municipios y los gastos totales, Gráfico 7, registraron repunte en el último año, con excepción de Cartagena, que registró descenso, 9.0% y Barranquilla que permaneció constante; siendo Bogotá uno de los más positivamente dinámicos, con crecimiento de 45.3%. Para el caso de Medellín, esta razón, que había logrado descender al 70.0% en 2007, retomó nuevamente su tendencia creciente, 5.1% superior a la misma fecha del año anterior, esto frente a unos gastos de capital que, en conjunto, levemente retroceden, 0.5%.

Gráfico 6. Medellín, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cali. Dependencia de las transferencias. 2002 - 2008.

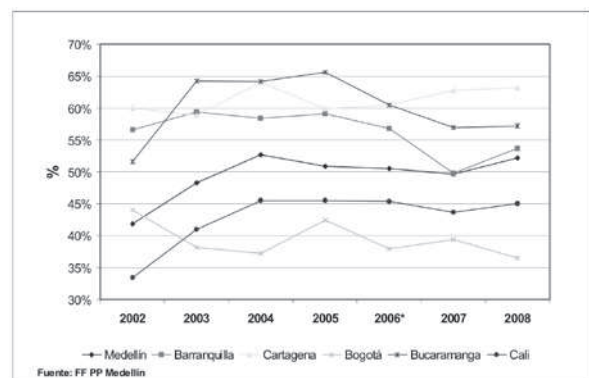
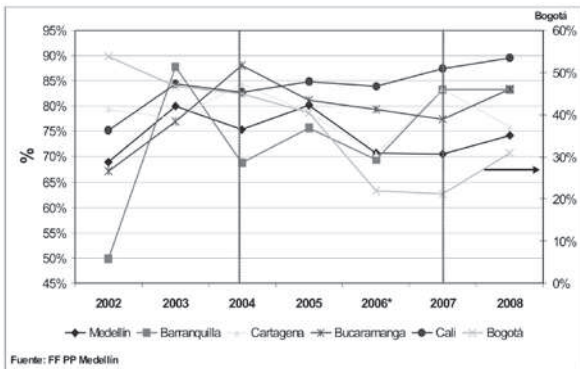


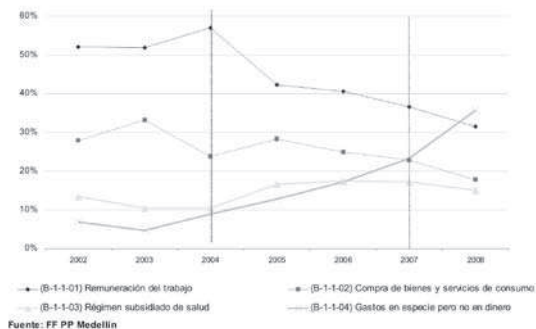
Gráfico 7. Medellín, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cali. Gasto corriente/gasto total. 2002 - 2008.



El principal componente de los *gastos corrientes* corresponde a los *de funcionamiento*, que muestran, en Medellín, un gran dinamismo, 26.7% superiores con respecto a la misma fecha del año anterior. Mientras que, por su parte, los *intereses y comisiones de deuda* y los *gastos por transferencias*, para todo fin práctico, resultaron constantes.

En consecuencia resulta pertinente observar los componentes de los *gastos corrientes*.

Gráfico 8. Medellín. Gastos de funcionamiento. Participaciones %. 2002 - 2008.



Es notorio que la dinámica creciente en los *gastos de funcionamiento* recae esencialmente en aquellos llamados *gastos en especie pero no en dinero*. En forma genérica, esta variable agrega lo que se llamaría la *inversión social* realizada por el Municipio, la que ha venido evolucionando positivamente de manera rápida desde 2003. Vale resaltar una vez más, que no se aprecia un quiebre o cambio de tendencia en el último año en ninguno de estos componentes. Desde 2002 hacia adelante, exceptuando la inversión social, los componentes de los *gastos de funcionamiento* han venido descendiendo como proporción del total de gastos corrientes.

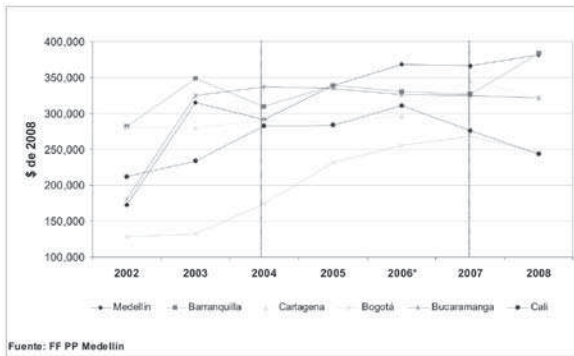
Finalmente, desde la perspectiva financiera, los municipios de la muestra arrojan en 2008 una buena situación, toda vez que el nivel de endeudamiento no muestra ningún inconveniente. La ciudad de Bogotá logró disminuir su *coeficiente de sostenibilidad*³ de 39.0% en 2007 a cerca de 10.0% en 2008. Algo similar registró Barranquilla, que lo disminuyó de 30.0% a 14.0%, de 2007 a 2008. Medellín es el que menor *coeficiente* obtuvo en 2008, al registrar un valor de 4.7%.

Capacidad administrativa

En relación con los gastos propiamente administrativos el resultado de 2008 sugiere que la evolución de estos se encuentra unido más al comportamiento de los años previos que a algún cambio particular en 2008.

3 La ley 358 de 1997 lo define como Intereses y comisiones/ahorro operacional. Este último como *Ingresos corrientes menos gastos de funcionamiento menos transferencias pagadas*.

Gráfico 9. Medellín, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cali. Gastos administrativos por habitante. \$ de 2008. 2002 - 2008



Resalta, por su mayor crecimiento, los del municipio de Barranquilla, con crecimiento interanual de 17.3%, con el que logró un nivel levemente superior a los de Medellín, que es el municipio de mayores gastos administrativos por habitante en los últimos cuatro años. De otro lado, el buen desempeño de Cali y Bogotá, especialmente este último, que logró en este último año cambiar la tendencia ascendente que traía.

En términos relativos, como proporción del gasto total, Gráfico 10, en 2008 los *gastos administrativos* de Medellín representaron el 63.0%, seguido de Barranquilla, 56.3%; Bucaramanga, 53.4%; Cali, 53.1% y Cartagena, 50.1%, en su orden. Una vez más la excepción es Bogotá cuyos gastos administrativos descendieron del 9.0% en 2006 al 6% en 2008.

Gráfico 10. Medellín, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cali. Gasto administrativo como proporción del gasto total. 2002 - 2008.

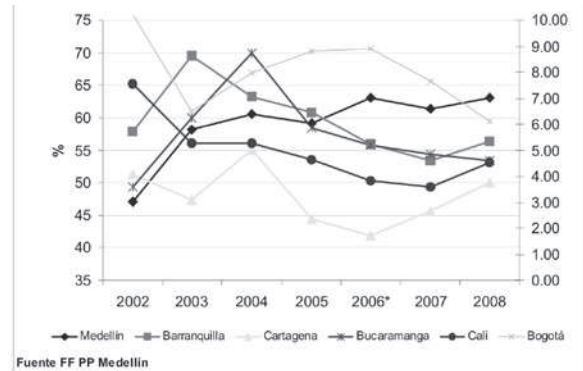
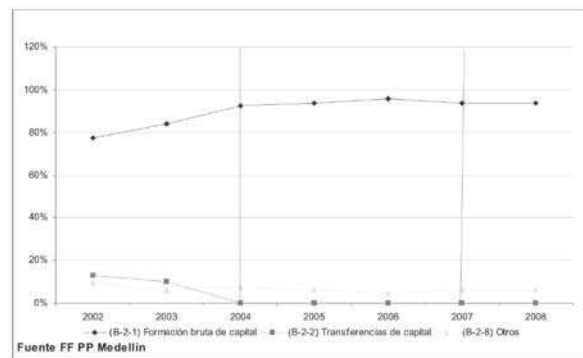


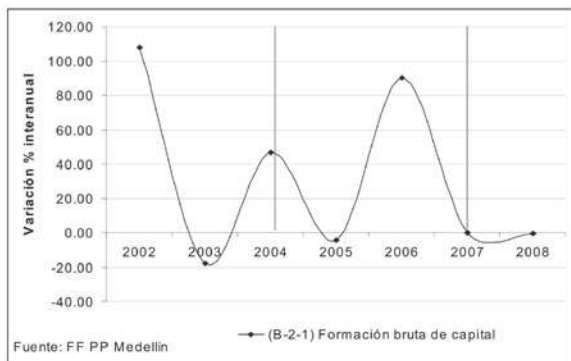
Gráfico 11. Medellín. Participación % de los componentes de los gastos de capital. - 2008.



Formación bruta de capital

En forma agregada en 2008 ascendió a \$637.958,9 millones, valor 0,5% inferior al de 2007. Gráfica 12. Lo que equivale a \$278.483,6 por habitante. Ese gasto correspondió a la realización de *obras de infraestructura*, 85.5%, *adquisición de terrenos*, 9.7% y *adquisición de edificios*, 4.8%.

Gráfico 12. Medellín. Variación % de la FBK. 2002 - 2008.



Del gasto correspondiente al *gasto en infraestructura*, 48.8% se hizo en *servicios económicos*, donde los principales fueron, carreteras intraurbanas, electricidad, suministro de agua, carreteras interurbanas, ferrocarriles, silvicultura, caza y pesca, transporte por carretera y aguas interiores. Por su parte a *educación* correspondió el 12.0%. La *adquisición de terrenos* concentró el 95% en carreteras intraurbanas. Mientras que la *compra de edificios* se realizó en administración general, 53.1%, educación, 46.5%, y asuntos y servicios deportivos, 5%.

En relación con el gasto en obras de infraestructura cambios interesantes fueron los montos destinados a *medio ambiente*, *orden público* y *administración general*, que se duplicaron; una leve disminución en *carreteras intraurbanas*, electricidad, suministro de agua, carreteras interurbanas, ferrocarriles, silvicultura, caza y pesca, transporte por carretera y aguas interiores.

Inversión social – gastos en especie pero no en dinero

De manera agregada, en 2008 ascendió a \$632.017,7 millones, valor 80,8% superior al del año anterior. Lo que corresponde a \$275.890,27 por habitante. Los principales rubros en los que

se realizó este gasto fueron, *educación*, 41,4%, *vivienda y ordenación urbana y rural*, 14,5%, *seguridad, asistencia y bienestar social* - aquellos programas dirigidos a cuidado a los ancianos, cuidado a los niños y cuidado a los incapacitados y enfermos mentales, 11,2%, *suministro de agua y otros servicios agropecuarios*, 10,0%-.

Cambios que muestran diferentes énfasis en la administración son, mayor énfasis a la educación, que pasó de ser el 22.8% de este gasto en 2007, a ser el 41,4% en 2008. El gasto en *vivienda y ordenación urbana y rural* que creció 56,9%. Los programas de *asistencia y bienestar social* disminuyeron, tanto en forma absoluta como relativa, pasaron de ser el 22,2% de este gasto en 2007 a representar el 11,2% en 2008. El *suministro de agua y otros servicios agropecuarios*, pasó de ser el 18,0% al 10% de un año a otro.

Sin ser finalidades que manejan un gran volumen de recursos, de todas maneras llama la atención el incremento del gasto en *orden público y medio ambiente*; así mismo aquel realizado en *asuntos deportivos*.

Régimen subsidiado en salud

Esta variable que agrega el gasto en servicios médicos, odontológicos y otros servicios, correspondiente a las erogaciones que se le hacen a los hospitales, clínicas y análogos, ascendió, de manera agregada, a \$266.692,5 millones, valor 3.4% superior al de un año atrás. Equivalente a \$116.417,4 por habitante.

De los incentivos tributarios al populismo económico

El balance fiscal del municipio de Medellín, atendiendo al análisis económico, responde a dos grandes fuerzas, la más importante, la abultada

magnitud del gasto realizado, frente a unos ingresos, que siendo dinámicos, descansan sobre el sensible flujo cada vez mayor de transferencias municipales. En relación con este último aspecto, las transferencias municipales de Medellín pasaron de ser el 70% de las de Bogotá en 2002, a ser 5.7 veces superiores en 2008. Es decir, el municipio se enfrenta a un gasto que parece responder, menos que a causas inerciales, a razones programáticas, en el ámbito de una alta dependencia de las transferencias.

Lo que esto significa es que el esfuerzo fiscal cada vez menor no depende de la dinámica de los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios. Toda vez que no existe desmejora en la dinámica de éstos comparada con sus pares. Sino, por el contrario, del mayor volumen de transferencias.

Desde la perspectiva de los gastos, los de funcionamiento se mantienen constantes, a niveles altos, desde 2002. Producto de una cada vez menor participación en ellos de los sueldos y salarios, la compra de bienes y servicios, y el régimen subsidiado en salud, frente a un desmesurado crecimiento de lo conocido como *inversión social*. Lo que esto significa es que la estructura fiscal del municipio, en niveles, no en participaciones, sin contar la inversión, ha permanecido estable en los últimos años.

De otro lado, no se puede negar que el Municipio es totalmente viable desde la perspectiva de la Ley 358 de 1997⁴. Pero el costo de esta viabilidad recae sobre el riesgo asociado al volumen de transferencias municipales. Son estas últimas las que le han permitido desarrollar gran parte

de la inversión social, pues la formación bruta de capital se muestra estable. No obstante, no se debe olvidar que los gastos de inversión en proyectos de infraestructura beneficiarán a una economía si ellos son más productivos que si los desarrollara el sector privado.

Si se observa el gasto en inversión social, priman la educación, aquellos programas con destino al cuidado de niños ancianos y habitantes de la calle. Este gasto se hace, ha de recordarse, por orientación constitucional, la cual define a los municipios como unidades de gasto, especialmente en las áreas de la educación, la salud y el saneamiento básico. En principio, el gobierno aparece como el agente natural por excelencia para desarrollar ese tipo de proyectos de inversión, los que se asume, poseen externalidades positivas. El límite a esta acción por parte del gobierno es que dichas acciones son proclives a la ineficiencia.

Es loable que en tiempos de dificultades se utilicen recursos como las transferencias de las EEP de M en proyectos con grandes y positivos *spillovers*. No obstante, la situación estructural de la economía del municipio tiene desajustes y las soluciones a muchos de ellos no pasan por el gasto público del gobierno central municipal.

Es meritoria la sostenibilidad fiscal del municipio, pero, a lo que parece que se le está apuntando es a sustituir el endeudamiento por recursos de las EEP de M, lo que sería muy desafortunado si esta estrategia se sustenta en la idea de que los recursos destinados a gasto público son gratuitos⁵.

4 La cual reglamenta el artículo 64 de la Constitución Nacional en lo que tiene que ver con el endeudamiento de las entidades territoriales.

5 *There is no free lunch.*

Desde la perspectiva de la FBK la racionalidad económica sugiere que el gasto debe hacerse pensando en que esas inversiones contribuyan a que la estructura productiva del municipio mejore. El actual esquema fiscal municipal funcionará mientras los gastos en proyectos de inversión no dependan de endeudamiento. Es decir, actualmente resulta pertinente reconsiderar, desde una perspectiva de conjunto, la estructura de gastos municipales. Caer en la tentación de creer que el multiplicador fiscal⁶ sea superior a 1 es abrir la puerta al populismo económico. De acuerdo con la moderna teoría macroeconómica, en tiempos difíciles los incentivos deben centrarse en acciones para que el sector privado invierta, produzca y genere empleo. Teniendo siempre presente que, sea cual sea el proyecto, debe superar la prueba del análisis costo beneficio.

Bibliografía

- International Monetary Found. Statistical Department. (1986). *Government Finance Statistic Manual*. 1st edition.
- International Monetary Found. Statistical Department. (2001). *Government Finance Statistic Manual*. 2nd edition.
- Ejecuciones municipales. Varios años, varios municipios.

6 Éste puede definirse como el aumento en la magnitud de la riqueza creada por un incremento del gasto del gobierno. Esta relación, que se conocía ya dese el período mercantilista, tomó auge a partir de la *Teoría* de J. M. Keynes, de 1936, la cual, una vez más, sostiene que el gasto público trae la prosperidad.