



# **Evolución de las Cifras Fiscales entre 2007 y 2011 Gobiernos Centrales de las Principales Seis Ciudades Colombianas\***

**César A. Muñoz\*\***

## **Resumen**

Este artículo analiza la evolución entre 2007 y 2011, de las cifras fiscales de las seis ciudades con mayores ingresos en 2011 en Colombia: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga. La ciudad que registró mayores progresos en términos de esfuerzo fiscal en el período analizado fue Barranquilla, seguida de Bucaramanga. Más recientemente, Cartagena también incrementó en forma destacable sus ingresos propios. Cuando se califica el desempeño fiscal con base en la magnitud del gasto por habitante que sea sostenible para las ciudades, Medellín se resalta en el primer lugar, seguida relativamente de cerca de Bogotá. Barranquilla y Cartagena vendrían después, con cierta distancia de las dos primeras; posteriormente Bucaramanga, y finalmente, y con un desempeño bastante pobre, Cali.

## **Abstract**

The article analyzes the evolution between 2007 and 2011, of the fiscal figures of the main six Colombian cities based on their earnings in 2011: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena and Bucaramanga. The city that registered the largest advances in terms of fiscal effort in the analyzed period was Barranquilla, followed by Bucaramanga. More recently, Cartagena also substantially increased its own earnings. When cities' fiscal performance is judged based upon the magnitude of their sustainable per capita expenditure, Medellín becomes the first, closely followed by Bogotá. Barranquilla and Cartagena come next, at some distance from the former cities; then comes Bucaramanga, and finally, and with a very poor performance, Cali.

**Códigos JEL:** H2, H11, H71, H72, H74, H75, H76

**Palabras claves:** Finanzas públicas, seis capitales, Ejecución presupuestal, Formulario Único Territorial- FUT-, Ingresos y Egresos Per Cápita, Balance fiscal

---

\* Se agradecen los comentarios de Hugo López, Carlos Medina, Albeiro Acevedo, Francisco Lasso, Jairo Urdaneta, Luis Eduardo Arango S, Luis Felipe Jaime Couott. Los errores u omisiones son responsabilidad exclusiva del autor, no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

\*\* Profesional Junior, Subgerencia Regional de Estudios Económicos, Banco de la República, Sucursal Medellín. [cmunozoc@banrep.gov.co](mailto:cmunozoc@banrep.gov.co).

“A la ciudad no se le imagina, a la ciudad se le vive, se le confronta”. Gabriel Hoyos.

## **1. Introducción**

Este artículo analiza la evolución entre 2007 y 2011, de las cifras fiscales de las seis ciudades con mayores ingresos en 2011 en Colombia: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga.

El documento muestra a Medellín como la capital con mayor ingreso per cápita, pasando de \$1.1 millones en 2007 a \$1.3 millones en 2011, con un crecimiento del 18.6 por ciento en el período. Sus principales fuentes de ingresos son las transferencias de las Empresas Públicas de Medellín, con un promedio en período de \$315 mil por habitante (mph), las transferencias de la nación, con \$307 mph, y el predial con \$177 mph; los cuales tuvieron crecimientos en todo el período de 51,14, y 9 por ciento respectivamente. Su gasto total por habitante fue el más alto, pasando de \$1.1 millones en 2007 a \$1.5 millones en 2011, con un crecimiento del 35.8 por ciento.

Barranquilla se destacó por su excepcional dinamismo. Su ingreso por habitante creció 81.6 por ciento al pasar de \$629 mil en 2007 a \$1.1 millones en 2011. El predial creció 87.2 por ciento, de \$76.4 mph en 2007 a \$143.1 mph en 2011. El gasto per cápita de Barranquilla se elevó en el período 82.2 por ciento, al pasar de \$669 mil en 2007 a 1.2 millones en 2011.

En el caso de Bogotá vale la pena destacar su excepcional recaudo por concepto del impuesto de industria y comercio, ICA. Su ingreso per cápita en 2011 fue de \$315 mil (para un total de \$2.3 billones), alrededor de 1.7 veces más que Medellín y Barranquilla. Durante el período 2007-2011, este rubro solo creció 5.5 por ciento, mientras que su predial creció 37 por ciento. Las transferencias de la Nación cayeron en el período analizado un 17.3 por ciento. El gasto total por habitante en Bogotá avanzó durante el período 7.9% (1.9 puntos porcentuales más que sus ingresos).

Mientras que los ingresos per cápita por predial e ICA de Cartagena avanzaron en el período 2007-2011, 49.4 y 39.2 por ciento, en su orden; el total de ingresos sólo creció 9.6 por ciento, como consecuencia de una caída de transferencias nacionales del 15 por ciento.

El ingreso per cápita de Bucaramanga tuvo un crecimiento del 27.0% en el período 2007-2011. Su predial avanzó 32.6 por ciento, su ICA 37.5 por ciento y las transferencias de la nación 18.9 por ciento. Su gasto per cápita se incrementó en entre 2007-2011 en 39%.

Cali fue la ciudad que presentó el incremento más bajo en el recaudo de sus tributos. El predial creció un promedio anual del 1.1 por ciento, y el ICA 0.9 por ciento; mientras que las transferencias de la nación se contrajeron en el período 1.1 por ciento. Su ingreso per

cápita por predial en 2011 fue de \$101 mil, volviendo casi que al recaudo de 2007 (\$97 mil). Cabe destacar que por valorización, en promedio durante el último trienio, su recaudo fue de \$92.6 mph.

En 2011, Las transferencias de la Nación per cápita (Compuestas principalmente por SGP), sólo crecieron con respecto de 2010 en 0.4%, y 6.0% para Barranquilla y Bucaramanga en su orden; mientras que se redujeron en Cartagena 22.6%, Medellín 20.8%, Cali 13.2% y en Bogotá, 8.1%.

La ciudad que registró mayores progresos en términos de esfuerzo fiscal en el período analizado fue Barranquilla, seguida de Bucaramanga. Más recientemente, Cartagena también incrementó en forma destacable sus ingresos propios. Cuando se califica el desempeño fiscal con base en la magnitud del gasto por habitante que sea sostenible para las ciudades, Medellín se resalta en el primer lugar, seguida relativamente de cerca de Bogotá. Barranquilla y Cartagena vendrían después, con cierta distancia de las dos primeras; posteriormente Bucaramanga, y finalmente, y con un desempeño bastante pobre, Cali.

A continuación se presentan los datos y la metodología que se utilizan en este estudio, posteriormente se analizan en su orden los ingresos, el gasto, el gasto por finalidad, el saldo de la deuda y el balance fiscal. Posteriormente se presenta un análisis que busca determinar cuáles son las ciudades más fiscalmente solventes, y finalmente se presentan unas conclusiones.

## **2. Datos y Metodología**

La fuente de información de Bogotá D.C., entre 2007 y 2009, es la ejecución presupuestal del gobierno central, consolidada con el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y el Fondo Financiero Distrital de Salud (FFDS); para 2010 y 2011, es el Formulario Único Territorial -FUT-, datos que, según fuentes del Distrito, consolida la información de la administración central con la de las entidades descentralizadas.<sup>1</sup> Para las demás Capitales la fuente de información es la ejecución presupuestal hasta 2010, y el FUT en 2011. Ambas fuentes de información se almacenan en el en el SISEC del Banco de la República.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> El Decreto 3402 de 2007, reglamentó parcialmente el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 a fin de minimizar los reportes de información que proporcionaban las Entidades Territoriales (ET) a los entes de control del orden nacional. Por lo tanto, adoptó el FUT, como un formulario para el reporte de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos de las ET, entre otros reportes de información.

<sup>2</sup> El Sistema de Información de la Subgerencia de Estudios Económicos –SISEC-, administrado por el Centro de Información Económica –CIE- es el sistema del Banco de la República, que soporta, entre otras, la base de datos sobre las cifras fiscales territoriales y en el que se ejecutan los procesos de validación y consolidación.

La definición de las cuentas que se analizan en este documento corresponde a la Adoptada por el Banco de la República en su Nota Metodológica, la cual a su vez es una adaptación del Manual del Fondo Monetario internacional de 2001.<sup>3</sup> Las cifras fueron deflactadas con IPC nacional para expresarlas a precios constantes de 2011, y normalizadas con el número de habitantes de cada ciudad, proyectados por el DANE.<sup>4</sup> Sin embargo, al final del documento se anexan cuadros del resumen de situación fiscal a precios constantes de 2011 (ver Anexos 2 al 7).

Es importante resaltar sobre la metodología de agregación de cifras seguida para construir las cuentas de la situación fiscal de cada entidad, que éstas vienen construyéndose desde la vigencia fiscal 1987, tratando de encontrar el censo de entidades territoriales. El proceso consistía en solicitar la ejecución presupuestal a cada ente territorial, y codificarlas con base en la metodología del Fondo Monetario Internacional -FMI- y del Estatuto Orgánico Presupuestal Colombiano. Con el apoyo del manual de codificación del Banco de la República, se traducían los datos de ejecución presupuestal en un sistema de información homogéneo, organizado y comparable; debido a que las ejecuciones cambiaban de códigos de cuentas cada año, o cada bienio, o en cada administración. Posteriormente, seguía un proceso de verificación, crítica y solución de las deficiencias encontradas; para lo cual se acudía directamente a los entes territoriales.

Posteriormente, el Banco se acoge al Formulario Único Territorial y es a partir de 2010 y 2011 donde se hace el cambio de fuente de información de ejecución presupuestal a FUT.

Como característica importante en el cálculo de los agregados se tiene que en el total de ingresos, que corresponden al sistema de caja, no aplican los recursos del balance. En el total de gastos, que corresponden al sistema de causación; o sea, son compromisos, no afectan las reservas presupuestales.

### **3. Ingresos Totales Reales**

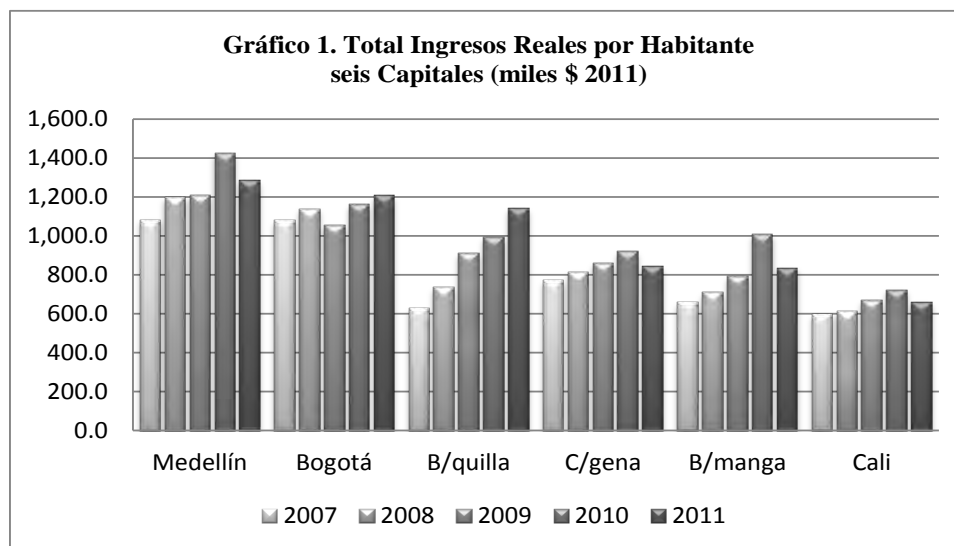
Medellín exhibió en el último trienio los mayores ingresos fiscales reales por habitante (Gráfico 1). En 2011 obtuvo \$1'285,000.<sup>5</sup> Le sigue Bogotá con \$1'210,100, Barranquilla con \$1'142,400, Bucaramanga y Cartagena que se acercaron a \$840,000 y Cali con \$661,600.

---

<sup>3</sup> Ver Machado y otros (2004).

<sup>4</sup> De acuerdo con la proyección del DANE, estas ciudades incrementaron su población en promedio año durante el período analizado así: Bucaramanga 0.3%, Barranquilla 0.7%, Medellín, Cali y Cartagena aproximadamente 1.1% y Bogotá en 1.4%.

<sup>5</sup> En 2011, se presentó una caída real por habitante con respecto de 2010 del 20.8% en las Transferencias de la Nación y de 10.7% en las recibidas de EPM.



Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín.

El crecimiento de los ingresos por habitante entre 2007 y 2011 en Medellín fue de 18.6% y en Bucaramanga de 27.0%. Debe destacarse el excepcional dinamismo en Barranquilla, en donde crecieron en el período un 81.6%.

### 3.1 Transferencias Corrientes.

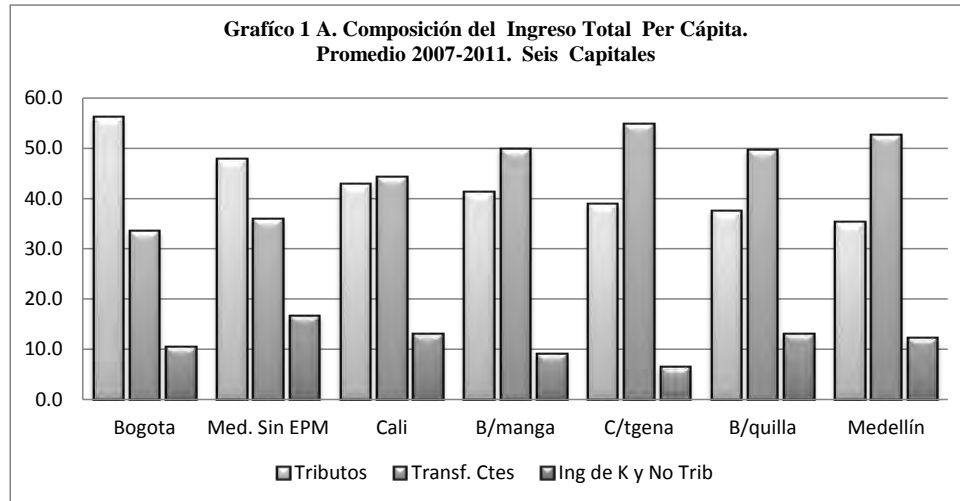
Las transferencias corrientes se consolidaron como el principal componente de los ingresos totales. En Cartagena, Medellín, Bucaramanga y Barranquilla sus promedios en el período analizado fueron 59.6%, 53.0%, 51.1% y 50.8%, respectivamente. En Cali, la dependencia fue muy semejante a la de sus tributos, 44.0% aproximadamente; mientras que en Bogotá D.C con el IDU y el FFDS, el promedio fue de 36.8%, muy por debajo de los tributarios que representaron 56.4%.

Medellín, recibió, en promedio, en el periodo \$712.8 mm por transferencias de la Nación; y \$731.9 mm por excedentes de EPM. Estas últimas evidencian un aporte importante para la inversión social de la ciudad y hacen que la participación de sus tributos en el total de ingresos se vea como la más baja de las capitales. Si se le excluye a Medellín los excedentes de EPM, el promedio de participación de sus tributos en el total de ingresos sería de 47.2%; mientras que el de las transferencias se reducirá a 37.1%.<sup>6</sup>

Bogotá en 2011 recibió \$635.9 mm de utilidades y excedentes financieros de la Empresa de Energía de Bogotá -EEB- y Empresa de Teléfonos de Bogotá –ETB-. Así, este ítem

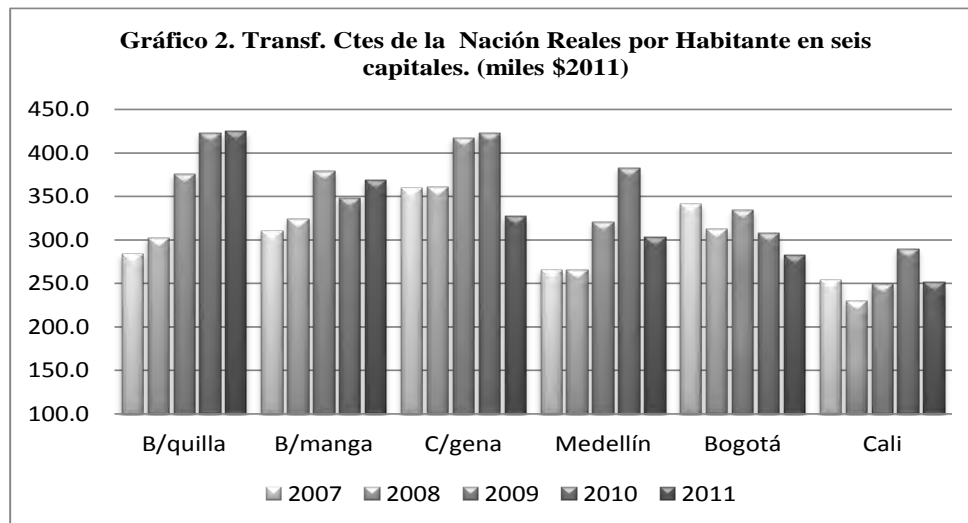
<sup>6</sup> Como referente del indicador, Transferencias /Ingresos, se tiene el de los países miembros de la Organización para la Cooperativa Económica y el Desarrollo (OECD), el cual es de 34,0% la participación de las transferencias en el total de sus ingresos (Bonet, 2008; Otero, 2010).

obtuvo un crecimiento real per cápita del 48.5%, al pasar de \$34,700 en 2010 a \$85,200 en 2011. Estas empresas entre 2007 y 2010 le transfirieron en promedio \$40,200.



Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín.

De las transferencias corrientes, sobresalen las de la Nación Central, que en Barranquilla crecieron 49.7% en el período 2007-2011;<sup>7</sup> explicado por aportes recibidos desde 2009 por convenios con el Ministerio de Educación (MEN), Minprotección, (programa Inimputable, dirigido a población con trastornos mentales), y programas de vivienda (Gráfico 2). Seguido, las percibidas por Bucaramanga y Medellín crecieron 18.0% y 14.4%, en su orden. En contraste, en Bogotá D.C. y Cali decrecieron 17.3%<sup>8</sup> y 1.1%, respectivamente.



Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín.

<sup>7</sup> Compuestas a su vez por el Sistema General de Participación (SGP), y un bajo porcentaje correspondiente a otros aportes para programas o convenios con la nación.

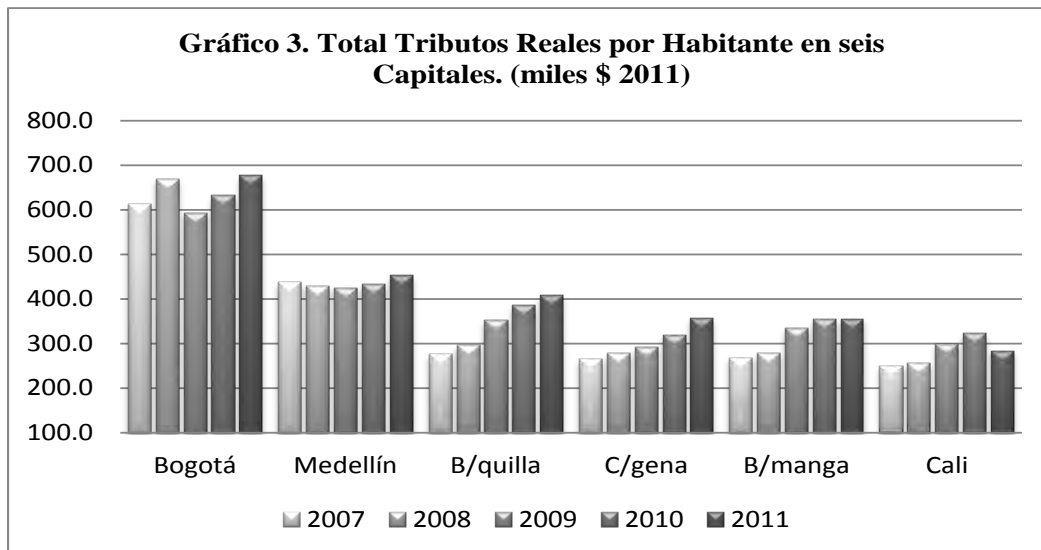
<sup>8</sup> Ídem 6.

Se denota que las transferencias de la Nación per cápita a 2011, sólo crecieron con respecto de 2010 en Barranquilla y Bucaramanga en 0.4% y 6.0% en su orden; mientras que se redujeron en Cartagena 22.6%, Medellín 20.8%, Cali 13.2%, y en Bogotá 8.4%.

### 3.2 Ingresos Tributarios Reales

Bogotá recaudó en 2011, \$676.6 miles por habitante (mph), 1.5 veces más que Medellín, (\$451.9 mph); y 2.4 que Cali (\$283.0 mph. Gráfico 3). Por su parte Barranquilla se exhibió durante el período analizado, como la capital más dinámica en el recaudo tributario<sup>9</sup>, pasó de \$275.2 mph en 2007 a \$407.3 mph en 2011, creció 48.0% en el período; y en promedio anual 10.3%.

El total de tributos de Cartagena y Bucaramanga aumentaron en promedio año 7.8% y 7.3%, respectivamente, seguido por Cali con 3.4%. Bogotá avanzó 2.5%; mientras que Medellín se acercó al 1.0% promedio anual. Debe subrayarse que el bajo nivel de los ingresos tributarios en Medellín y su reducido dinamismo obedece, en parte, al hecho de que la industria (una de las principales fuentes del impuesto de industria y comercio) en esta ciudad se ha ubicado en el sur y en el norte del Valle de Aburra, e incluso en Rionegro, es decir, en jurisdicción de otros municipios



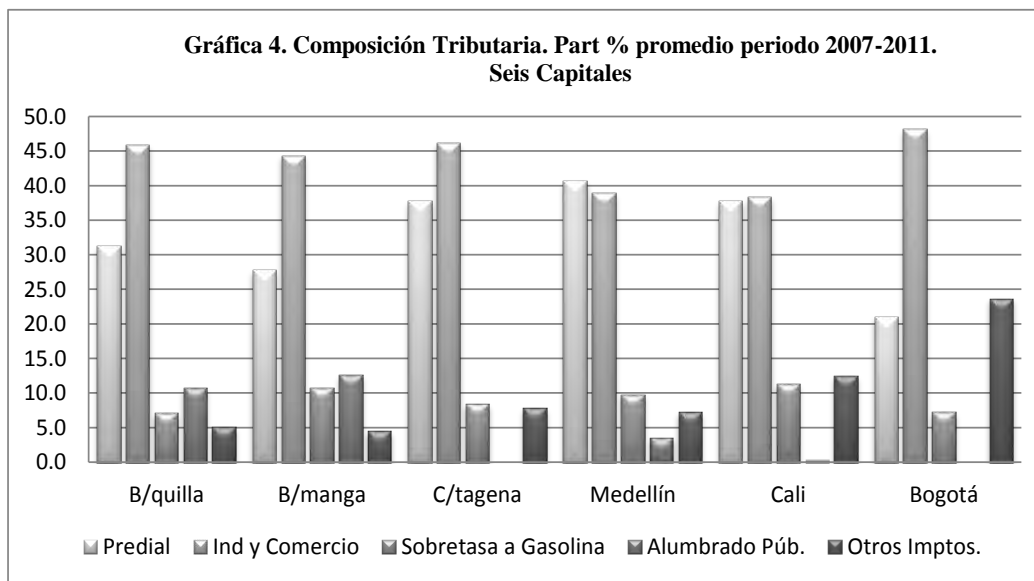
Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín.

No obstante, el leve avance mostrado en el período por Medellín y Bogotá D.C. en el total de los tributos, comparados con las otras ciudades, sobresalen en su cuantía per cápita y

<sup>9</sup> El Plan de Desarrollo del período 2008-2011 incorporó el saneamiento fiscal con el fin de restablecer la solidez económica y financiera del Distrito, mediante la adopción de medidas que no sólo fortalecieron sus ingresos, sino la reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda y saneamiento de pasivos.



participación como los más representativos: predial en Medellín; e industria y comercio en Bogotá D.C. Gráfico 4.



Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín

El impuesto al servicio de alumbrado público (gráfico 4) ganó participación. En promedio, contribuyó en el total de los tributos de Bucaramanga con 12.6% (\$39.9 mph); en Barranquilla, 10.6% (\$36.2 mph). Medellín, por su parte recaudó en promedio \$14.9 mph y Cali \$700 por habitante. En Cartagena, su estatuto tributario contiene este tributo, sin embargo, no se logra detectar en el FUT. Bogotá no lo ha contemplado en su lista de recursos.

En el rubro “Otros impuestos” de Bogotá (gráfico 4), están incluidos la cerveza, y circulación y tránsito que participaron en el periodo con promedios anuales de 6.5% y 7.6%, respectivamente, mientras que la valorización le participó con 3.4% en promedio. En Cali, este rubro participó con un promedio de 12.7%, explicado por la valorización recaudada en las tres últimas vigencias para financiar 21 megaproyectos de infraestructura vial, en su mayoría. En promedio durante ese trienio, cobró \$41.3 mph.<sup>10</sup>

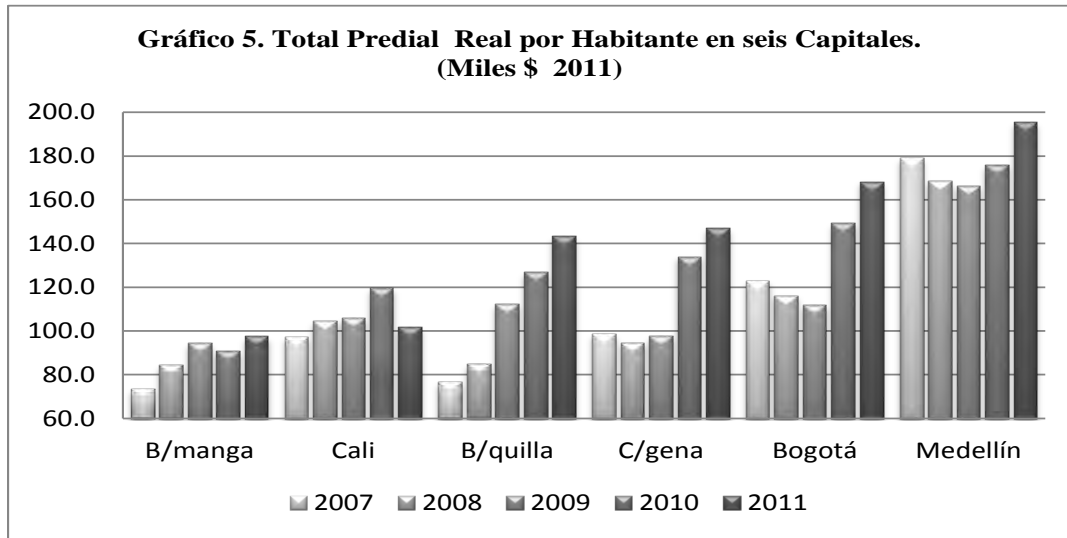
### **Total Predial e Industria y Comercio (ICA) Reales.**

Medellín continuó siendo la ciudad con mayor esfuerzo fiscal en el cobro de predial (Gráfico 5). En 2011 recaudó \$195.6 mph, el doble de Bucaramanga; y 1.9 de Cali. Sin

<sup>10</sup> Según acuerdo 0241 de 2008, modificado por en 2009 por el 0261. Del valor total de obras de infraestructura a construir (\$960 mm), las fuentes de financiación serán: cobro por valorización (\$822 mm), y convenios con EMCALI (\$122.mm).

embargo, fue excepcional la dinámica de Barranquilla creció 87.2% al pasar de \$76.4 mph en 2007 a \$143.1 mph en 2011.<sup>11</sup>

El predial le participó al distrito portuario en el total de sus tributos con 27.8% en 2007, y en 2011 lo hizo con 35.1%.



Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín

Bogotá y Cartagena tuvieron un sobresaliente repunte en el recaudo del predial entre 2010 y 2011 al crecer en promedio anual 23.0% (Gráfico 5). Se explica porque El Distrito Capital elevó a partir de 2008 el avalúo catastral de 827,000 predios.<sup>12</sup> Cartagena por su parte, mejoró en 2010 su gestión de cobro de cuentas por cobrar de vigencias anteriores y obtuvo un recaudo de 9 puntos porcentuales por encima de lo presupuestado.

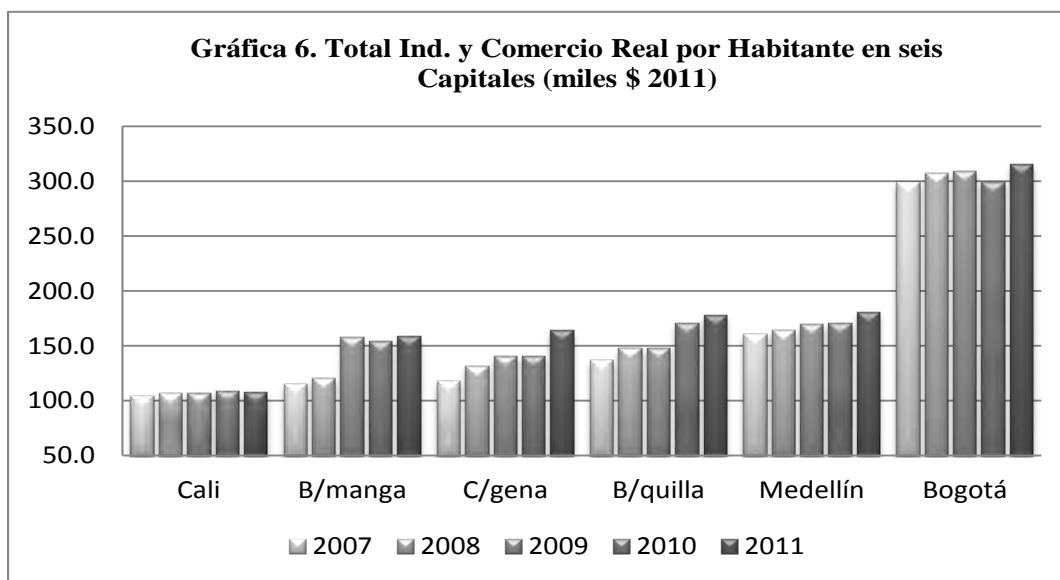
En Bogotá ha sido excepcional en el recaudo del impuesto industria y comercio y complementario (ICA. Gráfico 6). El promedio per cápita en el lustro fue \$306.0 mph (\$2.2 billones). Le siguen Medellín y Barranquilla con promedios anuales \$169.2 mph (\$392.1 mm) y \$156.1 mph (\$184.2 mm), en su orden.

Cartagena, Bucaramanga y Barranquilla fueron los municipios más dinámicos en el recaudo del ICA (gráfico 6.), crecieron en promedio anual 8.6%, 8.3% y 6.8%,

<sup>11</sup> La recuperación de Barranquilla, se debe, en parte, a medidas como finalización del contrato de concesión del recaudo de impuestos otorgado a la firma Métodos y Sistemas, la cual recibía una comisión del 7,5% del total recaudado. La Secretaría de Hacienda Distrital asumió funciones de recolección, fiscalización y cobro de impuestos. (Otero, 2010).

<sup>12</sup> Según lo dio a conocer Gustavo Adolfo Marulanda, director de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital (en 2008), el Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural para el estrato 1 será de 1,8%, en el estrato 2 el aumento será de 2,2%, las viviendas de estrato 3 tendrán una modificación del 3,0%, el estrato 4 4%, y finalmente los estratos 5 y 6 tendrán un aumento de 5,1% y 5,3%, respectivamente.

respectivamente; mientras que Medellín, Bogotá y Cali avanzaron 3.0%, 1.3% y 0.9%, respectivamente.



Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín.

El ICA en Cartagena avanzó en el período analizado 39.2% sobresalieron los períodos 2009 y 2011 (11.1% y 16.7%). Un estudio de este impuesto estableció que en 2009 se presentó un incremento en el recaudo por concepto de sanciones e intereses (\$4.0 mm).<sup>13</sup> Además, señala que una de las estrategias de la pasada administración fue detectar por medio del cruce de nuevos contribuyentes que aparecían en el registro mercantil de la Cámara de Comercio mas no en la base de la Oficina de Impuestos Distritales. Esta medida permitió reducir a menos del 15.0% la evasión del ICA en la ciudad. También, contribuyó al favorable avance de 16.7% real en 2011, respecto de 2010.

Barranquilla, durante el lustro analizado, aumentó el recaudo del ICA 30.3%. Su plan, según la administración municipal, fue la ejecución de programas de fiscalización y el control de la oportuna inscripción de locales en centros comerciales de la ciudad.

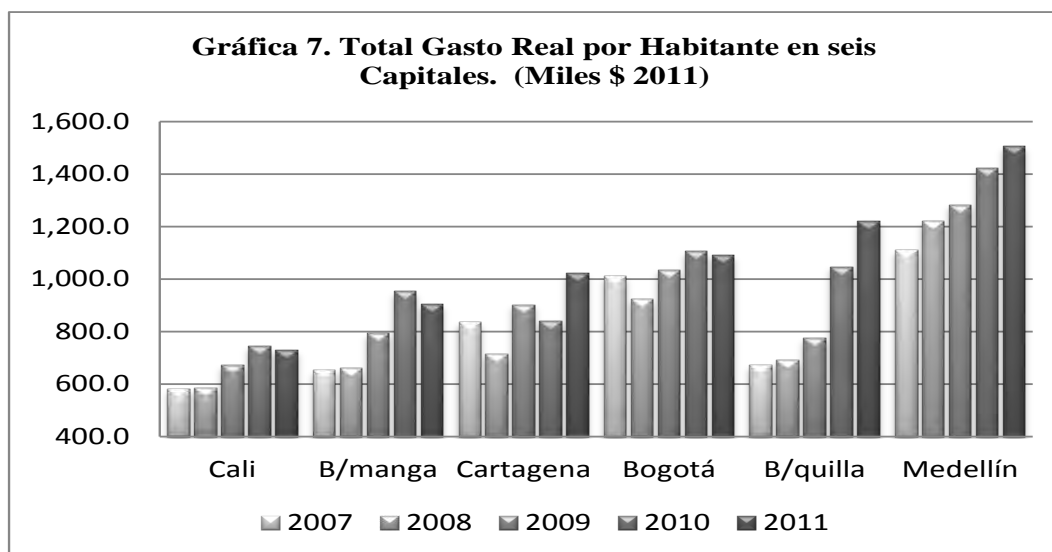
En Bucaramanga sobresalió el incremento del ICA en 31.4% en 2009 respecto del año anterior. Se explica porque la administración, reglamentó en el 2008, a través de su estatuto tributario, la creación de un control del impuesto para facilitar, acelerar y asegurar su recaudo. Esto le permitió efectuar una retención en el momento que se realiza el pago o abono de alguna actividad económica que causara dicho gravamen.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Análisis del recaudo del Impuesto de Industria y Comercio –ICA- de Cartagena 2008-2010, publicado en noviembre 25 de 2011

<sup>14</sup> El Comité Técnico de BRC Investor Services S. A. –Sociedad Calificadora de Valores– Firma calificadora de Bucaramanga.

#### 4. Gasto Total Real

Medellín se mostró como la ciudad con mayor gasto total per cápita (Gráfico 7). En 2011 ejecutó \$1,506.8 mph, el doble de Cali y 1.7 veces más que Bucaramanga. Seguido por Barranquilla con \$1,219.6 mph; Bogotá y Cartagena, superaron levemente el millón pesos.



Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín

Pero Barranquilla, al igual que en el recaudo, fue la más dinámica, con un incremento del 82.2%; pasó de \$669.4 mph en 2007 a \$1,219.6 mph en 2011; Bucaramanga lo incrementó en 39.3%, Medellín 35.8%, Cali 25.9%, Cartagena 22.1%; y Bogotá, avanzó 7.9%.

La composición del gasto total de las seis capitales en promedio, entre 2007-2011 fue de 79.0% en gasto corriente y 21.0% en capital. Cartagena fue la que menos destinó al gasto de capital (un promedio de 17.3%); en contraste está Medellín que asignó un promedio de 27.0%.

##### 4.1 Gasto de Funcionamiento Real

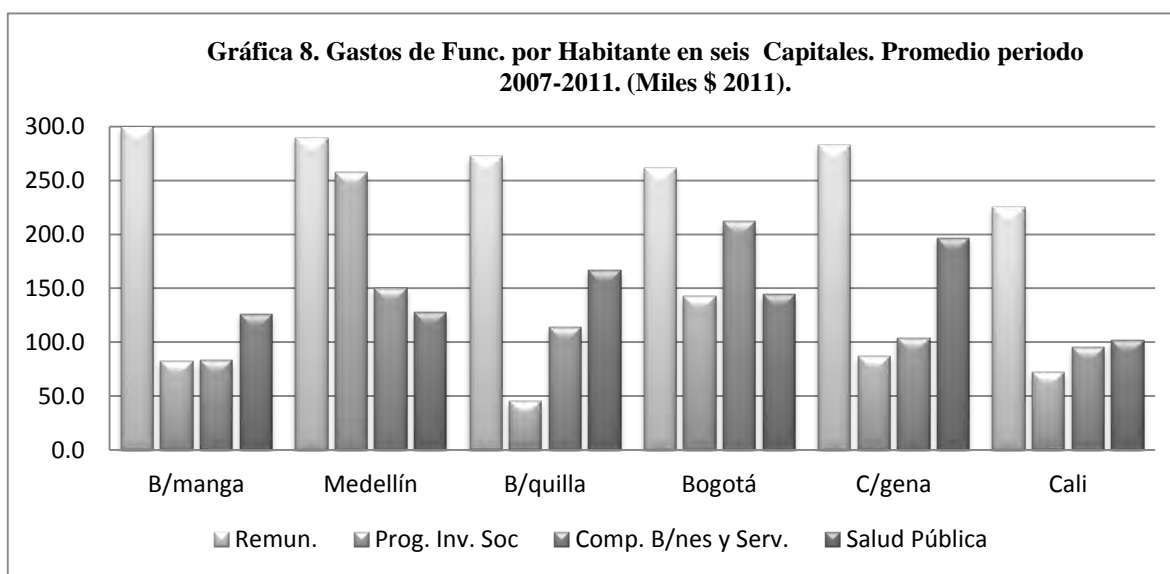
El principal componente del gasto corriente fue funcionamiento, que en el período y para las seis capitales, su participación promedio fue del 91.6% (Gráfico 8).<sup>15</sup> Seguido por las transferencias (5.9%), y los intereses pagados por deuda (2.5%). Medellín, de las seis

<sup>15</sup> De acuerdo con la metodología del Banco de la República, el gasto de Funcionamiento, está compuesto por Remuneración (de la administración y de educación), Compra de bienes y servicio, Salud Pública (Régimen Subsidiado de salud- SISBEN- y Plan de Atención Básica -PAB-, entre otros), y Otros programas de Inversión Social, tales como subsidios, programas de educación, seguridad, recreación, entre otros.

capitales, fue la que más transferencias per cápita hizo. Entre 2008 y 2009 transfirió un promedio por habitante de \$133,200 dirigidas al INDER. En Bogotá no son muy perceptibles por el neteo de transferencias que se presentó al consolidarlo con IDU y FFDS.<sup>16</sup>

Bucaramanga pagó por remuneración al trabajo per cápita (administración y educación) un promedio anual de \$299,600 (Gráfico 8). Seguido por Medellín con \$289,800, Barranquilla con \$272,300, Bogotá \$262,000, Cartagena \$283,200 y Cali \$225,600.

El mayor incremento de este ítem, lo registró Barranquilla, un promedio de 7,9%, (2009 y 2011 tuvieron alzas de 19.1% y 20.9% en su orden; en contraste de 2008 y 2010 que cayeron en 2.4% y 1.1% respectivamente); Medellín y Cali avanzaron con promedios anuales 5.4% y 4.1% en su orden; mientras que se contrajo en Bucaramanga 0.1% (en 2009 había ejecutado \$334.1 mph; y en 2010 se redujo a \$296.7 mph, como resultado la reducción de 17 cargos de su nómina), Bogotá 2.1% y Cartagena 4.1%



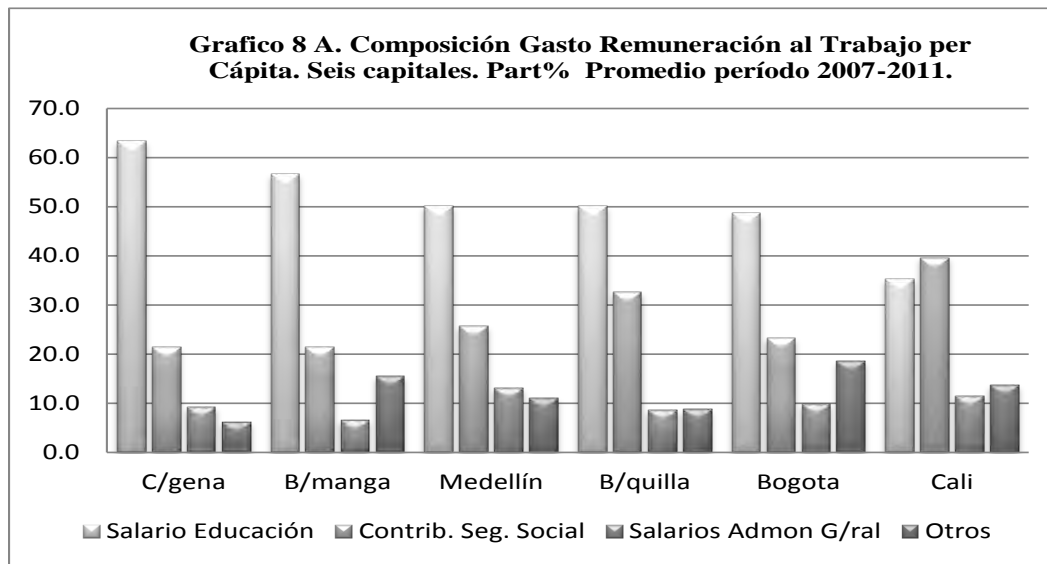
Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín

Haciendo una aproximación a la composición del gasto por remuneración al trabajo (Gráfico 8A), se observa que en estas ciudades, con excepción de Cali, los salarios en educación fueron el gran componente. Cartagena pagó en promedio por habitante \$180,400, Bucaramanga \$169,800, Medellín \$145,600, Barranquilla \$135,700, Bogotá \$127,200 y Cali se aproximó un promedio por habitante de \$69,700 entre 2007 y 2010; y en 2011 pagó \$122,400 (una variación de 71.8% respecto de 2010).

<sup>16</sup> Neteo: Es la anulación de las partidas de transferencias corrientes y de capital que se dan al interior de un grupo entidades del mismo o de diferentes niveles institucionales.

En Cartagena este rubro descendió en promedio anual per cápita 9.8%, mientras que en las demás ascendió: en Medellín 6.1%, Bucaramanga 3.9%, Barranquilla 3.0% y Bogotá 0.5%.

El segundo componente de la remuneración fue la contribución a la seguridad social.<sup>17</sup> Cali (Gráfico 8A) ejecutó en promedio per cápita \$89.2 mil, de los cuales un promedio de 53.7% fueron mesadas pensionales. El gasto promedio en Barranquilla fue de \$89.1 mil, seguido por Medellín \$74.6 mil, Bogotá \$61.4 mil y Cartagena \$60.0 mil.



Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín

Volviendo al gráfico 8, Cartagena hizo el mayor gasto per cápita en Salud Pública, ejecutó un promedio anual de \$196,700, seguido por Barranquilla \$166,500, Bogotá \$144,400, Medellín \$128,100, Bucaramanga \$126,400 y Cali \$101,400. El gasto en salud con mejor avance en el periodo se dio en Barranquilla, Bucaramanga y Cali (54.0% y 40.4% y 27.1% en su orden), en Cartagena fue de 5.7%. Medellín y Bogotá redujeron este ítem en 17.1% y 18.9% respectivamente.

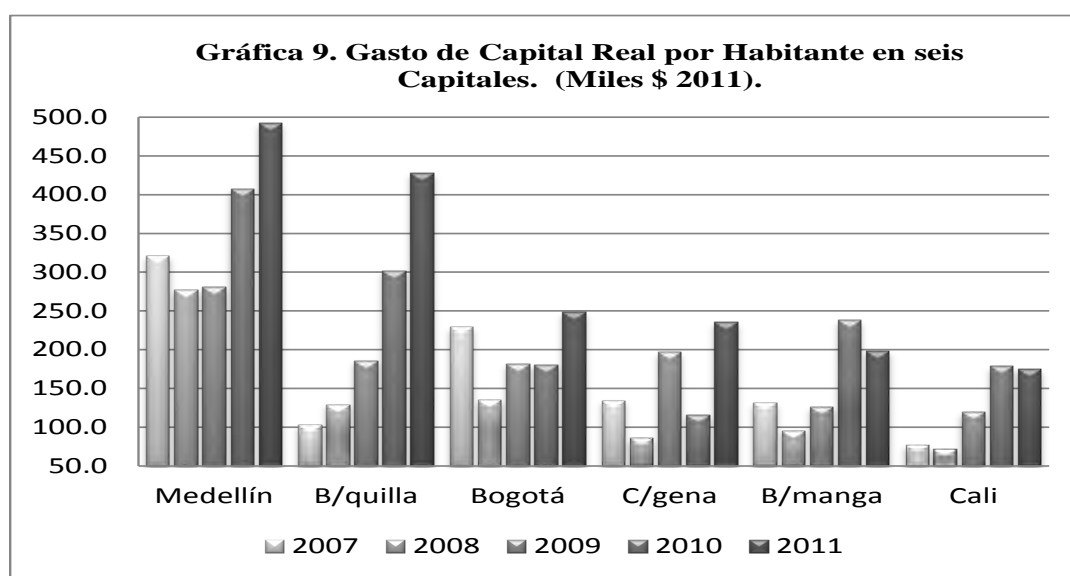
Medellín (Gráfico 8) durante el período 2007-2011, se destacó por el gasto en programas de inversión social. Lo incrementó en 129.1% (\$152.5 mph en 2007 a \$349,3 mph en 2011) con ejecución promedio anual de \$566,9 mm real. En 2010 ejecutó \$670,1 mm, destinados principalmente a: atención infantil para niños entre 1 y 4 años, gratuidad en estratos de SISBEN 1, 2 y parte de 3, y financiación en educación superior (\$92.8 mm). Apoyo logístico para seguridad ciudadana (\$87.5 mm). Restaurantes escolares (\$80.6 mm), Medellín Solidaria, atención a desplazados y habitantes de la calle y atención al infantil y adolescente (\$77.5 mm), y Fondos de Redistribución a través de subsidios en servicios

<sup>17</sup> Contiene las contribuciones de seguridad social pagadas a EPS y directamente a empleados o pensionados. Se incluyen las indemnizaciones por accidentes o invalidez, jubilaciones etc.

públicos (\$92.5). Por su parte, Barranquilla lo aumentó en 135.5% (\$30.1 mph en 2007 y \$70,9 mph en 2011). Bucaramanga avanzó en 79.8%. En contraste, Bogotá lo redujo en 8.7% (Pasó de \$143.6 mph a \$131,1 mph). Cali en 2011 ejecutó por habitante en este rubro, casi el mismo monto de 2007 (\$80.5 mph). 80.5 mph.

#### 4.2 Gasto de Capital y Formación Bruta de Capital Real

Medellín en 2011 tuvo gastos de Capital per cápita por \$492.4 mil (\$1.165 mm), casi tres veces más que Cali y 2.5 que Bucaramanga (Gráfico 9). Barranquilla \$427.0 mil (\$510.5 mm); seguidos por Bogotá y Cartagena que ejecutaron \$247.9 mil y \$235.6 mil; correspondientes a \$1.8 billones y \$225.3 mm, respectivamente.



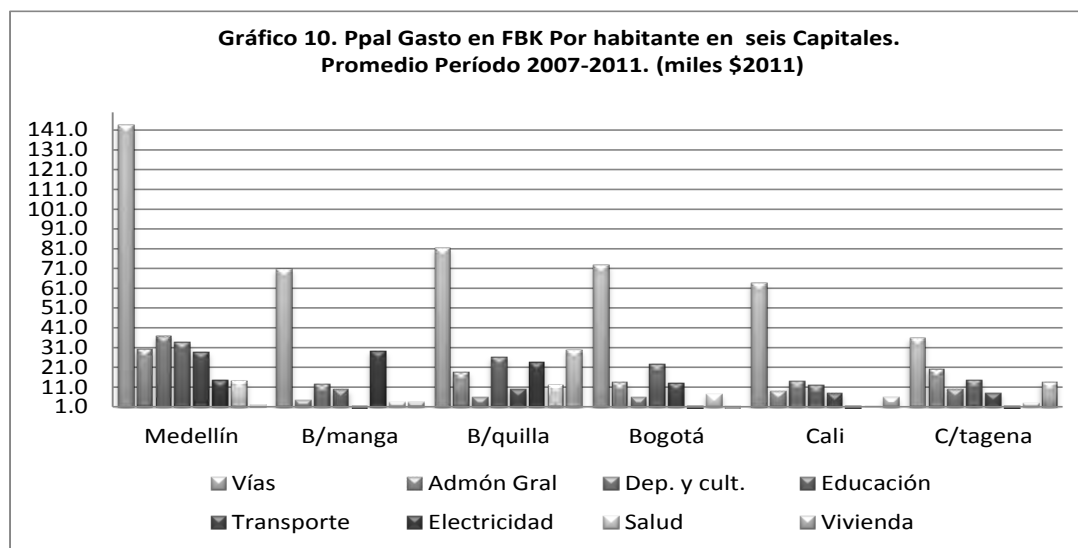
Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín

El gasto de Capital está compuesto principalmente por la Formación Bruta de Capital en obras de infraestructura- FBK<sup>18</sup>- que en promedio en estas ciudades fue 95.5%.; excepto Bogotá, cuyos componentes fueron 78.3% en FBK, 11.0% en la compra de equipos, maquinaria, adquisición de terrenos y edificios, y 10.7% en las transferencias.

Las seis capitales invirtieron \$13.2 billones en FBK entre 2007-2011 (Gráfico 10). En vías urbanas y rurales se destinó el 44.5% del total. En Medellín, el gasto per cápita promedio anual fue de \$143.6 mph, 1.8 más que Barranquilla, el doble de Bogotá y Bucaramanga, y cuatro veces más que en Cartagena.

<sup>18</sup> La FBK se refiere pagos a entidad por obras de infraestructura, incluye inversión directa para la construcción y mantenimiento de escuelas, hospitales, escenarios deportivos, carreteras, puentes etc.

La FBK per cápita de Medellín en administración general en promedio año fue \$30,200, en Cartagena \$20.1 mil, y Barranquilla \$18.7 mil (Gráfico 10).<sup>19</sup> En deportes y cultura, Medellín sobresalió con un promedio \$36,600, seguidos Cali y Bucaramanga que promediaron \$13.0 mil.



Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín

El gasto en el sector de educación de las seis capitales durante el período (Gráfico 10), participó del total de la FBK (\$13.2 billones) con 11.9% (\$1.5 billones reales). Medellín invirtió por habitante un promedio anual \$33,400, 3.4 veces más que Bucaramanga, y 2.8 que Cali. Barranquilla invirtió en promedio \$25.9 mil, Bogotá \$22.5 mil, y Cartagena \$14.6 mil. En el sector vivienda, Barranquilla sobresalió con un promedio de \$29.7 mil.

## 5 Gasto Total Real por Finalidad<sup>20</sup>

Medellín ejecutó en educación un promedio anual por habitante de \$328 mil, 1.7 veces más que Cali, y alrededor de 1.2 más que Barranquilla y Bucaramanga (Gráfico 11). Sin embargo, la mayor dinámica en el período la tuvieron Barranquilla, Cali y Cartagena 64.9%, 29.7% y 11.0% respectivamente. Por su parte Bucaramanga avanzó 6.7% y Medellín 2.3%; mientras que Bogotá lo redujo en 8,5% en el período. Este sector fue el principal componente del gasto total por finalidad. Bucaramanga destinó 36.0%, Cartagena

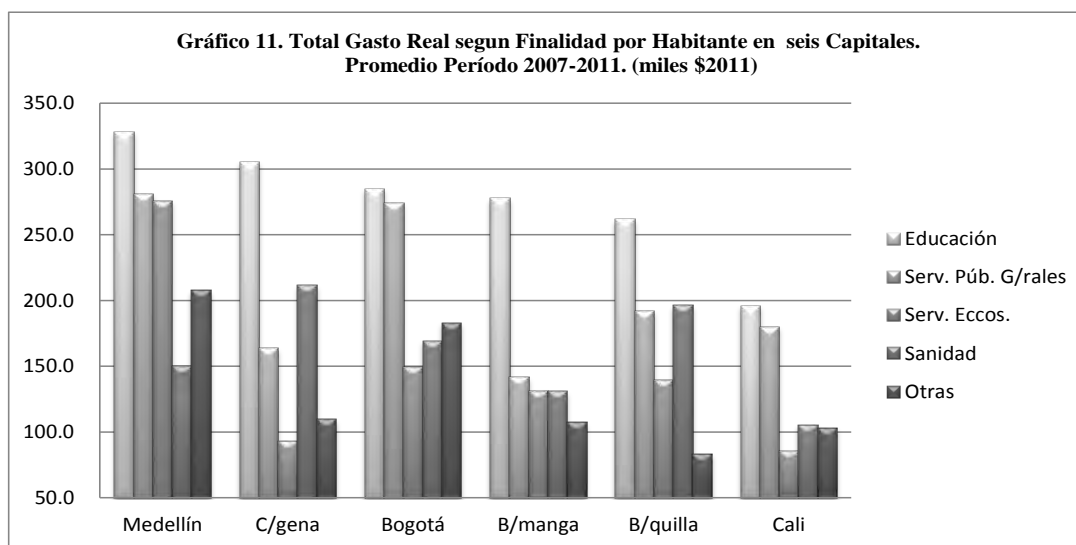
<sup>19</sup> Construcción edificaciones administrativas, obras en beneficio del medio ambiente y para seguridad ciudadana, como los centros de reclusión infantil, entre otros.

<sup>20</sup> Hace referencia a todo el gasto por sector, se excluyen las transferencias, debido a que son ejecutadas por las entidades que las reciben. Por ejemplo, anteriormente, se habló de salud, en esos párrafos se hizo referencia básicamente a Régimen Subsidiado de Salud y Plan de atención básica. Acá, además, se incluyen el gasto por FBK, compra de bienes y servicios y remuneración si es del caso. En educación se contempla el gasto de administración, salarios, prestaciones sociales y FBK de la educación preescolar, primaria, secundaria, media y superior; y otros servicios auxiliares como restaurantes escolares, becas, programas educativos.



34.8%, Barranquilla 30.3%, Cali 29.2%, y en Medellín y el distrito capital destinaron 26.9%.

En Servicios Públicos Generales Medellín y Bogotá, ejecutaron un promedio anual por habitante de \$280 mil y \$ 274 mil en su orden (En el lustro, \$3.2 y \$9.9 billones reales respectivamente. Gráfico11).<sup>21</sup> La mejor dinámica en este ítem la tuvo Barranquilla (71.1%), Medellín (52.8%) y Cartagena (26.8%). En contraste, Bogotá lo redujo en 13.0%.



Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín

Medellín se destacó por el gasto per cápita en servicios económicos (Gráfico 11).<sup>22</sup> Ejecutó en promedio \$275,400 anual, casi tres veces más que Cartagena y Cali. Le siguió Bogotá con \$149,500 por habitante. Pero las más dinámicas en el período por el incremento per cápita fueron Barranquilla 239.9% (\$64,500 mph en 2007 a \$220.8 mph en 2011), Bucaramanga 125.4% (\$92.6 mph en 2007 a \$208.7 mph en 2011), y Cali 87.0%. Bogotá y Medellín lo aumentaron 73.5% y 60.1% en su orden. Cartagena en cambio lo redujo en 13.3%.

En promedio, el gasto en servicios económicos participó del total por finalidad así: Medellín 21.9%, Barranquilla y Bucaramanga, se acercaron a \$15.8%, Bogotá 14.0%, Cali 12.4% y Cartagena 10.5%.

En cuanto al ítem Sanidad, Barranquilla lo incrementó durante el período en 76.2%, Bucaramanga 44.2%, Cali 27.3%, Cartagena 11.2%, Medellín 3.3%; en tanto que Bogotá lo redujo en 3.4%. Medellín aparece en este ítem con niveles de gasto muy inferiores a los de

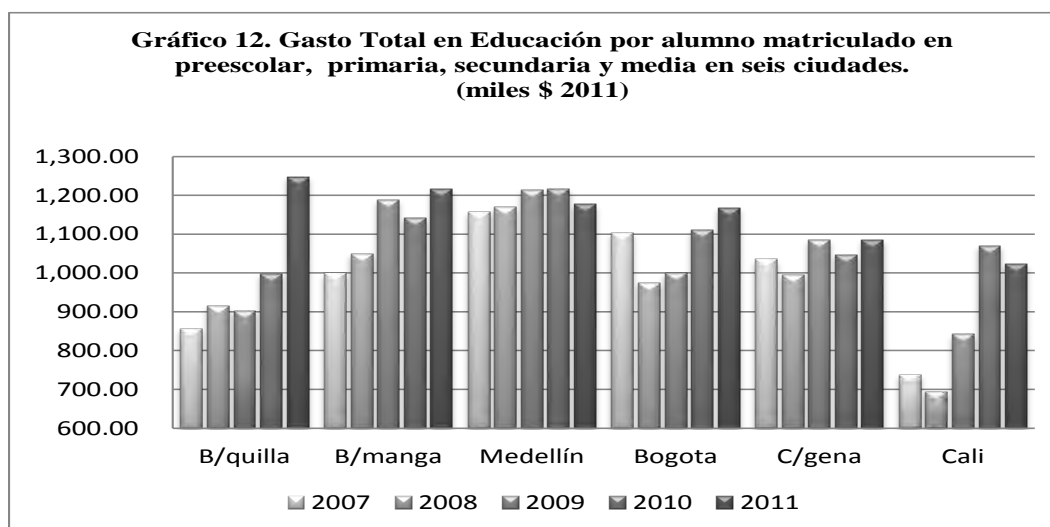
<sup>21</sup> Contiene el gasto en Administración General, medio ambiente y orden público.

<sup>22</sup> Contiene el gasto en carreteras urbanas y rurales, electricidad, medios de transportes, suministro de agua, programas laborales entre otros.

Cartagena y Barranquilla, y también a los de Bogotá. La diferencia en el gasto en salud de Medellín con respecto a Cartagena y Barranquilla radica en el muy inferior gasto de Medellín en el Régimen Subsidiado en Salud, dado que la fracción de asegurados en este régimen en Medellín es la mitad de la fracción asegurada en estas dos ciudades. Con respecto a Bogotá, aun cuando Medellín tiene relativamente más asegurados en el Régimen Subsidiado, Bogotá ejecuta aproximadamente cinco veces más en hospitales públicos.

El rubro “Otras finalidades”.<sup>23</sup> Medellín gastó en promedio \$207.6 mph casi el doble de Cartagena, Bucaramanga y Cali; y 2.5 veces más que Barranquilla. Sin embargo, en el período, sobresale el avance en Cartagena 152.8% (pasó de \$82.7 mil en 2007 a \$209.1 mil en 2011), Bucaramanga 97,3%, Medellín 52.9% y Barranquilla 36.5%; en contraste con Bogotá, que lo redujo en 19.0%.

Volviendo al gasto en educación, y al analizarlo por alumno matriculado (Gráfico 12). Barranquilla y Bucaramanga avanzaron en el período 45.7%, y 21.8%, aproximándose al nivel de gasto que ha mantenido Medellín (promedio anual \$1'187.000 por alumno). Por su parte Cali aumentó este ítem en 39.0%, Bogotá avanzó 5.9%, Cartagena 4.9% y Medellín 1.7%.



Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculos del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín

Al analizar el gasto en salarios del sector educación por alumno matriculado, Bucaramanga se destacó con un promedio anual de \$753,900; seguido Cartagena \$671,700, en Medellín \$662,800, Bogotá \$600,000, y Barranquilla \$543,600. Por su parte Cali, entre 2007 y 2010 tuvo un promedio por alumno de \$337,400 (en 2011 ejecutó \$616,780).

<sup>23</sup> Contiene las erogaciones en asistencia y bienestar social como cuidado de ancianos, enfermos discapacitados, niños, subsidios en vivienda, recreación y deporte, entre otros.

Pero sobresale la excepcional dinámica del ítem en Barranquilla (Gráfico 12). Su gasto total por alumno matriculado creció 45.7% (pasó de \$855 mil en 2007 a \$1.2 millones en 2011), jalonado principalmente por el gasto en FBK en la construcción de Instituciones Educativas, entre 2010 y 2011. Seguido por Cali que creció 39,1% (pasó de \$736,190 en 2007 a \$1 millón en 2011).

Uno de los tantos indicadores del progreso en educación son las pruebas académicas. Al examinar los resultados de alumnos de las ciudades analizadas, un informe<sup>24</sup>, destaca por desempeño entre 2005 y 2010, a Bucaramanga (entre los primeros 4 puestos), Bogotá (entre los primeros 10) y Medellín (entre los primeros 20). Estos resultados, con excepción de Cartagena, de alguna manera, son coherentes con el gasto promedio anual en educación por alumno, durante el último lustro, en Bucaramanga, Medellín y Bogotá.

De la misma fuente (MEN), se puede inferir que de los resultados nacionales agregados por establecimientos educativos oficiales de 2011, sobresalen en su orden Bucaramanga, Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Cartagena con promedio total simple de todas asignaturas (45.2%, 44.7%, 43.7%, 43.1%, 41.6% y 40.7%). En los resultados de 2012, esos promedios tuvieron leves avances y repiten casi el mismo orden, sólo que Medellín supera a Cali, con promedios de 43.5% y 43.0% en su orden. Se nota que hay una evidencia de los recursos destinados en el 2010 y 2011 por Cali y Barranquilla.

## 6. Saldos de Deuda a Diciembre 2010-2011

<i>Cuadro 1. Saldos de Deuda Pública. Seis capitales. Miles de Millones de Pesos de 2011</i>							
Ciudad	2010	2011	Composición 2011 (%)		Var 2011-2010 (%)	Deuda Por Hab 2011 \$Miles	Plazo Amort. Aprox/
			Interna	Externa			
B/quilla	326.8	360.0	100.0	0.0	10.1	301.5	2018
Bogotá	1,805.7	1,724.5	26.7	73.3	-4.5	230.9	2036
B/manga	27.0	47.5	100.0	0.0	76.1	90.4	2026
Cali	533.7	451.5	98.0	2.0	-15.4	198.9	2022
C/gena	247.0	208.5	49.5	50.5	-15.6	218.1	2018
Medellín	215.9	505.8	39.6	60.4	134.3	213.6	2024

Fuente: Deuda Pública Créditos -FUT- Cálculos del autor.

Bogotá (Cuadro 1), con \$1.7 billones al cierre de 2011, fue la segunda capital con más deuda por habitante \$230,900. La destinación de dicha deuda es: transporte (14.0%), programas de desarrollo (47.0%), equipamiento municipal (4.0%), salud (6.0%), educación (12.0%) y varios sectores (17.0%). Del total de su deuda, casi \$400.0 mm, tienen como

<sup>24</sup> Examen de Estado de Educación Media 2005-2009 del Ministerio de Educación, muestra los resultados de estas pruebas conocidas ahora como SABER 11.

renta de garantía el impuesto a la cerveza e ICA, y de alrededor de \$1.3 billones, otras fuentes.<sup>25</sup>

En Medellín la garantía de \$71.0 mm corresponde al ICA y al Predial y de \$434.5 mm a otras fuentes. En el sector transporte se gastarán \$353.2 mm, en sustitución de deuda y financiación del plan de inversiones se destinarán \$141.0 mm (85.0% y 15.0% en su orden), y \$11.6 mm en seguridad y convivencia ciudadana.

Barranquilla, fue la capital con más deuda por habitante en 2011 (\$301,500). Esta fue adquirida para su fortalecimiento Institucional, dirigida principalmente a Saneamiento fiscal (87.0%), e infraestructura hospitalaria (7.0%). Esta capital en 2011 se encontraba en Ley 550 de 1999, habiendo iniciado los acuerdos de reestructuración de pasivos en 2001.

En Cartagena de los \$208.5 mm de deuda acumulada, el 50.5 % es de tipo externa, y está destinada a proyectos de acueducto y alcantarillado y gestión ambiental. De la interna, (49.5%), 43.6 puntos porcentuales, se invertirá en algunos proyectos del plan de desarrollo de 2008-2011 (*“Por una sola Cartagena revitalización centro Histórico”, “vías dibujadas para niños y niñas”, “transporte acuático”, “obras de rehabilitación de mercado”, “mi escuela chévere”, entre otros*), y los otros 5.9 puntos para sustitución créditos bancarios.

En Cali, de los \$451.5 mm de su deuda pública, se pudo establecer que el 27.2% está destinada al pago de indemnizaciones por prestaciones sociales, 0.2% compra de máquinas de bomberos, y del resto (72.7%), de acuerdo con el FUT, sólo da cuenta que son para varios proyectos en varios sectores.<sup>26</sup>

En Bucaramanga, la destinación de los \$47.5 mm de deuda acumulada en 2011 será: 42.1% en construcción del viaducto La Novena; 26.5% en la construcción de centros de salud, adecuación de los existentes, compra de equipos bioquímicos, y actualización y renovación de tecnología médica, y 22.8% en desarrollo comunitario. Esta ciudad fue la que obtuvo el menor registro de deuda por habitante en 2011 (\$90,400).

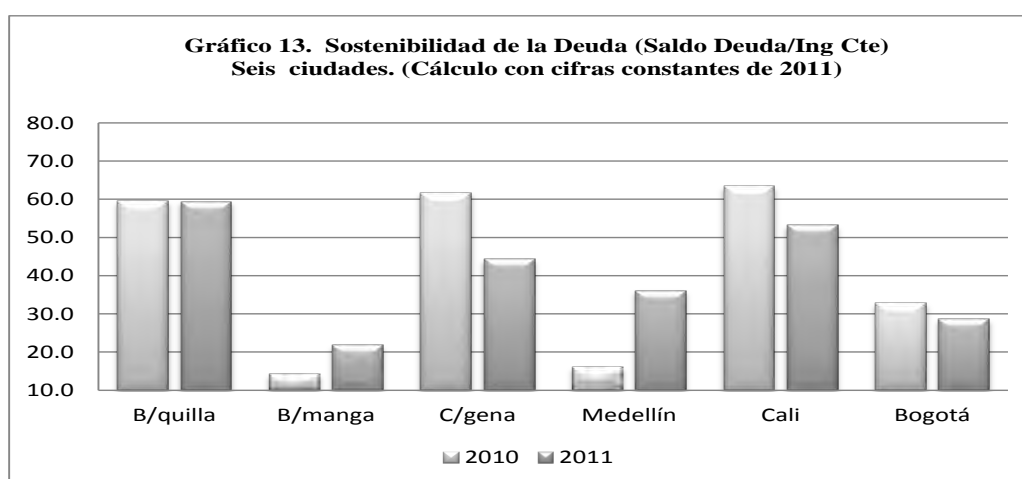
---

<sup>25</sup> En el formulario de saldos de deuda del FUT, es posible seleccionar como fuente de garantía, varias alternativas. Una de ellas es: “Otras fuentes diferentes a las anteriores”. Convendría parametrizar estas cuentas en el formulario FUT, en el sentido de que este tipo de rubros no contengan valores elevados; así, las entidades territoriales informarán concretamente fuentes o rentas de garantía. Igualmente sucede con su uso por sector y por descripción del objeto.

<sup>26</sup> Ídem

Las seis capitales a diciembre de 2011 tenían buena capacidad de pago, pues de acuerdo con parámetros de ley 358/97, se lograron clasificar con el nivel de endeudamiento autónomo.<sup>27</sup>

En 2011 la sostenibilidad de la deuda (Gráfico 13), de las seis ciudades estuvo por debajo del límite (80%). Barranquilla, obtuvo el indicador más alto 59.4%; seguido por Cali (53.1%); en contraste Bucaramanga obtuvo (11.1%). En Medellín este indicador avanzó 125.1% al pasar de 16.0% en 2010 a 36.0% en 2011 por un desembolso recibido de \$290.0 mm. Por su parte, Cartagena redujo este indicador en 28.2% al pasar de 61.6% en 2010 a 44.3% en 2011.



Fuente: Deuda Pública Créditos -FUT- Cálculos del autor.

Sobre el indicador de solvencia en 2011, que evalúa la liquidez a corto plazo para responder por sus compromisos sobre intereses de deuda. Cinco capitales estuvieron por debajo del 10.0%; Cali (8.6%), Bogotá (4.5%), Barranquilla (4.2%), Medellín (2.6%), Bucaramanga (2.6%) y Cartagena obtuvo 5.6%. Como quien dice, este Distrito, en 2011, de cada 100.0 pesos de ahorro operacional per cápita obtenido, destinó \$5.6 al pago de intereses y comisiones de deuda.

## 7. Balance Fiscal Per Cápita

Cuadro 2. En 2011, con excepción de Bogotá, las capitales mostraron balances fiscales negativos los cuales se explican porque esta vigencia fue la última de la administración y era necesaria la culminación de obras.

<sup>27</sup> El endeudamiento autónomo (semáforo verde. No requiere autorización de Min Hacienda), según Ley 358 de 1997, requiere de siguientes límites: Indicador de Solvencia debe ser  $< o = 40\%$ ; y el de Sostenibilidad debe ser  $< o = 80\%$

El 2007, otro año de entrega de mandatos mostró desbalances, excepto en Bucaramanga y Cali. En 2008, primer año de nuevas administraciones, en el cual se programan planes de inversión, se revierte el indicador, las capitales mostraron balances positivos con excepción de Medellín que expandió el gasto total en 9.8% real por habitante respecto de 2007.

Para 2009 el único balance positivo fue de Barranquilla, generado por un excepcional aumento en el ingreso real por habitante de 24.1%, casi el doble de su gasto real per cápita, ya bastante elevado (12.3%).

Cartagena en 2010 presentó el mejor resultado como consecuencia de un crecimiento real por habitante en sus recaudos de 6.6%, y una contracción real del gasto de 6.9%, comparados con 2009. En el mismo año, Bucaramanga obtuvo un balance positivo debido al avance real en los ingresos per cápita (27.3%); mientras que en el gasto fue de 20.4%.

<b>Cuadro 2. Balance Fiscal Per cápita de seis capitales. Miles \$ 2011.</b>					
Ciudad	2007	2008	2009	2010	2011
B/quilla	-40.2	45.0	137.1	-43.3	-77.1
B/manga	6.4	48.3	-6.1	51.2	-68.9
C/gena	-65.1	103.3	-40.0	78.6	-175.1
Medellín	-22.9	-17.7	-70.9	8.0	-217.9
Cali	20.6	30.3	-3.3	-21.5	-66.4
Bogotá	-64.9	145.1	-80.0	54.9	141.2

Fuente: Ejecuciones presupuestales y FUT. Cálculo del autor- Subgerencia de Estudios Económicos –Medellín

En Bogotá el elevado superávit per cápita del 2008 es explicado no sólo por la contracción del gasto (-9.0% en términos reales por habitante), sino también por el alza en los ingresos y particularmente por el recaudo del impuesto de valorización que, en pesos constantes por habitante, se multiplicó por 5,8 frente al 2007. Por su parte, el déficit del 2009 (el más alto de las cinco ciudades que lo tuvieron) se explica por la caída de los ingresos reales per cápita de 6.8% (5.0% si se ajusta los no contabilizados de predial y registro) y por el elevado crecimiento de sus compromisos (12.4% por habitante). En 2010 y 2011 genera nuevamente superávits. En la última vigencia, tuvo un crecimiento real del ingreso por habitante de 4.2% y una contracción del gasto real en 1,4%, lo que generó un superávit de \$1,054.8 miles de millones (11.6% del ingreso total), jalonado principalmente por un crecimiento real por habitante de 145.3% de las transferencias por excedentes financieros de empresas municipales (\$635.9 mm, o sea, 2.5 veces más de lo recibido en 2010).

En Medellín, los déficits de 2008 y 2009 se originaron principalmente en el gasto en las transferencias al INDER, para los juegos suramericanos de 2010. La cifra para el 2009 (un déficit de \$70,900 mph, que equivale al 5.9% frente a los ingresos), se revierte en 2010 y muestra un superávit que corresponde al 0.6% del ingreso total real (\$8.0 mph). Su déficit

en 2011 se presenta por generar un mayor gasto per cápita (\$1.5 millones) frente a un menor ingreso por habitante (\$1.3 millones). Mientras los primeros crecieron en términos reales 5.9%, los segundos se redujeron en 9.9%, frente a 2010, debido a una caída real por habitante del 29.1% de transferencias corrientes del orden nacional.

El desbalance de Cartagena en 2011 fue producto de una caída real por habitante de los ingresos del 8.0%; mientras que sus compromisos se elevaron en 21.6%, impulsado por gasto de capital que se elevó en 103.8% respecto del 2010.

## **8. Cuáles entidades tienen un mejor desempeño fiscal?**

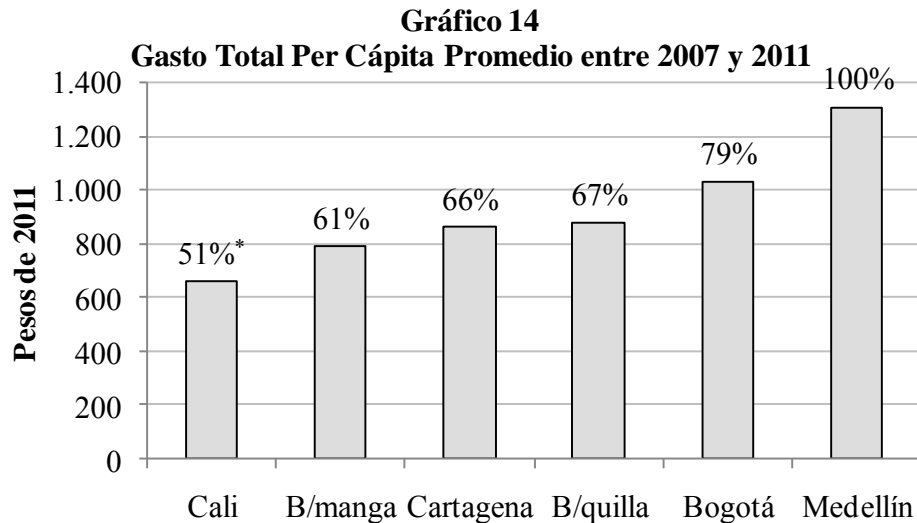
Hasta ahora se ha presentado un acervo de información con base en el cual se podría definir una variedad de criterios para juzgar el desempeño fiscal de las ciudades consideradas. Idealmente, una evaluación que busque determinar cuáles ciudades se están desempeñando mejor debería utilizar resultados objetivos, más allá de la mera ejecución de ingresos y gastos. Sin embargo, ese ejercicio se encuentra por fuera del alcance de este documento. En ese sentido, la discusión se enfocará en lo que se podría definir como el desempeño fiscal potencial de las ciudades, el cual sería el relevante si todas las ciudades tuvieran la misma eficiencia en la ejecución del gasto, en cuyo caso solo sería necesario tener en cuenta la magnitud y sostenibilidad del mismo.

El Gráfico 14 ilustra el gasto total per cápita promedio entre 2007 y 2011 de cada ciudad, y la relación entre esa cifra para cada ciudad y la respectiva para Medellín. La ciudad que menos tendría que incrementar su gasto por habitante para igualar el nivel de Medellín es Bogotá, la cual lo tendría que incrementar en un 25%, mientras que Cali, la ciudad que más lo tendría que incrementar, lo tendría que duplicar, y las demás incrementarlo en alrededor de un 50%.

Note que si bien Bucaramanga y Cali son la primera y segunda ciudades con más bajos niveles de endeudamiento, éstas también son las que tienen el más bajo gasto por habitante. Las ciudades podrían igualar el nivel de gasto de Medellín incrementando sus ingresos proporcionalmente a la brecha de gasto que tienen con esta ciudad, pero también podrían hacerlo asumiendo mayores niveles de endeudamiento, en caso de que por razones bien sea populistas o de otra índole, no hubiera incentivos para que las administraciones de las ciudades consideradas incrementaran su esfuerzo fiscal.

Si cualquier ciudad quisiera igualar el gasto per cápita de Medellín con base en endeudamiento, una forma de garantizarlo sería simplemente estimar el incremento en el gasto per cápita anual que requeriría, el cual con base en el promedio desde 2007 hasta 2011 sería la diferencia entre la columna de cada ciudad en el Gráfico 14 y la columna de

Medellín, y estimar el valor presente de esa anualidad, que con el ánimo de hacer simple el cálculo, asumiremos que sería equivalente a multiplicar por 10 esa diferencia.<sup>28</sup>



\* Gasto en cada ciudad en relación al de Medellín

La primera columna del Cuadro 3 presenta esa cifra, que para el caso de Medellín, es la misma cifra de la penúltima columna del Cuadro 1. La segunda columna presenta esa cifra en función de los ingresos totales de cada ciudad, ilustrando cómo para una ciudad como Cali, esa hazaña sería bastante difícil de lograr, y para otras como Bucaramanga y Cartagena, sería una tarea difícil. Un escenario más dramático se encuentra cuando se estima lo que el nivel de endeudamiento requerido representa en términos de los ingresos netos de las transferencias de la Nación, es decir, cuando se supone que las ciudades servirían ese endeudamiento con base en recursos propios (columna 3). El caso de Cali pasa de dramático a simplemente inviable: esa ciudad requeriría de reformas extremas para aspirar a tener un potencial fiscal comparable al de Medellín. Bucaramanga, que se mostraba como la ciudad de más bajo endeudamiento per cápita, contaría con menos de un peso de recursos propios para respaldar cada 10 pesos del endeudamiento requerido. Bogotá es la ciudad que podría con mayor viabilidad, emular el desempeño de Medellín, gracias a que como se muestra en la columna 4, es la que, junto con Medellín, tiene una menor dependencia fiscal de las transferencias de la Nación.

Las columnas 2 y 3 del cuadro anterior sugieren el mismo ranking de desempeño fiscal, con Medellín en el primer lugar, seguida relativamente de cerca de Bogotá. Barranquilla y Cartagena vendrían después, con cierta distancia de las dos primeras, posteriormente Bucaramanga, y finalmente, y con un desempeño bastante pobre, Cali. Cuando el análisis

<sup>28</sup>Equivalentemente, se asume que el flujo perpetuo de gasto adicional se descuenta a valor presente a una tasa del 10 por ciento.



se hace con base en el gasto de las ciudades en 2011, en lugar de con base en el promedio entre 2007 y 2011, el ranking sigue igual, excepto que en ese caso, Barranquilla, por su buen desempeño reciente, desplaza a Bogotá en el ranking de la columna 2, aquel en el cual se considera su capacidad de endeudamiento con base en los ingresos totales. Adicionalmente, en ese caso, todas las ciudades excepto Barranquilla, requerirían de esfuerzos aun mayores para igualar los niveles de gasto de Medellín.

**Cuadro 3. Saldo de deuda que cada ciudad tendría que tener para hacer sostenible los niveles de gasto promedio entre 2007 y 2011 de Medellín**

Ciudad	Saldo Deuda PC para tener gato PC de Medellín	Saldo Deuda/ Ing Total	Saldo Deuda/ (Ing Total-Transf Nación)	Ing Total/ (Ing Total-Transf Nación)
	(1)	(2)	(3)	(4)
B/quilla	4,587	4.01	8.17	2.0
Bogotá	2,983	2.46	3.22	1.3
B/manga	5,255	6.30	11.27	1.8
Cali	6,669	10.08	16.24	1.6
C/gena	4,680	5.54	9.05	1.6
Medellín	214	0.17	0.22	1.3

## 9. Conclusiones

El análisis presentado permite concluir que la ciudad que registró mayores progresos en términos de esfuerzo fiscal en el período analizado fue Barranquilla, no solo en el esfuerzo propio representado en el incremento de sus ingresos tributarios, sino por las transferencias recibidas de la nación. El ingreso total por habitante de Barranquilla creció 81.6% al pasar de \$629 mil en 2007 a \$1.1 millones en 2011, mientras que su gasto per cápita se elevó en el período 82.2% (\$669,400 en 2007 y 1'219,600 en 2011). Así, en 2011, se evidencia una importante reducción de la brecha existente con respecto a Medellín en cuanto al total de tributos.

Igualmente se observa que los tributos en Bucaramanga y Cartagena se acercan a los niveles de recaudo de Medellín y Bogotá. Por el contrario, se observa un estancamiento en el recaudo del predial por parte de Cali.

Pero en las cuantías de ingresos y gastos por habitante, que mantuvieron en promedio las capitales analizadas, Medellín, sostuvo en la mayoría de ítems, los mejores indicadores en el lustro 2007-2011. En Ingresos, la excepción se da con el ICA de Bogotá, en parte explicado por su condición de capital del país, lo cual ha incentivado que empresas nacionales e internacionales se asienten allí.

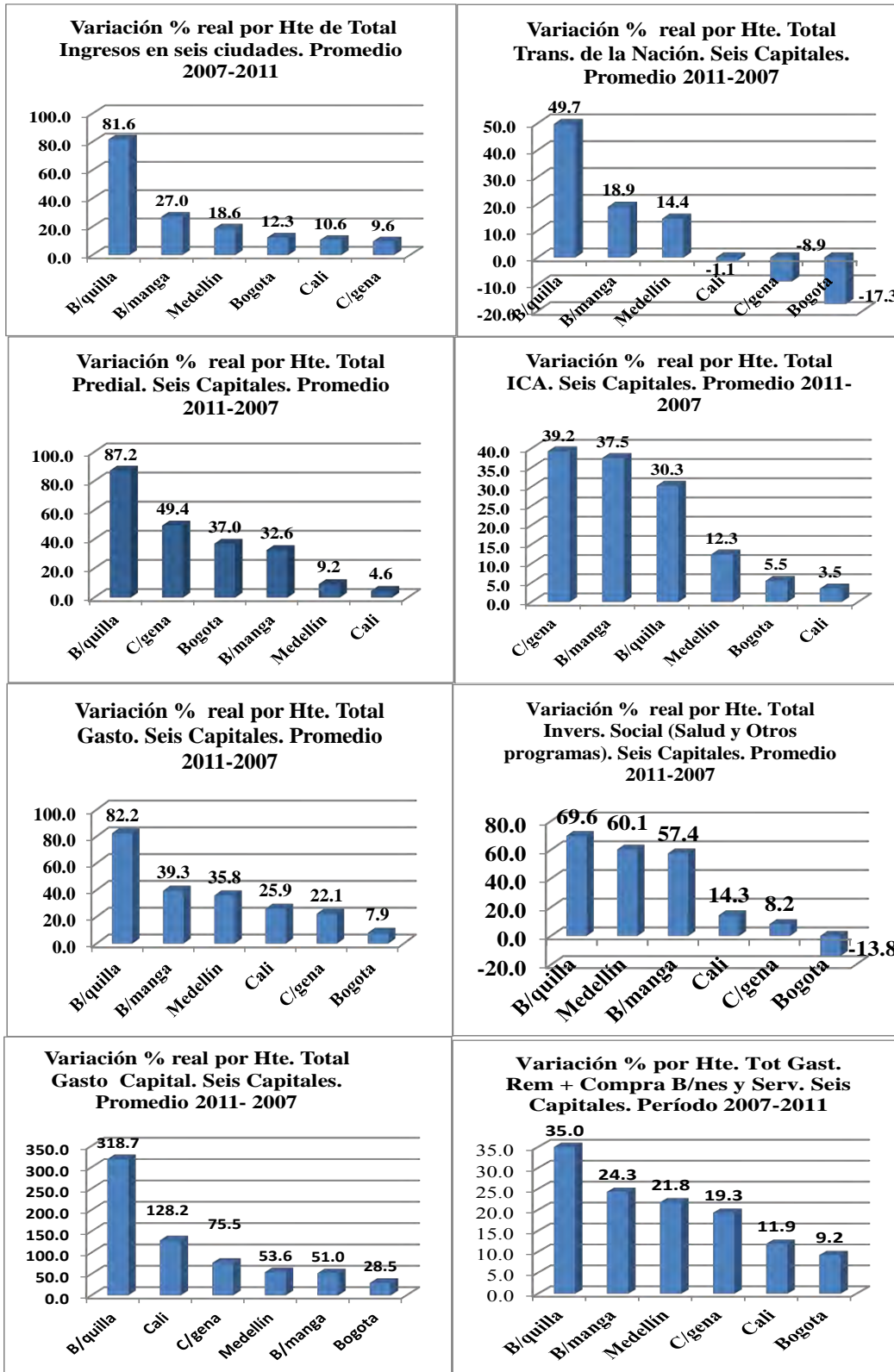
Otra ciudad con importantes avances en materia fiscal fue Bucaramanga. Más recientemente, Cartagena también incrementó en forma destacable sus ingresos propios. Cuando se califica el desempeño fiscal con base en la magnitud del gasto por habitante que sea sostenible para las ciudades, Medellín se resalta en el primer lugar, seguida relativamente de cerca de Bogotá. Barranquilla y Cartagena vendrían después, con cierta distancia de las dos primeras; posteriormente Bucaramanga, y finalmente, y con un desempeño bastante pobre, Cali.

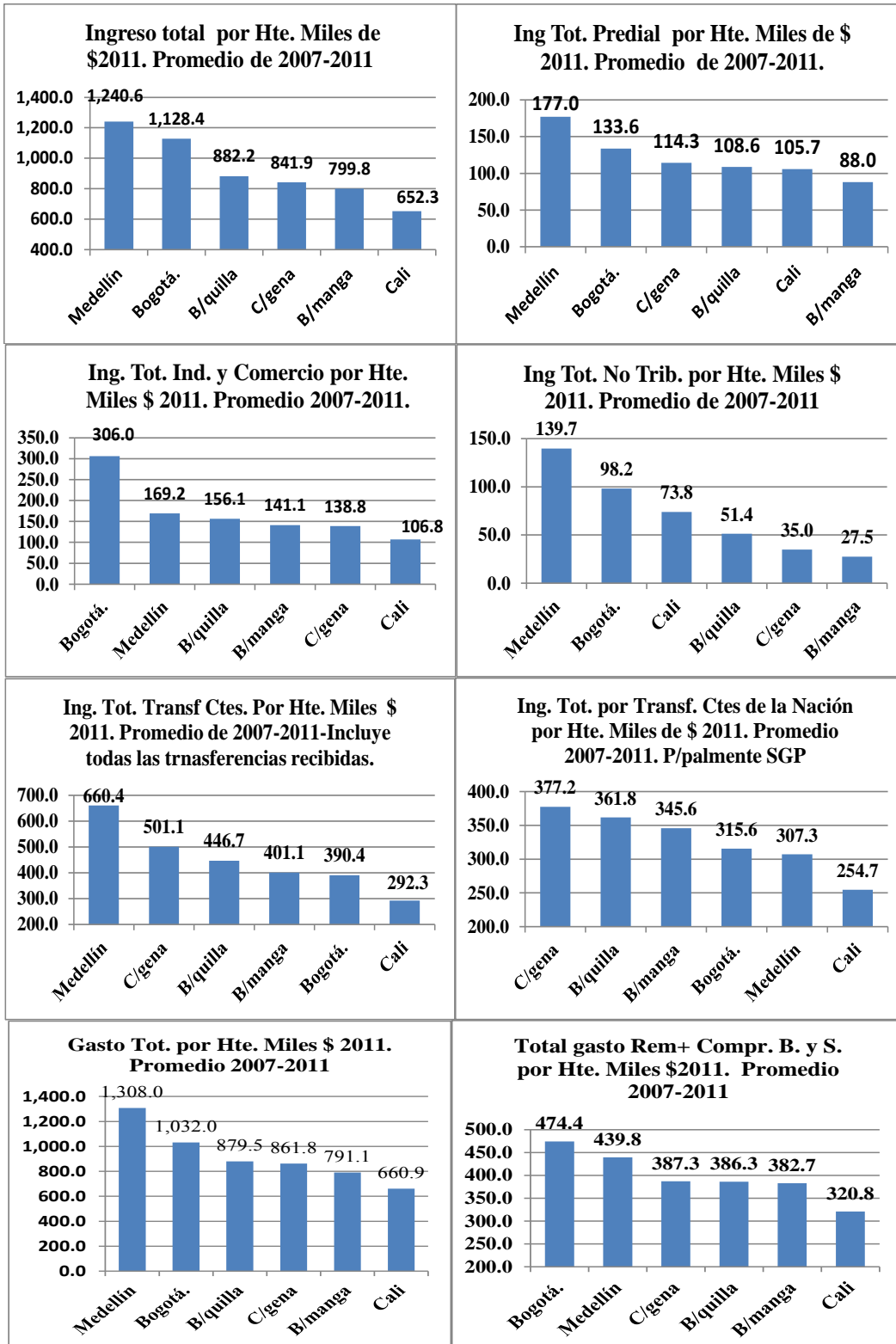
Hacia adelante sería conveniente ahondar en las posibles razones que expliquen el moderado avance mostrado por Medellín, inclusive, en Bogotá y Cali, en el impuesto de Industria y Comercio. Una hipótesis a explorar sería el traslado de empresas a otras jurisdicciones, tarifas o planes de cobro.

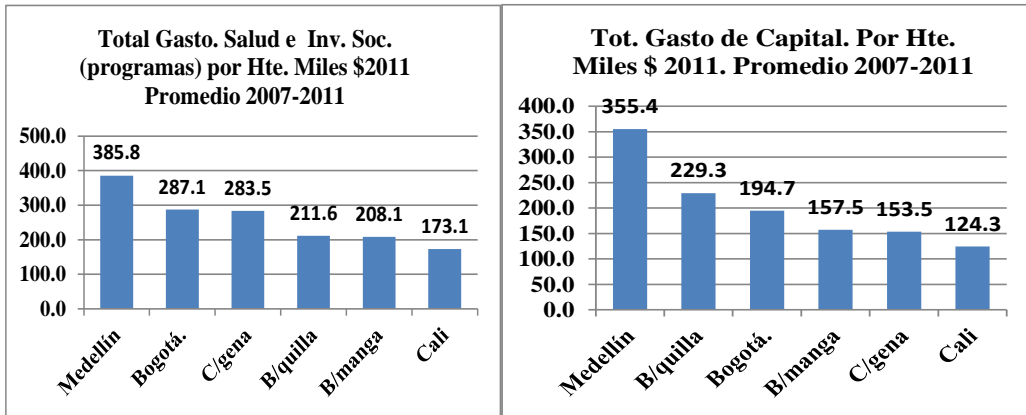
## **Referencias**

- Bonet, Jaime (2008) “Las Finanzas Públicas de Cartagena, 2000-2007” Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Banco de la República, Junio.
- Machado, Efraín; Muñoz, César y Villa, Gerardo (2004) “Finanzas Públicas Territoriales: Nota Metodológica” mimeo, Banco de la República <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/NOTA-METODOLOGICA.pdf>
- Otero, Andrea (2010) “Superando la Crisis: Las Finanzas Públicas de Barranquilla, 2000-2009” Revista Economía & Región, Universidad Tecnológica de Bolívar.

## Anexo 1







**Anexo 2****Bogotá D C. Situación fiscal, según ingreso y gasto**

Miles de Millones \$ a precios constantes. IPC Anual. Tot. Nal.-2011=100

Variables	Años				
	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Ingresos</b>	8,050.0	8,601.5	8,133.5	8,550.3	9,036.9
Tributarios	4,315.6	4,787.3	4,302.1	4,648.7	5,052.6
- Predial	866.2	831.1	811.0	1,098.4	1,256.6
- Industria y comercio	2,109.0	2,196.6	2,242.5	2,204.5	2,356.2
- Sobretasa a la gasolina	342.2	335.2	321.8	325.2	330.9
- Otros	998.2	1,424.3	926.8	1,020.6	1,108.9
No tributarios	469.5	582.1	502.3	1,060.7	967.7
Por transferencias	3,264.7	3,230.7	3,326.4	2,818.5	2,912.7
Ingresos de capital	0.2	1.4	2.6	22.4	103.9
<b>Gastos</b>	7,129.4	6,586.8	7,511.4	8,145.7	8,149.1
Funcionamiento <sup>1</sup>	3,153.8	3,208.2	3,567.2	3,654.5	3,469.5
Salud pública	1,020.0	961.2	1,052.1	1,330.3	876.3
Inversión social: programas en educación, subsidios etc	1,012.5	983.3	1,250.5	963.4	978.8
Intereses y comisiones de deuda	228.7	261.5	203.9	209.2	131.6
Por transferencias	96.3	206.2	125.1	659.2	661.9
Gastos de capital <sup>2</sup>	1,618.1	966.4	1,312.7	1,329.1	1,850.9
<b>Déficit o superávit total</b>	<b>-457.5</b>	<b>1,038.1</b>	<b>-580.7</b>	<b>404.6</b>	<b>1,054.8</b>

Fuente: Ejecución presupuestal - Secretaría de hacienda municipal de 2007 a 2009 y FUT: 2010-2011.

<sup>1</sup>Incluye remuneración del trabajo y compra de bienes y servicios. <sup>2</sup>Incluye formación bruta de capital.

Nota: Para obtener el déficit o superávit fiscal se tiene en cuenta el préstamo neto, que corresponde a la adquisición o colocación de activos financieros o de capital; y entre 2007 y 2009 se adicionan los

Cálculos: Subgerencia Regional de Estudios Económicos - Medellín.

**Anexo 3****Medellín. Situación fiscal, según ingreso y gasto**

Miles de Millones \$ a precios constantes. IPC Anual. Tot. Nal. 2011=100

Variables	Años				
	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Ingresos</b>	2,452.8	2,748.3	2,800.1	3,341.8	3,042.4
Tributarios	989.0	982.3	983.8	1,011.2	1,070.1
- Predial	405.6	386.0	384.9	411.7	463.1
- Industria y comercio	363.9	376.3	392.7	400.3	427.4
- Sobretasa a la gasolina	111.4	104.3	96.3	90.6	87.1
- Otros	108.1	115.8	109.9	108.6	92.5
No tributarios	246.6	328.4	355.4	364.7	324.2
Por transferencias	1,214.2	1,434.7	1,459.8	1,964.2	1,588.2
Ingresos de capital	3.0	2.9	1.0	1.8	60.0
<b>Gastos</b>	2,513.4	2,791.0	2,970.2	3,333.0	3,567.7
Funcionamiento <sup>1</sup>	977.5	940.2	961.2	975.1	1,245.0
Salud pública	308.9	290.2	322.6	293.5	267.7
Inversión social: programas en educación, subsidios etc	345.4	561.4	566.9	695.0	826.9
Intereses y comisiones de deuda	24.9	28.4	18.4	15.9	20.3
Por transferencias	130.6	336.7	450.6	401.0	42.0
Gastos de capital <sup>2</sup>	726.1	634.2	650.3	952.4	1,165.8
<b>Déficit o superávit total</b>	<b>-51.8</b>	<b>-40.5</b>	<b>-164.2</b>	<b>18.6</b>	<b>-516.0</b>

Fuente: Ejecución presupuestal - Secretaría de hacienda municipal 2007-2010. FUT: 2011

<sup>1</sup>Incluye remuneración del trabajo y compra de bienes y servicios. <sup>2</sup>Incluye formación bruta de capital.

Nota: Para obtener el déficit o superávit fiscal se tiene en cuenta el préstamo neto, que corresponde a la adquisición o colocación de activos financieros o de capital.

Cálculos: Subgerencia Regional de Estudios Económicos - Medellín.

**Anexo 4****Santiago de Cali. Situación fiscal, según ingreso y gasto**

Miles de Millones \$ a precios constantes. IPC Anual. Tot. Nal.-2011=100

Variables	Años				
	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Ingresos</b>	1,298.1	1,343.6	1,481.4	1,620.2	1,501.6
Tributarios	537.1	560.1	662.6	721.6	642.3
- Predial	210.7	229.4	234.9	268.2	230.4
- Industria y comercio	225.7	233.6	237.7	244.1	244.4
- Sobretasa a la gasolina	73.8	72.0	68.5	66.3	64.5
- Otros	26.9	25.1	121.5	143.1	103.0
No tributarios	178.8	158.0	138.2	144.2	200.1
Por transferencias	578.5	616.5	665.0	730.6	655.6
Ingresos de capital	3.7	9.0	15.6	23.7	3.5
<b>Gastos</b>	1,255.1	1,281.0	1,489.7	1,668.5	1,652.3
Funcionamiento <sup>1</sup>	625.8	659.0	686.0	861.1	732.3
Salud pública	188.5	208.5	248.9	230.0	250.7
Inversión social: programas en educación, subsidios etc	173.7	127.6	198.3	113.8	182.8
Intereses y comisiones de deuda	59.2	85.9	72.7	33.5	22.6
Por transferencias	41.6	42.2	18.8	29.2	66.9
Gastos de capital <sup>2</sup>	166.3	157.9	265.1	400.7	396.9
<b>Déficit o superávit total</b>	44.7	66.5	-7.2	-48.3	-150.7

Fuente: Ejecución presupuestal - Secretaría de hacienda municipal 2007-2010. FUT: 2011

<sup>1</sup>Incluye remuneración del trabajo y compra de bienes y servicios. <sup>2</sup>Incluye formación bruta de capital.

Nota: Para obtener el déficit o superávit fiscal se tiene en cuenta el préstamo neto, que corresponde a la adquisición o colocación de activos financieros o de capital.

Cálculos: Subgerencia Regional de Estudios Económicos - Medellín.



## Anexo 5

### Barranquilla. Situación fiscal, según ingreso y gasto

Miles de Millones \$ a precios constantes. IPC Anual. Tot. Nal.-2011=100

Variables	Años				
	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Ingresos</b>	731.7	859.8	1,073.9	1,180.1	1,364.1
Tributarios	320.0	347.0	414.2	457.1	486.4
- Predial	88.9	99.2	132.4	150.4	170.8
- Industria y comercio	158.8	173.6	174.2	202.1	212.4
- Sobretasa a la gasolina	28.2	27.4	28.7	25.7	29.2
- Otros	44.0	46.8	78.8	79.0	73.9
No tributarios	33.9	33.7	67.7	81.2	87.3
Por transferencias	363.7	461.6	552.4	600.6	659.2
Ingresos de capital	14.1	17.6	39.6	41.3	131.2
<b>Gastos</b>	778.5	807.0	912.2	1,240.8	1,456.2
Funcionamiento <sup>1</sup>	415.6	413.8	430.0	443.5	576.1
Salud pública	148.0	179.7	171.1	250.3	234.0
Inversión social: programas en educación, subsidios etc	35.0	30.5	55.8	60.7	84.6
Intereses y comisiones de deuda	23.7	19.1	0.0	12.4	13.0
Por transferencias	37.4	12.8	36.4	115.7	37.8
Gastos de capital <sup>2</sup>	118.8	151.2	218.9	358.2	510.5
<b>Déficit o superávit total</b>	<b>-46.8</b>	<b>52.8</b>	<b>161.7</b>	<b>-51.4</b>	<b>-92.1</b>

Fuente: Ejecución presupuestal - Secretaría de hacienda municipal 2007-2010. FUT: 2011

<sup>1</sup>Incluye remuneración del trabajo y compra de bienes y servicios. <sup>2</sup>Incluye formación bruta de capital.

Nota: Para obtener el déficit o superávit fiscal se tiene en cuenta el préstamo neto, que corresponde a la adquisición o colocación de activos financieros o de capital.

Cálculos: Subgerencia Regional de Estudios Económicos - Medellín.

## Anexo 6

### Cartagena. Situación fiscal, según ingreso y gasto

Miles de Millones \$ a precios constantes. IPC Anual. Tot. Nal.-2011=100

Variables	Años				
	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Ingresos</b>	703.3	752.7	804.5	867.4	807.2
Tributarios	240.4	256.4	271.6	300.2	339.8
- Predial	89.9	87.3	91.0	126.6	140.7
- Industria y comercio	107.7	121.1	130.7	133.0	157.1
- Sobretasa a la gasolina	24.3	23.1	24.3	22.1	22.6
- Otros	18.5	25.0	25.6	18.5	19.5
No tributarios	20.7	20.1	28.9	43.4	51.1
Por transferencias	441.1	475.7	502.1	517.8	402.9
Ingresos de capital	1.1	0.5	2.0	6.0	13.4
<b>Gastos</b>	762.7	657.3	841.9	793.1	975.7
Funcionamiento <sup>1</sup>	344.2	323.8	342.8	370.1	430.2
Salud pública	174.6	164.6	204.1	182.8	193.3
Inversión social: programas en educación, subsidios etc	77.0	49.6	84.1	103.5	92.0
Intereses y comisiones de deuda	13.3	15.1	2.0	9.2	16.0
Por transferencias	31.1	25.6	24.8	18.3	18.9
Gastos de capital <sup>2</sup>	122.5	78.5	184.1	109.3	225.3
<b>Déficit o superávit total</b>	<b>-59.4</b>	<b>95.4</b>	<b>-37.3</b>	<b>74.3</b>	<b>-167.4</b>

Fuente: Ejecución presupuestal - Secretaría de hacienda municipal 2007-2010. FUT: 2011

<sup>1</sup>Incluye remuneración del trabajo y compra de bienes y servicios. <sup>2</sup>Incluye formación bruta de capital.

Nota: Para obtener el déficit o superávit fiscal se tiene en cuenta el préstamo neto, que corresponde a la adquisición o colocación de activos financieros o de capital.

Cálculos: Subgerencia Regional de Estudios Económicos - Medellín.

**Anexo 7****Bucaramanga. Situación fiscal, según ingreso y gasto**

Miles de Millones \$ a precios constantes. IPC Anual. Tot. Nal.-2011=100

Variables	Años				
	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Ingresos</b>	341.9	369.6	413.9	528.2	438.6
Tributarios	139.0	144.9	174.9	185.6	186.5
- Predial	38.2	43.9	49.3	47.5	51.1
- Industria y comercio	60.0	62.7	82.5	80.6	83.3
- Sobretasa a la gasolina	16.2	15.3	16.5	20.2	20.8
- Otros	24.6	23.1	26.5	37.3	31.2
No tributarios	11.1	12.1	10.6	9.5	28.7
Por transferencias	189.7	211.3	226.8	207.7	213.2
Ingresos de capital	2.1	1.2	1.5	125.5	10.3
<b>Gastos</b>	337.4	343.9	413.8	499.3	474.9
Funcionamiento <sup>1</sup>	181.1	183.0	212.2	197.1	227.6
Salud pública	40.9	61.5	66.7	103.6	58.0
Inversión social: programas en educación, subsidios etc	30.9	28.4	45.9	52.4	56.2
Intereses y comisiones de deuda	2.5	3.8	3.5	2.0	20.2
Por transferencias	13.9	17.4	19.8	19.7	9.1
Gastos de capital <sup>2</sup>	68.1	49.8	65.7	124.6	103.8
<b>Déficit o superávit total</b>	3.3	25.2	-3.2	26.9	-36.2

Fuente: Ejecución presupuestal - Secretaría de hacienda municipal 2007-2010. FUT: 2011

<sup>1</sup>Incluye remuneración del trabajo y compra de bienes y servicios. <sup>2</sup>Incluye formación bruta de capital.

Nota: Para obtener el déficit o superávit fiscal se tiene en cuenta el préstamo neto, que corresponde a la adquisición o colocación de activos financieros o de capital.

Cálculos: Subgerencia de Estudios Económicos - Medellín.