



Evolución de las cifras fiscales entre 2007 y 2011 para las seis ciudades principales de Colombia

◆ César A. Muñoz ◆

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 de un gasto sostenible por habitante, Medellín ocupa el primer lugar, seguida de cerca de Bogotá. Barranquilla y Cartagena vendrían después, con cierta distancia de las dos primeras; seguidas por Bucaramanga, y finalmente, y con un desempeño bastante pobre, Cali.

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

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% en el período. Sus principales fuentes de ingresos son las transferencias

* Profesional júnior, Subgerencia Regional de Estudios Económicos, Banco de la República, Sucursal Medellín. Se agradecen los comentarios de Hugo López, Carlos Medina, Albeiro Acevedo, Francisco Lasso, Jairo Urdaneta, Luis Eduardo Arango S. y 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.

de las Empresas Públicas de Medellín (EPM), con un promedio en el período de \$315.000 por habitante; las transferencias de la nación, con \$307.000, y el predial, con \$177.000 per cápita (p. c.); los cuales tuvieron crecimientos en todo el período de 51%, 14% y 9%, 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%.

Barranquilla se destacó por su excepcional dinamismo. Su ingreso por habitante creció 81,6% al pasar de \$629.000 en 2007 a \$1,1 millones en 2011. El predial creció 87,2%, de \$76.400 (p. c.) en 2007 a \$143.000 en 2011. El gasto per cápita de Barranquilla se elevó en el período 82,2%, al pasar de \$669.000 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 \$315.000 (para un total de \$2,3 billones [b]), alrededor de 1,7 veces más que Medellín y Barranquilla. Durante el período 2007-2011 este rubro solo creció 5,5%, mientras que su predial creció 37,0%. Las transferencias de la nación cayeron en el período analizado un 17,3%. El gasto total por habitante en Bogotá se incrementó durante el período un 7,9% (1,9 puntos porcentuales [pp] más que sus ingresos).

Mientras que los ingresos per cápita por predial e ICA de Cartagena avanzaron en el período 2007-2011 un 49,4% y 39,2%, en su orden, el total de ingresos solo creció 9,6%, como consecuencia de una caída de 15,0% en las transferencias nacionales.

El ingreso per cápita de Bucaramanga tuvo un crecimiento del 27,0% en el período 2007-2011. Su predial avanzó 32,6%, su ICA 37,5% y las transferencias de la nación 18,9%. Su gasto per cápita se incrementó en 39,0% entre 2007-2011.

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%, y el ICA 0,9%; mientras que las transferencias de la nación se contrajeron en el

período 1,1%. Su ingreso per cápita por predial en 2011 fue de \$101.000, volviendo casi al recaudo de 2007 (\$97.000). Cabe destacar que por valorización, en promedio durante el último trienio, su recaudo por habitante fue de \$92.600.

En 2011 las transferencias per cápita de la nación (compuestas principalmente por giros del Sistema General de Participaciones [SGP]), solo 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 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 ocupa el primer lugar, seguida de cerca de Bogotá. Barranquilla y Cartagena vendrían después, con cierta distancia de las dos primeras; luego, Bucaramanga, y en últimas con un desempeño bastante pobre, Cali.

A continuación se presentan los datos y la metodología que se utilizan en este estudio, luego se analizan los ingresos, 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 fiscalmente más solventes, y por último, se presentan unas conclusiones.

I. Datos y metodología

La fuente de información de Bogotá, D. C., entre 2007 y 2009, es la ejecución presupuestal del gobierno central, consolidada con datos del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y del 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 descentralizadas¹. Para las demás capitales las fuentes de información son la ejecución presupuestal hasta 2010 y el FUT en 2011, las cuales se almacenan en el Sistema de Información de la Subgerencia de Estudios Económicos (Sisec) del Banco de la República².

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* (FMI), versión 2001 (véase, Machado *et al.*, 2004). Las cifras fueron deflactadas con el índice de precios al consumidor (IPC) nacional para expresarlas a precios constantes de 2011, y normalizadas con el número de habitantes de cada ciudad, proyectados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)³. Sin embargo, al final del documento se adjuntan cuadros del resumen de la situación fiscal a precios constantes de 2011 (anexos 2 al 7).

Sobre la metodología de agregación de cifras seguida para construir las cuentas de la situación fiscal, es importante resaltar que estas vienen construyéndose desde la vigencia fiscal de 1987, tratando de encontrar el censo de entidades territoriales. El proceso consistía en solicitar la ejecución presupuestal a cada ente territorial, y codificarla con base en la metodología del 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, bienio o administración. Luego, 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 FUT y es a partir de 2010 y 2011 cuando se hace el cambio de fuente de información de ejecución presupuestal a FUT.

Como característica importante en el cálculo de los agregados, se resalta 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.

II. Ingresos totales reales

En el último trienio Medellín exhibió los mayores ingresos fiscales reales por habitante (Gráfico 1). En 2011 obtuvo \$1.285.000⁴. Le sigue Bogotá, con \$1.210.100, Barranquilla, con \$1.142.400, Bucaramanga y Cartagena, que se acercaron a \$840.000 cada uno y Cali, con \$661.600.

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, donde en el periodo crecieron un 81,6%.

I. Transferencias corrientes

Las transferencias corrientes se consolidaron como el principal componente de los ingresos totales. En Cartagena, Medellín, Bucaraman-

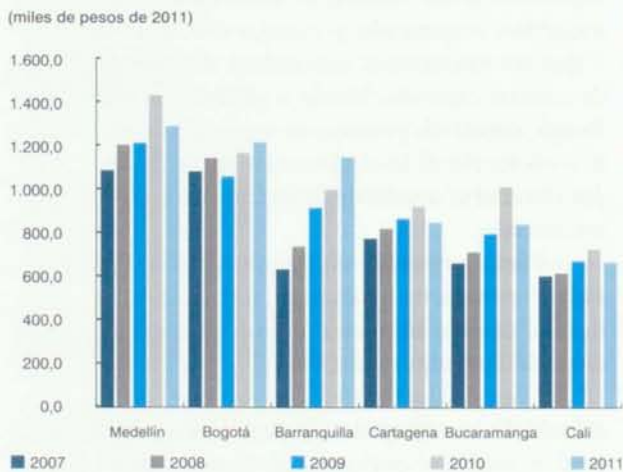
¹ El Decreto 3402 de 2007 reglamentó parcialmente el artículo 31 de la Ley 962 de 2005, con el fin de minimizar los reportes de información que proporcionaban las entidades territoriales a los entes de control del orden nacional. Por tanto, adoptó el FUT como un formulario para el reporte de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos de los entes territoriales, entre otros reportes de información.

² El 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 donde se ejecutan los procesos de validación y consolidación.

³ 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%.

⁴ En 2011 se presentó una caída real por habitante, con respecto a 2010, del 20,8% en las transferencias de la nación, y de 10,7% en las recibidas de las EPM.

Gráfico 1
Total ingresos reales por habitante



Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

ga 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: cerca de 44,0%; mientras que en Bogotá, según 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 período \$712,8 miles de millones [mm] por transferencias de la nación y \$731,9 mm por excedentes de las 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 excluyen a Medellín los excedentes de las 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%⁵.

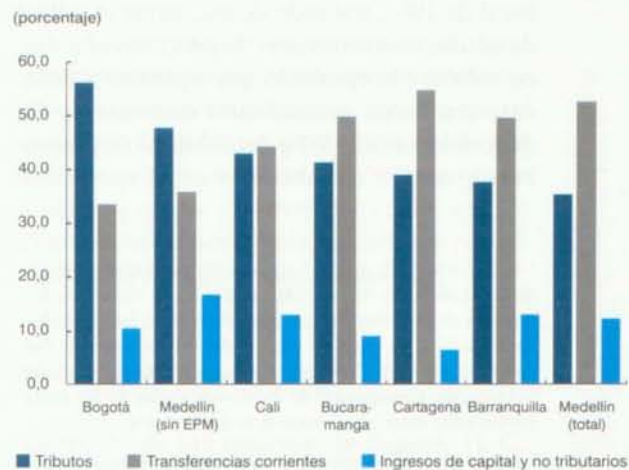
En 2011 Bogotá recibió \$635,9 mm de utilidades y excedentes financieros de la

Empresa de Energía de Bogotá (EEB) y de la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB). Así, este ítem obtuvo un crecimiento real per cápita de 1 48,5%, al pasar de \$34.700 en 2010 a \$85.200 en 2011. Entre 2007 y 2010 estas empresas le transfirieron en promedio \$40.200 por habitante (Gráfico 2).

De las transferencias corrientes sobresalen las de la nación central, que en Barranquilla crecieron 49,7% en el período 2007-2011⁶; explicado por aportes recibidos desde 2009 por convenios con el Ministerio de Educación (MEN), el Ministerio de la Protección Social (programa Inimputable, dirigido a población con trastornos mentales), y programas de vivienda (Gráfico 3). Por su parte, 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%⁷ y 1,1%, respectivamente.

Se denota que a 2011 las transferencias per cápita de la nación solo crecieron con respecto de 2010 en Barranquilla y Bucara-

Gráfico 2
Composición del ingreso total per cápita, promedio 2007-2011



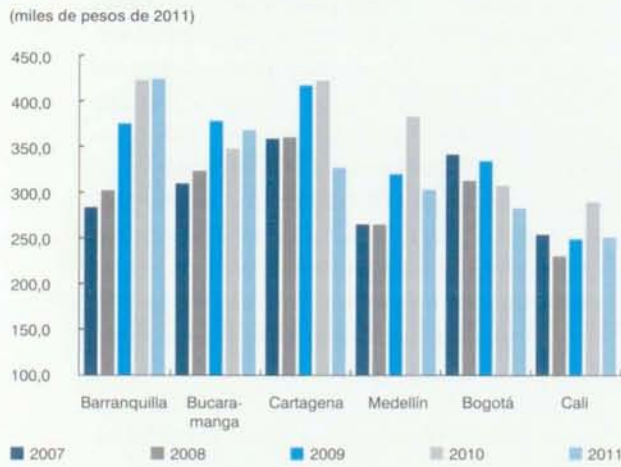
Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

⁵ Como referente del indicador transferencias/ingresos, se tiene el de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el cual representa el 34,0% de la participación de las transferencias en el total de sus ingresos (Bonet, 2008; Otero, 2010).

⁶ Compuestas, a su vez, por el SGP, y un bajo porcentaje correspondiente a otros aportes para programas o convenios con la nación.

⁷ Véase pie de página anterior.

Gráfico 3
Transferencias corrientes reales de la nación central por habitante



Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

manga; en 0,4% y 6,0% anual, respectivamente; mientras que se redujeron en Cartagena 22,6%, Medellín 20,8%, Cali 13,2% y Bogotá 8,4% anual.

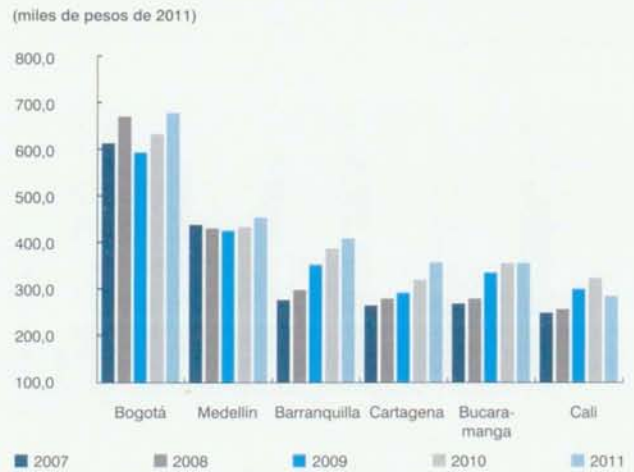
2. Ingresos tributarios reales

En 2011 Bogotá recaudó \$676.600 per cápita, 1,5 veces más que Medellín (\$451.000); y 2,4 que Cali (\$283.000) (Gráfico 4). Por su parte, durante el período analizado Barranquilla se exhibió como la capital más dinámica en el recaudo tributario⁸ por habitante, pasando de \$275.200 en 2007 a \$407.300 en 2011, con lo cual creció 48,0% en el período, y en promedio anual lo hizo 10,3%.

El total de tributos de Cartagena y Bucaramanga aumentaron en promedio anual un 7,8% y 7,3%, respectivamente, seguidas por Cali, con 3,4%. Bogotá avanzó 2,5%; mientras que Medellín se acercó al 1,0% promedio

⁸ 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 solo fortalecieron sus ingresos, sino la reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda y saneamiento de pasivos.

Gráfico 4
Total de ingresos tributarios reales por habitante



Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

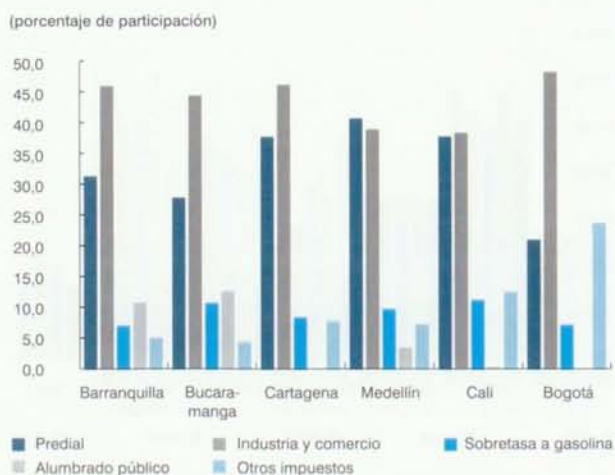
anual. Debe subrayarse que el bajo nivel de los ingresos tributarios en Medellín y su reducido dinamismo obedece, en parte, al hecho de que la industria en esta ciudad (una de las principales fuentes del impuesto de industria y comercio) se ha ubicado en el sur y en el norte del valle de Aburrá, e incluso en Rionegro, es decir, en jurisdicción de otros municipios.

No obstante, comparadas con las otras ciudades, el leve avance mostrado en el período por Medellín y Bogotá, D. C. en el total de los tributos sobresale en su cuantía per cápita y participación como los más representativos: predial en Medellín, e industria y comercio en Bogotá, D. C. (Gráfico 5).

El impuesto al servicio de alumbrado público (Gráfico 5) ganó participación. En promedio, contribuyó en el total de los tributos de Bucaramanga, con 12,6% (\$39.900 p. c.), y en Barranquilla, con 10,7% (\$36.200 p. c.). Medellín, por su parte, recaudó en promedio \$14.900 y Cali \$700 pesos per cápita. 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 5) se incluye la cerveza, y circulación

Gráfico 5
Composición tributaria y participación porcentual, promedio 2007 - 2011



Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

y tránsito, que participaron en el periodo con promedios anuales de 6,5% y 7,6%, respectivamente, mientras que la valorización participó con 3,4% en promedio. En Cali este rubro representó en promedio un 12,7%, explicado por la valorización recaudada en las tres últimas vigencias para financiar en su mayoría 21 megaproyectos de infraestructura vial. En promedio, durante ese trienio cobró \$41.300 por habitante⁹.

3. Total predial e industria y comercio (ICA) reales

Medellín continuó siendo la ciudad con mayor esfuerzo fiscal en el cobro de predial (Gráfico 6). En 2011 recaudó \$195.600 por habitante, el doble de Bucaramanga, y 1,9 veces el recaudo de Cali. Sin embargo, fue excepcional la dinámica de Barranquilla, que creció 87,2% al pasar de \$76.400 p. c. en 2007 a \$143.100 p. c.

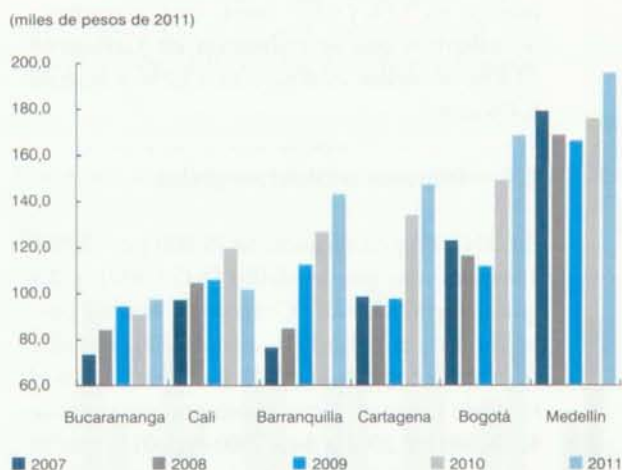
⁹ Según el Acuerdo 0241 de 2008, modificado en 2009 por el Acuerdo 0261. Del valor total de obras de infraestructura por construir (\$960 mm), las fuentes de financiación serán: cobro por valorización (\$822 mm), y convenios con EmCali (\$122 mm).

en 2011¹⁰. 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%.

Bogotá y Cartagena tuvieron un sobresaliente repunte en el recaudo del predial entre 2010 y 2011, al crecer en promedio anual 23,0% (Gráfico 6). Se explica porque a partir de 2008 el Distrito Capital elevó el avalúo catastral de 827.000 predios¹¹. Cartagena, por su parte, mejoró en 2010 su gestión de cuentas por cobrar de vigencias anteriores y obtuvo un recaudo de 9 pp por encima de lo presupuestado.

Bogotá ha sido excepcional en el recaudo del impuesto de industria y comercio y complementario (ICA; Gráfico 7). El promedio per cápita en el lustro fue de \$306.000 (\$2,2 b).

Gráfico 6
Total predial real por habitante

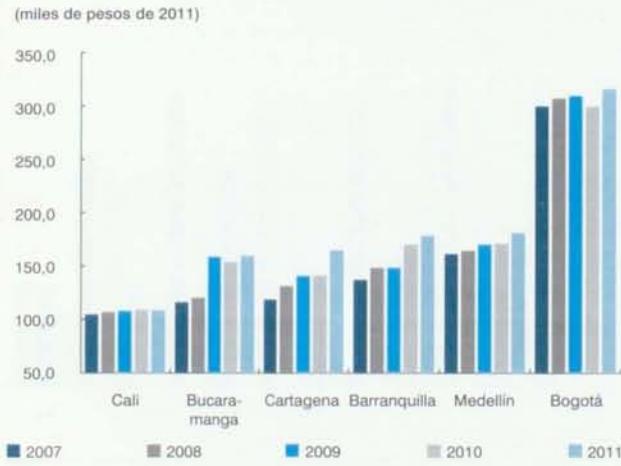


Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

¹⁰ 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).

¹¹ 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 de 4%, y los estratos 5 y 6 tendrán un aumento de 5,1% y 5,3%, respectivamente.

Gráfico 7
Total industria y comercio real por habitante



Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

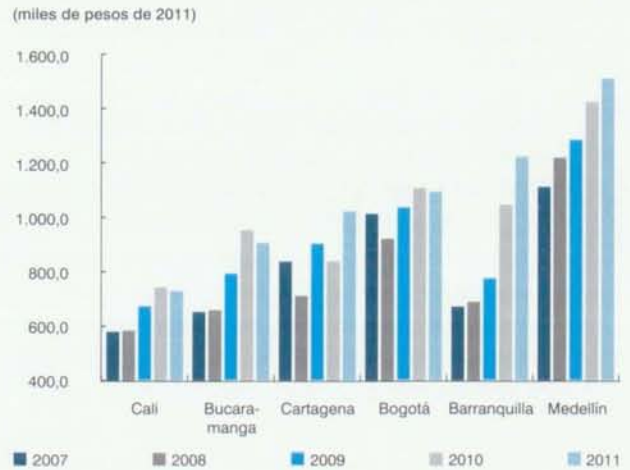
Le siguen Medellín y Barranquilla, con promedios anuales por habitante de \$169.200 (\$392,1 mm) y \$156.100 (\$184,2 mm), en su orden.

Cartagena, Bucaramanga y Barranquilla fueron los municipios más dinámicos en el recaudo del ICA (Gráfico 8): crecieron en promedio anual 8,6%, 8,3% y 6,8%, respectivamente; mientras que Medellín, Bogotá y Cali avanzaron 3,0%, 1,3% y 0,9%, en su orden.

En el período analizado el ICA en Cartagena avanzó 39,2%, cuando sobresalieron los años 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).¹² Además, señala que una de las estrategias de la pasada administración fue detectar esto 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

¹² Análisis del recaudo del ICA de Cartagena 2008-2010, publicado el 25 de noviembre de 2011.

Gráfico 8
Gasto total real por habitante



Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

favorable incremento de 16,7% real en 2011, respecto de 2010.

Barranquilla, durante el lustro analizado, aumentó el recaudo del ICA 30,3%. Según la administración municipal, su plan 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, mediante su estatuto tributario, reglamentó en el 2008 la creación de un control del impuesto para facilitar, acelerar y asegurar su recaudo. Esto le permitió efectuar una retención al momento en que se realiza el pago o abono de alguna actividad económica que causara dicho gravamen¹³.

III. Gasto total real

Medellín se mostró como la ciudad con mayor gasto total per cápita (Gráfico 7): en 2011

¹³ Esto, de acuerdo con el Comité Técnico de BRC Investor Services S. A. (sociedad calificadora de valores), firma calificadora de Bucaramanga.

ejecutó \$1.506.800 p. c.: el doble de Cali y 1,7 veces más que Bucaramanga. Seguido por Barranquilla, con \$1.219.600 p. c.; Bogotá y Cartagena superaron levemente el millón de pesos.

Pero Barranquilla, al igual que en el recaudo, fue la más dinámica, con un incremento del 82,2%; pasó de \$669.400 p. c. en 2007 a \$1.219.600 p. c. en 2011; Bucaramanga lo incrementó en 39,3%, Medellín en 35,8%, Cali en 25,9%, Cartagena en 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%), frente a Medellín, que asignó un promedio de 27,0%.

1. Gasto de funcionamiento real

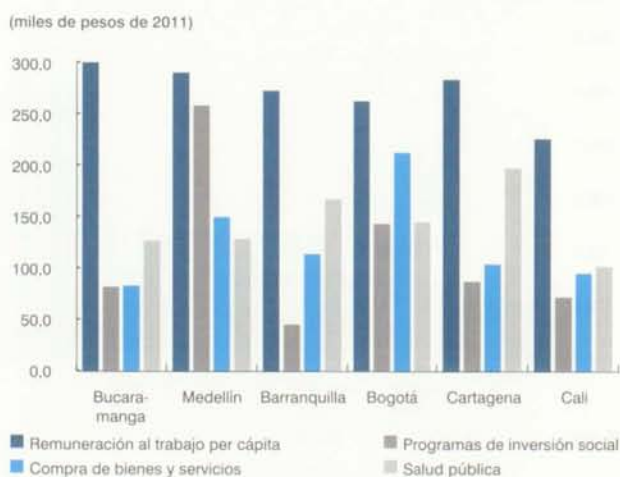
El principal componente del gasto corriente fue el de funcionamiento, que en el período analizado y para las seis capitales mostró una participación promedio del 91,6% (Gráfico 9)¹⁴; seguido por las transferencias (5,9%), y los intereses pagados por deuda (2,5%). De las seis capitales, Medellín fue la que más transferencias per cápita efectuó: entre 2008 y 2009 dirigió un promedio por habitante de \$133.200 al Instituto de Deportes y Recreación (Inder). En Bogotá estos rubros no son muy perceptibles por el neto de transferencias que se presentó al consolidarlo con IDU y FFDS¹⁵.

Bucaramanga pagó por remuneración al trabajo per cápita (administración y educación) un promedio anual de \$299.600 (Gráfico

¹⁴ 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 servicios", "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.

¹⁵ Neteo: es la anulación de las partidas de transferencias corrientes y de capital que ocurren dentro de un grupo de entidades del mismo o de diferentes niveles institucionales.

Gráfico 9
Gastos de funcionamiento real por habitante,
promedio periodo 2007-2011



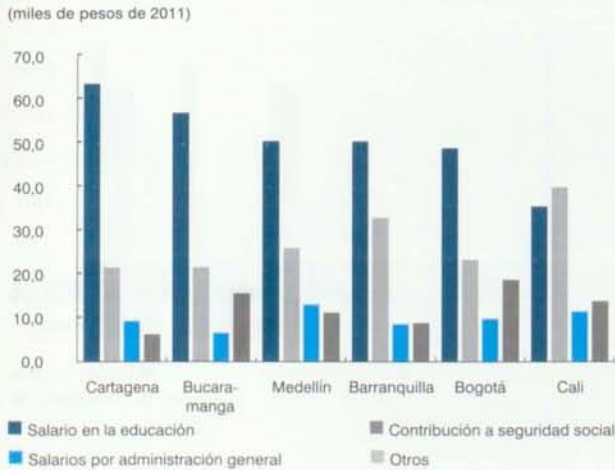
Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

9). Seguido por Medellín con \$289.800, Cartagena con \$283.200, Barranquilla con \$272.300, Bogotá con \$262.000 y Cali con \$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 del 5,4% y 4,1%, en su orden; mientras que en Bucaramanga se contrajo 0,1% —en 2009 había ejecutado \$334.100 p. c., y en 2010 se redujo a \$296.700 p. c., como resultado de la reducción de 17 cargos de su nómina—, Bogotá, 2,1%, y Cartagena, 4,1%.

Haciendo una aproximación a la composición del gasto por remuneración al trabajo (Gráfico 10), 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, entre 2007 y 2010, \$69.700, y en 2011 \$122.400 (una variación de 71,8% con respecto a 2010).

Gráfico 10
Composición y participación porcentual del gasto por remuneración al trabajo per cápita, promedio periodo 2007-2011



Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

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 social¹⁶ (Gráfico 10). Cali ejecutó un promedio per cápita de \$89.200, de los cuales un promedio de 53,7% fueron mesadas pensionales. El gasto promedio en Barranquilla fue de \$89.100, seguido por Medellín con \$74.600, Bogotá con \$61.400 y Cartagena con \$60.000.

Volviendo al Gráfico 9, Cartagena hizo el mayor gasto per cápita en salud pública: ejecutó un promedio anual de \$196.700, seguida 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 ocurrió 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.

Durante el periodo 2007-2011 (Gráfico 9), Medellín se destacó por el gasto en programas de inversión social. Lo incrementó en 129,1% (\$152.500 p. c. en 2007 a \$349.300 p. c. 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 del 3, y financiación en educación superior (\$92,8 mm); apoyo logístico para seguridad ciudadana (\$87,5 mm); restaurantes escolares (\$80,6 mm); programa Medellín Solidaria, atención a desplazados y habitantes de la calle y atención al infante y adolescente (\$77,5 mm), y fondos de redistribución mediante subsidios en servicios públicos (\$92,5). Por su parte, Barranquilla lo aumentó en 135,5% (\$30.100 p. c. en 2007 y \$70,9 p. c. en 2011). Bucaramanga avanzó en 79,8%. En contraste, Bogotá lo redujo en 8,7% (pasó de \$143.600 p. c. a \$131.100 p. c.). En 2011 Cali ejecutó por habitante en este rubro el mismo monto de 2007 (\$80.500 p. c.).

2. Gasto de capital y formación bruta de capital real

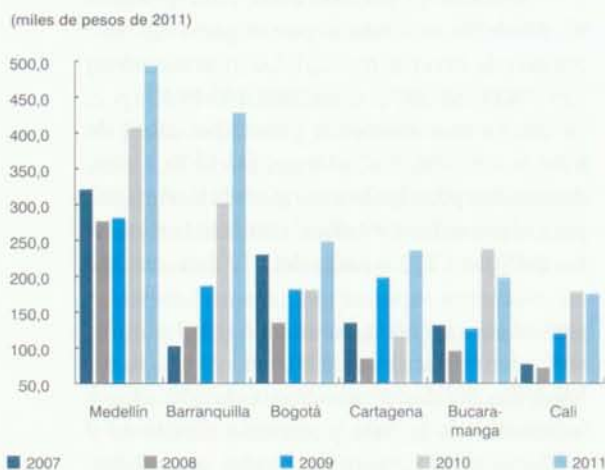
En 2011 Medellín tuvo gastos de capital per cápita por \$492.400 (es decir, un total de \$1.165,0 mm); lo cual fue casi tres veces más que Cali y 2,5 que Bucaramanga (Gráfico 11). Barranquilla ejecutó \$427.000 p. c. (\$510,5 mm en total); seguidas por Bogotá y Cartagena, que lo hicieron con \$247.900 p. c. y \$235.600 p. c.; correspondientes a \$1,8 b y \$225,3 mm, respectivamente.

El gasto de capital está compuesto principalmente por la formación bruta de capital en obras de infraestructura (FBC)¹⁷, que en promedio en estas ciudades fue de 95,5%, excepto Bogotá, cuyos componentes fueron

¹⁶ Contiene las contribuciones de seguridad social pagadas a EPS y directamente a empleados o pensionados. Se incluyen las indemnizaciones por accidentes o invalidez, jubilaciones, etcétera.

¹⁷ La FBC se refiere a pagos a entidades por obras de infraestructura: incluye inversión directa para la construcción y mantenimiento de escuelas, hospitales, escenarios deportivos, carreteras, puentes, entre otros.

Gráfico 11
Gasto de capital real por habitante



Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

78,3% en FBK, 11,0% en la compra de equipos, maquinaria, adquisición de terrenos y edificios, y 10,7% en las transferencias.

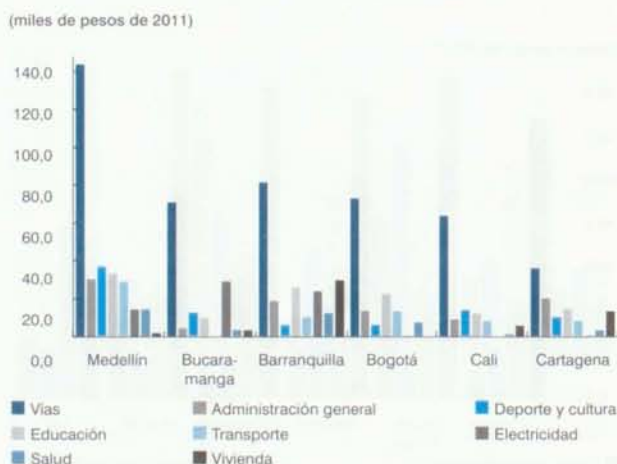
Las seis capitales invirtieron \$13,2 b en FBC entre 2007-2011 (Gráfico 12). En vías urbanas y rurales se destinó el 44,5% del total. En Medellín el gasto per cápita promedio anual fue de \$143.600 p. c.: 1,8 más que Barranquilla, el doble de Bogotá y Bucaramanga, y cuatro veces más que Cartagena.

La FBC per cápita de Medellín en administración general promedio anual fue de \$30.200, en Cartagena de \$20.100, y en Barranquilla \$18.700 (Gráfico 12)¹⁸. En deportes y cultura Medellín sobresalió, con un promedio de \$36.600, seguida de Cali y Bucaramanga, que promediaron \$13.000.

El gasto en el sector de educación de las seis capitales durante el periodo (Gráfico 12) participó del total de la FBC (\$13,2 billones) con 11,9% (\$1,5 billones reales). Medellín invirtió por habitante un promedio anual de \$33.400; esto es 3,4 veces más que Bucaramanga,

¹⁸ Construcción, edificaciones administrativas, obras en beneficio del medioambiente y para seguridad ciudadana (como los centros de reclusión infantil), entre otros.

Gráfico 12
Principal gasto en FBC por habitante, promedio periodo 2007-2011



Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

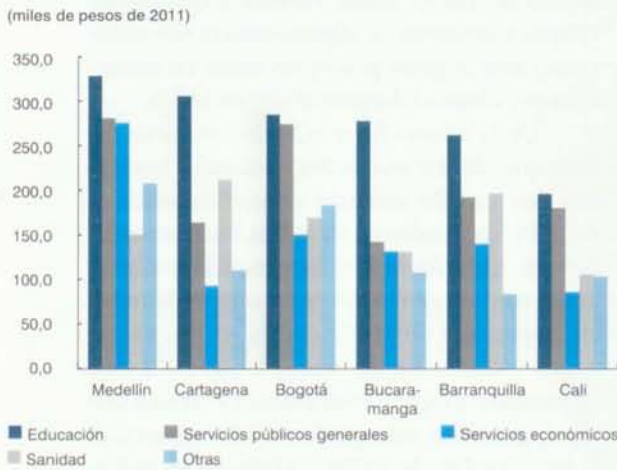
y 2,8 que Cali. Barranquilla invirtió en promedio \$25.900, Bogotá \$22.500, y Cartagena \$14.600. En el sector vivienda Barranquilla sobresalió con un promedio de \$29.700.

IV. Gasto total real por finalidad¹⁹

Medellín ejecutó en educación un promedio anual por habitante de \$328.000; es decir, 1,7 veces más que Cali, y alrededor de 1,2 más que Barranquilla y Bucaramanga (Gráfico 13). Sin embargo, la mayor dinámica en el periodo la tuvieron Barranquilla, Cali y Cartagena, con 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

¹⁹ 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, haciendo referencia básicamente al régimen subsidiado de salud y al plan de atención básica. Acá, además, se incluyen el gasto por FBC, compra de bienes y servicios, y remuneración, si es del caso. En educación se contempla el gasto de administración, salarios, prestaciones sociales y FBC de la educación preescolar, primaria, secundaria, media y superior; además de otros servicios auxiliares, como restaurantes escolares, becas, programas educativos, etcétera.

Gráfico 13
Total gasto real según finalidad por habitante,
promedio 2007-2011



Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

8,5% en el período. Este sector fue el principal componente del gasto total por finalidad: Bucaramanga destinó 36,0%, Cartagena 34,8%, Barranquilla 30,3%, Cali 29,2% y Medellín y el distrito capital destinaron 26,9% cada una.

En servicios públicos generales Medellín y Bogotá, ejecutaron un promedio anual por habitante de \$280.000 y \$ 274.000 en su orden (en el lustro fue \$3,2 b y \$9,9 b reales, respectivamente; Gráfico 13)²⁰. La mejor dinámica en este ítem la tuvieron en su orden Barranquilla (71,1%), Medellín (52,8%) y Cartagena (26,8%). En contraste, Bogotá la redujo en 13,0%.

Medellín se destacó por el gasto per cápita en servicios económicos (Gráfico 13)²¹. 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, con 239,9%

(de \$64.500 p. c. en 2007 a \$220.800 p. c. en 2011), Bucaramanga, con 125,4% (\$92.600 p. c. en 2007 a \$208.700 p. c. en 2011), y Cali, con 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% cada una, 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 en 44,2%, Cali en 27,3%, Cartagena en 11,2% y Medellín en 3,3%; en tanto que Bogotá lo redujo en 3,4%. Se resalta que Medellín aparece en este ítem con niveles de gasto muy inferiores a los de Cartagena, Barranquilla y Bogotá. La diferencia en el gasto en salud de Medellín con respecto a Cartagena y Barranquilla radica en su muy inferior gasto en el régimen subsidiado en salud, dado que la fracción de asegurados en este régimen corresponde a la mitad de la asegurada por aquellas 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.

En el rubro "otras finalidades"²² Medellín gastó en promedio \$207.600 p. c.: 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, con 152,8% (pasó de \$82.700 en 2007 a \$209.100 en 2011); Bucaramanga, con 97,3%, Medellín con 52,9%, y Barranquilla con 36,5%; en contraste, Bogotá, lo redujo en 19,0%.

Volviendo al gasto en educación, y al analizarlo por alumno matriculado (Gráfico 14), Barranquilla y Bucaramanga avanzaron en el período 45,7% y 21,8%, aproximándose al nivel de gasto que ha mantenido Medellín (promedio anual de \$1.187.000 por alumno).

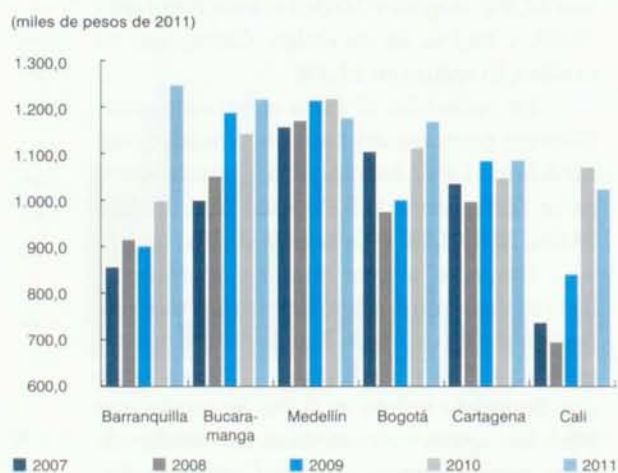
²⁰ Contiene el gasto en administración general, medioambiente y orden público.

²¹ Contiene el gasto en carreteras urbanas y rurales, electricidad, medios de transportes, suministro de agua, programas laborales, entre otros.

²² Contiene las erogaciones en asistencia y bienestar social, como cuidado de ancianos, enfermos discapacitados, niños, subsidios en vivienda, recreación y deporte, entre otros.

Gráfico 14

Gasto total en educación por alumno matriculado en preescolar, primaria, secundaria y media



Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

Por su parte, Cali aumentó este ítem en 39,0%, Bogotá avanzó 5,9%, Cartagena 4,9% y Medellín 1,7%.

Al analizar el gasto en salarios del sector educación por alumno matriculado, Bucaramanga se destacó con un promedio anual de \$753.900; seguida por Cartagena (\$671.700), Medellín (\$662.800), Bogotá (\$600.000) y Barranquilla (\$543.600). Por su parte, entre 2007 y 2010, Cali tuvo un promedio por alumno de \$337.400 (en 2011 ejecutó \$616.780).

Pero sobresale la excepcional dinámica de Barranquilla (Gráfico 14). Su gasto total por alumno matriculado creció 45,7% (pasó de \$855.000 en 2007 a \$1,2 m en 2011), jalado principalmente por el gasto en FBC en la construcción de instituciones educativas entre 2010 y 2011, seguida por Cali, que creció 39,1% (pasó de \$736.190 en 2007 a \$1 m 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 informe²³ destaca por

²³ "Examen de estado de educación media, 2005-2010", del MEN, del cual muestra los resultados de estas pruebas, conocidas como Saber 11.

desempeño entre 2005 y 2010 a Bucaramanga (entre los primeros cuatro puestos), Bogotá (entre los primeros diez) y Medellín (entre los primeros veinte). Estos resultados, con excepción de Cartagena, de alguna manera son coherentes con el gasto promedio anual en educación por alumno durante el último lustro.

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 un promedio total simple de todas las asignaturas de 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, solo que Medellín supera a Cali con promedios de 43,5% y 43,0%, en su orden. Se nota que hay evidencia de los recursos destinados en 2010 y 2011 por Cali y Barranquilla.

V. Saldos de deuda a diciembre de 2010-2011

Bogotá (Cuadro 1), con \$1,7 b 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 renta de garantía el impuesto a la cerveza y el ICA, y alrededor de \$1,3 b se soportan en otras fuentes²⁴.

En Medellín la garantía de \$71,0 mm corresponde al ICA y al predial, y la 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

²⁴ 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". Conviene 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.

Cuadro 1
Saldos de deuda pública (miles de millones de pesos de 2011)

Ciudad	2010	2011	Composición, 2011 (porcentaje)		Variación 2011-2010 (porcentaje)	Deuda por habitante, 2011 (miles de pesos)	Plazo por amortización (aproximado)
			Interna	Externa			
Barranquilla	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
Bucaramanga	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
Cartagena	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: FUT (saldo de deuda pública en créditos).

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%). En 2011 esta capital 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 pp se invertirán 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 pp para sustitución de créditos bancarios.

En Cali, de los \$451,5 mm de su deuda pública se pudo establecer que el 27,2% está destinado al pago de indemnizaciones por prestaciones sociales, 0,2% a compra de máquinas de bomberos y el resto (72,7%), según el FUT, se destinarán en distintos proyectos en varios sectores²⁵.

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).

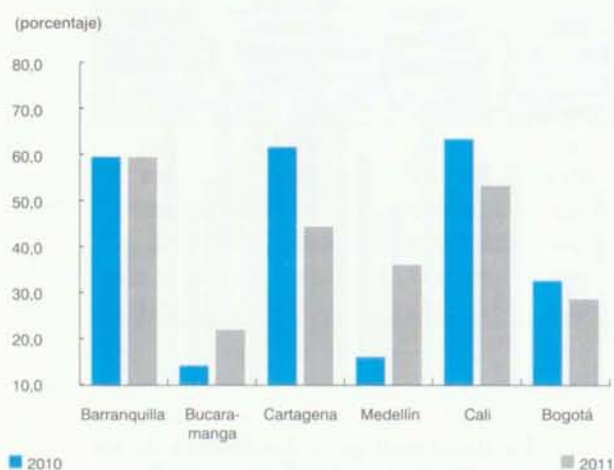
A diciembre de 2011 las seis capitales tenían buena capacidad de pago, pues, de acuerdo con parámetros de la Ley 358/97, se lograron clasificar con el nivel de endeudamiento autónomo²⁶.

En 2011 la sostenibilidad de la deuda (Gráfico 15) de las seis ciudades estuvo por debajo del límite (80,0%). Barranquilla obtuvo el indicador más alto: 59,4%, seguida 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 debido a un desembolso recibido por \$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.

²⁶ El endeudamiento autónomo ("semáforo verde") no requiere autorización del Ministerio de Hacienda. Según la Ley 358 de 1997, requiere de los siguientes límites: su indicador de solvencia debe ser menor o igual a 40%, y el de sostenibilidad debe ser menor o igual a 80%.

²⁵ Véase nota al pie anterior.

Gráfico 15
Sostenibilidad de la deuda
(saldo deuda/ingreso constante de 2011)



Fuentes: ejecuciones presupuestales y 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%) y Bucaramanga (2,6%). Por su parte, Cartagena obtuvo 5,6%, o en otras palabras, en 2011 de cada \$100 de ahorro operacional per cápita obtenido, se destinaron \$5,6 al pago de intereses y comisiones de deuda.

VI. Balance fiscal per cápita

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 (Cuadro 2).

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 el 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%).

En 2010 Cartagena 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%.

En Bogotá el elevado superávit per cápita de 2008 es explicado no solo 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

Cuadro 2
Balance fiscal per cápita (miles de pesos de 2011)

Ciudad	2007	2008	2009	2010	2011
Barranquilla	(40,2)	45,0	137,1	(43,3)	(77,1)
Bucaramanga	6,4	48,3	(6,1)	51,2	(68,9)
Cartagena	(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

Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

impuesto de valorización que, en pesos constantes por habitante, se multiplicó por 5,8 frente a 2007. Por su parte, el déficit de 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 se generaron, de nuevo, superávits. En la última vigencia ocurrió 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 mm 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, en particular, por el gasto en las transferencias al Inder para los Juegos Suramericanos de 2010. La cifra para 2009 (un déficit de \$70.900 por habitante, 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 p. c.). 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%, impulsados por el gasto de capital, que se elevó en 103,8% con respecto a 2010.

VII. ¿Cuáles entidades tienen un mejor desempeño fiscal?

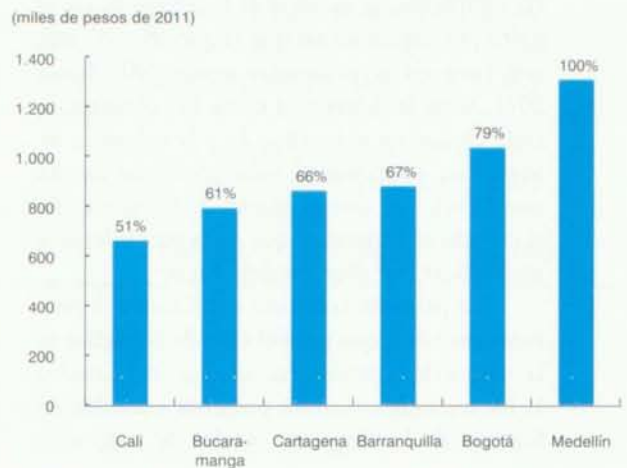
Hasta ahora se ha presentado información con la cual se podrían establecer diversos criterios

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 relevante si todas las ciudades tuvieran la misma eficiencia en la ejecución del gasto, en cuyo caso solo sería necesario tener en cuenta su magnitud y sostenibilidad.

El Gráfico 16 ilustra el gasto total per cápita promedio entre 2007 y 2011 de cada ciudad y su relación con Medellín. La ciudad que menos tendría que incrementar su gasto por habitante para igualar el nivel de Medellín es Bogotá, en un 25,0%, mientras que Cali, la ciudad que más lo tendría que aumentar, lo tendría que duplicar, y las demás subirlo alrededor de un 50%.

Nótese que, si bien Bucaramanga y Cali son las dos ciudades con más bajos niveles de endeudamiento, también son las que tienen

Gráfico 16
Gasto total per cápita, promedio 2007 - 2011



Nota: gasto en cada ciudad en relación con el gasto de Medellín.
Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

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 de la deuda per cápita para tener el gasto per cápita de Medellín (miles de pesos)	saldo de la deuda/ ingreso total	saldo de la deuda/ (ingreso total- transferencias de la nación)	ingreso total/ (ingreso total- transferencias de la nación)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Barranquilla	4.587	4,01	8,17	2,0
Bogotá	2.983	2,46	3,22	1,3
Bucaramanga	5.255	6,30	11,27	1,8
Cali	6.669	10,08	16,24	1,6
Cartagena	4.680	5,54	9,05	1,6
Medellín	214	0,17	0,22	1,3

Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

el menor 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 16 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 diez esa diferencia²⁷.

La primera columna del Cuadro 3 presenta esa cifra, que para el caso de Medellín es la misma de la penúltima columna del Cuadro 1. La segunda columna presenta esa cifra en función de los ingresos totales de cada ciu-

dad, ilustrando cómo para una ciudad como Cali esa hazaña sería bastante difícil de lograr, y para otras como Bucaramanga y Cartagena sería una tarea no menos complicada. Un escenario más agudo 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 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 diez 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 escalafón de desempeño fiscal, con Medellín en primer lugar, seguida relativamente cerca, de Bogotá. Barranquilla y Cartagena vendrían después, con cierta distancia de las dos primeras, posteriormente Bucaramanga, y por último, y con un desempeño

²⁷ Equivalentemente, se asume que el flujo perpetuo de gasto adicional se descuenta a valor presente a una tasa del 10%.

bastante pobre, Cali. Cuando el análisis se hace con base en el gasto de las ciudades en 2011, en lugar del promedio entre 2007 y 2011, el escalafón sigue igual, excepto que en ese caso Barranquilla, por su buen desempeño reciente, desplaza a Bogotá (columna 2), cuando se considera su capacidad de endeudamiento con base en los ingresos totales. Además, en ese caso, todas las ciudades (excepto Barranquilla) requerirían de esfuerzos aun mayores para igualar los niveles de gasto de Medellín.

VIII. Conclusiones

El análisis permite concluir que la ciudad que registró mayores progresos en términos de esfuerzo fiscal en el período analizado fue Barranquilla, no solo por 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 \$629.000 en 2007 a \$1,1 m 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, 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, en la mayoría de ítems Medellín sostuvo 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 ocupa el primer lugar, seguida relativamente cerca, de Bogotá. Barranquilla y Cartagena vendrían después, con cierta distancia de las dos primeras; luego Bucaramanga, y por último, con un desempeño bastante pobre, Cali.

A futuro 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 por explorar sería el traslado de empresas a otras jurisdicciones, tarifas o planes de cobro. ☺

Referencias

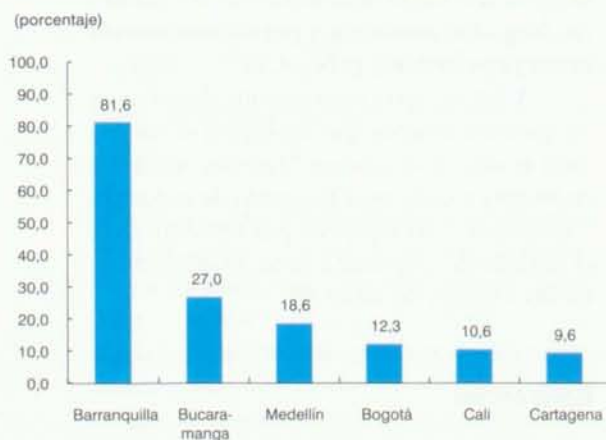
- Bonet, J. (2008). "Las finanzas públicas de Cartagena, 2000-2007", Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, núm. 101, Banco de la República, junio.
- Machado, E.; Muñoz, C. y Villa, G. (2004). "Finanzas públicas territoriales: nota metodológica" (mimeo), Banco de la República <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/NOTA-METODOLOGICA.pdf>
- Otero, A. (2011). "Superando la crisis: las finanzas públicas de Barranquilla, 2000-2009", *Revista Economía & Región*, vol. 5, núm. 2, Universidad Tecnológica de Bolívar, diciembre.



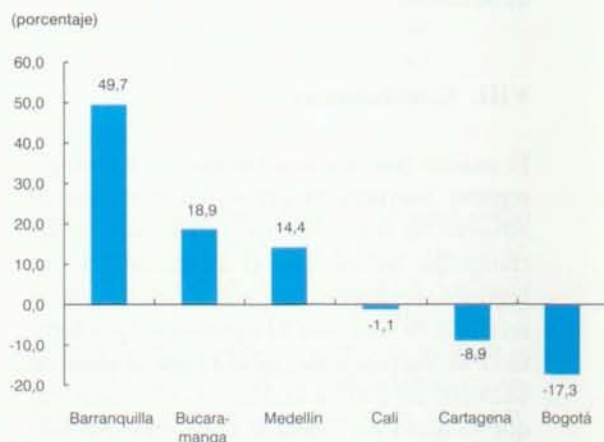
Anexo 1

Gráfico A1

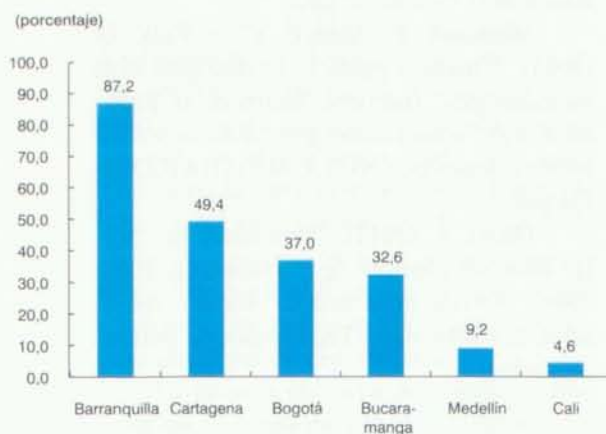
A. Variación porcentual real por habitante del total de ingresos, periodo 2007-2011



B. Variación porcentual real por habitante. Total transferencias de la nación, periodo 2011-2007



C. Variación porcentual real por habitante del total predial, período 2011-2007



D. Variación porcentual real por habitante del total del ICA, periodo 2011-2007

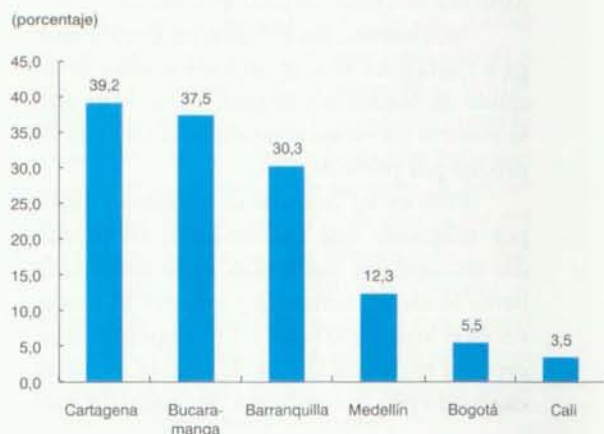
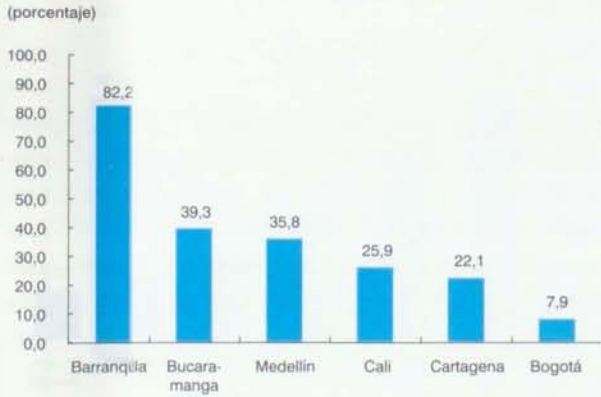
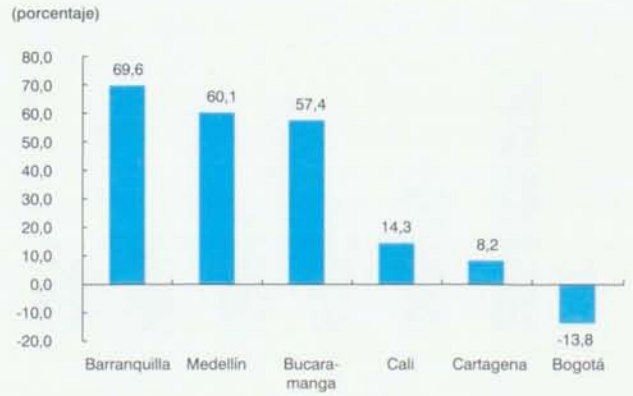


Gráfico A1 (continuación)

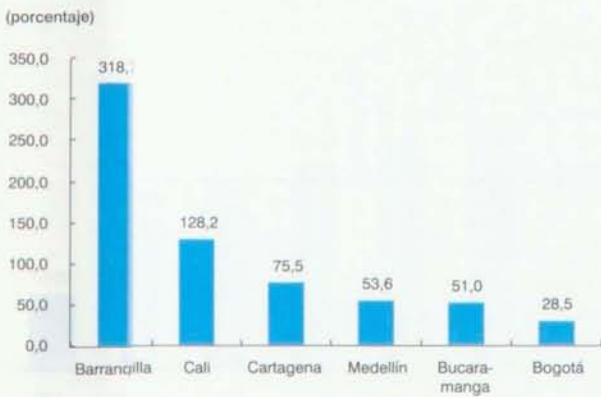
E. Variación porcentual real por habitante del gasto total, período 2011-2007



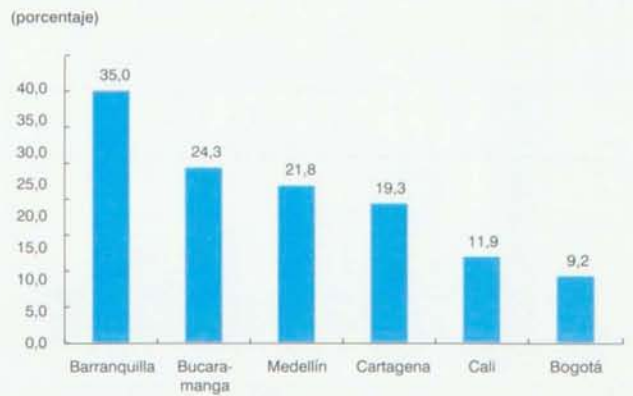
F. Variación porcentual real por habitante del total de la inversión social (salud y otros programas), promedio 2011-2007



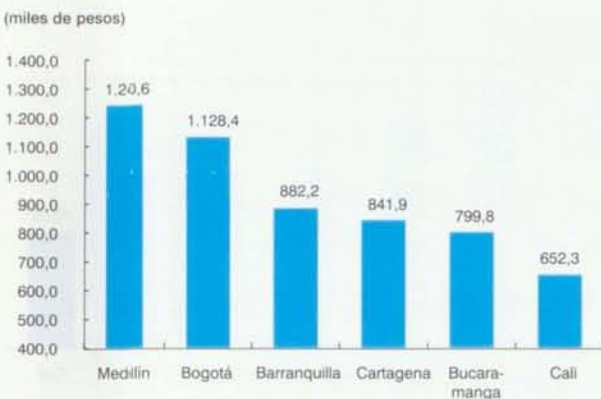
G. Variación porcentual real por habitante del total del gasto en capital, período 2011-2007



H. Variación porcentual real por habitante del total del gasto en remuneración + compra de bienes y servicios, período 2011-2007



I. Ingreso total por habitante (miles de pesos de 2011), promedio de 2007-2011



J. Ingreso total predial por habitante (miles de pesos de 2011), promedio de 2007-2011

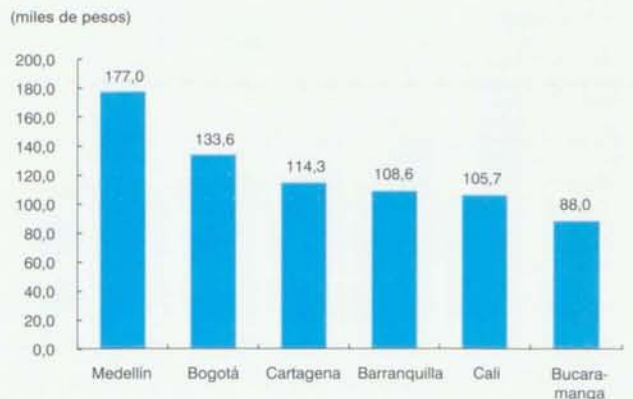
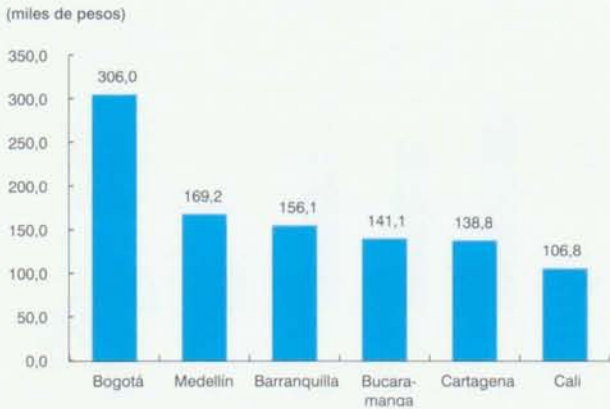
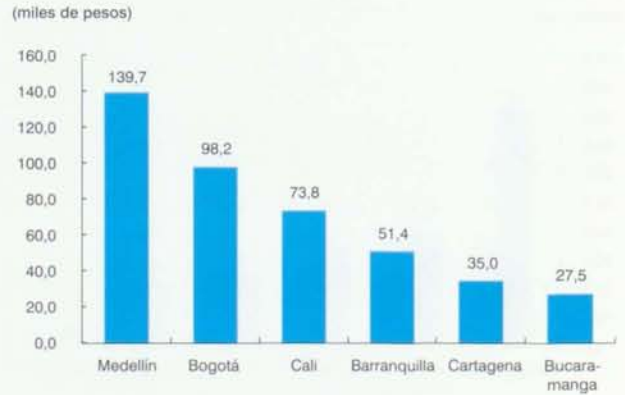


Gráfico A1 (continuación)

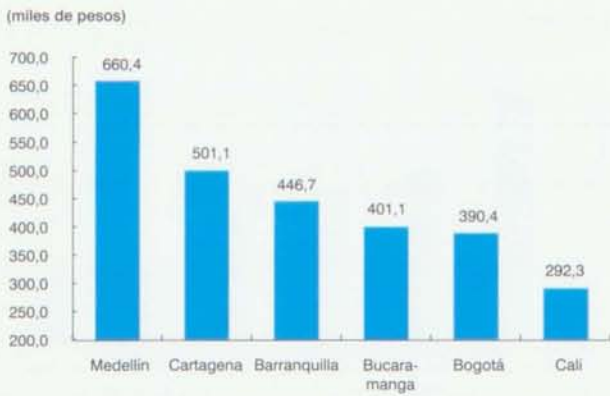
K. Ingreso total de industria y comercio por habitante (miles de pesos de 2011), promedio de 2007-2011



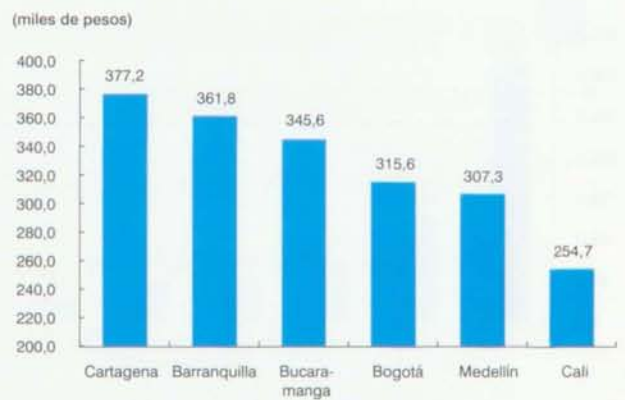
L. Ingreso total no tributario por habitante (miles de pesos de 2011), promedio de 2007-2011



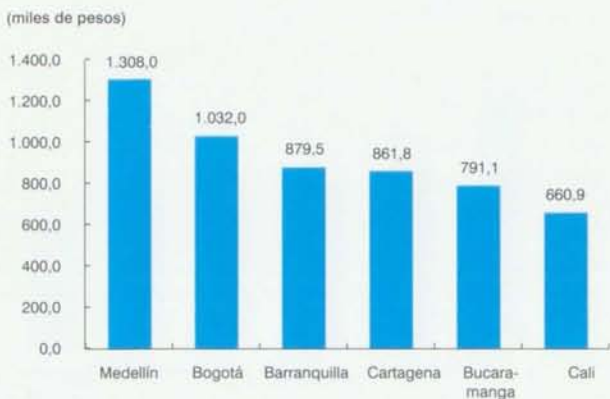
M. Ingreso total por transferencias corrientes por habitante, incluye todas las transferencias recibidas (miles de pesos de 2011), promedio de 2007-2011



N. Ingreso total por transferencias corrientes de la nación por habitante, principalmente SGP (miles de pesos de 2011), promedio de 2007-2011



O. Gasto total por habitante (miles de pesos de 2011), promedio 2007-2011



P. Total gasto por remuneración + compra de bienes y servicios por habitante (miles de pesos de 2011), promedio 2007-2011

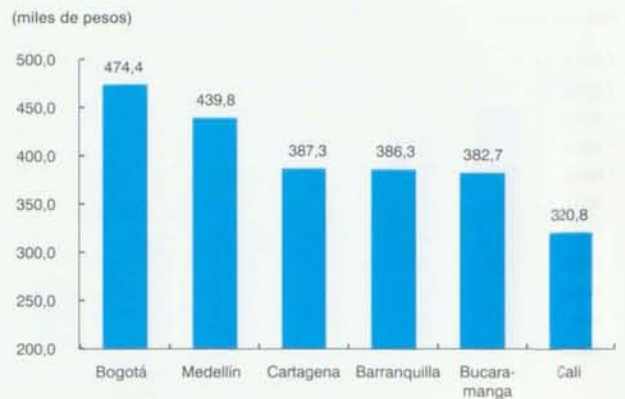
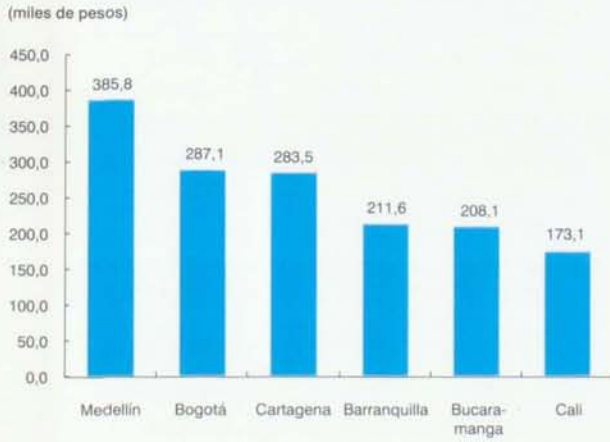
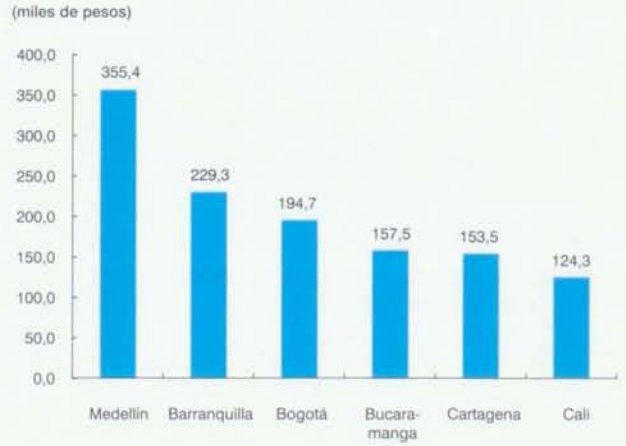


Gráfico A1 (continuación)

Q. Gasto total salud e inversión social (programas) por habitante (miles de pesos de 2011), promedio 2007-2011



R. Gasto total de capital por habitante (miles de pesos de 2011), promedio 2007-2011



Fuentes: ejecuciones presupuestales y FUT; cálculos del autor.

Cuadro A2
Bogotá, D. C.: situación fiscal según ingreso y gasto
(miles de millones de pesos a precios constantes) IPC anual total nacional (2011 = 100)

Variables	Años				
	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos	7.598,0	8.148,2	7.651,7	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	2.812,7	2.777,4	2.844,7	2.818,5	2.912,7
Ingresos de capital	0,2	1,4	2,6	22,4	103,9
Gastos	7.129,4	6.586,8	7.511,4	8.145,7	8.149,1
Funcionamiento ^{1/}	3.153,8	3.208,2	3.567,2	4.134,4	4.126,8
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	483,5	501,5
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 ^{2/}	1.618,1	966,4	1.312,7	1.329,1	1.850,9
Ajustes por transferencias	-926,2	-523,3	-721,0	0,0	0,0
Déficit o superávit total	-457,5	1.038,1	-580,7	404,6	1.054,8

1/ Incluye remuneración al trabajo per cápita (administración y educación), y compra de bienes y servicios.

2/ Incluye FBC.

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 ajustes por transferencias.

Fuente: ejecución presupuestal según la Secretaría de Hacienda Municipal, para 2007-2009, y FUT, para 2010-2011; cálculos del Banco de la República.

Cuadro A3
Medellín: situación fiscal según ingreso y gasto
(miles de millones de pesos a precios constantes) IPC anual total nacional (2011 = 100)

Variables	Años				
	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos	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
Gastos	2.513,4	2.791,0	2.970,2	3.333,0	3.567,7
Funcionamiento ^{1/}	977,5	940,2	961,2	975,1	1.438,2
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	633,7
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 ^{2/}	726,1	634,2	650,3	952,4	1.165,8
Déficit o superávit total	-51,8	-40,5	-164,2	18,6	-516,0

1/ Incluye remuneración del trabajo y compra de bienes y servicios.

2/ 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.

Fuente: ejecución presupuestal según la Secretaría de Hacienda Municipal, para 2007-2010, y FUT, para 2011; cálculos del Banco de la República.

Cuadro A4
Santiago de Cali: situación fiscal, según ingreso y gasto
 (miles de millones de pesos a precios constantes) IPC anual total nacional (2011 = 100)

Variables	Años				
	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos	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
Gastos	1.255,1	1.281,0	1.489,7	1.668,5	1.652,3
Funcionamiento ^{1/}	625,8	659,0	686,0	861,1	745,0
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	170,1
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 ^{2/}	166,3	157,9	265,1	400,7	396,9
Déficit o superávit total	44,7	66,5	-7,2	-48,3	-150,7

1/ Incluye remuneración del trabajo y compra de bienes y servicios.

2/ 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.

Fuente: ejecución presupuestal según la Secretaría de Hacienda Municipal, para 2007-2010, y FUT, para 2011; cálculos del Banco de la República.

Cuadro A5
Barranquilla: situación fiscal, según ingreso y gasto
(miles de millones de pesos a precios constantes). IPC anual total nacional (2011 = 100)

Variables	Años				
	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos	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
Gastos	778,5	807,0	912,2	1.240,8	1.456,2
Funcionamiento ^{1/}	415,6	413,8	430,0	443,5	606,9
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	53,8
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 ^{2/}	118,8	151,2	218,9	358,2	510,5
Déficit o superávit total	-46,8	52,8	161,7	-51,4	-92,1

1/ Incluye remuneración del trabajo y compra de bienes y servicios.

2/ 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.

Fuente: ejecución presupuestal según la Secretaría de Hacienda Municipal, para 2007-2010, y FUT, para 2011; cálculos del Banco de la República.

Cuadro A6
Cartagena: situación fiscal, según ingreso y gasto
 (miles de millones de pesos a precios constantes). IPC anual total nacional (2011 = 100)

Variables	Años				
	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos	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
Gastos	762,7	657,3	841,9	793,1	975,7
Funcionamiento ^{1/}	344,2	323,8	342,8	370,1	476,4
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	45,8
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 ^{2/}	122,5	78,5	184,1	109,3	225,3
Déficit o superávit total	-59,4	95,4	-37,3	74,3	-167,4

1/ Incluye remuneración del trabajo y compra de bienes y servicios.

2/ 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.

Fuente: ejecución presupuestal según la Secretaría de Hacienda Municipal, para 2007-2010, y FUT, para 2011; cálculos del Banco de la República.

Cuadro A7
Bucaramanga: situación fiscal, según ingreso y gasto
 (miles de millones de pesos a precios constantes). IPC anual total nacional (2011 = 100)

Variables	Años				
	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos	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
Gastos	337,4	343,9	413,8	499,3	474,9
Funcionamiento ^{1/}	181,1	183,0	212,2	197,1	246,1
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	37,7
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 ^{2/}	68,1	49,8	65,7	124,6	103,8
Déficit o superávit total	3,3	25,2	-3,2	26,9	-36,2

1/ Incluye remuneración del trabajo y compra de bienes y servicios.

2/ 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.

Fuente: ejecución presupuestal según la Secretaría de Hacienda Municipal, para 2007-2010, y FUT, para 2011; cálculos del Banco de la República.