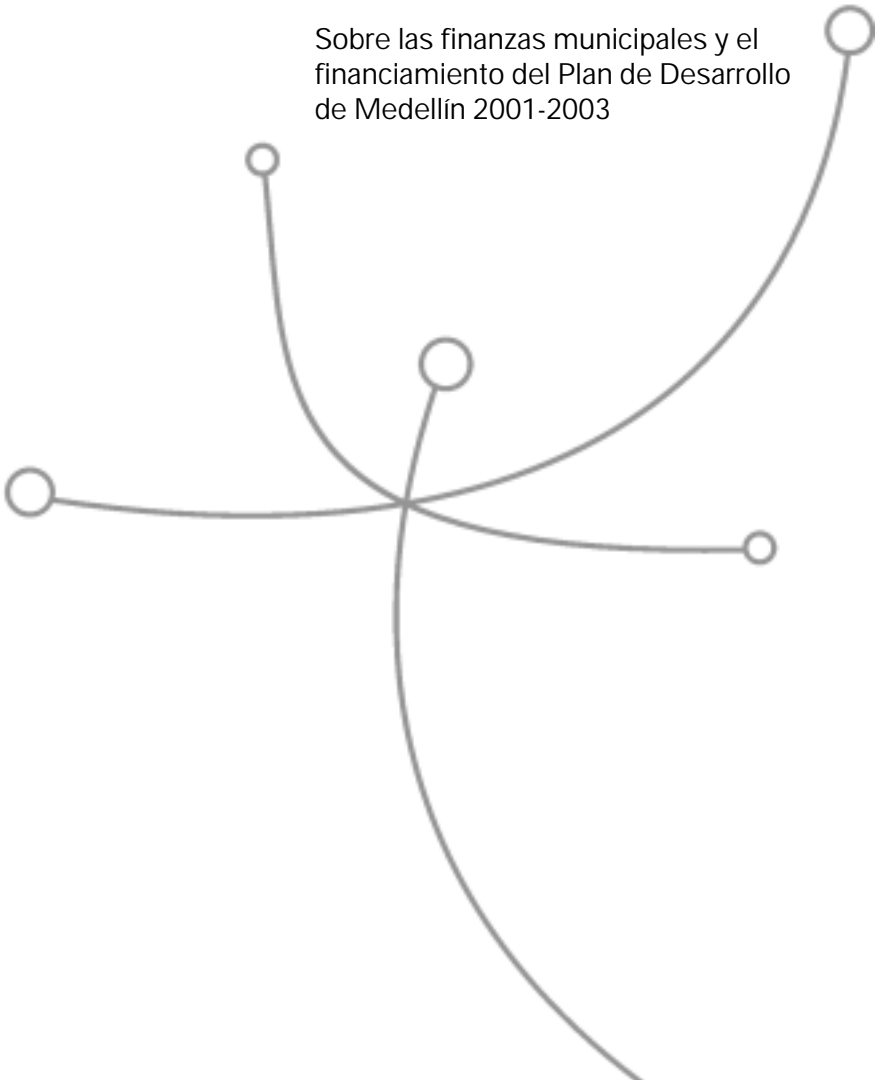




# LAS FINANZAS EN EL MUNICIPIO

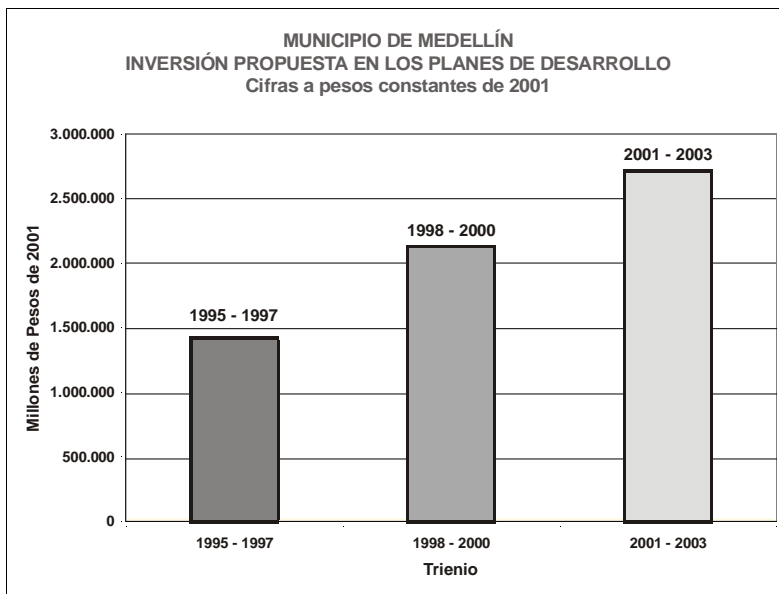
Sobre las finanzas municipales y el  
financiamiento del Plan de Desarrollo  
de Medellín 2001-2003



El Plan Financiero del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, contempla la ejecución de dos billones setecientos once mil novecientos cincuenta y tres millones de pesos (\$2.711.953 millones). Esta cifra representa un incremento real del 27% real frente a lo presupuestado en el Plan 1998-2000 y cercano al 100% real si se compara con lo previsto en el Plan de Inversiones 1995-1997.

Este incremento observado en el gráfico 1, refleja no sólo la intencionalidad de destinar un monto mayor de recursos a la ejecución de los diferentes programas de gobierno, sino también que estos buscan ser más ambiciosos y requieren de un creciente esfuerzo por acopiar recursos que permitan su efectiva concreción en el lapso de tiempo dispuesto para los mismos.

*Gráfico 1*

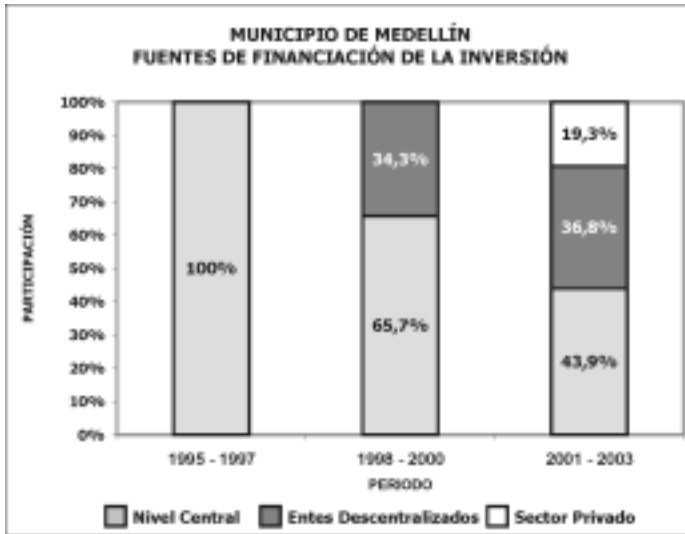


Fuente: Planes de Desarrollo de Medellín, 1995 – 2001.

Este propósito de incrementar los recursos invertidos en los diferentes programas y proyectos propuestos para la ciudad, se relaciona de forma directa con la búsqueda por involucrar nuevos sectores en la financiación de los diferentes proyectos o que por lo menos se coordine la forma como se asignan los recursos, de tal forma que se logre mayor coherencia e impacto en el nivel de vida de la ciudad.

Según se muestra en el gráfico 2, mientras el Plan de Inversiones 1995-1997 se propuso financiar sólo con recursos del nivel central, el proyecto 1998-2000 consideró una participación del 34.3% en la financiación del Plan de Inversiones por parte de los entes descentralizados, en especial las Empresas Públicas de Medellín y las Empresas Varias. Así mismo, el Plan de Inversiones 2001-2003 incluye un nuevo elemento, antes no explícitamente considerado, y es la participación del sector privado con un compromiso en la asignación de recursos.

Gráfico 2



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

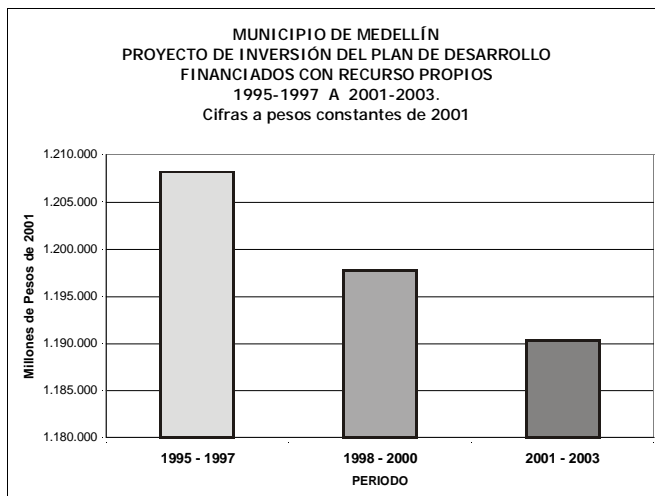
## CONSIDERACIONES:

Dice el texto del Plan de Desarrollo que *“la inversión del sector privado y otras fuentes obedece a proyectos específicos que por su naturaleza son ejecutados en parte o en su totalidad por parte de este sector; pero en todo caso son promovidos e impulsados por el gobierno municipal, acción sin la cual el sector privado de manera independiente no lo lograría realizar; el municipio es por lo tanto promotor, facilitador y cogestor”*.

- Como atrás se anotaba, ha sido pertinente incluir en la planeación de los programas y proyectos de la ciudad los aportes no sólo financieros, sino de aprendizaje y capacidad de ejecución con que se cuenta en la ciudad, tanto en los entes descentralizados como por parte de la empresa privada.
- Ambos componentes requieren de una amplia capacidad de gestión y coordinación, como también del logro de compromisos efectivos, en especial de parte del sector privado, con el cual ha existido un importante distanciamiento, en particular por las diferencias conceptuales que existen tanto en su administración como en la forma y finalidad de su operación.

- Incluir ambos sectores implica, además, que se deba contar con mecanismos eficientes para el acopio de información que sea pertinente a la hora de presentar a la ciudad los resultados obtenidos a partir del aporte que hace cada uno, además del que se da por la sinergia que es posible generar en el accionar concertado de los tres sectores.
- Lograr la participación del sector privado y obtener resultados tangibles y presentables en la evaluación final del Plan de Desarrollo, es uno de los desafíos y aprendizajes importantes que deberá quedar a la ciudad y a las futuras de la actual administraciones.
- Según se muestra en el gráfico 3, la necesidad de comprometer otros sectores también es una muestra que la prolongada crisis económica que ha afectado las economías nacional y regional vienen afectando la disponibilidad de recursos para financiar los programas de inversión por parte de la administración municipal.

Gráfico 3



Fuente: Planes Financieros de los Planes de desarrollo

Para los fines de la evaluación, en relación con lo presupuestado en el Plan de Desarrollo, es pertinente que exista un mayor nivel de información y concertación, que permita conocer cuál es el resultado de las inversiones realizadas con recursos del sector privado, cuál es el margen de rentabilidad en los programas de vivienda, en el caso del sector privado, así como la asignación e impacto de los recursos de EPM.

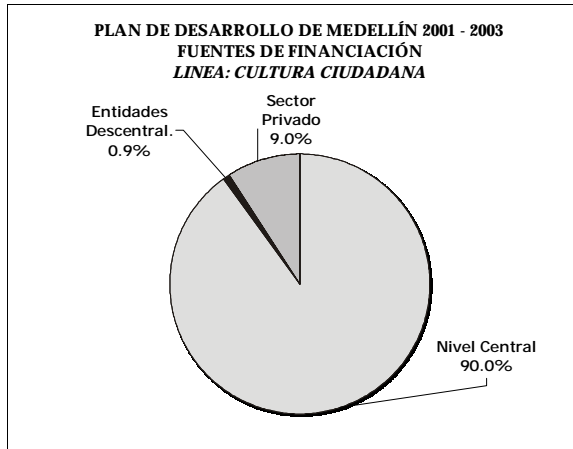
Así, la evaluación se circunscribe a la información existente en Secretaría de Hacienda, exclusiva a la inversión del Municipio de Medellín.

# EL PLAN POR LÍNEAS:

## CULTURA CIUDADANA

Visto por líneas, el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo, presenta diversas formas de financiación. Así, como se aprecia en el gráfico 4, el primer componente de cultura ciudadana presenta un gran énfasis en recursos de la municipalidad, lo que le da viabilidad y posibilidades de hacerle seguimiento en el futuro.

Gráfico 4

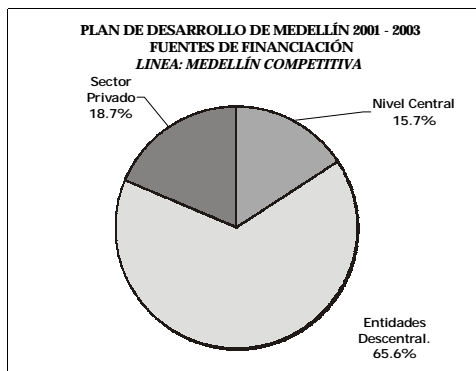


Fuente: Plan de Desarrollo de Medellín 2001 – 2003.

## MEDELLÍN COMPETITIVA

Los entes descentralizados son los principales responsables de la segunda línea estratégica del Plan de Desarrollo, en particular, las inversiones en programas con alto contenido tecnológico financiados por las EPM.

Gráfico 5



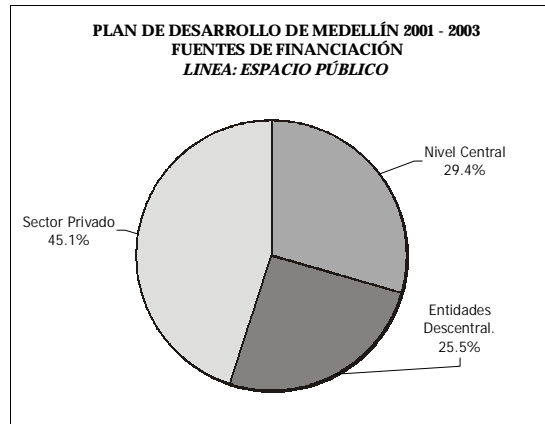
Fuente: Plan de Desarrollo de Medellín 2001 – 2003.

Como se aprecia en el gráfico 5, en estos descansa el 65.5% de este componente.

## PRIMERO EL ESPACIO PÚBLICO

Esta tercera línea del Plan de Desarrollo está soportada, fundamentalmente, en las inversiones realizadas por el sector privado, según se muestra en el gráfico 6.

Gráfico 6



Fuente: Plan de Desarrollo de Medellín, 2001 – 2003.

## RECURSOS DEL MUNICIPIO

De este total de recursos, el aporte de la municipalidad para financiar el Plan de Desarrollo, es del orden de un billón ciento noventa mil trescientos cincuenta y cuatro millones de pesos (\$1.190.354 millones).

Lo que queda expuesto en la presentación del Plan, es que más que un muy elevado esfuerzo fiscal por parte de la ciudad, lo que se reclama y requiere es la gestión suficiente y necesaria para supervisar y hacer seguimiento a la forma como se ejecutan los recursos por parte de los entes descentralizados, así como del sector privado.

## COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS

El Plan Financiero de Ingresos para el periodo 2001-2003, establece el recaudo para cada uno de los años, así:

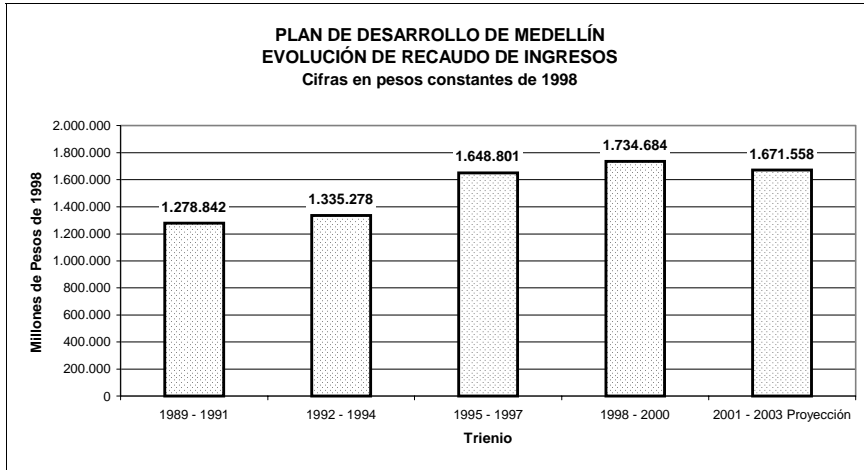
Cifras en millones de pesos

2001	2002	2003
738.079	767.585	820.106

Fuente: Plan de Desarrollo 2001-2003

Según se observa en el gráfico 7, este Plan Financiero, valorado a pesos constantes de 1998, representa un **decremento del 3.64%**, frente a lo ejecutado en materia de ingresos durante el periodo 1998-2000.

*Gráfico 7*



Fuente: Secretaría de Hacienda

Lo anterior implica que se prevé para los próximos años, un proceso de estabilización de los recaudos tanto en el nivel general como para cada uno de sus componentes.

En particular, el comportamiento de los ingresos corrientes, específicamente los tributarios, muestran su casi congelación. Su tendencia se rescata sólo por factores como los traslados de cartera de cerca de treinta y cinco mil millones por año y los ingresos por el traslado del edificio de EPM al Municipio. Estos valores sostuvieron el receso de recaudos como industria y comercio e impuesto predial.

Como atrás se anotaba, las propuestas de financiación de los diferentes planes previstos con recursos de los entes descentralizados y EPM, además del sector privado, es no sólo una propuesta novedosa, sino el reflejo de la situación de deterioro de algunos de los principales recaudos en los que se soportan las finanzas municipales.

Sin embargo y pese a lo anterior, el recaudo ha mostrando durante el trienio un comportamiento tal que le ha permitido a la municipalidad claridad financiera en las posibilidades de financiar su Plan de Inversiones.

Tabla 1

PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 2001 - 2003 PROYECCION DE INGRESOS 2001 - 2003 (Millones de Pesos de 2001)			
CONCEPTO	Presupuesto	Ejecución	%
	Trienio	Trienio	Cumplimiento
<b>Ingresos Corrientes Admón Central</b>	<b>1.483.432</b>	<b>1.649.397</b>	<b>11,2%</b>
Ingresos Tributarios	1.052.024	1.064.671	1,2%
Ingresos No Tributarios	147.023	170.241	15,8%
Transferencias	284.385	414.486	45,7%
<b>Fondos Especiales</b>	<b>91.393</b>	<b>144.279</b>	<b>57,9%</b>
<b>Recursos de Capital</b>	<b>829.710</b>	<b>917.526</b>	<b>10,6%</b>
Recursos del Balance	152.699	190.570	24,8%
Excedentes Financieros	357.856	437.508	22,3%
Rendimientos Financieros	8.853	22.862	158,2%
Recursos de Crédito	310.302	266.585	-14,1%
Interno	274.997	263.306	-4,3%
Externo	35.305	3.279	-90,7%
Paz y Convivencia (BID)	29.302	3.279	-88,8%
Primed (KFW)	6.003	0	-100,0%
<b>RECURSOS ADMON CENTRAL</b>	<b>2.404.535</b>	<b>2.711.202</b>	<b>12,8%</b>

Fuente: Plan de Desarrollo de Medellín, 2001-2003.

Los ingresos no tributarios se cumplen en un 15.8% debido al arrendamiento que se percibe por el *edificio inteligente*, además de mejoras sustanciales en lo recaudado por multas de tránsito.

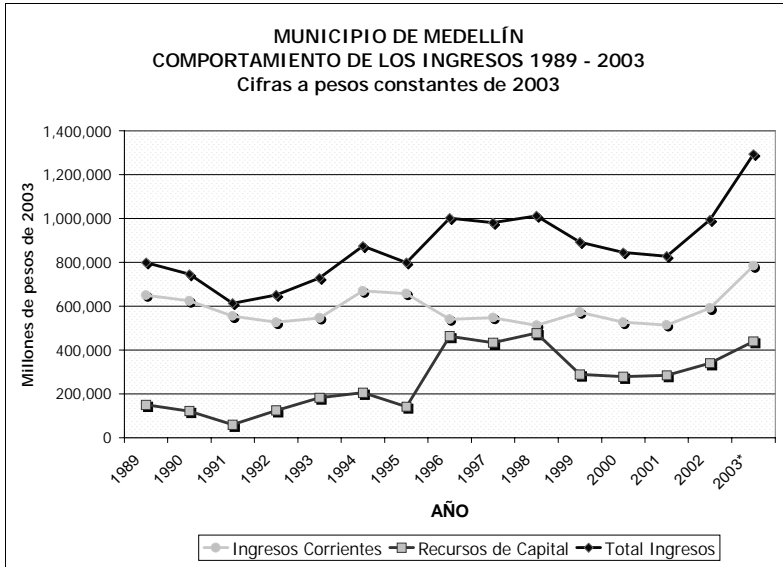
Las transferencias de la nación son otro concepto que muestra números importantes en lo captado frente a lo presupuestado al inicio del trienio, en tanto que son negativos los resultados frente a nuevos desembolsos de crédito y apenas sí muestra número la captación de ingresos tributarios.

Finalmente, el presupuesto se cumple en un 12.8%, con un incremento adicionado de las responsabilidades en la administración y manejo de recursos y tareas, de acuerdo con la Ley de Descentralización.

Según se muestra en el gráfico 8, el recaudo del año 2002, así como la proyección de ingresos del 2003, muestran un repunte frente a los años anteriores en cuanto a la apropiación de recursos por parte de la municipalidad.



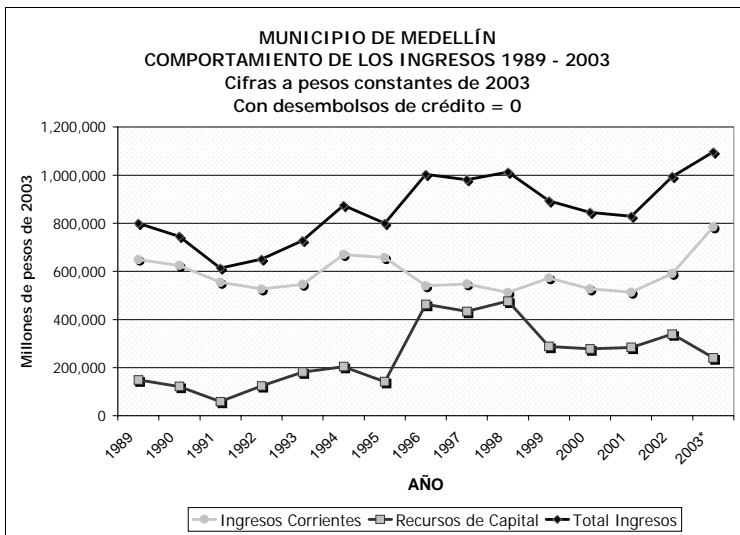
Gráfico 8



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

Este presupuesto, a junio 30 de 2003, supone la adquisición de empréstitos por el orden de los doscientos mil millones de pesos (\$200.000 millones). En caso de no darse este presupuesto, las tendencias serían como muestra el gráfico 9.

Gráfico 9

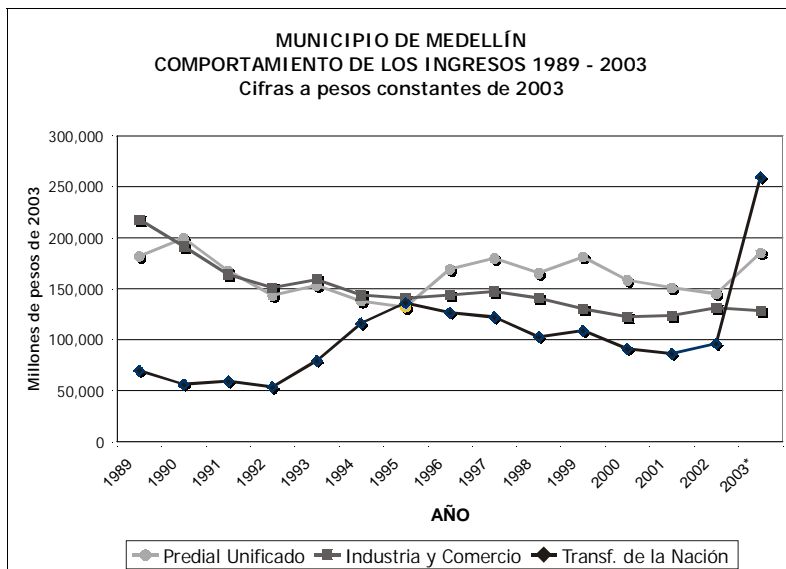


Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

## INDUSTRIA Y COMERCIO

Sobre este componente del recaudo, se presupuestó un aporte bajo, debido a su casi total estancamiento durante los últimos diez años. Como se presenta en el gráfico 10, este impuesto ha presentado un comportamiento menos que modesto durante el periodo 1990-2003.

Gráfico 10



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

El recaudo total de Industria y Comercio creció un 6.5% a una tasa promedio anual del 0.22%. Como resultado de esta tendencia, y comparada con la ofrecida por los demás componentes de la tributación local, en términos relativos tuvo una caída significativa en su participación en el total.

## IMPUESTO PREDIAL

Ha sido el pilar en el que se ha fundado las posibilidades de gasto de la administración municipal, no sólo en el periodo actual. Gracias a la reestructuración catastral llevada a cabo en el año 1999, se ha logrado mejorar su nivel y quebrar la tendencia volviéndola positiva. Sin embargo, continuar con su ampliación ha llevado a que para un gran número de negocios no sea rentable continuar pagando los altos costos del suelo y decidan trasladarse a otros municipios, reduciendo mucho más la base tributaria de la ciudad.

Como lo muestra el gráfico 6, es el recaudo por predial, entre los recaudos propios, el único que ha respondido presentando una tendencia positiva durante los últimos cinco años.

## TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN

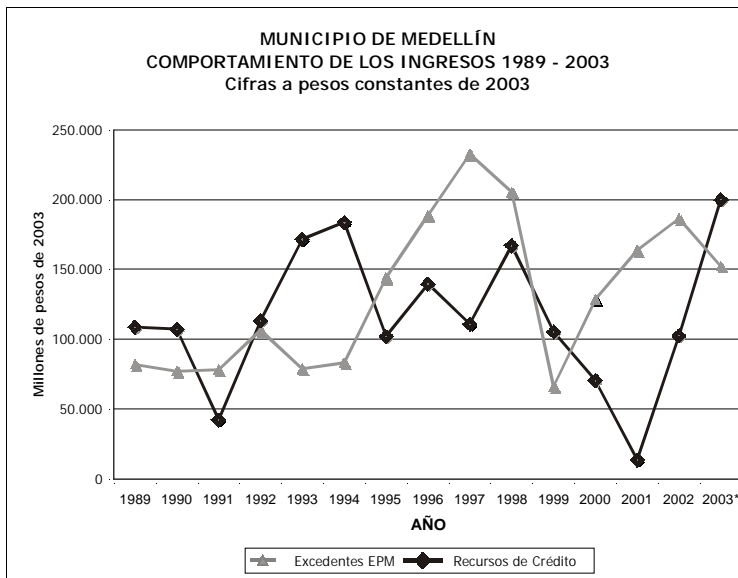
Son las responsables directas del notable incremento en presupuesto de ingresos de la ciudad, anunciado con gran realce por el alcalde municipal.

Como se aprecia en el gráfico 6, la ciudad pasó de percibir cerca de 86 mil millones a cerca de 270 mil millones por concepto de transferencias de la nación. Sin embargo, ello no se debe a una mejor gestión fiscal, sino que es consecuencia de la aplicación de la Ley 715 de 2001, mediante la cual la ciudad se hace responsable total del manejo de la educación y se le transfiere, además, la asignación de gran número de subsidios de salud, antes a cargo del departamento y la nación.

## EXCEDENTES DE EPM Y DEUDA

Frente al total de recursos transferidos por Empresas Públicas de Medellín, el gráfico 11 muestra cómo este recaudo, altamente volátil por el nuevo escenario en el cual se desenvuelve la empresa, representó un importante aporte a las finanzas de la ciudad durante el último trienio.

Gráfico 11



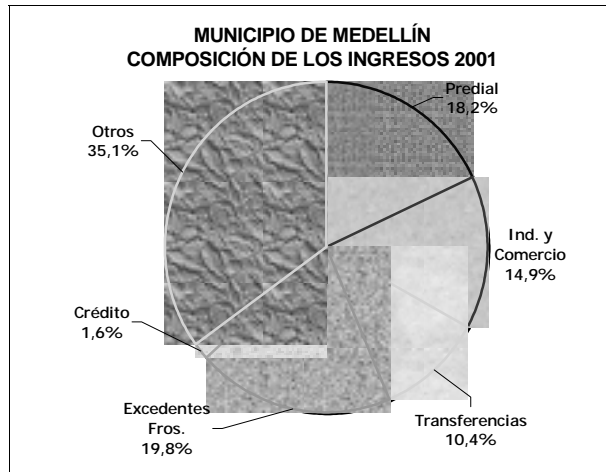
Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto

En el caso de la deuda, no ha sido empleada de forma importante, fundamentalmente por la alta liquidez que ha mostrado la ciudad, pero se tenía presupuestado, según lo muestra el gráfico 7, un desembolso del orden de los doscientos mil millones de pesos durante el segundo semestre de 2003.

En síntesis, como puede verse en los gráficos 12 y 13, los recaudos propios han venido reduciendo su margen de participación en el total del presupuesto.

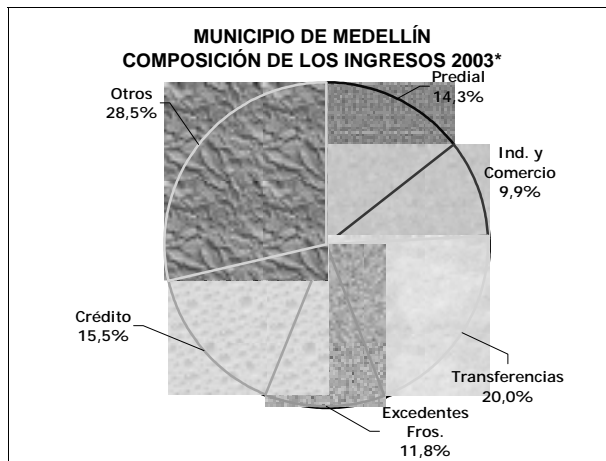
Así, Industria y Comercio que representaba un 25% del recaudo total en 1990, en el 2001 representa el 14.9%, y para el 2003 esta participación es tan sólo del 9.9%.

*Gráfico 12*



*Fuente:* Secretaría de Hacienda, Departamento de presupuesto.

*Gráfico 13*



*Fuente:* Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

# PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DEL GASTO

El gasto, al igual que los ingresos, presentó importantes modificaciones, fundamentalmente en su composición, como puede verse en la tabla 2.

Tabla 2

PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 2001 - 2003 PRESUPUESTO DE GASTOS 2001 - 2003			
Concepto	Proyección Trienio	Asignación Trienio	% Cumplimiento
<b>Gastos de Funcionamiento</b>	<b>791.760</b>	<b>718.040</b>	<b>-9,3%</b>
Gastos de Personal	422.974	378.805	-10,4%
Gastos Generales	114.118	103.772	-9,1%
Transferencias	254.668	235.463	-7,5%
<b>Servicio de Deuda</b>	<b>344.056</b>	<b>314.478</b>	<b>-8,6%</b>
<b>Inversión</b>	<b>1.190.354</b>	<b>1.553.018</b>	<b>30,5%</b>
Cobertura de Déficit	78.365	63.830	-18,5%
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>2.404.535</b>	<b>2.649.366</b>	<b>10,2%</b>

En la tabla 2 puede apreciarse, además, una reducción, frente a lo presupuestado del 9.3% en gastos de funcionamiento, en tanto que las inversiones se incrementaron en un 30% frente al presupuesto presentado al inicio del trienio.

## VISTO AÑO A AÑO

### PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN 2001

En el 2001, el presupuesto asignado para los programas de inversión en el municipio de Medellín, por parte de su administración, fue del orden de los \$349.936 millones, de los cuales alcanzó una ejecución del 82.3% (\$288.094 millones). Este nivel de aplicación de los recursos se debe, como se muestra en los gráficos 14 y 15, a que se presentó el caso de secretarías cuyo nivel de ejecución fue muy bajo, algunas de ellas manteniendo el muy bajo nivel de los últimos años.

Gráfico 14

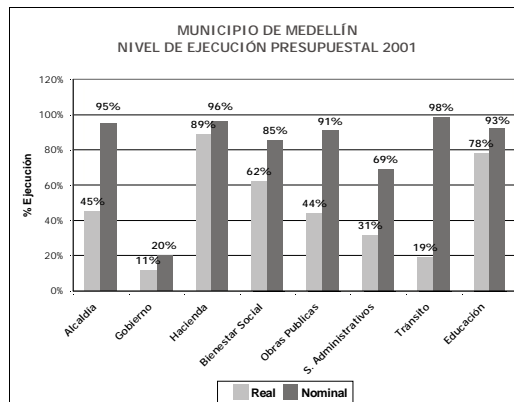
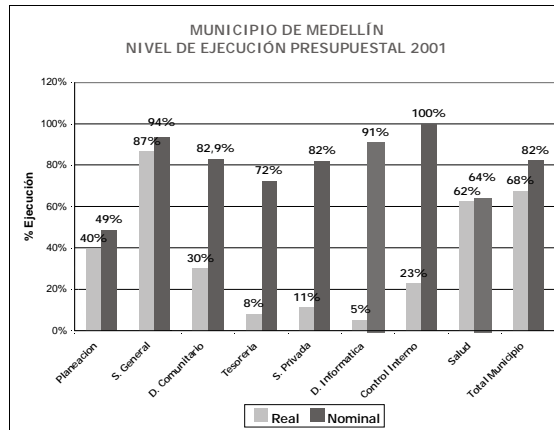


Gráfico No. 15



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

La tabla 3 muestra los componentes del presupuesto asignado y ejecutado en el 2001:

- El 34% del presupuesto se asigna para gastos de funcionamiento, el 18% para cubrir el servicio de deuda y el 7.7% para cubrir el déficit del año 1999, en tanto que el restante 41% se asignó para los programas de inversión.
- El 45% de lo ejecutado en programas de inversión se asignó para proyectos de infraestructura y dotación, en tanto que a los programas sociales (inversión social) le correspondió el 28.5%.
- En torno a la ejecución, como se anotó antes, en el caso de la inversión ésta fue del orden del 67.7% real y se suman las reservas de apropiación; la misma asciende al 82.3%.
- Los gastos de funcionamiento se ejecutaron en un 90%.

Tabla 3. Municipio de Medellín. Presupuesto y ejecución 2001  
Cifras en millones de pesos

Concepto	Ppuesto.	Ejecución	Reservas	Total	% Ejecución	
	definitivo	pagada	apropiadas	ejecución	Real	Nominal
<b>PRESUPUESTO TOTAL</b>	<b>828,553</b>	<b>688,658</b>	<b>56,892</b>	<b>745,550</b>	<b>83.1%</b>	<b>90.0%</b>
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>279,304</b>	<b>252,556</b>	<b>5,586</b>	<b>258,142</b>	<b>90.4%</b>	<b>92.4%</b>
Servicios personales	152,065	139,319	258	139,577	91.6%	91.8%
Gastos generales	37,232	28,803	2,599	31,402	77.4%	84.3%
Transferencias	90,007	84,435	2,729	87,164	93.8%	96.8%
<b>SERVICIO DE DEUDA</b>	<b>135,483</b>	<b>135,483</b>	<b>0</b>	<b>135,483</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>INVERSIÓN</b>	<b>349,936</b>	<b>236,789</b>	<b>51,306</b>	<b>288,094</b>	<b>67.7%</b>	<b>82.3%</b>
Infraestructura	103,458	59,000	35,239	94,239	57.0%	91.1%
Dotación	38,935	31,920	3,668	35,587	82.0%	91.4%
Inversión social	103,026	73,923	8,111	82,034	71.8%	79.6%
Investigación y estudios	11,401	3,947	2,677	6,624	34.6%	58.1%
Administración del Estado	2,739	608	483	1,091	22.2%	39.8%
Subs. y operac. financieras	90,376	67,391	1,127	68,518	74.6%	75.8%
<b>DÉFICIT FISCAL 1999</b>	<b>63,830</b>	<b>63,830</b>	<b>0</b>	<b>63,830</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

## PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN 2002

Durante el 2002, la asignación de recursos para inversión fue del orden de los \$628.241 millones, de los cuales se alcanzó una ejecución de \$538.457 millones (85.7%). Este resultado se obtuvo presentando una considerable mejora en los niveles de ejecución de las diferentes secretarías, según se muestra en los gráficos 16 y 17.

Gráfico 16

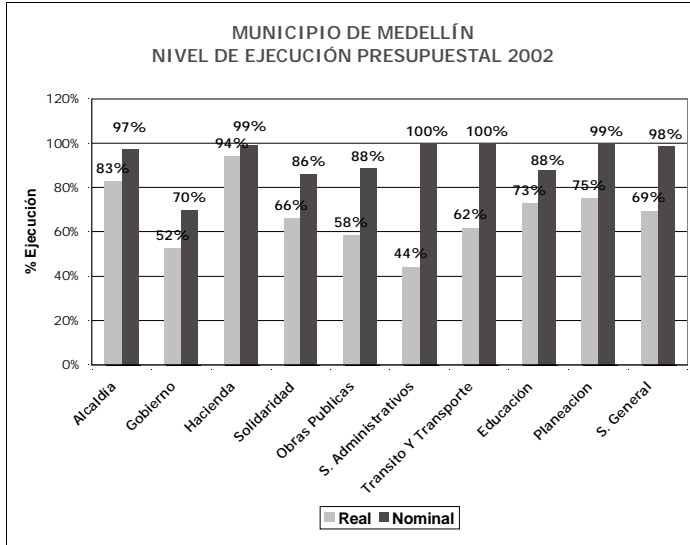
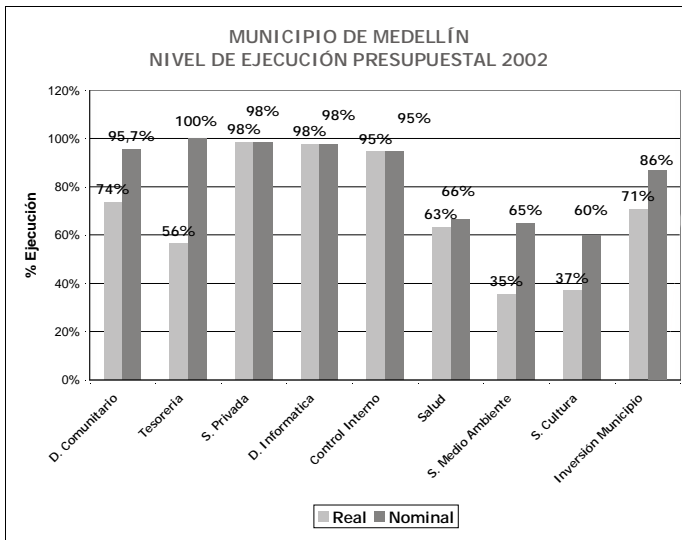


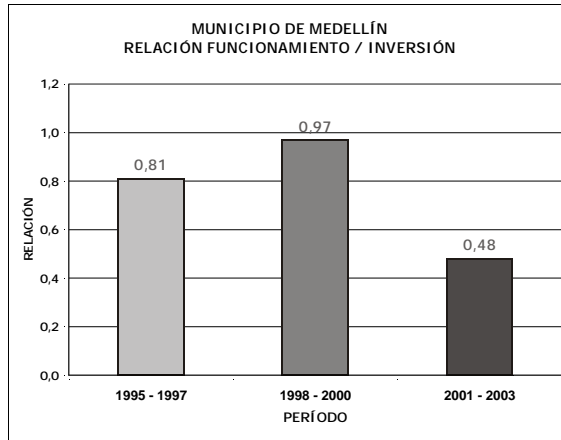
Gráfico 17



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

Esta ejecución de la inversión se sustenta en que la reestructuración administrativa permitió mejorar el indicador de la relación funcionamiento a inversiones, la cual sería para el actual trienio del orden del 48%, como muestra el gráfico 18.

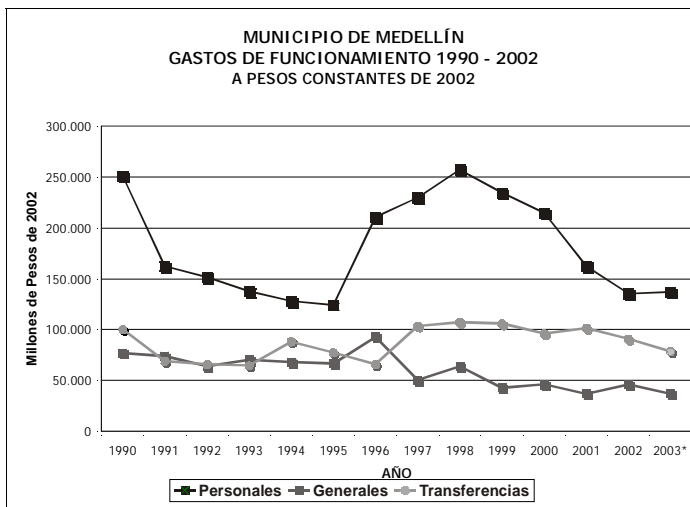
Gráfico 18



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

Esta tendencia en el manejo del gasto, en el cual se mejora la asignación en inversión frente a los gastos de funcionamiento, se observa en el gráfico 19, según el cual la tendencia es a reducir los gastos y sus componentes frente al incremento en inversión.

Gráfico 19



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.



En la tabla 4 pueden verse tanto las asignaciones como las ejecuciones registradas durante el 2002:

- El 27.3% del gasto total se destino para pagar los gastos de funcionamiento, cifra inferior a la del 2001, lo que muestra los efectos de la reestructuración efectuada como resultado de la ley 617 de 2000.
- El 48 de los recursos de inversión se asignan para proyectos de infraestructura y dotación.

**Tabla 4. Municipio de medellín. Presupuesto y ejecución 2002**  
Cifras en millones de pesos

Concepto	Ppuesto.	Ejecución	Reservas	Total	% Ejecución	
	definitivo	pagada	apropiadas	ejecución	Real	Nominal
<b>PRESUPUESTO TOTAL</b>	<b>973,953</b>	<b>781,958</b>	<b>98,938</b>	<b>927,051</b>	<b>80.3%</b>	<b>90.4%</b>
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>256,385</b>	<b>247,984</b>	<b>5,126</b>	<b>253,111</b>	<b>96.7%</b>	<b>98.7%</b>
Servicios personales	127,570	125,173	872	126,046	98.1%	98.8%
Gastos generales	43,717	38,888	3,798	42,685	89.0%	97.6%
Transferencias	85,097	83,923	456	84,380	98.6%	99.2%
<b>SERVICIO DE DEUDA</b>	<b>89,327</b>	<b>89,327</b>	<b>0</b>	<b>135,483</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>INVERSIÓN</b>	<b>628,241</b>	<b>444,646</b>	<b>93,811</b>	<b>538,457</b>	<b>70.8%</b>	<b>85.7%</b>
Infraestructura	216,976	159,163	38,813	197,976	73.4%	91.2%
Dotación	65,762	50,320	9,925	60,245	76.5%	91.6%
Inversión social	169,306	112,414	24,458	136,872	66.4%	80.8%
Investigación y estudios	24,435	13,100	7,459	20,559	53.6%	84.1%
Administración del Estado	18,273	5,879	12,261	18,140	32.2%	99.3%
Subs. y operac. financieras	133,489	103,770	895	104,666	77.7%	78.4%

## EL ENDEUDAMIENTO

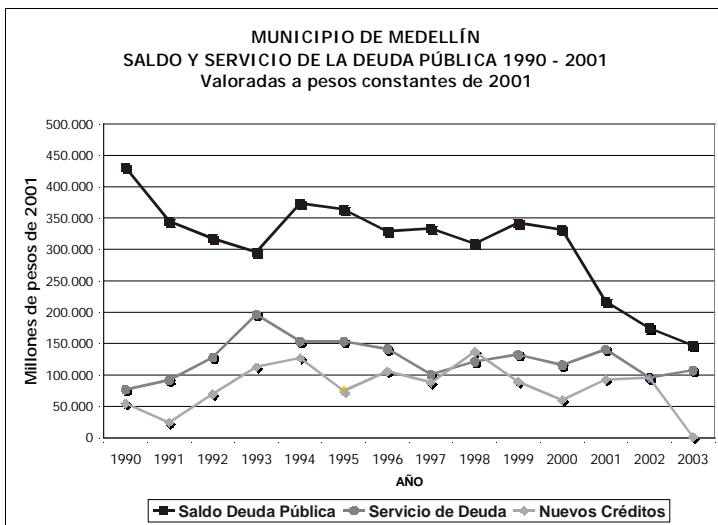
El saldo de la deuda es del orden de los 144.373 millones de pesos a agosto de 2003. Pero más importante es el hecho que los índices demuestran que es un nivel de deuda controlado. Así:

El índice de solvencia: intereses / ahorro operacional = 7.08%. Este indicador debe ser menor a 40% para estar en semáforo verde –es decir para no tener problemas– con el Banco de la República para contratar deuda, y en caso de estar por encima del 60% estaríamos completamente vetados para contratar nuevos compromisos crediticios.

El índice de sostenibilidad de la deuda: saldo de la deuda / ingresos corrientes = 23.37%.

Ambos indicadores reflejan un comportamiento sostenible del endeudamiento, según se presenta en el gráfico 20.

Gráfico 20



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.