

Análisis de las finanzas públicas del distrito especial de Medellín; 2015 - 2020

Julián Alberto Ruiz Quiceno

Diana María Castillo Vergara

Piedad Patricia Vahos Vahos

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas – ECJP

Especialización en Gestión Pública

2022

Análisis de las finanzas públicas del distrito especial de Medellín; 2015 - 2020

Julián Alberto Ruiz Quiceno

Diana María Castillo Vergara

Piedad Patricia Vahos Vahos

Director Monografía

PhD(c) Diego Javier Gómez Calderón

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas – ECJP

Especialización en Gestión Pública

2022

Resumen

El trabajo presenta un análisis de las finanzas públicas del distrito especial de Medellín en el periodo comprendido entre las vigencias 2015 y 2020. Para alcanzar tal objetivo se utilizará como estrategia metodológica un análisis descriptivo de los ingresos y los gastos del Distrito, para luego calcular indicadores de esfuerzo fiscal, de autonomía fiscal, de importancia del gasto e indicadores de capacidad financiera. Se concluye con base en el resultado de los indicadores que el Distrito especial de Medellín transita hacia la consolidación de unas finanzas estables representadas en una optimización de la tributación por ingresos propios, aumentos constantes en los gastos de inversión y en la sostenibilidad de la deuda.

Palabras Clave: Descentralización Fiscal, Finanzas Públicas, Ingresos, Gastos, Indicadores

Summary

The paper presents an analysis of the public finances of the Medellín district in the period between 2015 and 2020. To achieve this objective, a descriptive analysis of the income and expenses of the District will be used as a methodological strategy, to then calculate indicators of fiscal effort, fiscal autonomy, the importance of spending and indicators of financial capacity. It is concluded based on the result of the indicators that the District of Medellín is moving towards the consolidation of stable finances represented in an optimization of the taxation of own income, constant increases in investment expenses and the reduction of debt.

Keywords: Fiscal Decentralization, Public Finance, Revenues, Expenditures, Indicators

Contenido

Lista de Tablas	6
Lista de Figuras.....	7
Introducción	8
Planteamiento del Problema	11
Objetivos de la Investigación.....	14
Objetivo General.....	14
Objetivos Específicos.....	14
Marco Teórico.....	15
Descentralización Fiscal	15
Hacienda Pública	16
Economía Pública.	17
Finanzas Públicas.....	18
Metodología.....	19
Estructura y Contexto de las Finanzas Distritales.....	19
Indicadores de Capacidad Fiscal.....	22
Indicadores de Capacidad Financiera	24
Análisis de Resultados	25
Conclusiones.....	28
Recomendaciones	30
Bibliografía.....	32

Lista de Tablas

Tabla 1

27

Indicadores de Capacidad Financiera

Lista de Figuras

Figura 1	20
<i>Ingresos corrientes y de capital 2015-2020. Cifras en millones de peso</i>	
Figura 2	21
<i>Ingresos tributarios, no tributarios y transferencias. Cifras en millones de pesos</i>	
Figura 3	21
<i>Gastos por funcionamiento, inversión y deuda 2015-2020. Cifras en millones de pesos</i>	
Figura 4	22
<i>Indicador ley 617 2015 – 2020</i>	
Figura 5	25
<i>Indicador de Importancia de los recursos propios</i>	
Figura 6	26
<i>Indicadores de autonomía fiscal</i>	
Figura 7	27
<i>Indicadores de importancia del gasto</i>	

Introducción

La principal contribución de este trabajo es contextualizar y analizar las finanzas públicas del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín (Distrito Especial de Medellín) en el periodo comprendido entre 2015 y 2020. Los resultados encontrados refuerzan la importancia de comprender la evolución de las finanzas públicas del Distrito Especial de Medellín a partir del proceso de descentralización fiscal que comienza a surgir en el país en la década del setenta y que se consolida con la constitución de 1991, lo anterior es fundamental para interpretar el contexto presente y las perspectivas futuras de las finanzas públicas del Distrito Especial de Medellín.

A comienzos de los noventa las reformas fiscales del país se encaminaron en teoría a desconcentrar el gasto nacional para ampliar la eficiencia y cobertura de bienes y servicios públicos. La literatura que surge desde entonces concluye que el proceso de descentralización tuvo efectos positivos tardíos sobre las finanzas nacionales y territoriales. En un primer momento de la descentralización la banca central interpreta que, bajo el nuevo esquema, y especialmente a partir de 1995, se ha empezado a evidenciar un deterioro en las finanzas del gobierno nacional y de los gobiernos territoriales: mientras el déficit de los gobiernos territoriales pasó del 0.3% del PIB en 1990 al 0.6% del PIB en 1999, el del gobierno central pasó del 1.0% de PIB al 6.8% del PIB en el mismo período (Iregui, Ramos, & Saavedra, 2001).

En este contexto de situación fiscal nacional y territorial insostenible se expide la Ley 617 del año 2000 que se constituyó en una de las decisiones de política fiscal territorial más importantes en Colombia, donde se buscaba que los gobiernos territoriales impusieran límites a sus gastos de funcionamiento vinculando su evolución en función del comportamiento de los ingresos corrientes de libre destinación (Restrepo & Álvarez, 2005).

A partir de entonces la comprensión de los fenómenos hacendísticos se han venido trabajando de una manera más interdisciplinar, ampliando el diálogo teórico que va desde las teorías de la descentralización fiscal, la hacienda pública con sus enfoques dogmáticos y positivistas, así como también los enfoques teóricos desde la economía pública que reflexionan sobre la incidencia de los ingresos y los gastos dentro del contexto de estabilidad económica, y más recientemente se adhieren al debate los planteamientos desde la teoría de la elección pública y la analítica de datos (Big Data).

En el trasegar de las finanzas públicas del Distrito de Medellín en los últimos años se evidencian mejorías en la captación de los ingresos propios y en la optimización del gasto. Los ingresos del Distrito de Medellín entre el periodo 2015 a 2020, presentan un crecimiento promedio anual del 2%. Para el año 2015 estos ingresos se ubican en \$3,5 billones y para el año 2020 pasan a \$3,8 billones. Los ingresos corrientes entre los años 2015 y 2020, presentan un crecimiento promedio anual real de 1%, en 2015 estos ingresos fueron de \$3,06 billones y en el año 2020 aumentan a \$3,4 billones. Por el lado de los gastos en el mismo periodo de tiempo, se presenta un crecimiento promedio anual real del 2%, pasando de un nivel de gasto aproximado en 2015 de 3,2 billones a un gasto de 3,5 billones en 2020 (Alcaldía de Medellín, 2021).

Desde esta perspectiva, el documento dentro de su estrategia metodológica aborda indicadores de esfuerzo fiscal (importancia del gasto), indicadores de autonomía fiscal (dependencia de los ingresos tributarios y no tributarios, dependencia de las transferencias y capacidad de auto funcionamiento de los gastos de funcionamiento), indicadores de importancia del gasto (magnitud de la inversión y magnitud del gasto de personal) y finalmente aborda indicadores de capacidad financiera (capacidad de pago de los intereses de la deuda, costo de la deuda y razón de solvencia).

Los resultados obtenidos aportan evidencia a favor del comportamiento de las finanzas públicas del distrito especial de Medellín, en especial en el año 2020 a pesar de las dificultades fiscales producto de la pandemia.

Planteamiento del Problema

La literatura relacionada con temas fiscales, financieros y tributarios dentro del contexto de la hacienda pública es generosa, en especial la que comienza a surgir a principios de la década del noventa cuando la nación introdujo una serie de reformas fiscales dirigidas a desconcentrar el gasto nacional y a mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes públicos¹. En esencia, las reformas redefinieron las responsabilidades de gasto en todos los niveles de gobierno y modificaron el sistema de transferencias del nivel central hacia los gobiernos municipales y departamentales.

Previo al proceso de descentralización, durante casi todo el siglo XX; Colombia se caracterizó por tener un sistema fiscal centralizado, en el cual el gobierno nacional era el principal recaudador de impuestos y proveedor de bienes y servicios públicos. Durante este período el gobierno central canalizó a su favor los ingresos fiscales más importantes y asumió la mayoría de los gastos (Iregui, Ramos, & Saavedra, 2001).

Posterior a ello se empieza argumentar desde la literatura que un acelerado proceso de descentralización generaría problemas como pereza fiscal, un aumento de la dependencia de las transferencias intergubernamentales, un aumento desbordado del gasto público que inevitablemente tendría efectos fiscales negativos para departamentos y municipios expresados en el aumento del endeudamiento y del déficit fiscal (Zapata, 2021).

De esta manera la descentralización en Colombia se instaura en la constitución de 1991 como política estatal que otorga a los municipios colombianos autonomía en el manejo de sus recursos con el propósito de atender de manera eficiente las necesidades de la población. Sin embargo, en la década del noventa, las entidades territoriales locales presentaron baja captación

¹ Estas reformas quedaron consignadas en la Constitución política de 1991 y en la Ley 60 de 1993.

de los recursos propios, alta dependencia de las transferencias intergubernamentales y déficit fiscal (Ministerio de hacienda y crédito público, 2009).

Así la consolidación en los últimos años de la descentralización fiscal para los distritos de Bogotá, Medellín y Cali ha permitido identificar avances significativos en la gestión financiera, evidentes en indicadores que permiten hacer seguimiento y evaluación permanente a la hacienda pública. Para el caso de las finanzas públicas de Medellín utilizando como estrategia metodológica el cálculo de indicadores fiscales agregados y la estimación de modelos econométricos de sensibilidad para los gastos de inversión y los ingresos tributarios, se llega a la conclusión que pese a que el municipio presenta un estado fiscal saludable con un gasto de inversión creciente, hay evidencia de la presencia de los fenómenos de pereza fiscal y de relajación en el período 1998-2009, justificados por la dependencia cada vez mayor de los ingresos no tributarios (Tobón, López, & Gonzáles, 2012).

Para el caso de Bogotá las cifras fiscales se destacan por el creciente recaudo del impuesto de industria y comercio, ICA, predial y una disminución de las transferencias de la nación lo que ha generado una mejoría en los indicadores de desempeño fiscal en especial los de esfuerzo tributario, planificación financiera y deuda (Muñoz, 2013).

Para el caso de Cali se identificaron cuatro trabajos que muestran evidencia a favor y en contra del desempeño de las finanzas públicas en las dos últimas décadas. Como se citó en (Collazos, 2012) Sanabria, Solano y Corrales (2010) realizaron un análisis descriptivo de los resultados obtenidos en el cálculo de 15 indicadores de ingresos fiscales y ejecución del gasto de Cali durante el periodo 2007- 2008. En general, los indicadores calculados mostraron una leve mejoría en la gestión fiscal del Municipio.

Por su parte, Echavarría, Faimboin y Zuleta (2002) encontraron que el deterioro de la calidad y la solidez de las finanzas públicas del Valle del Cauca y Cali pudo presionar hacia abajo su crecimiento económico de largo plazo. En la misma dirección el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Banco Mundial (2002), sostienen que la administración central y las Empresas Municipales de Cali tuvieron para el periodo de estudio exceso de personal, que las hizo altamente ineficientes, donde los gastos se concentraban en cuestiones administrativas y actividades burocráticas, en lugar de infraestructura social y programas económicos.

Diferentes informes compilados por Collazos (2020), diagnosticaron los principales factores que afectaron el comportamiento de las finanzas públicas de Medellín. Para su análisis se utilizó la evolución y la caracterización de dieciocho indicadores de capacidad fiscal y financiera tomados de la evidencia internacional y nacional, calculados entre 1998 y 2019. Los resultados encontrados muestran que la baja disponibilidad de ahorro para la inversión, la alta dependencia de las transferencias, el poco esfuerzo fiscal, los elevados gastos de funcionamiento y el sobreendeudamiento para financiar el gasto corriente, son las principales variables que han afectado los ingresos y los gastos del Municipio.

Según lo anterior, la formulación del problema es: ¿Cómo ha sido el comportamiento de las finanzas públicas del Distrito Especial de Medellín; 2015 – 2020?

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Analizar el comportamiento de las finanzas públicas del Distrito Especial de Medellín; 2015 - 2020

Objetivos Específicos

Identificar las principales tendencias teórico-conceptuales sobre la hacienda pública en Colombia y el impacto en la descentralización territorial.

Establecer indicadores de ingresos, gastos, esfuerzo fiscal, autonomía fiscal y capacidad financiera para el Distrito Especial de Medellín.

Identificar la dinámica de las finanzas públicas del Distrito Especial de Medellín para el periodo 2015 – 2020.

Marco Teórico

Una buena reflexión teórica contribuye a que se piense con mayor profundidad los problemas de las finanzas públicas; reflexión que trascienda la mera acumulación y exposición de datos estadísticos por sí mismos. El reto es entonces aportar en la comprensión de la realidad de la hacienda pública del distrito especial de Medellín desde el enfoque planteado.

Descentralización Fiscal

Con base en la premisa global sugerida para el marco teórico, se pueden involucrar dentro del diálogo, algunos elementos fundamentales del concepto de Descentralización Fiscal, al cual hacen referencia Iregui & Bohórquez (2001) quienes establecen, desde la teoría tradicional, que los bienes públicos que benefician a ciertos grupos poblacionales específicos deben ser provistos por los gobiernos locales, para garantizar la relación directa entre los costos y los beneficios asociados a dichos bienes.

Adicionalmente, y sobre esta misma base conceptual, los autores establecen que, dentro de los gobiernos locales se deben aplicar impuestos que reflejen el costo del bien público, a partir de “*benefit taxes*”², impuestos que llevan información sobre los diferentes niveles del bien público y sobre los costos asociados a ellos (Oates, 1999 en Iregui et al. 2001); según esta base estructural de la descentralización fiscal, los Estados pasan a clasificarse de acuerdo a su grado de concentración de las responsabilidades fiscales (ingresos y gastos) entre poco centralizados o muy centralizados.

Para el caso colombiano, el sistema fiscal tiende a comportarse como un modelo centralizado, donde los gobiernos departamentales y municipales no tienen autonomía para establecer impuestos y sólo a partir del Congreso se establecen bases gravables y rangos de

² La tributación sobre beneficios (*benefit taxes*) es un sistema en el que las personas pagan impuestos de acuerdo con los beneficios que reciben del gasto público (Hines, 2000).

tarifas, con la cesión de algunos de los impuestos nacionales a los gobiernos regionales y donde un porcentaje importante del gasto local se realiza con recursos asignados por medio de transferencias atadas a una destinación específica determinada por el gobierno nacional impidiendo las decisiones autónomas a nivel regional.

Hacienda Pública

La Hacienda Pública es una disciplina interdisciplinar que analiza los objetivos buscados por el sector público a través de los ingresos y de los gastos presupuestales. El estudio del sector público como receptor de recursos fiscales y como inversor de los mismos, constituye el objeto central de la Hacienda Pública (Restrepo, 2015). Sobre esto la literatura a menudo hace la distinción entre los enfoques dogmáticos y positivistas.

El primero analiza los fenómenos de las finanzas públicas desde la perspectiva del “deber ser”, es decir, de los objetivos deseables. Así, por ejemplo, el enfoque dogmático se interrogará sobre cuál es la estructura tributaria más conveniente, cual es la manera más eficiente de ejecutar los gastos públicos bajo un contexto determinado o cuál es el modelo más adecuado para la estimación de los ingresos y la optimización de los gastos.

Por el contrario, el enfoque positivista de más reciente aparición en la literatura especializada hace hincapié no tanto en la manera como “deberían” acontecer las cosas en el mundo de la hacienda pública sino en el análisis de los fenómenos hacendísticos tal como “efectivamente” se presentan en la vida real. El enfoque de tipo positivo indagará, por ejemplo, sobre la manera como se distribuyen las cargas impositivas entre los diversos estratos sociales y la influencia que ello pueda tener en el comportamiento electoral de dichos estratos; o buscará alguna correlación o relación de causalidad entre los grupos de presión existentes en una sociedad determinada y el patrón de gasto (Restrepo, 2015).

Sin embargo, los estudios modernos de la hacienda pública a nivel internacional y nacional no consideran estos enfoques antagónicos, sino complementarios. Uno y otro aportan elementos de juicio valiosos para una mejor comprensión de las finanzas públicas que no se ocupe solamente en el estudio de la provisión de bienes y servicios públicos colectivos, sino que también se preocupe de otros objetivos fundamentales como la redistribución, la estabilidad, el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y en la reactivación económica en tiempos de crisis.

Economía Pública.

La economía pública permite reflexionar sobre la incidencia de los ingresos y los gastos públicos en cuanto a la repercusión, impacto y asignación del mismo, dentro del contexto de estabilidad económica y distribución del ingreso que tienda a reducir las desigualdades existentes entre grupos sociales y sectores económicos.

Tal como lo ha señalado Musgrave & Musgrave (2005), no es posible tratar aisladamente los efectos de las decisiones públicas sin contemplar al sector privado, dado que es evidente que en los análisis deben considerarse ambos sectores. Rico, Villanueva & Rico (2009) justifican que la actividad pública se comporta como juez y parte en el proceso económico, ya que tienen en sus manos la posibilidad de utilizar los instrumentos fiscales, además de gozar de la capacidad reguladora derivada del poder legislativo.

Todo esto ha llevado a que los problemas de hacienda pública se concentren en entender los fenómenos relacionados con los ingresos públicos, en tanto que se ha mostrado un interés menor, por abordar; con el mismo rigor la naturaleza del gasto público. Hoy las miradas giran en torno a entender de manera equilibrada estos fenómenos bajo nuevas ópticas teóricas relacionadas recientemente con la teoría de la elección pública, con ellas se vislumbran nuevas

formas de abordar temas relacionados con temáticas de desempeño administrativo, gestión fiscal, transparencia y contratación pública. (Restrepo, 2015)

Finanzas Públicas

Las finanzas públicas en América Latina y el Caribe se han orientado desde comienzos del siglo XXI en la lógica de los procesos de descentralización fiscal generando una mayor autonomía en la captación de los ingresos y en la optimización de los gastos y los servicios de deuda.

En el caso nacional esto ha llevado a que los fenómenos asociados a las finanzas públicas se aborden desde diferentes perspectivas teóricas que involucran los análisis tanto normativos como positivos, sin llegar a una verdad absoluta de cuál de las dos perspectivas de una mejor respuesta a las preguntas que usualmente se formulan en el campo de la hacienda pública. (Rico, Villanueva & Rico, 2009).

Sin embargo, un común denominador de estas perspectivas teóricas es la convergencia vertiginosa en utilizar herramientas de análisis estadístico acordes a los desarrollos computacionales y de manejo de datos que permite de una manera más sofisticada la construcción e interpretación de variables e indicadores asociados a temáticas de orden fiscal, tributario y financiero, con impacto directo en el seguimiento y supervisión de la actividad económica como en la toma de decisiones de política pública.

Metodología

Bajo este marco se abordarán indicadores de esfuerzo fiscal, autonomía fiscal, importancia del gasto y capacidad financiera que definen en cierta medida la capacidad que tiene una administración para obtener impuestos y otros ingresos de sus propias fuentes con el objetivo de apalancar los gastos que acarrea como entidad pública. En esta misma línea los indicadores buscan medir la posición de la administración pública en cuanto a sus fuentes de financiamiento, la aplicación de recursos y su participación en los gastos corrientes y financieros (Fondo Monetario Internacional, 2011).

Estructura y Contexto de las Finanzas Distritales

El Distrito Especial de Medellín en la actualidad presenta un sistema impositivo complejo que le permite gestionar la obtención de recursos al tamaño de las necesidades crecientes. Para comprender la estructura de estos gravámenes y la legislación que los reglamenta. En general el Distrito clasifica los ingresos en corrientes que de acuerdo a su origen se clasifican como tributarios y no tributarios, en el primero se destacan el grupo predial, grupo industria y comercio, estampillas, sobretasa a la gasolina y alumbrado público y para el segundo caso los no tributarios que son los ingresos que percibe el Distrito, por conceptos diferentes a los impuestos, tales como: la prestación de servicios, el desarrollo de una actividad, la explotación de sus propios recursos o el ingreso producto de convenios, normas o Leyes vigentes de otras entidades estatales. Estos ingresos están compuestos de Contribuciones, Tasas, Multas, Rentas Contractuales, Intereses y Recargos, Ingresos Operacionales y otros (Alcaldía de Medellín, 2021).

El comportamiento de estos ingresos se puede observar en la figura 1, donde se destaca que los ingresos totales del distrito durante el 2015 y 2020 presentan un crecimiento anual del

2% pasando de un recaudo de aproximadamente 3.5 billones en 2015 a 3.8 billones en 2020 (ver figura 1 y 2). Es importante resaltar la resiliencia de los ingresos territoriales producto del fortalecimiento permanente del recaudo que en el marco de la emergencia sanitaria decretada a nivel nacional por efectos del Covid-19 en el año 2020 no se originó una caída en los ingresos como se presentó a nivel nacional, por el contrario se evidencio la fortaleza de las finanzas territoriales, que son el resultado de unas acciones continuas orientadas a la modernización tributaria permitiendo dar un orden a la estructura fiscal y financiera, mediante una revisión y estudio constante de la normatividad vigente (Alcaldía de Medellín, 2021).

Figura 1

Ingresos corrientes y de capital 2015-2020. Cifras en millones de peso



Nota. Adaptado de Marco Fiscal de Mediano de Plazo, 2022-2032

Figura 2

Ingresos tributarios, no tributarios y transferencias. Cifras en millones de pesos



Nota. Adaptado de Marco Fiscal de Mediano de Plazo 2022-2032

Por el lado de los gastos para el periodo de análisis 2015 al 2020, los gastos del Distrito en funcionamiento pasaron de \$ 555.978 millones a \$ 631.655 millones lo que representó un crecimiento del 3% anual, los gastos de inversión pasaron de aproximadamente 2.5 billones a 2.8 billones lo que representa un crecimiento de \$292.000 millones, y en relación al servicio de la deuda esta ha venido disminuyendo en el horizonte de estudio, realizando en 2020 el último pago por \$26.903 millones, lo anterior se relaciona directamente con el compromiso de la administración para salvaguardar la finanzas territoriales (Ver figura 3 y 4), evidenciado en el cumplimiento del indicador de la ley 617 del año 2000 (Alcaldía de Medellín, 2021).

Figura 3

Gastos por funcionamiento, inversión y deuda 2015-2020. Cifras en millones de pesos



Nota. Adaptado de Marco Fiscal de Mediano de Plazo 2022-2032

Figura 4*Indicador ley 617 2015 – 2020*

Nota. Adaptado de Marco Fiscal de Mediano de Plazo 2022-2032

Indicadores de Capacidad Fiscal

Estos indicadores muestran la capacidad que tiene una administración para obtener impuestos como consecuencia, los indicadores de capacidad fiscal miden qué tan próxima está la recaudación de impuestos al potencial de generación de estos, lo que puede evidenciar el poco esfuerzo del ente territorial en el recaudo de impuestos (pereza fiscal) y por otro lado la dependencia de los ingresos corrientes de la nación (autonomía fiscal).

Esfuerzo Fiscal: medido como la razón entre los ingresos tributarios y los ingresos totales, representa la participación que tiene el recaudo de tributos dentro de los ingresos totales del Distrito. Un mayor valor de esta razón muestra que el Distrito adquiere sus ingresos de su fuente natural, sus tributos y evidencia el esfuerzo por el recaudo de los impuestos.

Importancia de los recursos propios³ (IRR):

$$IRR_t = \frac{\text{Ingresos tributarios}_t}{\text{Ingresos totales}_t}$$

³ El subíndice t representa el año de cálculo del indicador que va de 2015 al 2020

Autonomía Fiscal: se calcula como la suma de los ingresos tributarios y no tributarios como proporción de los gastos totales. Este indicador refleja el grado de independencia fiscal que posee el Distrito para cumplir con sus gastos; cuanto mayor sea este indicador, se necesitarán menos recursos por transferencias y endeudamiento para cubrir los egresos.

Igualmente, la autonomía fiscal se calcula midiendo la dependencia de las transferencias: recursos recibidos de la Nación en el Sistema General de Participaciones como proporción de los ingresos totales. Cuanto mayor sea este indicador, el municipio será menos autónomo.

Dependencia de los ingresos tributarios y no tributarios (DITNT)

$$DITNT_t = \frac{\text{Ingresos tributarios}_t + \text{Ingresos no tributarios}_t}{\text{Gastos totales}_t}$$

Dependencia de las transferencias (DT)

$$DT_t = \frac{\text{Ingresos por transferencias}_t}{\text{Ingresos totales}_t}$$

Otro indicador de autonomía fiscal por el lado de los gastos es la capacidad de autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento (CAGF), se calcula dividiendo los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes, con el objetivo de medir la solvencia y la sostenibilidad de estos gastos; una disminución de este indicador indica una mayor sostenibilidad de los gastos de funcionamiento.

$$CAGF_t = \frac{\text{Gastos de funcionamiento}_t}{\text{Ingresos corrientes}_t}$$

Indicadores de importancia del gasto: calcula el porcentaje del total de gastos que se destina a la inversión y el tamaño del ente territorial en términos de los costos de personal que lo compone.

$$\text{Magnitud de la inversión}_t = \frac{\text{Inversión total}_t}{\text{Gastos totales}_t}$$

$$\text{Magnitud del gasto de personal}_t = \frac{\text{Gastos de personal}_t}{\text{Gastos corrientes}_t}$$

Indicadores de Capacidad Financiera

Esta batería de indicadores busca medir la posición del Distrito en cuanto a sus fuentes de financiamiento, la aplicación de recursos y su participación en los gastos corrientes y financieros.

Entre ellos tenemos:

Capacidad de pago de los intereses de la deuda (CPID): mide la magnitud de los servicios de deuda que se cubren con los ingresos provenientes del ejercicio nominal un valor descendente manifiesta una capacidad de pago mayor.

$$\text{CPID}_t = \frac{\text{Gastos de intereses}_t}{\text{Ingresos corrientes}_t}$$

Costo de la deuda: proporción de los gastos que se destinan a saldar los servicios de la deuda un valor bajo se interpreta como una disminución de costo de la deuda.

$$\text{Costo de la deuda}_t = \frac{\text{Gastos de intereses}_t}{\text{Gastos corrientes}_t}$$

Razón de solvencia: Son los intereses y comisiones sobre el ahorro operacional, calculando el ahorro operacional como los ingresos corrientes, menos los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas. Permite analizar si, con el ahorro generado por la administración Distrital, ésta se encuentra en posibilidad de asumir el pago de su servicio de la deuda y le queda algún restante para inversión.

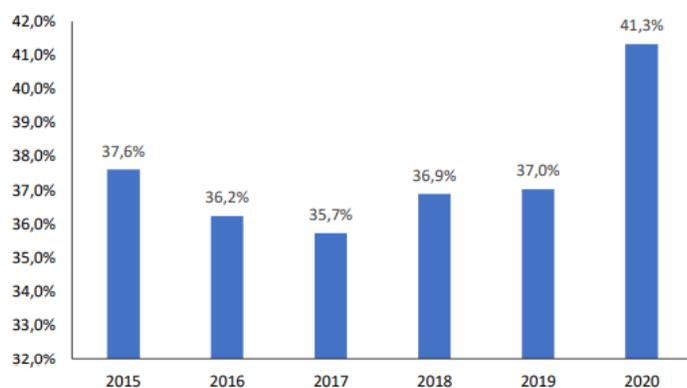
$$\text{RS}_t = \frac{\text{Intereses y comisiones}_t}{\text{Ingresos Corrientes}_t - \text{Gastos de Funcionamiento}_t - \text{Transferencias pagadas}_t}$$

Análisis de Resultados

Dentro de la categoría de los indicadores de esfuerzo fiscal, el indicador de importancia de los recursos propios muestra una caída del 2015 al 2017 lo que se interpreta como una pérdida de autonomía fiscal que comienza a recuperarse del 2018 al 2020 (ver figura 5). En especial en este último año se evidencia un esfuerzo mayor por mejorar y optimizar el recaudo, lo cual manifiesta bajo este indicador que las finanzas del distrito son cada vez más autónomas fiscalmente, dejando a un lado los fenómenos de pereza fiscal que parte de la literatura ha adjudicado al proceso de descentralización fiscal del país.

Figura 5

Indicador de Importancia de los recursos propios



Nota. Adaptado de MFMP 2022-2032. Cálculos propios.

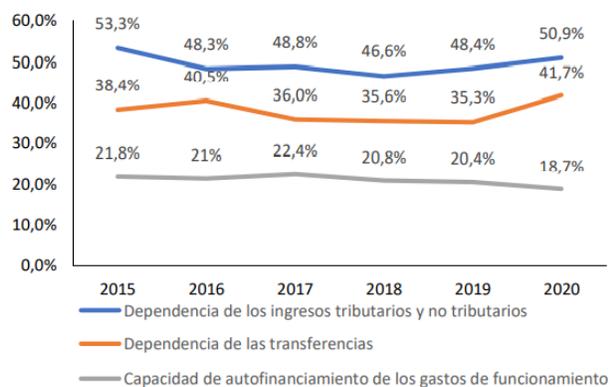
La batería de indicadores de autonomía fiscal como lo es el indicador de dependencia de los ingresos tributarios y no tributarios presenta un comportamiento al alza desde el 2017 lo cual muestra en parte una dependencia menor de cubrir los gastos vía endeudamiento lo que es positivo para las finanzas públicas.

En relación al indicador de dependencia de las transferencias, estas se alejaron un poco del promedio de los últimos años producto de las iniciativas fiscales implementadas por el gobierno central para contrarrestar los inicios de la pandemia. Finalmente, el indicador de capacidad de

autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento presenta un comportamiento constante en el horizonte temporal de estudio presentando su valor mínimo para el año 2020 lo que implica una mayor sostenibilidad de los gastos (ver figura 6)

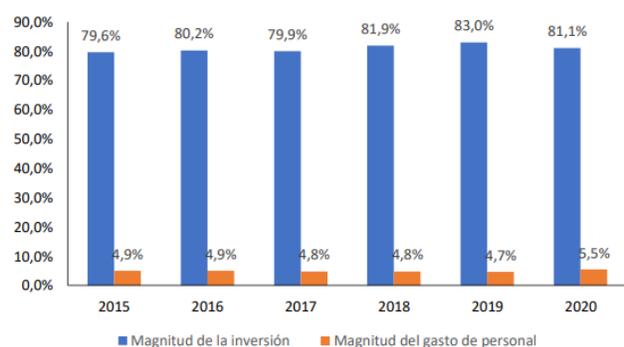
Figura 6

Indicadores de autonomía fiscal



Nota. Adaptado de MFMP 2022-2032. Cálculos propios.

Los indicadores de importancia del gasto relacionados con la magnitud de la inversión y la magnitud del gasto son homogéneos en el horizonte temporal variando solo un 1% para la magnitud de la inversión y en 0,5% para la magnitud del gasto, esto refleja la consolidación del saneamiento de las finanzas del distrito con una racionalidad del gasto acorde a sus propios ingresos. (ver figura 7)

Figura 7*Indicadores de importancia del gasto*

Nota. Adaptado de MFMP 2022-2032. Cálculos propios.

Finalmente, los indicadores de capacidad financiera como la capacidad de pago de los intereses de la deuda, el costo de la deuda y la razón de solvencia (ver tabla 1) se encuentran hacia la baja con un peso menor sobre los gastos corrientes. El resultado de estos indicadores está fuertemente influenciado por el programa de saneamiento fiscal y financiero, cumpliendo con la atención del 100% del pago de las obligaciones establecidas en los acuerdos de reestructuración de las obligaciones financieras y el contrato de crédito para realizar la reforma administrativa. (Alcaldía de Medellín, 2021).

Tabla 1*Indicadores de Capacidad Financiera*

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Capacidad de pago de los intereses de la deuda	0,6%	0,5%	0,3%	0,1%	0,3%	0,8%
Costo de la deuda	1%	0,5%	0,3%	0,1%	0,2%	1%
Razón de solvencia	6%	5%	4%	4%	0,4%	1,1%

Nota. Adaptado de MFMP 2022-2032. Cálculos propios.

Conclusiones

Una conclusión estructural de las finanzas públicas del distrito especial de Medellín se relaciona directamente con el proceso de descentralización fiscal del país consolidado en 1991, donde el Distrito de Medellín a finales del siglo XX y en el primer quinquenio del siglo XXI presentó un desequilibrio entre sus ingresos y gastos, asociado a fenómenos de pereza fiscal, dependencia de las transferencias, baja captación de recursos propios y poca optimización del gasto.

Esta insostenibilidad de las finanzas, recurrentes también en otras ciudades del país; condujo a que el gobierno nacional implementara medidas regulatorias para fortalecer la descentralización fiscal a través de la racionalización del gasto, como lo fue la ley 617 del año 2000.

Esta regulación marco una trayectoria a seguir para la consolidación de las finanzas públicas del Distrito de Medellín que hoy se caracterizan por la búsqueda de la simetría fiscal entre ingresos y gastos, acordes con el pago de la deuda, el aumento de los recursos propios, y la racionalización del gasto, lo cual permitió en el año 2020 minimizar el impacto de los efectos fiscales producto de la pandemia.

Como resultado, la batería de indicadores de esfuerzo fiscal, autonomía fiscal, importancia del gasto y de capacidad financiera calculados en este trabajo aportan evidencia a favor de como el Distrito Especial de Medellín en el año 2020 ha logrado potenciar el desempeño fiscal de años anteriores, además de responder eficientemente a los desafíos fiscales sin precedentes impuestos por la pandemia bajo una lógica funcional de la hacienda pública con las dinámicas económicas y sociales.

Este panorama se fundamenta en una gestión cada vez más eficiente en materia de tributación, de optimización del gasto y de reducción de la deuda, lo que permite a su vez comprender integralmente el presente y la evolución de los fenómenos hacendísticos.

Recomendaciones

La consolidación de las finanzas públicas del Distrito Especial de Medellín dependen en el presente de su funcionalidad como respuesta a las medidas locales ya tomadas de orden fiscal y a la duración de las medidas para mitigar la propagación de contagios hoy producto de las nuevas cepas (Ómicron) que generan una elevada incertidumbre sobre la trayectoria que la actividad económica seguirá en los próximos meses y por tanto de las medidas que se adoptaran en el país, la región y el Distrito para minimizar los efectos fiscales adversos ya conocidos y los que puedan surgir.

Seguir entonces con medidas desde el gasto público representadas tanto por reasignaciones presupuestales como por gastos presupuestarios extraordinarios financiados con nuevos recursos siguen siendo un buen mecanismo de respuesta.

Otras medidas de contingencia para incrementar los gastos pueden ir acompañadas de modificaciones a tributos como el impuesto por valorización y plusvalías producto de las inversiones de la ciudad en infraestructura urbana, entre otros, de igual manera evaluar el impacto de las exoneraciones tributarias implementadas antes y después de pandemia ayudarían a pensar estrategias novedosas en la maximización del gasto y en la optimización de los ingresos ante las medidas de liquidez ya implementadas a través de créditos y que se comenzaran a pagar en 2022.

Por el lado de los ingresos, las diversas medidas implementadas para incentivar y agilizar la tributación, el avance de proyectos como la implementación del catastro con enfoque multipropósito, la renovación del censo inmobiliario, el fortalecimiento del mercado inmobiliario y el fortalecimiento del observatorio de hacienda pública distrital, estas iniciativas se complementarían eficientemente con una hoja de ruta para abordar los fenómenos de evasión y

elusión fiscal, así como también emprender acciones para comprender y moldearse a los desafíos que impone la economía digital para los sistemas tributarios y finalmente avanzar en la comprensión y análisis del vínculo entre inversión pública y el gasto publico funcional.

Bibliografía

- Alcaldía de Medellín. (19 de Octubre de 2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022- 2032.
Obtenido de Alcaldía de Medellín: www.medellin.gov.co
- Collazos, J. A. (2012). Finanzas públicas de Cali: evolución, caracterización y diagnóstico. Estudios Gerenciales ICESI, 62-80.
- Fondo Monetario Internacional. (2011). Estadísticas de Finanzas Públicas. Washington, D.C: Fondo Monetario Internacional.
- Iregui Bohórquez, A. M. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Borradores de Economía, 102-135.
- Iregui, A. A., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (jueves de 11 de 2001). Repositorio Banco de la República. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/5193>
- Ministerio de hacienda y crédito público. (2009). 10 años de transformación fiscal territorial en Colombia. Bogotá D.C: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Muñoz, C. (2013). Evolución de las Cifras Fiscales entre 2007 y 2011. Gobiernos Centrales de las Principales Seis Ciudades Colombianas. Borradores de Economía, Banco de la República, 1 -35.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (2005). Hacienda Pública: Teoría y Práctica. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Restrepo, G., & Álvarez, D. (2005). Ley 617 y su impacto fiscal territorial. Ensayos Sobre Economía Regional, 1-56.
- Restrepo, J. C. (2015). La Hacienda Pública en Colombia. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.

Rico, F., Villanueva, A., & Rico, F. (2009). Hacienda Pública: Instrumento para el Desarrollo Económico y Social. Bogotá D.C: Universidad Simón Bolívar.

Tobón, A., López, M., & Gonzáles, J. (2012). Finanzas y gestión pública local en Colombia: el caso de la Hacienda en el municipio de Medellín. Estudios Gerenciales, 30-39.

Zapata, J. (3 de 9 de 2021). Studylib. Obtenido de <https://studylib.es/doc/4962719/lasfinanzas-territoriales-en-colombia>