



ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA REGIONAL

Centro Regional de Estudios Económicos Medellín

SITUACIÓN FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DE ANTIOQUIA: BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO 1990 - 2002

Jaime Albeiro Martínez Mora*

NOVIEMBRE, 2003

*Economista del Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República. Sucursal **Medellín**. Para comentarios favor dirigirse al autor al correo electrónico jmartimo@banrep.gov.co y/o a los teléfonos 576-74-33.

Las opiniones y posibles errores contenidos en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Resumen

La Constitución de 1991 profundizó la descentralización política y administrativa, con el objeto de consolidar a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Este estudio hace un seguimiento al proceso de descentralización, a partir del análisis de la evolución estructural de los ingresos y gastos totales de una muestra de municipios de Colombia en estos últimos doce años, haciendo énfasis en la dependencia que tienen la mayoría de ellos de las transferencias del gobierno central nacional. Igualmente demuestra como las medidas institucionales y legales diseñadas para conjurar la crisis estructural de las finanzas públicas territoriales, han tenido incidencia en la disminución de los gastos de funcionamiento, los saldos de deuda pública y la consolidación de balances fiscales positivos después del año 2000.

Palabras clave: Descentralización, ingresos, gastos, transferencias territoriales, déficit fiscal.

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991	4
3.	INGRESOS TOTALES MUNICIPALES	10
3.1.	Ingresos Corrientes	11
4.	GASTOS TOTALES MUNICIPALES	28
4.1.	Gastos de Funcionamiento y de Capital	29
4.2.	Finalidad del Gasto	37
5.	DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	42
6.	IMPACTO DE LAS REFORMAS FISCALES	44
7.	CONCLUSIONES	49
8.	BIBLIOGRAFÍA	52
9.	ANEXOS	54

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 introdujo grandes cambios en el ordenamiento territorial y en la profundización del proceso de descentralización administrativa y política en Colombia, con el objeto de asignarle nuevas funciones y responsabilidades a los gobiernos subnacionales, y a la vez satisfacer la demanda por autonomía y libertad que desde distintos escenarios de la vida nacional se estaba exigiendo, para que los gobernantes elegidos popularmente pudieran ejercer un mandato de gobierno participativo con la comunidad, atendiendo prioritariamente sin ningún tipo de impedimentos las necesidades más sentidas de sus habitantes.

Esa mayor autonomía otorgada a las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias correspondientes y administrar los recursos para el cumplimiento de las funciones, fueron generosamente compensados a través del situado fiscal a los departamentos y una participación a los municipios de un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación para cubrir las áreas prioritarias de inversión social.

A pesar que el querer del constituyente al emprender el proceso de descentralización fue el de proveer una mayor eficiencia y oportunidad en la prestación de los servicios básicos a la comunidad; los resultados son bien distintos y al finalizar la década de los noventa, se observaron unas finanzas públicas territoriales con un estancamiento de los ingresos propios, mayor crecimiento del gasto y una alta dependencia de las transferencias del gobierno central nacional, generando una crisis del modelo de descentralización, caracterizada por la insolvencia fiscal de los entes territoriales.

Este estudio hace un análisis cuantitativo de la evolución estructural de los ingresos y gastos totales de una muestra de municipios de Colombia en estos últimos doce años. Con la investigación se pretende conocer las causas por las cuales se ha perpetuado en los municipios la dependencia de las transferencias del gobierno central nacional, a pesar de que los ingresos

propios han mantenido su tendencia de crecimiento. Igualmente comprobar como los ajustes institucionales y legales dirigidos a conjurar la crisis estructural de las finanzas públicas territoriales, han tenido incidencia en la disminución de los gastos de funcionamiento, los saldos de deuda pública y la consolidación balances fiscales positivos después del año 2000.

En la primera parte del documento se realizan unos comentarios sobre las motivaciones y aspectos jurídicos en que se desarrolló la descentralización administrativa en Colombia a partir de la Constitución de 1991. En las siguientes dos secciones se hace un seguimiento a la situación fiscal y finalidad del gasto de los municipios, analizando evolución y participación de los ingresos tributarios, por transferencias, gastos de funcionamiento y de capital. En la parte final se hacen unas consideraciones sobre el impacto que el déficit fiscal tuvo sobre el endeudamiento de los municipios en los primeros años de la década de los noventa. También se analiza el resultado que las medidas de saneamiento fiscal han tenido sobre los principales indicadores fiscales, en el propósito de asegurar la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro, con el propósito de aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones.¹

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se profundizó la descentralización política, fiscal y administrativa en Colombia, en respuesta a sentidas voces de inconformidad de diferentes grupos sociales que rechazaban la descomposición de las instituciones públicas, manifestada en altos grados de

¹ Departamento Nacional de Planeación, Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, balance de una década, Tomo 1, 2002.

corrupción, burocracia y clientelismo, que generaron crisis de legitimidad, gobernabilidad y ausencia de democracia participativa.

En consonancia con las anteriores necesidades de cambio, Colombia pasó de ser una república centralizada a un Estado social de derecho, organizada en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.²

La organización territorial plasmada en la nueva constitución define como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Igualmente establece que los Departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Al Municipio como entidad fundamental de la división político – administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes.

Esta aceleración del proceso de descentralización, va acompañada de una mayor autonomía y asignación de competencias a los entes territoriales, los cuales ven compensadas estas nuevas responsabilidades a través de la distribución de los recursos del situado fiscal a los departamentos y una participación a los municipios de un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación para cubrir las áreas prioritarias de inversión social.

El artículo 356 de la carta política establece que el 15% del situado fiscal, se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

² Constitución Política de Colombia

El artículo 357 define la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, cuyos recursos serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales.

La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el 2002. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento.

La ley 60 de 1993 atendiendo el mandato de los precitados artículos constitucionales, definió las funciones de los departamentos y municipios, la distribución territorial y porcentual del situado fiscal y las competencias de las entidades territoriales y la nación; delegando en los municipios la prestación o participación en la prestación directa de los servicios de: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, subsidios para la población pobre, prevención y atención de desastres, y programas de atención a la población vulnerable.

En la práctica estas nuevas responsabilidades otorgadas por la constitución y la ley a las entidades territoriales se tradujo en una mayor participación de estos en los ingresos corrientes de la nación y por consiguiente en una mayor dependencia de las transferencias intergubernamentales, las cuales pasaron del 29% en 1990 al 50% en 2002.

Las nuevas cargas impuestas al gobierno central por la carta política, entre ellas, el giro de transferencias a los entes territoriales y los compromisos de la deuda pública externa e interna, incrementaron el gasto público por encima de los ingresos tributarios, generando un déficit fiscal que pasó de 0.2% del PIB en 1990 a 6.3% en 2002.³

La situación anterior, unida a los escasos resultados mostrados por los indicadores sociales de los municipios, a pesar del gran flujo recursos recibidos en la década, empezó a evidenciar la necesidad de unas reformas que armonizaran el régimen de transferencias territoriales con la estrategia de ajuste estructural de las finanzas públicas nacionales.⁴

El Gobierno nacional empezó a implementar una serie de leyes que permitieran sacar de la crisis a los gobiernos subnacionales, inicialmente a través de la ley 550 de 1999, la cual le permite a las entidades territoriales reestructurar sus deudas bancarias y sus pasivos corrientes sin las presiones de embargos judiciales; la ley 617 de 2000 tendiente al saneamiento fiscal territorial a través la categorización municipal, la reorientación de las rentas y la limitación de los gastos de funcionamiento en función de los ingresos propios. En cumplimiento de las leyes 358 de 1997 y 633 de 2000 se logró disminuir el saldo de la deuda interna de los gobiernos centrales municipales mediante límites a la capacidad de endeudamiento y el prepago de deuda con los recursos ahorrados por los entes territoriales en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).

La reforma más importante fue la aprobación en el congreso de la república del acto legislativo 01 de 2001, por el cual se modificaron los artículos 356 y 357 de la constitución política, con el objeto de consolidar el saneamiento fiscal al desligar a los entes territoriales de los nuevos tributos que obtenga el gobierno central. Para el periodo 2002-2008 la reforma constitucional garantizará un crecimiento estable de los recursos transferidos a las regiones, partiendo de

³ Ministerio de Hacienda – Dirección de Apoyo Fiscal.

⁴ Exposición de Motivos Acto Legislativo 01 de 2001

una base fija de 10.9 billones, los cuales crecerán a la inflación causada más 2% en los primeros cuatro años y 2.5% en los restantes tres años.

La ley 715 de 2001 desarrolló el mandato del acto legislativo 01 y derogó todo el régimen de competencias y recursos de la ley 60 de 1993, creando un nuevo Sistema General de Participaciones (SGP), el cual quedó conformado por las participaciones en salud, educación y propósito general.

Se pretende con el nuevo SGP, ofrecer a las entidades territoriales un escenario más estable de ingresos y adicionalmente el gobierno nacional pueda aumentar sus ingresos corrientes a través de futuras reformas tributarias para reducir el déficit fiscal.

El gran vacío de la carta política es que no definió claramente que tipo de descentralización administrativa se quería implementar, de allí las reiteradas polémicas sobre si el camino señalado era hacia un sistema fiscal descentralizado que asegurara una provisión mínima de bienes y servicios locales financiados por el gobierno nacional, o si solamente buscaba mejorar la eficiencia del gasto público manteniendo en esencia un sistema fiscal centralizado.⁵

Tanto la forma centralizada de gobierno como la caracterizada por una descentralización extrema tienen ventajas notables y serios defectos para llevar a cabo las tres tareas económicas fundamentales del sector público. Lo que claramente es deseable es una forma de gobierno que combine las ventajas de estos dos casos polares y evite los defectos más serios de cada uno; una organización federal del gobierno satisface este requisito.⁶

Un aspecto importante que diferencia a los dos sistemas es que en el sistema fiscal con plena autonomía las políticas de descentralización se llevan a cabo a través de la reducción de transferencias del gobierno federal a los gobiernos

⁵ Iregui, Ramos, Saavedra, "Análisis de la descentralización fiscal en Colombia", Borradores de Economía No.175, Banco de la República, 2001.

⁶ Oates, Wallace, "Federalismo Fiscal", Instituto de estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

locales; en los sistemas centralizados las políticas de descentralización se llevan a cabo con un incremento de las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales.⁷

Existen variadas opiniones sobre la caracterización del proceso de descentralización implementado en Colombia. Para algunos, el país se encuentra más cerca de un modelo centralizado. La constitución política condiciona el destino final de los recursos transferidos y no otorga autonomía a los entes territoriales para establecer impuestos. Otros por el contrario creen, que existe un sistema plenamente descentralizado porque los gobiernos locales tienen posesión genuina de poder que les permite decidir que servicios van a prestar de acuerdo con las necesidades que demande la comunidad.

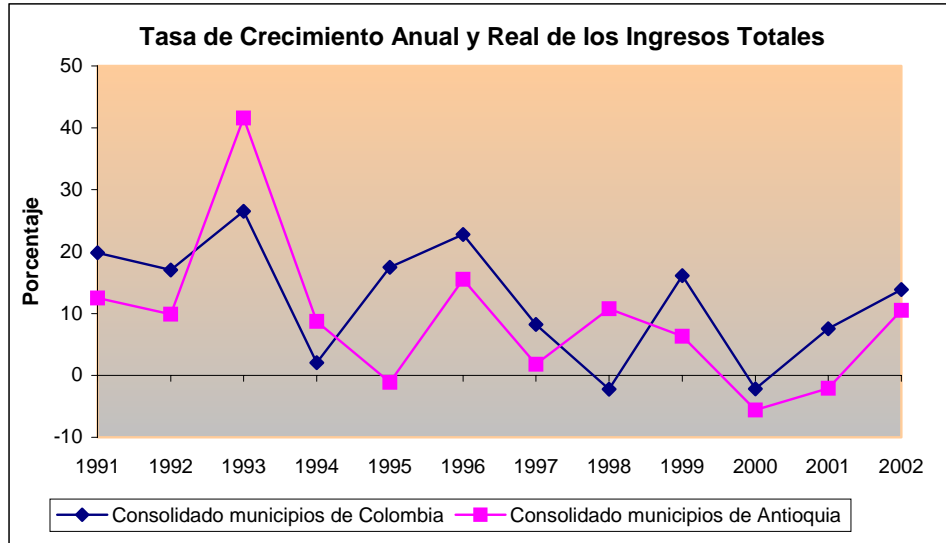
En síntesis, los análisis sobre la experiencia de descentralización administrativa en el país, en esta última década, independientemente de las posibles contradicciones que haya tenido la carta política en el otorgamiento de autonomía, funciones y fórmula de reparto de las transferencias a los entes territoriales; no permiten afirmar que los municipios colombianos fueron inferiores a las responsabilidades asignadas, y menos aún, a concluir alegremente, que el crecimiento del déficit fiscal del gobierno central, se debe en un alto porcentaje a la carga de las transferencias a los gobiernos locales. Aspectos como la deuda pública externa e interna y la pesada carga burocrática en el gobierno central, merecen ser examinados con mayor rigor y equidad.

3. INGRESOS TOTALES MUNICIPALES

Los Municipios colombianos siguen dependiendo de sus tradicionales fuentes de recursos como son el impuesto de industria y comercio, predial y complementarios, circulación y tránsito y desde el año 1998 de la sobretasa a la gasolina motor; a pesar de que el proceso de descentralización tiene como objetivo lograr mayores avances en el fortalecimiento de sus rentas.

⁷ Ibid

Gráfico 1



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

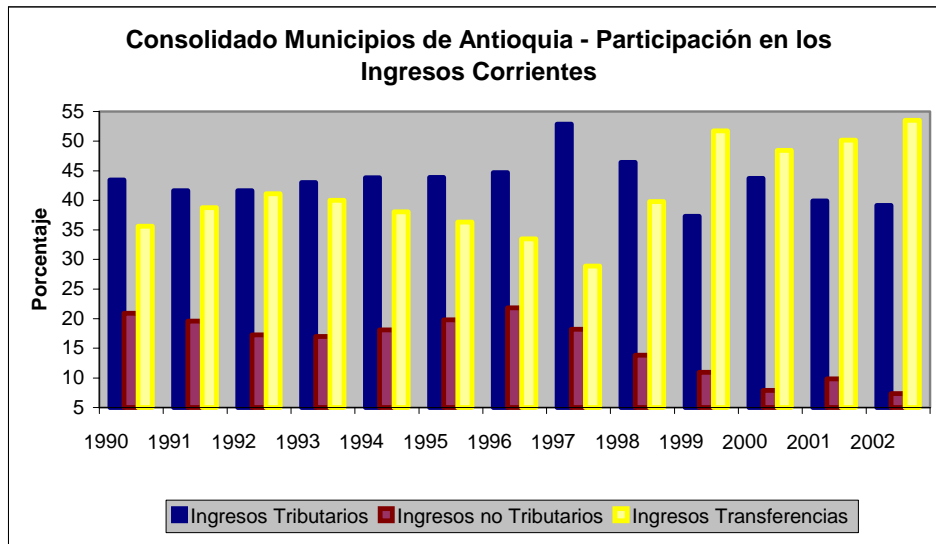
Los Ingresos totales del consolidado de municipios de Antioquia se caracterizaron por una serie de altibajos en el periodo 1990 – 2002. En términos reales estos crecieron a una tasa promedio anual del 9%; se destaca un gran crecimiento del 42% en el año de 1993, acompañado de una profunda caída en el año de 1995 y una leve recuperación al finalizar el año 2002, muy distante de los crecimientos de los primeros años de la década de los noventa. Un comportamiento similar pero con menores variaciones, se presentó en los ingresos totales del consolidado de municipios de Colombia. Su crecimiento promedio anual en términos reales fue de 12%, un poco superior al consolidado de municipios Antioqueños.

3.1. Ingresos Corrientes

Los ingresos corrientes del consolidado de municipios de Antioquia tuvieron un comportamiento similar a los ingresos totales, debido a que su participación dentro de éstos estuvo por encima del 95% para el periodo objeto del estudio. Su dinámica de crecimiento para los primeros años de la década fue explicada por los ingresos tributarios, los cuales en el año de 1990 participaron con el 43%, manteniendo una participación mayor que la de los ingresos por transferencias hasta el año de 1999. Por su parte, los ingresos por

transferencias presentaron una tendencia de crecimiento para toda la década, que pasó de representar el 36% de los ingresos corrientes en el año de 1990, hasta alcanzar una participación de 54% en el 2002. Los ingresos no tributarios tuvieron una participación descendente dentro de los ingresos corrientes a lo largo de la década, acentuándose en el año 2002.

Gráfico 2

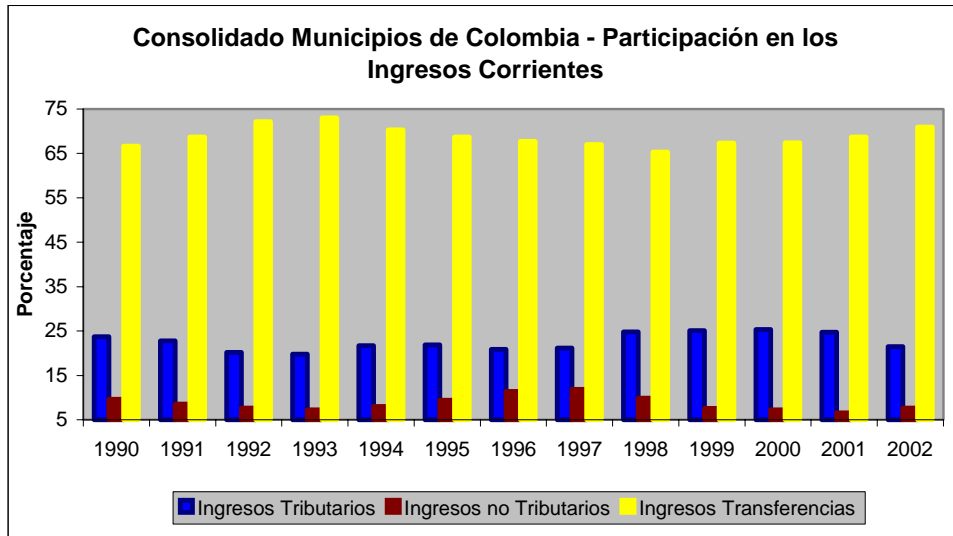


Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

Situación totalmente contraria se presentó en el consolidado de municipios de Colombia, en donde los ingresos por transferencias participaron con más del 65% en el total de ingresos corrientes para todo el periodo de estudio, en el cual los ingresos tributarios nunca alcanzaron participaciones superiores al 25%.

Analizando la composición de los ingresos corrientes de los consolidados municipales frente al de las dos principales ciudades del país, encontramos que en éstas, la participación de los ingresos tributarios supera a las transferencias, obviamente por la mayor actividad económica.

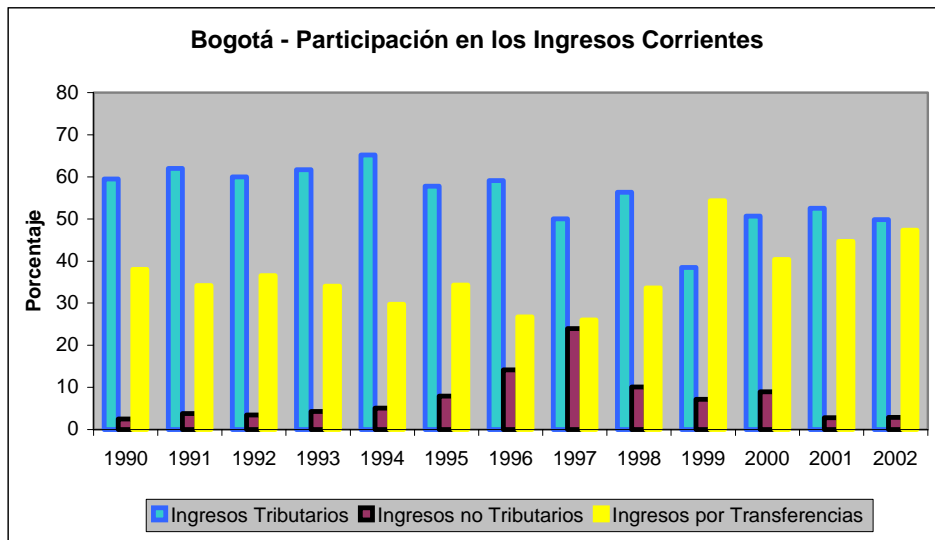
Gráfico 3



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

En Bogotá los ingresos tributarios tuvieron una mayor participación en los ingresos corrientes para el periodo 1990/2002, pero la tendencia de su comportamiento es decreciente al pasar de 60% en 1990 a 50% en 2002; al contrario los ingresos por transferencias incrementaron su participación al final del periodo al pasar de 38% en 1990 a 47% en 2002. Dentro de los ingresos por transferencias se contabilizan los aportes que le hacen al distrito capital las Empresas de teléfonos y acueducto y alcantarillado, los cuales representaron a diciembre de 2002 el 34% del total de ingresos por transferencias. Por su parte los ingresos no tributarios tuvieron una participación promedio anual de 7%.

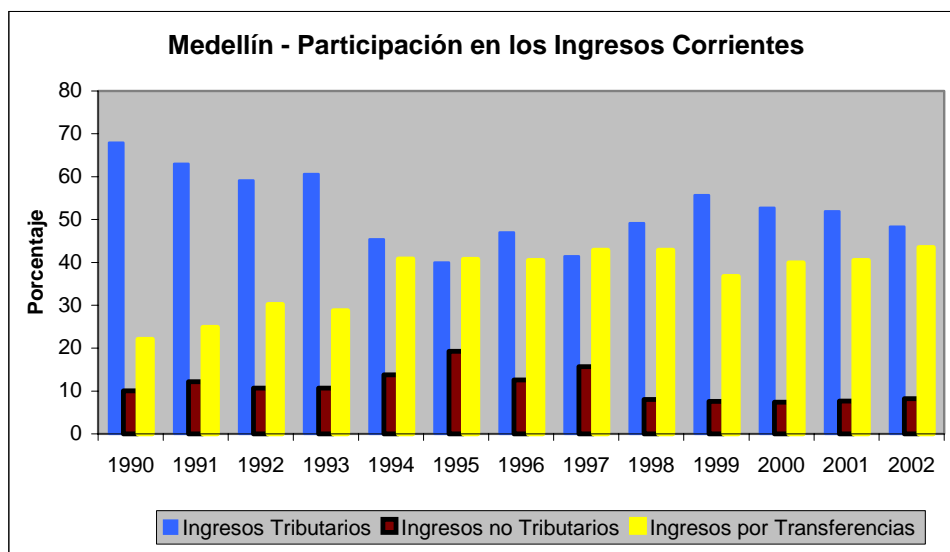
Gráfico 4



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

En lo que respecta a Medellín, para todo el periodo de estudio presenta una mayor participación de los ingresos tributarios dentro del total de ingresos corrientes, su participación promedio anual fue del 52%; mientras que los ingresos por transferencias lo hicieron a un promedio anual de 33%. Sin embargo, la tendencia de los ingresos corrientes es a una creciente participación de las transferencias en detrimento de una menor de los tributarios; en 2002 estas ascendían a 43% y 48%, respectivamente. Es importante tener en cuenta que en la sumatoria de los ingresos por transferencias se contabilizan los aportes de las Empresas Públicas de Medellín, los cuales en este último año participaron con un 52% del total de transferencias recibidas por el municipio, lo cual permite afirmar que, Medellín depende más de las transferencias de esta Empresa que del Gobierno central.

Gráfico 5



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

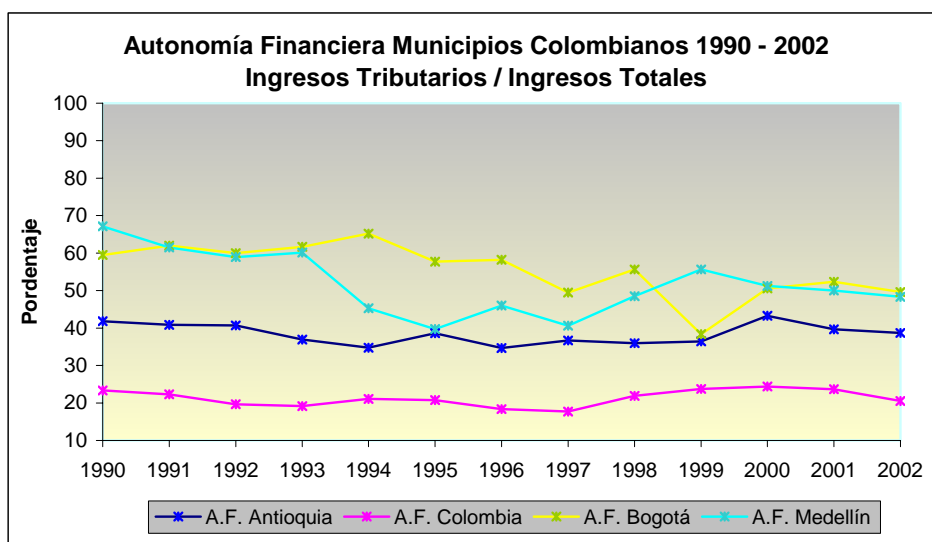
La participación de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes de Bogotá y Medellín no es muy superior a la que se presenta en el consolidado de municipios de Antioquia, a pesar de la mayor capacidad para recaudar impuestos de estas dos ciudades, lo que muestra que la eficiencia tributaria de los municipios antioqueños para el periodo en estudio es buena si la comparamos frente a las dos principales ciudades de Colombia. La caída de la tributación después del año de 1999 es coincidente con la que se presenta

para Bogotá y Medellín, fruto de la recesión económica vivida por el país a partir de ese año.

La eficiencia en el recaudo de impuestos le permite a los municipios incrementar su capacidad para generar ingresos propios, obteniendo así una mayor autonomía financiera para cumplir con sus obligaciones, sin depender excesivamente de las transferencias intergubernamentales o del endeudamiento. No se contabilizan como ingresos propios los ingresos no tributarios por su carácter exógeno.

El consolidado de municipios de Antioquia presentó para el periodo de estudio una autonomía financiera promedio anual del 38%, la cual podría calificarse de aceptable dada la capacidad de la base tributaria de los municipios que lo integran; el consolidado de municipios de Colombia presentó una autonomía financiera promedio anual de 21%. Significa que de \$100 que le ingresan a estos municipios, solo \$21 corresponden a ingresos propios.

Gráfico 6

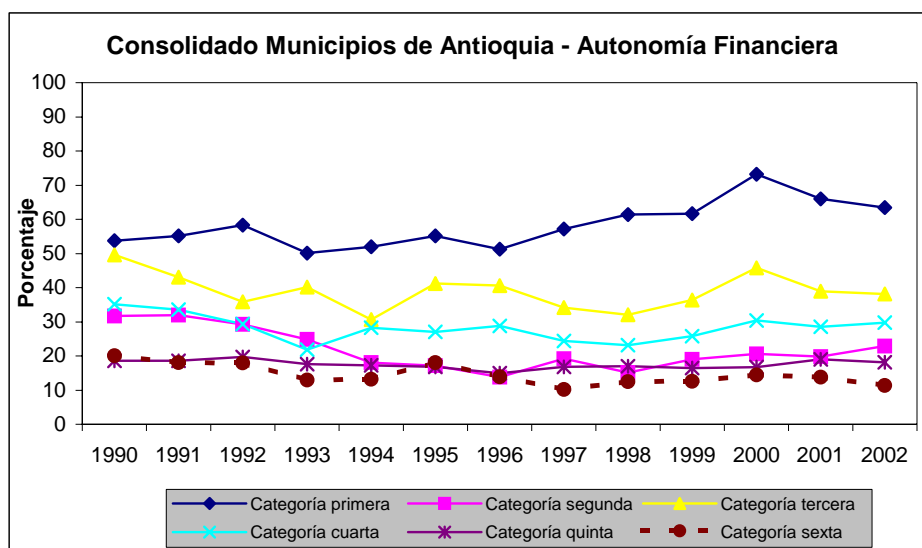


Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

Bogotá y Medellín presentaron una autonomía financiera promedio anual de 55% y 52%, respectivamente, pero con tendencia a la baja al final del periodo por los aspectos económicos ya reseñados.

Analizando la autonomía financiera por categorías.⁸ Encontramos que para el caso del consolidado de municipios antioqueños, solamente los de la primera categoría tienen una autonomía alta (58%); realmente esta mayor autonomía se explica por la presencia en esta categoría, de los municipios de Itagui y Envigado, los cuales han recibido a nivel nacional excelentes calificaciones por su eficiencia en el recaudo de los impuestos. Por el contrario los de baja categoría tienen en promedio una autonomía anual del 20%.

Gráfico 7



Fuente: Cálculos del autor con base en la Ley 617 de 2000 y cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

Cabe destacar que la autonomía financiera de los municipios colombianos, incluidos las grandes ciudades es muy baja frente a gobiernos regionales de países como Alemania, Suiza y de los gobiernos locales en España, en donde sus propios ingresos corresponden al 70% de los ingresos totales. La autonomía financiera de estos países radica en que sus gobiernos regionales obtienen una parte significativa de su financiación por medio de su participación en los impuestos obtenidos en sus propios territorios mediante ciertos tributos de ámbito estatal, tales como impuesto a la renta de las personas y el impuesto sobre la renta de las sociedades, los cuales están regulados por la constitución.⁹

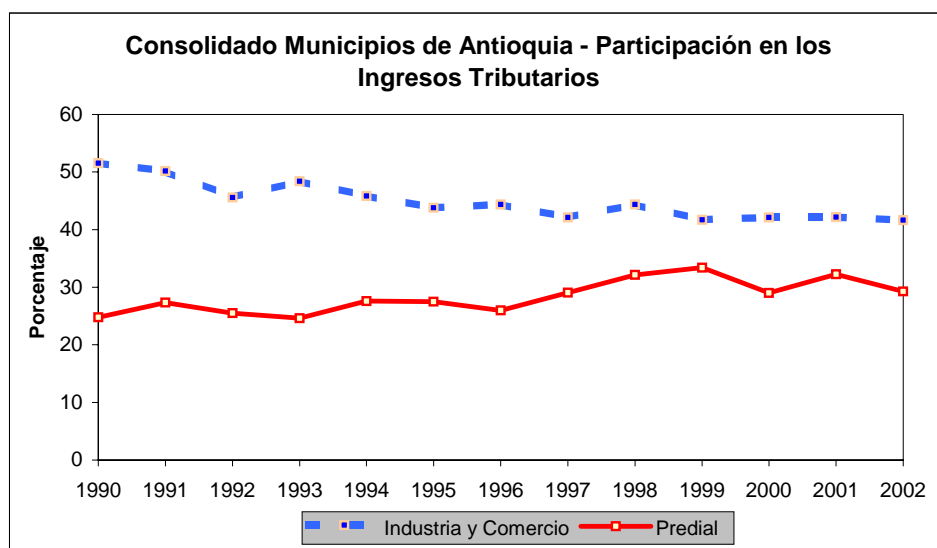
⁸ De acuerdo con la categorización presupuestal establecida en la ley 617 de 2000.

⁹ El Trimestre Económico “Financiación y autonomía financiera de los gobiernos regionales y locales”, No.270, p. 283, junio 2001.

Por el contrario los municipios colombianos se ven abocados a la inflexibilidad tributaria consagrada en la constitución y a las limitaciones de la actividad económica regional, que no les permite generar mayores ingresos propios.

En el análisis de los ingresos tributarios para el consolidado de municipios antioqueños, encontramos que el impuesto de industria y comercio representó el 52% en 1990 y descendió a 42% en 2002, contrariamente el impuesto predial presentó una tendencia creciente al pasar de 25% en 1990 a 30% en 2002; el impuesto de la sobretasa a la gasolina motor que fue creado por la ley 432 de 1998, participó al final del periodo con un 23%. La participación de otros impuestos menores como valorización, registro y timbre es muy baja.

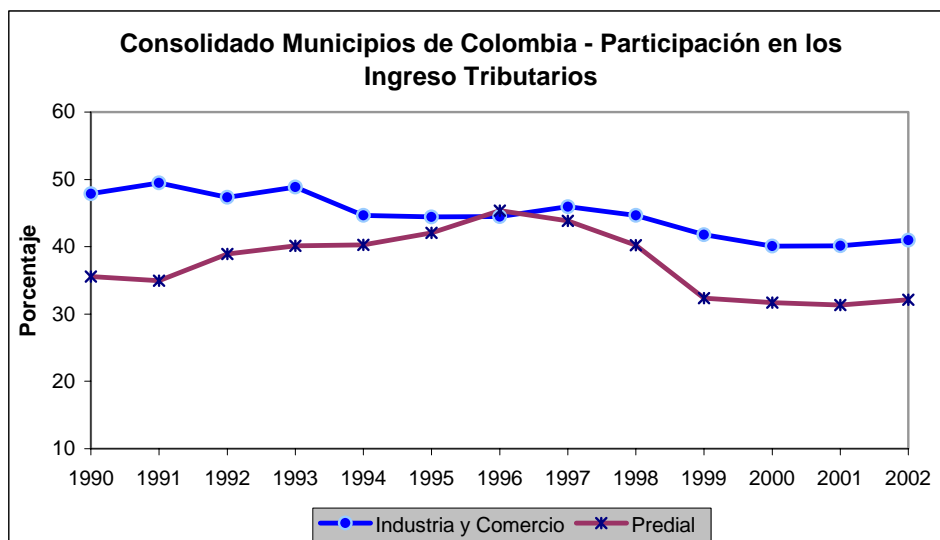
Gráfico 8



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

La participación de los impuestos predial e industria y comercio en los ingresos tributarios en el consolidado de municipios colombianos es muy similar a la del consolidado de Antioquia, con la diferencia de una tendencia decreciente de ambos impuestos entre los años 1997/1999. No obstante, para todo el periodo de estudio, el impuesto de industria y comercio mantuvo una importante participación promedio anual de 45% y el predial de 38%.

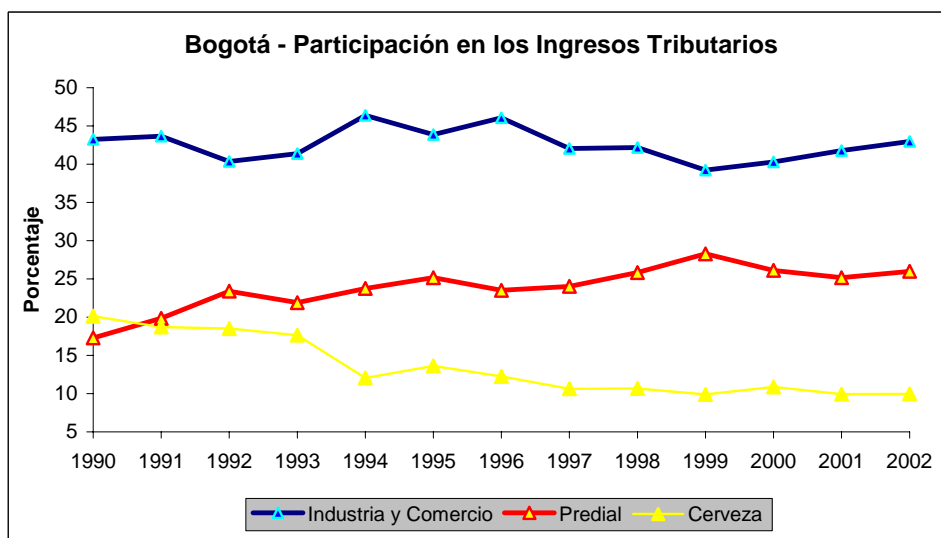
Gráfico 9



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

El impuesto de Industria y comercio tuvo una participación promedio anual del 43% en los ingresos tributarios de Bogotá para el periodo en estudio; el impuesto predial pasó de una participación del 17% en el año 1990 al 26% en 2002; por el contrario el recaudo por el impuesto a la cerveza descendió su participación del 20 al 10% en el mismo periodo.

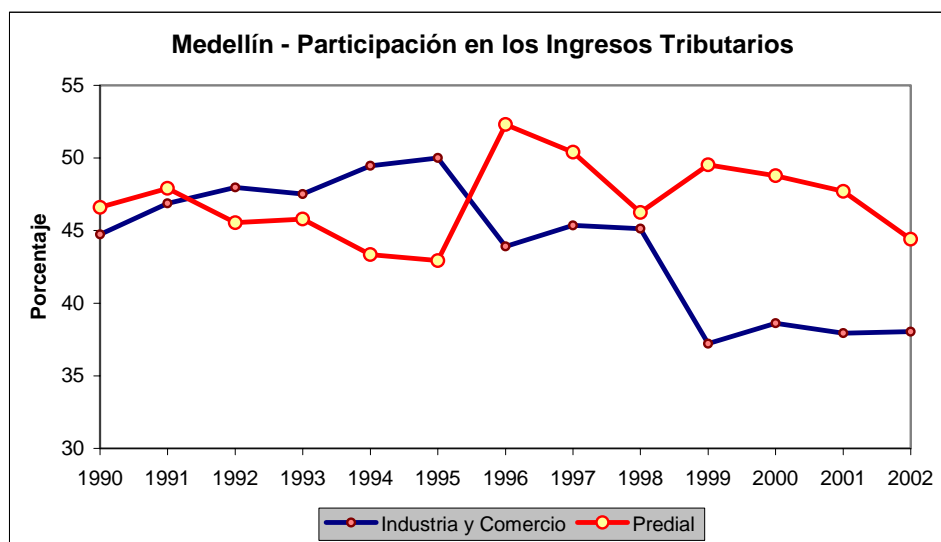
Gráfico 10



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

La participación de los impuestos predial e industria y comercio en los ingresos Tributarios, es más alta en Medellín que en Bogotá para el periodo de análisis. La participación del predial se mantuvo por encima del 43% desde el año de 1990 hasta el 2002. El impuesto de industria y comercio tuvo una tendencia de comportamiento con mayores fluctuaciones, especialmente entre los años de 1995 y 1999, en los cuales la participación bajó de un 50% a un 37%, la cual coincide con una reducción de la actividad económica en la ciudad, que se expresa a nivel nacional con el peor índice de crecimiento de la economía en los últimos 70 años.

Gráfico 11



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

Un análisis mas detallado de la tributación de los municipios colombianos se puede realizar a partir de la medición de la carga o esfuerzo tributario per cápita, este indicador nos permite determinar el valor promedio que cada habitante le aporta en forma de impuestos a la administración territorial.

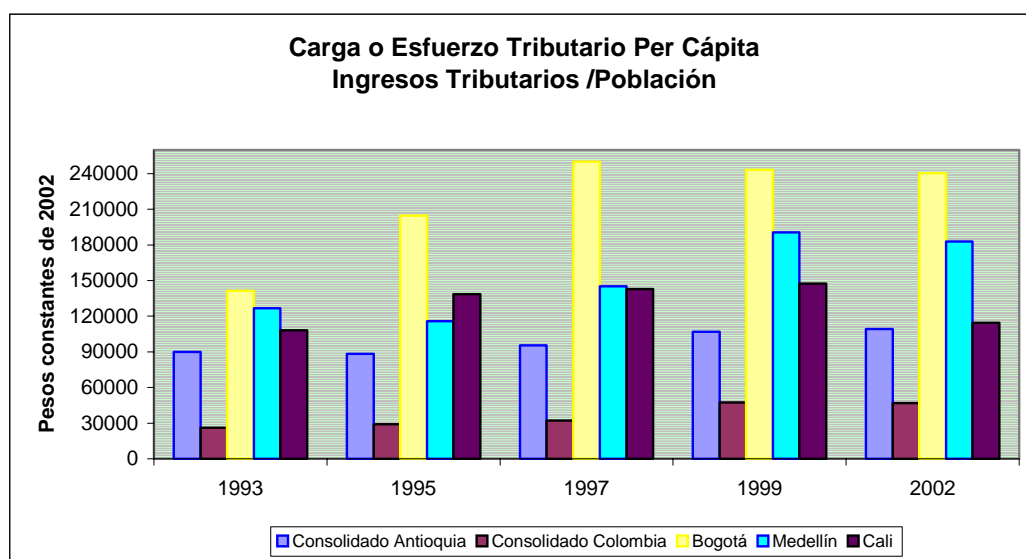
El consolidado de municipios de Antioquia alcanzó a pesos constantes de 2002 un ingreso tributario per cápita de \$109.261, el cual es acorde con la actividad económica de la región y con la distribución de sus habitantes, los cuales en un 25% se ubican en la zona rural. A pesar de que los municipios que integran la muestra del consolidado colombiano tienen características muy similares con

los del departamento de Antioquia, su ingreso tributario per cápita a pesos constantes de 2002 escasamente llegó a los \$46.985, lo cual pone de presente nuevamente la dificultad que tienen estos municipios para generar sus propios ingresos.

Cuadro 1					
CARGA O ESFUERZO TRIBUTARIO PER CÁPITA MUNICIPIOS COLOMBIANOS					
Pesos Constantes de 2002					
CTpc = Ingresos Tributarios / Población					
Municipios	Años				
	1993	1995	1997	1999	2002
Consolidado Antioquia	90.003	88.457	95.573	107.008	109.261
Consolidado Colombia	26.193	29.242	32.200	47.417	46.985
Bogotá	141.303	204.641	250.234	243.234	240.403
Medellín	126.703	115.833	145.290	190.466	182.925
Cali	108.081	138.515	142.832	147.564	114.426

Fuente: Cálculos del autor con cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín y datos censales del Dane.

Gráfico 12



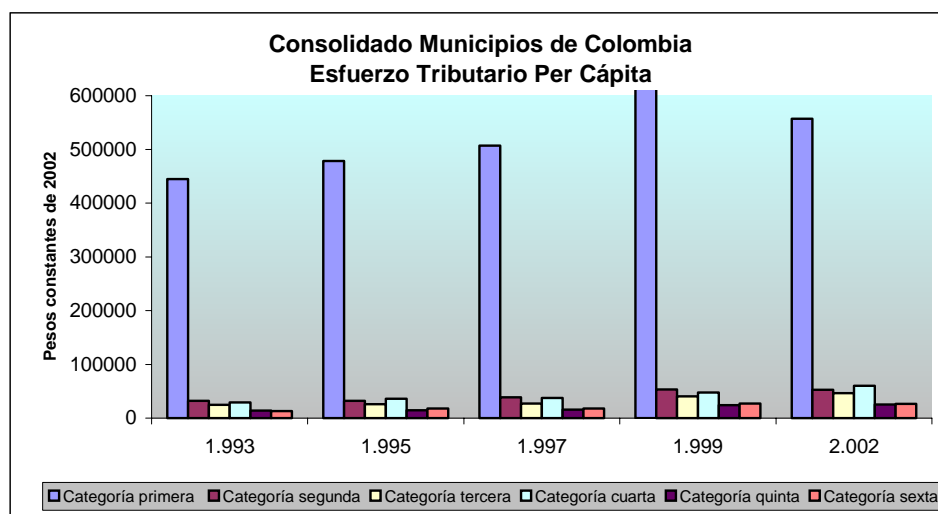
Fuente: cuadro No.1

El mejor esfuerzo tributario per cápita lo presenta la ciudad de Medellín, con una población que equivale al 30% de la de Bogotá, tuvo en pesos constantes a 2002 un ingreso tributario por habitante de \$182.925; mientras en Bogotá el

recaudo ascendió a \$240.403. Por el contrario Cali con una población un poco superior a la de Medellín alcanzó un bajo recaudo de \$114.426

Un escenario que permite analizar las posibilidades reales que tienen los municipios colombianos para recaudar impuestos por habitante se puede observar en la medición del ingreso per cápita por categorías. El gráfico No. 13 nos muestra como los únicos municipios en los que existe una base de tributación sólida es en los de la categoría primera (Envigado, Itagui, Soledad, Soacha, Tumaco, Barrancabermeja, Palmira, Yumbo y Aguazul), es decir, los otros 260 municipios que integran la muestra, no tienen una tributación por habitante que les permita gozar de una verdadera autonomía financiera.

Gráfico 13



Fuente: Cálculos del autor con cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín y datos censales del Dane

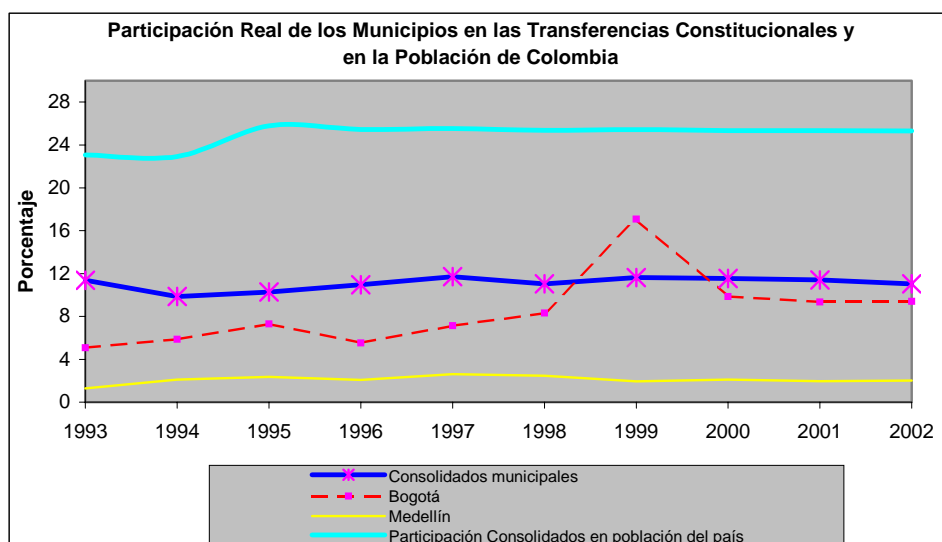
Diversos trabajos de investigación han coincidido en afirmar que muchos municipios colombianos sufrieron de la llamada pereza fiscal, entendida esta como una disminución en la tendencia del recaudo tributario acompañada de aumentos en el crecimiento de las transferencias intergubernamentales. Si la tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios municipales mejoró a partir de 1992, como respuesta a la descentralización (mayor flujo de recursos) con

respecto a la tendencia que traían antes de ese año, se rechaza la hipótesis de pereza fiscal.¹⁰

Como puede apreciarse en los gráficos 8 y 9 los ingresos tributarios de los consolidados municipales de Colombia y Antioquia mantuvieron en términos generales su tendencia de crecimiento, con las salvedades hechas de un mayor flujo de transferencias por mandato constitucional y un leve descenso de la tributación después del año 1999. Por lo tanto puede afirmarse que no hubo pereza fiscal en los municipios objeto de este estudio.

El consolidado de municipios de Antioquia recibió en el año de 1990 por concepto de transferencias del Gobierno Central Nacional \$7.296 millones, equivalentes a una participación real de 1,2% de las transferencias constitucionales realizadas a las Entidades Territoriales y al 12% del total de transferencias recibidas por la muestra de municipios de Colombia que hacen parte del estudio, tendencia que se mantuvo hasta el año 2002. El consolidado nacional recibió en el mismo año \$60.260 millones, equivalentes a una participación real de 10.2% de las transferencias constitucionales.

Gráfico 14



Fuente: Cálculos del autor con cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP) Y Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

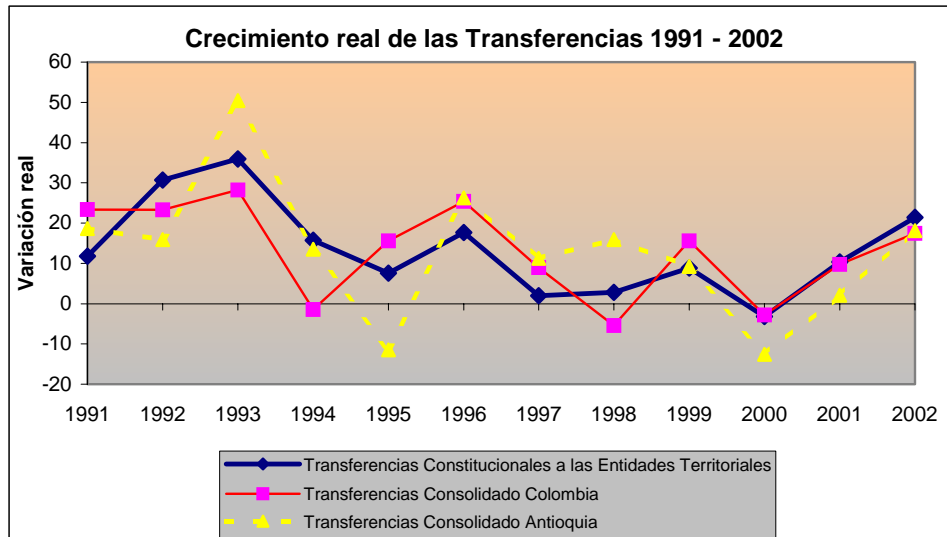
¹⁰ Misión del Ingreso Público (Informe final), “Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia”, Consultor: Jairo Núñez Méndez, Bogotá, agosto de 2001.

En conjunto la participación promedio anual real de los consolidados municipales en las transferencias constitucionales, es de 11,3%, y la participación en la población total del país es de 25%; Bogotá tiene una participación de 8,3% y 15%, y Medellín de 2% y 4,7%, respectivamente. Comparando el monto de recursos, encontramos que a diciembre de 2002, el consolidado de municipios colombianos con una población de 11 millones de habitantes recibió \$1.8 billones de pesos y Bogotá con una población de 6.7 millones de habitantes recibió \$1.5 billones de pesos. Esta situación demuestra que hay una profunda inequidad en la fórmula de reparto de los recursos, es decir, a mayor población y pobreza, inferior participación en las transferencias del gobierno central.

Las normas para la asignación de las transferencias a las localidades son muy complejas y poco transparentes, especialmente en el caso de las participaciones municipales y de las regalías. Se buscan múltiples objetivos, creando confusión y resultados indeseables, como la alta e injustificada dispersión regional en los gastos per cápita.¹¹

¹¹ Reformas Institucionales en Colombia, “Descentralización en Colombia”, Alberto Alesina, Alberto Carrasquilla, Juan José Echavarría, Bogotá, 2002.

Gráfico 15



Fuente: Cálculos del autor con cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP) Y Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

La tendencia de crecimiento de las transferencias en los consolidados municipales, estuvo caracterizada por profundos desequilibrios a lo largo de la década; con variaciones reales negativas en los años 94, 95 y 2000. No obstante, el crecimiento real promedio para todo el periodo de estudio, fue del 13%.

Como la Constitución de 1991 hacía depender las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, los cuales exhibieron inestabilidad durante los noventa derivada de las fluctuaciones propias de la actividad económica, los recursos transferidos a las municipios estuvieron sometidos en este periodo a una gran volatilidad, lo cual explica los desequilibrios comentados.

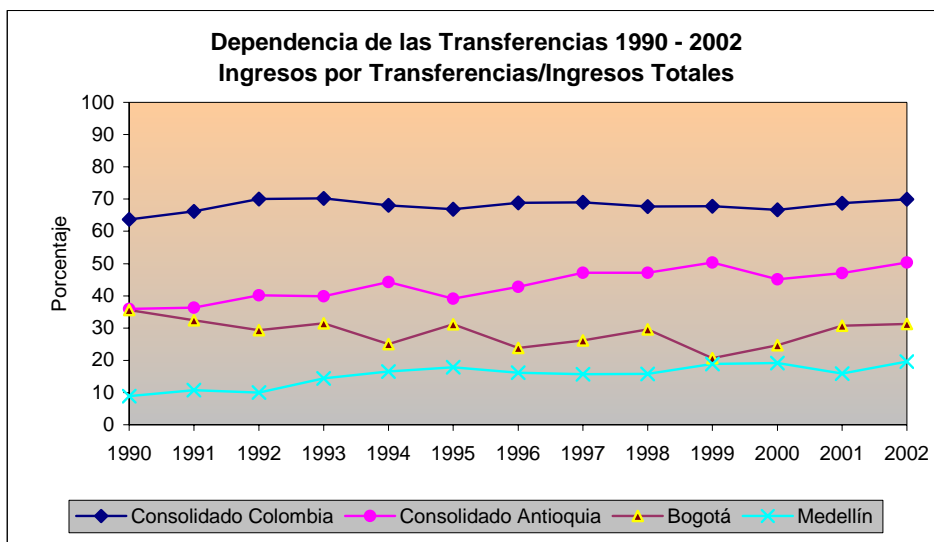
El incremento de la participación de los ingresos por transferencias en los ingresos corriente para ambos consolidados se debe al mandato constitucional que determinó que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se incrementará, año por año, del 14% en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el 2002, mecanismo que posteriormente modificó el Acto Legislativo 01 de 2001.

A partir de las transferencias recibidas es posible determinar el grado de dependencia que presenta la administración territorial de los aportes financieros provenientes de otros niveles de gobierno, así como el análisis de su evolución en un periodo determinado. Igualmente permite identificar situaciones que, en algunos casos, pueden explicar el fortalecimiento (debilitamiento) de la capacidad de la entidad para generar mayores recursos propios.

Analizando la dependencia de las transferencias del gobierno central nacional, encontramos que el consolidado de municipios de Antioquia pasó de una dependencia del 36% en 1990 al 50% en 2002, situación explicada por el aludido incremento de las transferencias nacionales y un inferior crecimiento de los recursos propios.

El consolidado de municipios de Colombia presenta una altísima dependencia de las transferencias del gobierno central, para el periodo de estudio empezó en un 60% y terminó en 70%, es decir, estos entes territoriales de cada 100

Gráfico 16



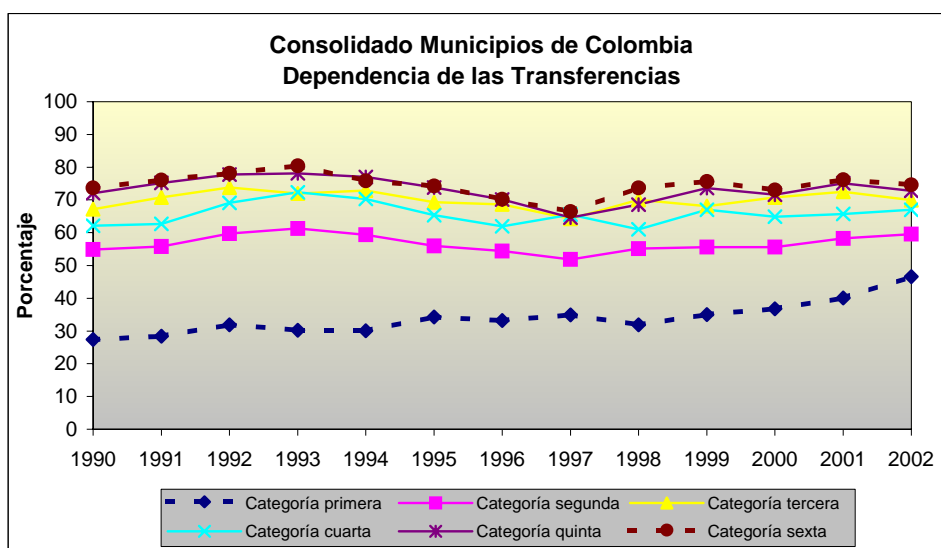
Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

pesos que reciben, 70 son transferidos por el gobierno central; semejante dependencia indica que estos municipios no tuvieron posibilidad de generar más ingresos propios, por las circunstancias ya explicadas.

Por el contrario las dos principales ciudades del país presentaron una menor dependencia de las transferencias del gobierno central nacional; al finalizar el año 2002 Bogotá tenía una dependencia del 31% y Medellín del 20%. Como se comentó anteriormente, estas dos ciudades dependen más de los aportes financieros de las empresas públicas municipales de sus jurisdicciones que del gobierno central.

Observando el comportamiento de los municipios de acuerdo con la categorización, se deduce fácilmente que los de primera categoría tienen una

Gráfico 17



Fuente: Cálculos del autor con base en la Ley 617 de 2000 y cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

dependencia promedio anual de 34% de las transferencias del gobierno central, mientras que de la segunda hasta la sexta categorías dependen desde un 57% hasta un 75%. Esta dependencia está asociada a la composición poblacional, los municipios con población mayor a 50.000 habitantes y con más del 25% de la población en la cabecera, se consideran independientes; los de menos de 40.000 habitantes y rurales (que en este caso son el 95% de la muestra de estudio), se consideran dependientes. En consecuencia, los municipios pequeños siempre serán dependientes, mientras no se reforme en profundidad la organización territorial del país, de modo que puedan emprender proyectos conjuntos para reactivar la economía regional y homogenizar la estructura tributaria local.

A pesar del aumento de la dependencia de las transferencias del gobierno central nacional, los municipios que hacen parte de los consolidados cotejados en este trabajo, todavía no tienen una participación equitativa en el reparto de dichas transferencias, en concordancia con el número de habitantes y el porcentaje que estos representan en la población total del país. Aspecto que ha sido ignorado por quienes consideran que los recursos recibidos por los municipios son suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus pobladores y que por el contrario estos deben ser recortados para aliviar el déficit del gobierno central.

En aras de una más justa distribución de la renta del país se debe transferir mayor cantidad de recursos hacia aquellos entes territoriales que por tener una mayor población rural y una menor actividad económica, no están en capacidad de incrementar su base tributaria y por consiguiente satisfacer autónomamente las necesidades de sus habitantes.

La literatura económica sobre la materia presenta variadas posiciones sobre el tipo de transferencias que el Gobierno Central debe efectuar a las unidades subnacionales y si éstas tienen o no un papel que jugar en la consecución de una distribución justa de la renta. Se puede comprobar que en Australia y Canadá, el gobierno central concede transferencias incondicionales importantes a los gobiernos subcentrales, y que estas transferencias contienen elementos de igualación significativos, las jurisdicciones más pobres obtienen más fondos per cápita. Las consideraciones de equidad proporcionan un argumento a favor de las transferencias incondicionales a las jurisdicciones más pobres. Este argumento está basado en una ampliación del principio de la equidad horizontal (esto es, el tratamiento igual de los iguales) a un sistema de hacienda federal.¹²

En contrario, las transferencias que reciben los municipios colombianos están condicionadas por la constitución y la ley y además no cumplen el principio de la equidad horizontal.

¹² Oates Wallace, "Federalismo Fiscal", Instituto de estudios de administración local, Madrid, 1977.

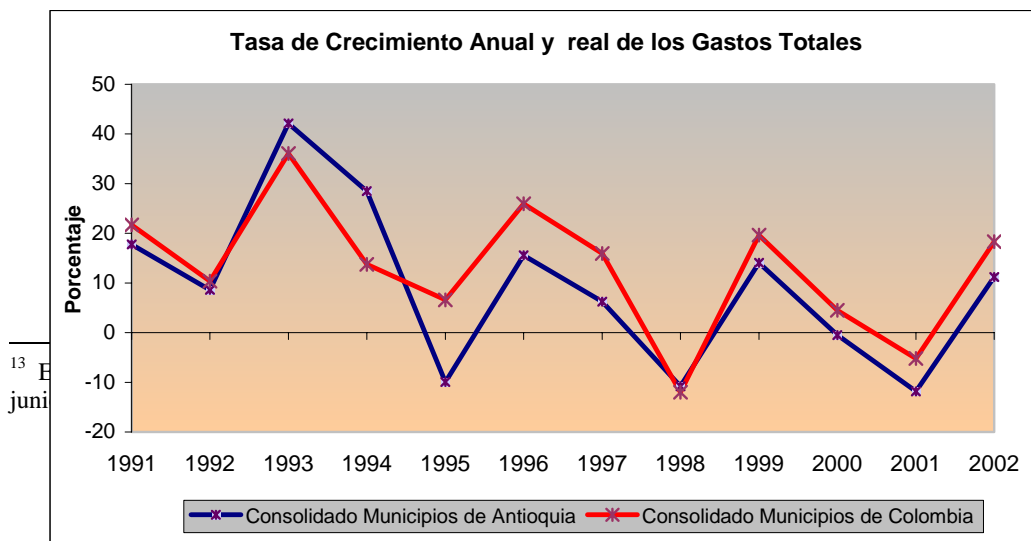
Si dichas transferencias constituyen además una de las principales fuentes de financiación, es muy posible que quienes de hecho aportan dicha financiación tengan sus propias preferencias e ideas sobre cual es el mejor destino de la misma, en cuyo caso serán más partidarios que dichas transferencias sean condicionadas a la prestación de algún servicio, lo que reduciría de nuevo el margen de autonomía de dichos gobiernos subcentrales.¹³

En síntesis los ingresos de los municipios agrupados en los consolidados aquí mencionados, han evolucionado en concordancia con sus características demográficas, socioeconómicas, tamaño, actividad económica, y con algunas rigideces de orden legal que les impide crear nuevos tributos de acuerdo con las particularidades regionales. Situación que da lugar a que de sus tres principales fuentes de ingresos (transferencias recibidas, ingresos propios y endeudamiento), las transferencias recibidas sean las que tengan una mayor participación a cambio de una menor autonomía financiera y un mayor endeudamiento.

4. GASTOS TOTALES MUNICIPALES

La tendencia de la variación real de los gastos totales del consolidado de municipios antioqueños, se caracterizó por crecimientos por encima del 20% en los primeros cuatro años de la década del noventa y posteriores descensos en los años subsiguientes hasta alcanzar variaciones reales negativas en los años 95, 97, 98 y 2001, con una leve recuperación en el 2002. Su crecimiento promedio real anual fue de 9%. Igual comportamiento presentaron los gastos

Gráfico 18

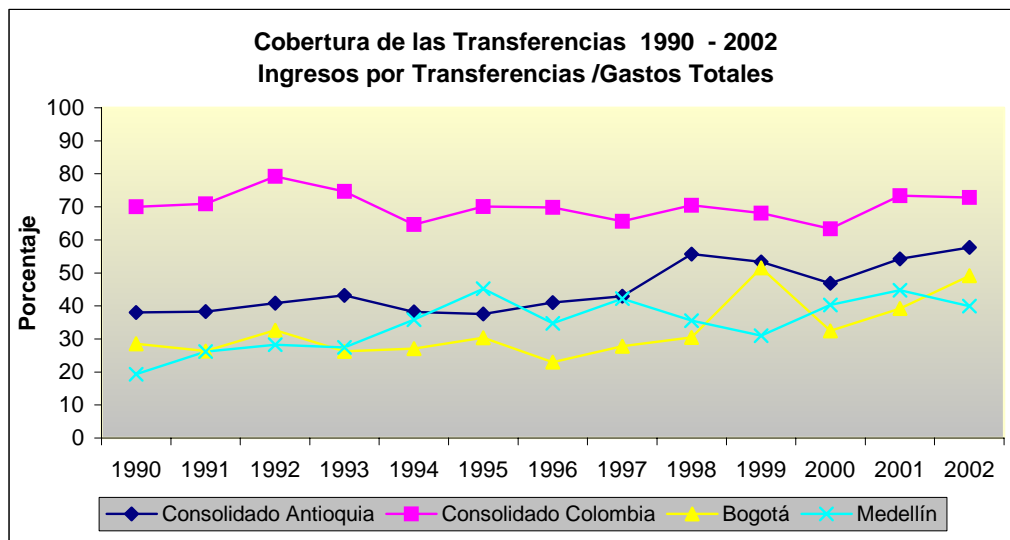


13 E
juni

totales del consolidado de municipios colombianos, que en promedio tuvieron variaciones reales anuales del 13%. Es preciso anotar que la pendiente de crecimiento de los gastos para ambos consolidados, estuvo ajustada al ritmo de crecimiento de los ingresos, de allí la coincidencia en las desproporcionadas variaciones de los ingresos, gastos y del déficit entre los años de 1993 y 1998.

La mayoría de los municipios agrupados en los consolidados de este estudio financian un alto porcentaje de sus gastos totales con las transferencias corrientes que reciben del gobierno central nacional. Analizado esa proporción de ingresos por transferencias sobre gastos totales, encontramos que en el

Gráfico 19

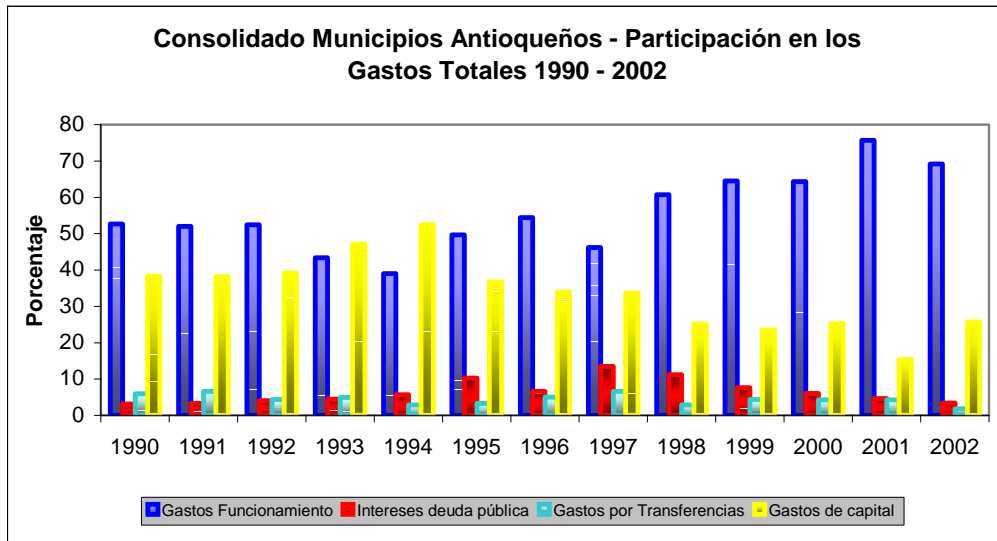


Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

consolidado de municipios de Colombia las transferencias fondearon en promedio anual el 70,2% de los gastos totales en el periodo de análisis. En el consolidado de municipios de Antioquia la cobertura de las transferencias a los gastos fue en promedio de 45,2%; por el contrario las ciudades de Bogotá y Medellín presentaron una baja cobertura de las transferencias. En promedio estas fueron de 32,6% y 34,7%, respectivamente.

4.1. Gastos de Funcionamiento y de Capital

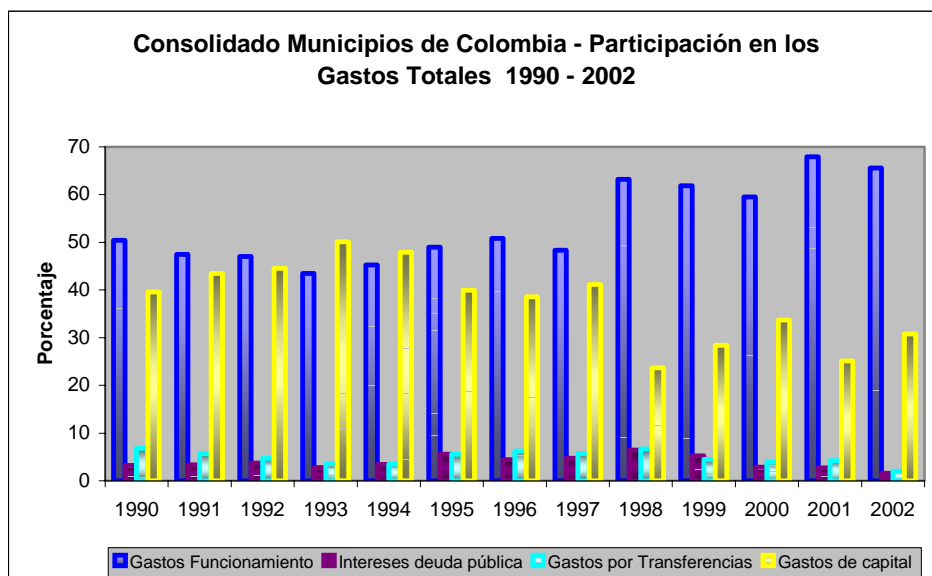
Gráfico 20



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

En el consolidado de municipios antioqueños la mayor participación dentro de los gastos totales la tuvieron los gastos de funcionamiento, su participación promedio anual fue de 55,7%; los gastos de capital que comprenden la formación bruta de capital y la compra de activos fijos como terrenos y edificios, tuvieron una participación promedio anual de 33,41%. La atención de los intereses de la deuda pública tuvo una participación promedio anual de 7%, situación que demuestra el esfuerzo de estos municipios para reducir el endeudamiento.

Gráfico 21



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

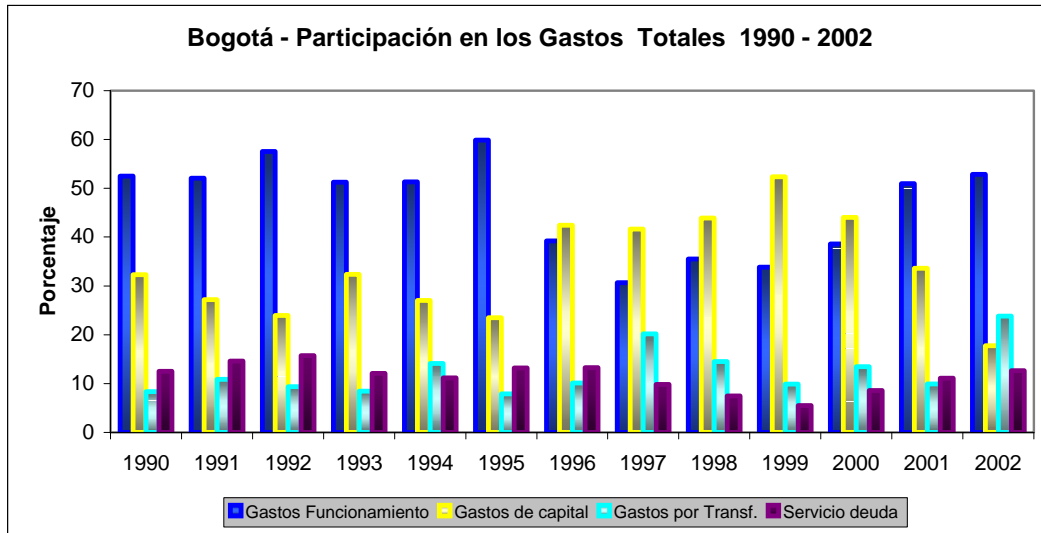
La mayor participación en los gastos totales dentro del consolidado de municipios de Colombia, la tienen igualmente los gastos de funcionamiento. Para el periodo en estudio estos tuvieron una participación creciente que inicia con un 50% en el año de 1990 y termina en 65,6% en el año 2002; en contrario, los gastos de capital tuvieron participaciones del 40% en los primeros años y descendieron a 30,8%. Los gastos por intereses de la deuda pública y por transferencias tuvieron participaciones promedio anuales de 4% y 4,8%, respectivamente.

El elevado crecimiento de los gastos de funcionamiento para ambos consolidados municipales a partir de 1998, tiene que ver con un incremento de la nómina de docentes, médicos, enfermeras y demás personal técnico, en cumplimiento de la inversión exigida por la Constitución Política y la Ley 60 de 1993, para educación, salud y otros sectores sociales.¹⁴

¹⁴ El artículo 22 de la Ley 60 de 1993, definió las siguientes participaciones de los sectores sociales en los ingresos corrientes de la nación: Educación 30%; Salud 25%; Agua potable y saneamiento básico 20%; Educación física y otros 5%; libre inversión (conforme a los sectores señalados) 20%. El párrafo único del mismo artículo determinó que los anteriores porcentajes se aplicarán a la totalidad de la participación de 1999. Antes de ese año se podrán destinar libremente hasta los siguientes porcentajes: en 1994 el 50%; en 1995 el 40%; en 1996 el 30%; en 1997 el 20% y en 1998 el 10%. Las anteriores participaciones fueron modificadas posteriormente por el artículo 4 de la Ley 715 de 2001.

El reporte de situación fiscal que elabora la Dirección de Finanzas Públicas de Medellín, agrupa en el rubro “Gastos de Funcionamiento” todos los salarios, prestaciones sociales, honorarios, mantenimientos y gastos generales que registran las ejecuciones presupuestales suministradas por los municipios, no separa el gasto propiamente administrativo al del llamado gasto en los sectores sociales (el cual incluye los pagos a docentes, médicos, etc.). Este diseño metodológico y el mandato de la Ley 60 de 1993 explican el notable aumento del gasto de funcionamiento a partir de 1998.

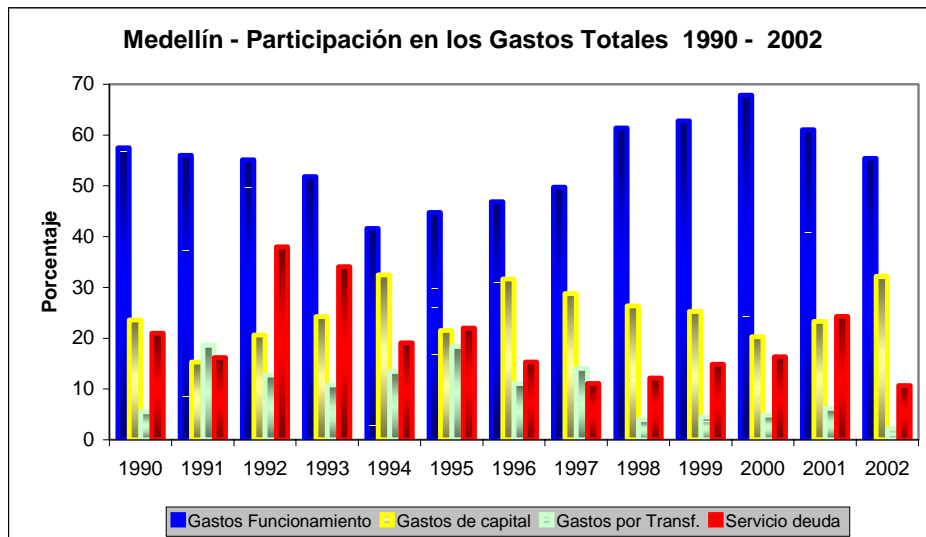
Gráfico 22



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

En Bogotá los gastos por funcionamiento que se refieren únicamente a la compra de bienes y servicios de consumo y remuneración al trabajo, tuvieron una participación promedio anual de 46,6% en los gastos totales, con una tendencia al alza al final del periodo y la cual puede considerarse alta debido a que la atención de programas sociales se efectúa a través de entidades descentralizadas. Los gastos de capital tuvieron una participación promedio anual de 34%; los gastos por transferencias de 12,3% y el servicio de la deuda 11,3%. Es importante tener en cuenta que para la cobertura del régimen subsidiado en salud se transfieren los recursos al Fondo Local de Salud y para la inversión en infraestructura se transfieren los recursos al Instituto de Desarrollo Urbano.

Gráfico 23

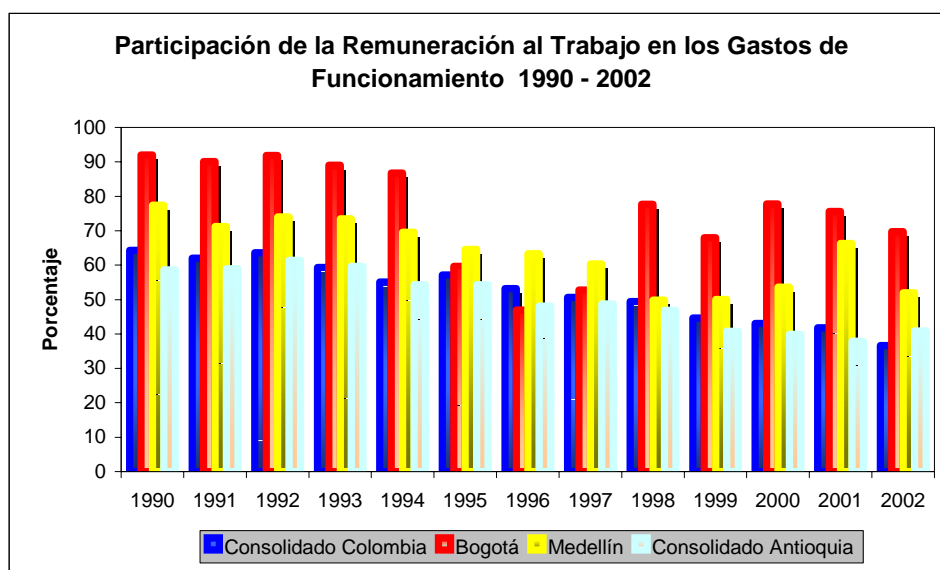


Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

En Medellín los gastos de funcionamiento tuvieron una participación promedio anual de 54,7% en los gastos totales, la cual se incrementa al final del periodo por la contabilización en este rubro de los gastos del régimen subsidiado de salud. Los gastos de capital tuvieron una participación promedio anual de 25%; el servicio de la deuda pasó de participar con el 20% en 1990 al 10,6% en 2002, situación explicada por la reducción del saldo de la deuda al final del periodo.

El mayor crecimiento de los gastos por funcionamiento está asociado con un crecimiento igual de la remuneración al trabajo; es así como en el consolidado de municipios antioqueños la participación promedio anual de la remuneración al trabajo fue del 50%; en el consolidado de municipios colombianos estuvo por encima del 52% y en las ciudades de Bogotá y Medellín fue del 75% y 64%, respectivamente. En general se observa un cambio en la composición de la nómina, pasando de una reducción del gasto en recurso humano administrativo, hacia un incremento del personal que se desempeña en el campo de la educación, salud y en la atención de los programas sociales constitucionales. Igualmente se observa una tendencia en la disminución del gasto por remuneración al trabajo hacia el año 2002.

Gráfico 24



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

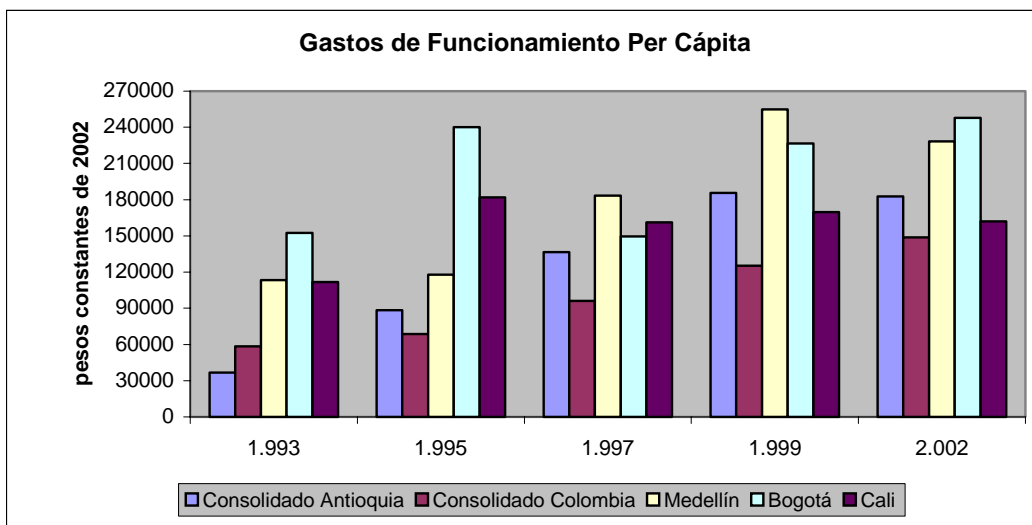
El análisis de los gastos de funcionamiento per cápita hace más evidente el profundo desequilibrio que existe entre los recursos que reciben y el destino del gasto por habitante de los municipios colombianos. Si comparamos la dinámica del ingreso fiscal y el gasto de funcionamiento per cápita, encontramos que existe una relación inversa, mientras los primeros decrecen, los segundos crecen. En efecto, a diciembre de 2002 el gasto de funcionamiento per cápita de los consolidados municipales en estudio equivalía al 68% de su ingreso fiscal per cápita.

Cuadro 2					
PAGOS DE FUNCIONAMIENTO PER CÁPITA MUNICIPIOS COLOMBIANOS					
Pesos Constantes de 2002					
PFpc = Gastos de Funcionamiento / Población					
Municipios	Años				
	1993	1995	1997	1999	2002
Consolidado Antioquia	36.629	88.457	136.494	185.752	182.615
Consolidado Colombia	58.370	68.548	96.084	125.316	148.721
Bogotá	152.421	240.065	149.558	226.562	247.716
Medellín	113.281	77.394	183.311	254.755	228.418
Cali	111.792	181.891	161.294	169.762	161.971

Fuente: Cálculos del autor con cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín y datos censales del Dane

El análisis por categoría nos muestra que los de bajas categorías a pesar de recibir menos ingresos tienen un gasto de funcionamiento per cápita muy similar a los de altas categorías; situación explicada por la alta participación que tienen las transferencias de la nación en los gastos totales de estos municipios. Por consiguiente un alto componente de sus gastos por funcionamiento, se refiere al llamado gasto social.

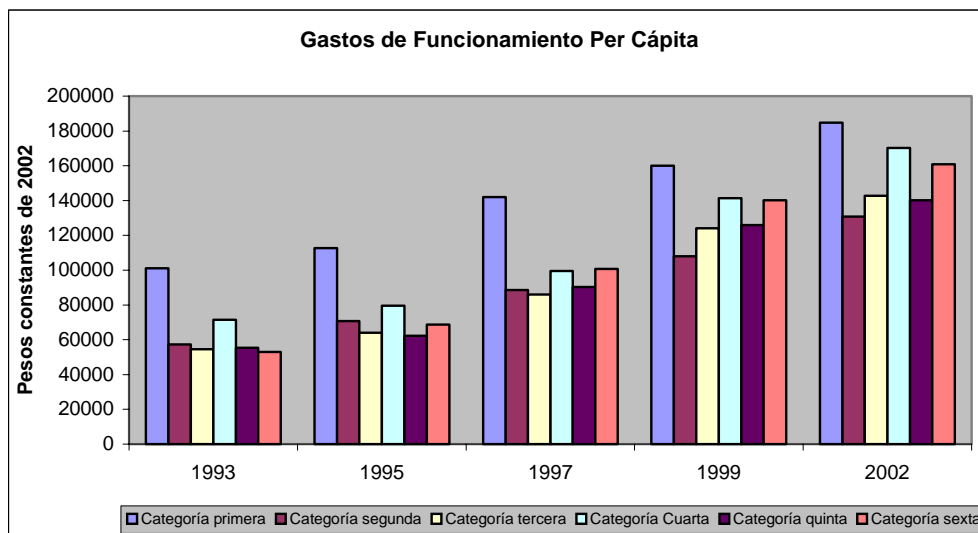
Gráfico 25



Fuente: Cuadro No.2

Esta tendencia disímil en la estructura de gastos de los municipios colombianos que se empezó a instaurar a partir del año de 1995, mediante la cual, ante un menor crecimiento de los ingresos, los gastos en compra de bienes y servicios de consumo y remuneración al trabajo siguieron su ritmo normal de crecimiento, en detrimento de la disminución en la inversión en formación bruta de capital, dio lugar a que el Congreso de la República aprobara la Ley 617 de 2000, para que los gastos de funcionamiento de los municipios crecieran en concordancia con los ingresos corrientes de libre destinación.

Gráfico 26



Fuente: Cálculos del autor con base en cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín y datos censales del Dane.

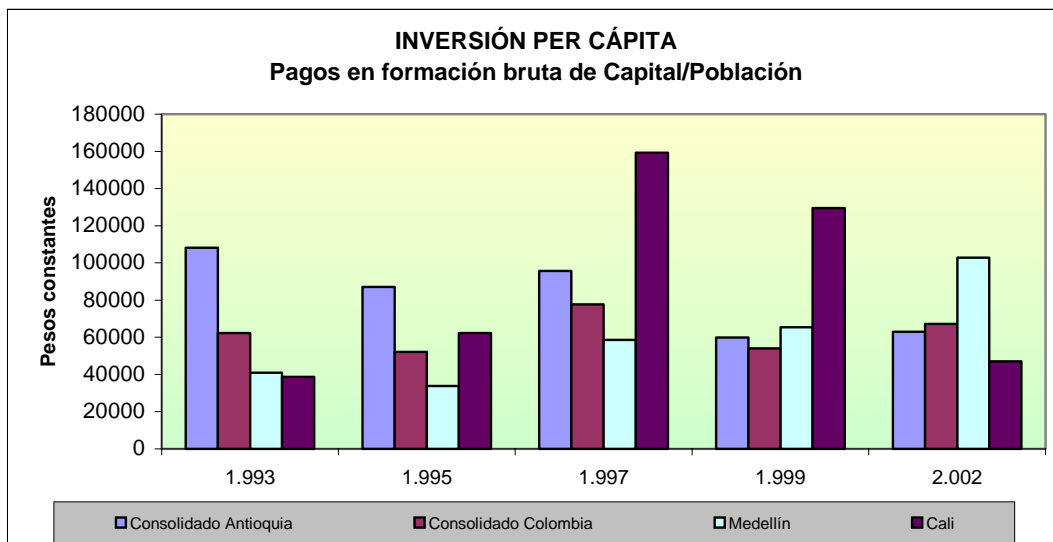
Los gastos de capital tuvieron una participación promedio anual del 33% en los gastos totales del consolidado de municipios de Antioquia, siendo la mayor participación después de los gastos por funcionamiento. La inversión en formación bruta de capital representa el 90% de este rubro y estuvo orientada principalmente a la construcción y mantenimiento de carreteras urbanas y rurales. Al finalizar el 2002, esta correspondió al 32% de la inversión total. El resto de la inversión se realizó con menor intensidad, pero especialmente en el periodo final, en infraestructura educativa, hospitalaria, saneamiento básico, construcción y otros proyectos con fines múltiples

En el consolidado de municipios de Colombia, los gastos de capital también frenaron su ritmo de crecimiento al final del periodo, esta participación pasó del 40% en 1990 al 30% en 2002.

Analizando la inversión per cápita encontramos que esta es coincidente con la mayor inversión que se realizó hasta 1995, en donde los gastos de capital tuvieron participaciones por encima del 35% en los gastos totales.

En el consolidado de municipios antioqueños la inversión per cápita tuvo un crecimiento real negativo del 42% al pasar en pesos constantes, de \$108.158 en 1993 a \$63.046 en el 2002; el consolidado de municipios de Colombia presentó un crecimiento real de 7.78%. Medellín se presentó como un caso excepcional en el cual se mantuvo la inversión en formación bruta de capital y

Gráfico 27



Fuente: Cálculos del autor con base en cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín y datos censales del Dane.

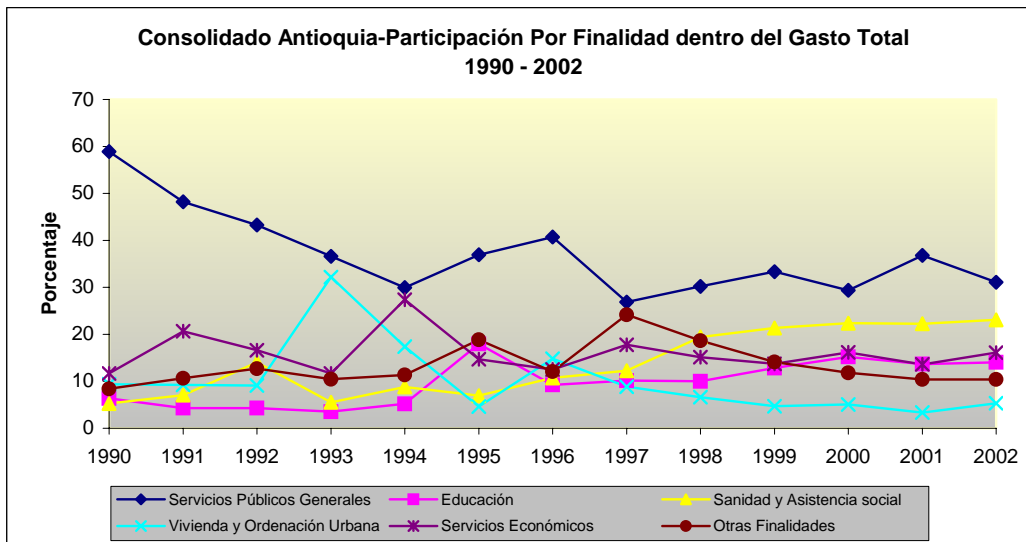
por consiguiente la inversión per cápita creció al pasar de \$41.003 en 1993 a \$102.767 en 2002.

La evolución de la inversión per cápita en los consolidados municipales en estudio es consistente con la caída real del gasto y por consiguiente del gasto de capital, que tuvieron los entes territoriales a partir del año de 1998, fruto de la disminución de los ingresos propios y en mayor cuantía de las transferencias del gobierno central, todo ello relacionado con el escenario de la recesión económica vivida por el país a partir del mencionado año. Igualmente como se ha reiterado en este estudio, por mandato legal, los municipios tuvieron que destinar mayores recursos para los sectores sociales coincidentalmente en el mismo año en que los ingresos reales estaban disminuyendo.

4.2. Finalidad del Gasto

La clasificación por finalidad del gasto muestra la distribución del gasto agrupando los montos de las erogaciones de acuerdo con los propósitos a que están destinados, permitiendo conocer los objetivos inmediatos o a corto plazo de los gastos de los entes territoriales

Gráfico 28



Fuente: Banco de la República - Dirección Finanzas Públicas Medellín

En el consolidado de municipios de Antioquia la finalidad del gasto estuvo orientada principalmente a la cobertura de los llamados servicios públicos generales, esto es, el funcionamiento de la administración pública general y sus oficinas de apoyo en la ejecución de los asuntos gubernativos, orden público, medio ambiente y el control fiscal. La atención de esta finalidad representó en 1990 el 59% de los gastos totales y al terminar el año 2002, su participación descendió al 33%.

La finalidad del gasto en salud estuvo orientada fundamentalmente al pago de salarios y honorarios al personal profesional, técnico y administrativo encargado de atender la prestación del servicio a la comunidad y en menor escala a la construcción y mantenimiento de la red hospitalaria. Su participación dentro del gasto total pasó del 4% en 1990 al 17% en 2002. A partir de 1999 un 70% de los gastos en salud tuvieron como finalidad la atención del régimen subsidiado de salud.

Según datos suministrados por el Servicio Seccional de Salud de Antioquia, en el año 2002 se encuestaron 4.4 millones de personas, equivalentes a una cobertura del 77.7% de la población total del departamento de Antioquia. En

las zonas del Bajo cauca, Magdalena medio, Occidente y Nordeste se presentó una mayor cobertura que en el Valle de Aburrá. En general las personas encuestadas son atendidas a través de los tres primeros niveles del Sisben y por el Régimen subsidiado en Salud.

La finalidad en vivienda y ordenación urbana y rural tuvo una participación promedio anual del 10% sobre los gastos totales, presentando una gran disminución al final de la década. En un alto porcentaje los gastos son administrativos, debido a que la mayoría de municipios carecen de verdaderos programas de vivienda de interés social.

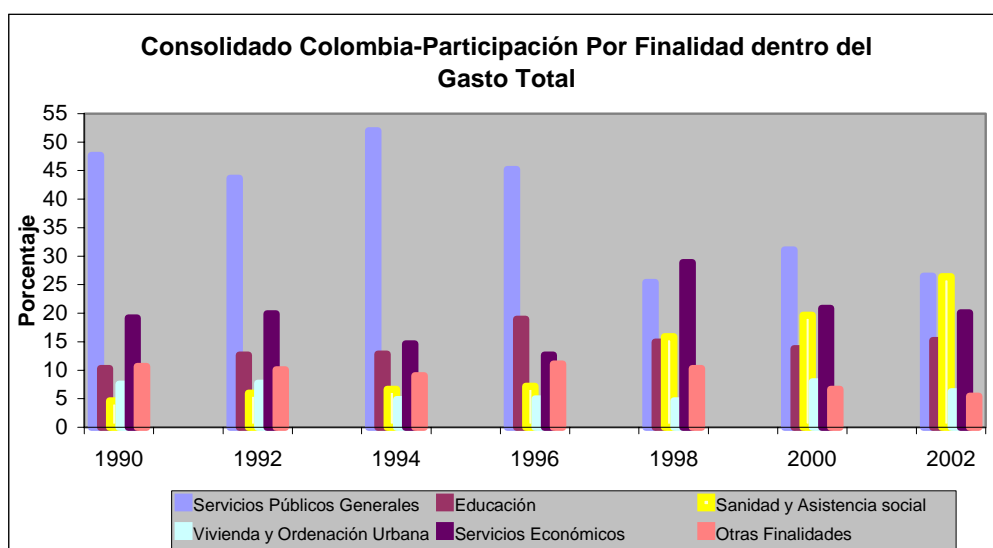
El gasto de otras finalidades corresponde en un 95% al servicio de la deuda pública, la cual tuvo una participación promedio anual sobre los gastos totales del 13%; este compromiso de pago de deuda es superior a los gastos promedios anuales que se realizaron en la década en educación, vivienda, y salud, lo cual pone de manifiesto los efectos que para algunos periodos de la década, tuvo la deuda sobre las finanzas de los municipios.

El gasto ejecutado a través de la finalidad servicios económicos comprende la administración general e investigación en asuntos económicos, comerciales, salariales y agrícolas; igualmente los gastos relacionados con la minería, manufactura, construcción, electricidad, suministro de agua, carreteras urbanas y rurales; el transporte en general y las comunicaciones.

La participación promedio anual de los servicios económicos dentro del gasto total fue de 16%. Contrariamente a lo sucedido con las finalidades comentadas anteriormente, hasta la mitad de la década de los noventa el gasto por esta finalidad tuvo una participación por encima del 20%, cayendo al 16% en el año 2002. Este auge es consistente con un gran crecimiento del gasto en infraestructura física y con la autonomía que tuvieron los entes territoriales para gastar libremente una mayor porción de los ingresos transferidos por el gobierno central, para estos primeros años.

El gasto en educación fue muy bajo en los primeros años de la década; empezando con una participación de 6.4% en 1990 y finalizando el 2002 con una participación del 14% de gasto total y del 27% de los ingresos por transferencias (la ley 60 de 1993 definió que esta participación debía ser del 30%). La participación promedio anual sobre los gastos totales fue de 9,74% para todo el periodo de estudio. Básicamente estos recursos alcanzaron para el mantenimiento de los planteles educativos y pago de docentes, principalmente en la educación primaria que absorbió el 62% del gasto.

Gráfico 29



Fuente: Banco de la República - Dirección Finanzas Públicas Medellín

En el consolidado de municipios colombianos la orientación del gasto es muy similar al consolidado de Antioquia. La finalidad servicios públicos generales tuvo la mayor participación en los gastos totales, su participación pasó del 48% en 1990 al 28% en 2002; salud del 4% al 22% en 2002. Las otras finalidades, que tienen su principal contrapartida en el servicio de la deuda pública tuvieron una participación promedio anual del 9% sobre el gasto total, para todo el periodo de estudio. El gasto en educación pasó de representar el 10% en 1990 a un 15% del gasto total y un 23% de los ingresos por transferencias en 2002

Frente a la cantidad y calidad del gasto en educación existen opiniones encontradas entre diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Según el Departamento Nacional de Planeación, en la década de los noventa los recursos se multiplicaron por 2.6 veces (de \$2.1 billones en 1990 a 5.5 billones en 1999, en pesos constantes de 1999) mientras que en el mismo lapso la población en edad escolar pasó de 10.4 millones de niños entre 5 y 17 años a 11.5 millones (se multiplicó por 1.1 veces). Esto indica que, si bien hacia el futuro serán necesarios y bienvenidos más recursos para educación, la década de los noventa pasará a la historia como el período en que los recursos para el sector crecieron en mayor proporción.

En el año 2001 la educación oficial recibió recursos por \$6 billones, equivalentes a 3.3 puntos del producto interno bruto (PIB), con los cuales se atendieron 7.5 millones de alumnos en todos los establecimientos públicos, mediante el trabajo de cerca de 320 mil educadores. Entonces es claro que el problema no es la falta de recursos financieros, el gobierno central asignaba a los departamentos y distritos el situado fiscal para atender los gastos de la nómina de maestros y unos recursos adicionales (FEC) para cubrir todos los faltantes. A los municipios y distritos asignaba las participaciones municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación para financiar inversiones en calidad y contratación de docentes. El problema es que esta asignación era inequitativa al estar fuertemente ligada a la nómina, en lugar de considerar a la población escolar de cada entidad territorial. En suma, los recursos perseguían al docente y no a los niños.¹⁵

De acuerdo con los datos estadísticos de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), en primaria están ingresando 85 de cada 100 niños en edad escolar; a la secundaria solo 62. Se calculan en 2'300,000 los cupos para lograr la universalización de la educación básica y media, y 4'500.000 para atender a todos los jóvenes entre 18 y 24 años.

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación, Conpes Social, "Distribución del Sistema General de Participaciones – Vigencia 2002, Bogotá, 2002.

Desde 1991, los maestros han aumentado a un ritmo promedio anual de 3,4%; y el ingreso de niños por cohorte de edad aumentó significativamente entre 1993 y 1997, así: de 5 a 6 años 12%; de 7 a 11 años 8%; de 12 a 17 años 12%; de 18 a 24 años 3%.¹⁶

En lo que concierne a la inequidad del gasto familiar para educación, se puede anotar que, el 20 por ciento más pobre que se educa en colegios públicos debe pagar sumas cercanas al 40 por ciento de su gasto total mensual, cuando el promedio nacional es de 4.3%, por ejemplo en útiles y uniformes. Mientras el decil más rico gasta el 12 por ciento, el 20 por ciento más pobre emplea el 53% de sus gastos.¹⁷

La violencia ha creado una realidad de desplazamiento que cubre a 2'200,000 colombianos, de los cuales 1'400,000 son niños en edad escolar y que requieren formas educativas específicas para enfrentar su situación particular, y para las cuales no existen políticas consistentes.

En síntesis las reformas a la educación colombiana planteadas en la ley 115 de 1994, no lograron los objetivos de cobertura y calidad propuestos, de allí las nuevas modificaciones introducidas en la contrarreforma educativa diseñada con la ley 715 de 2001, la cual establece parámetros de racionalización desde el punto vista puramente administrativo, acudiendo a la contratación externa de docentes, dejando en entredicho los procesos pedagógicos. De todas formas habrá que dar un compás de espera para ver los resultados de la reforma.

En términos generales, la finalidad del gasto de los municipios que hacen parte de la muestra de este estudio, estuvo orientada a la atención de los servicios públicos generales, es decir, al funcionamiento de las administraciones municipales. El gasto en los servicios económicos (infraestructura física) fue importante, hasta cuando los municipios tuvieron libertad para gastar con

¹⁶ Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, "Situación de la Educación básica, media y superior en Colombia", Bogotá, 2001.

¹⁷ Le Monde Diplomatique (Edición Colombia), "La mercantilización de la educación", Marco Raúl Mejía J. Pág. 8, Bogotá, agosto de 2003.

mayor autonomía (como se mencionó anteriormente, el artículo 22 de la ley 60 de 1993, permitió esta libertad hasta el año de 1999). Y esta es precisamente la causa por la cual los municipios no destinaron mayores recursos para la cobertura de los llamados sectores sociales (educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico) en estos primeros años de la década.

5. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL

El consolidado de municipios de Antioquia tuvo déficit en 8 de los 12 años del periodo de estudio, pero sin incidir profundamente en la situación fiscal, debido a que su participación dentro de los ingresos y gastos totales fue mínima; caso contrario ocurrió los déficit que se presentaron en los años de 1994 y 1997 por \$17.151 y 20.895 millones equivalentes al 0.03% y 0.02 % del PIB, respectivamente. Los cuales si agravaron el endeudamiento de los entes territoriales para los años subsiguientes.

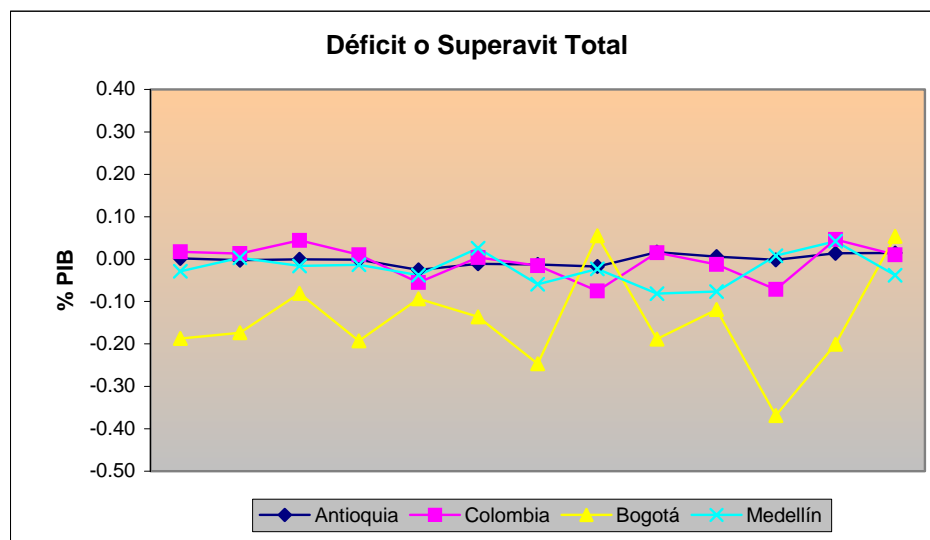
El consolidado de municipios Colombianos a pesar que tuvo déficit en solo 5 años del periodo de estudio, estos tuvieron un impacto mayor sobre las finanzas de los entes territoriales, destacándose los déficit de los años 1994, 1997 y 2000, los cuales ascendieron a \$37.251, \$90.834 y 124.612 millones, equivalentes al 0.07% del PIB.

En el análisis por categorías municipales encontramos que no existe un peso específico de ninguna de ellas en la determinación del déficit o del superávit, lo que muestran los resultados es que algunos municipios independientemente a la categoría a la que pertenecen fueron más impactados por la gran caída de los ingresos en los años ya reseñados y no acomodaron su ritmo de gastos a la nueva realidad de los ingresos.

Los superávit que se presentaron no son significativos y más bien tratan de confirmar la tendencia de un equilibrio fiscal que pretendieron mantener los municipios en estos años; dado que los déficit no fueron generados por incrementos desproporcionados de los gastos, si no por caídas abruptas de los ingresos que no pudieron ser asimiladas inmediatamente por las

administraciones municipales, en parte por negligencia o expectativas de una recuperación rápida de estos en los años siguientes y de otra, por compromisos ya adquiridos en la atención de los sectores sociales.

Gráfico 30



Fuente: Cálculos del autor con base en cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín y el Dane.

Comparando el déficit que se presentó en los consolidados municipales con respecto al resultado fiscal de las dos principales ciudades del país, encontramos que Bogotá tuvo déficit en 11 años del periodo de estudio, destacándose los déficits de los años 1993, 1996 y 2000, los cuales tuvieron participaciones por encima del 12% sobre los ingresos y gastos totales, equivalentes al 0.19%, 0.25% y 0.37% del PIB, respectivamente. Por su parte, el municipio de Medellín presentó déficits bastante elevados en los años de 1998/1999, los cuales participaron con más del 20% de los ingresos y gastos totales, equivalentes al 0.08 del PIB.

En síntesis los déficits en los consolidados municipales se generaron en el momento en que los ingresos totales redujeron su tasa de crecimiento en términos reales. En 1993, estos crecieron a una tasa real del 40% jalonados por una mayor transferencia de recursos del gobierno central, en concordancia con el mandato constitucional que estableció que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación sería del 14% a partir de

1993, estimulando crecimientos de los gastos totales a tasas similares. Cuando los ingresos totales (transferencias) empezaron a mermar su ritmo de crecimiento, los gastos no reaccionaron en igual forma, por las consideraciones ya anotadas, lo cual se tradujo en grandes déficit fiscales entre los años 1994 y 1997 y 2000. Es importante resaltar el esfuerzo de racionalización del gasto efectuado por la mayoría de las administraciones municipales al finalizar el año 2002, en el cual ambos consolidados terminaron con importantes superávits.

6. IMPACTO DE LAS REFORMAS FISCALES

El excesivo endeudamiento de las entidades territoriales, dio lugar a que expidiera la ley 358 de 1997; esta norma reglamentó el artículo 364 de Constitución Política y dictó otras disposiciones en materia de endeudamiento. Estableció límites basados en el flujo de ahorro operacional y en la capacidad de pago a través de indicadores de liquidez y solvencia que clasificaron las entidades territoriales dentro de un sistema de semáforos (Verde: con autonomía de endeudamiento, amarillo: endeudamiento medio, y rojo: endeudamiento crítico).

La capacidad legal de endeudamiento medida a través del indicador tradicional, se define como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar

Cuadro 3

Consolidado Antioquia						
	1995	1996	1997	1998	1999	2002
Ingresos Corrientes	93.229	115.486	123.723	178.740	261.331	338.866
Gastos Corrientes 1/	60.855	96.112	106.857	133.815	180.658	227.356
Ahorro Operacional	32.374	19.374	16.866	44.925	80.673	111.510
Intereses de Deuda	11.384	10.683	27.302	23.529	19.883	10.752
Solvencia =Interes / Ahorro O.	35.16	55.14	161.88	52.37	24.65	9.64
Consolidado Colombia						
Ingresos Corrientes	518580	717.175	870.823	1.047.121	1.426.035	2.161.899
Gastos Corrientes 1/	296.519	475.293	615.078	816.008	1.012.676	1.514.480
Ahorro Operacional	222.061	241.882	255.745	231.113	413.359	647.419
Intereses de Deuda	30.040	36.634	53.810	75.175	79.913	36.149
Solvencia =Interes / Ahorro O.	13.53	15.15	21.04	32.53	19.33	5.58
Medellín						
Ingresos Corrientes	236.440	292.445	419.648	486.390	534.388	767.647
Gastos Corrientes 1/	135.645	205.204	281.623	387.570	426.800	481.248
Ahorro Operacional	100.795	87.241	138.025	98.820	107.588	286.399
Intereses de Deuda	32.900	36.788	32.633	49.096	47.423	85.548
Solvencia =Interes / Ahorro O.	32.64	42.17	23.64	49.68	44.08	29.87
Bogotá						
Ingresos Corrientes	880.621	1.159.218	1.866.220	2.033.645	3.167.250	3.239.439
Gastos Corrientes 1/	674.682	703.178	925.096	1.161.259	1.466.709	2.411.802
Ahorro Operacional	205.939	456.040	941.124	872.386	1.700.541	827.637
Intereses de Deuda	86.709	116.709	137.167	141.599	130.376	173.103
Solvencia =Interes / Ahorro O.	42.10	25.59	14.57	16.23	7.67	20.92

Cifras en millones de pesos

1/ Sumatoria de los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas, de acuerdo con el párrafo único del artículo 2 de la ley 358 de 1997.

Fuente: Cálculos del autor con base en cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Med.

cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. Para que la entidad territorial tenga una adecuada capacidad de endeudamiento debe tener un indicador por debajo del 30%, valores por encima de 30 o 40% significan que la entidad enfrenta una situación de sobreendeudamiento.

El consolidado de municipios Antioqueños presentó indicadores de solvencia por encima del 35% a partir de 1995, con una situación sumamente crítica en el año 1997, en donde tuvo un indicador de 162%, coincidente con el mayor déficit total y endeudamiento en el periodo en estudio. Se destaca una gran disminución del nivel de solvencia a partir del año 1999, fruto de la aplicación de las disposiciones de la ley 358 de 1997.

El consolidado de municipios colombianos tuvo indicadores de solvencia crecientes a partir del año de 1995, pero solamente sobrepasó el semáforo del 30% en el año de 1998, mejorando rigurosamente su capacidad de endeudamiento con la entrada en vigencia de la ley 358, bajando el indicador por debajo del 19% a partir del año 1999.

Medellín tuvo una tendencia de crecimiento crítica de su indicador de solvencia entre los años 1995 y 1999 (por encima del 40%), situación entendible por los grandes déficit y sobreendeudamiento que tuvo en algunos ciclos del periodo de estudio, se rescata igualmente el mejoramiento del indicador al terminar el año 2002.

Bogotá presentó indicadores de solvencia por encima del 40% hasta el año de 1995, a partir de este año su capacidad de endeudamiento mejoró ostensiblemente, manteniéndose dentro de los parámetros de la ley 358.

La ley 617 de 2000 dictó normas para el fortalecimiento de la descentralización y racionalización del gasto público a través de límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. Estos límites, varían entre 50 y 80% de los ingresos corrientes de libre destinación, siendo más estrictos para las entidades de más alta categoría (mayor número de habitantes y mayores ingresos). La obtención de esos límites se planea para el año 2004 a través de un régimen de transición en el que sobrepasarlos es causal de pérdida de la categoría.

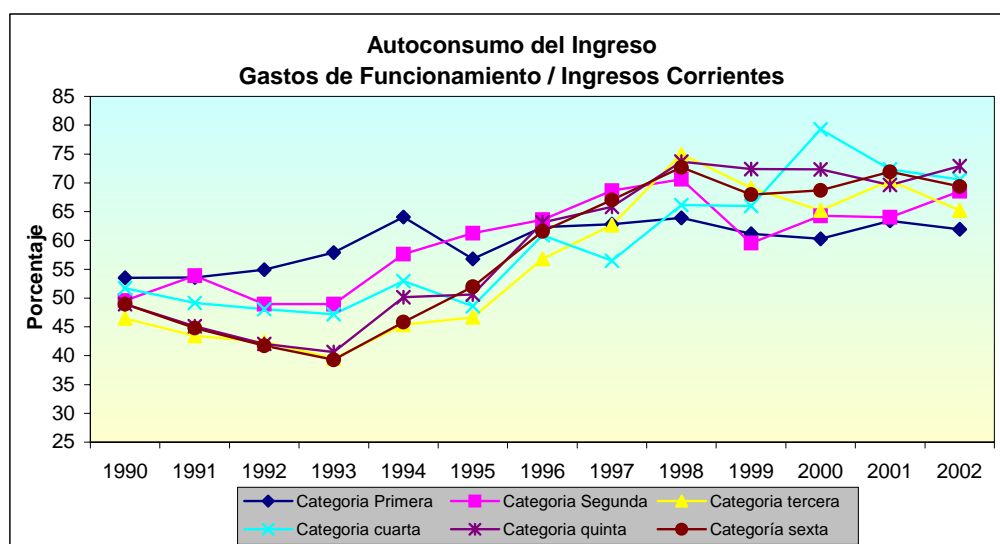
Una aproximación al cumplimiento de la ley 617 de 2002 por parte de los municipios, se puede hacer a partir del indicador del autoconsumo del ingreso.¹⁸ Analizando el comportamiento de los municipios por categorías, encontramos que todas tienen la misma tendencia de crecimiento, pasando de indicadores muy bajos en el año 1990 (entre 46 y 53%) a unos bastante altos en el año de 1998 (entre 64 y 74%), que es precisamente la justificación a la implementación de la ley, para frenar el ritmo de crecimiento de los gastos de

¹⁸ La Ley 617 de 2000 se refiere a la participación de los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación. El cálculo que se realizó a partir de este indicador, tiene en cuenta en los ingresos corrientes, las transferencias nacionales; y en los gastos de funcionamiento, el gasto social Constitucional.

funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación, situación que empieza a mostrar una evolución diferente a partir del año 2002.

En general las diversas categorías municipales se encuentran dentro del límite impuesto por el periodo de transición de la ley 617 de 2000, dejando en evidencia las bondades propuestas por la norma en aras de la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos. No obstante, algunos municipios se encuentran por encima del límite legal.

Gráfico 30



Fuente: Cálculos del autor con base en la Ley 617 de 2000 y cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

Según el Ministerio de Hacienda un total de 342 municipios solicitaron acceder a las garantías de la Nación en el marco de los artículos 61, 62, y 63 de la ley 617/00, la cual estableció que las entidades que podían acceder a las garantías de la Nación debían cumplir con los requisitos contemplados en dicha norma (estar en instancia crítica de endeudamiento, no tener recursos susceptibles de ser orientados para financiar el ajuste y comprometerse a implementar un programa integral de ajuste fiscal) a más tardar el 30 de junio de 2001.

Igualmente como complemento al proceso de reestructuración de deuda bancaria, la ley permite a la nación avalar hasta el 100% de los créditos de

saneamiento fiscal, destinados al pago de indemnizaciones, salarios y prestaciones sociales del personal desvinculado en desarrollo de procesos de reestructuración realizados por los entes territoriales para cumplir con dichos límites. A marzo de 2002, la Nación avaló la contratación de créditos de saneamiento fiscal por \$351.703 millones.

Las leyes 550/99 y 633/00 también ayudaron a los municipios a reestructurar sus pasivos corrientes y al prepago de deudas mediante los recursos ahorrados en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).

El acto legislativo 01 de 2001 modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, con el objeto de consolidar el saneamiento fiscal, al desligar a los entes territoriales de los nuevos tributos que obtenga el gobierno central. El diseño constitucional de 1991 hacía depender las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la nación, los cuales exhibieron inestabilidad durante los noventa derivada de las fluctuaciones propias de la actividad económica, lo que generó gran volatilidad a los recursos transferidos a los municipios. Para el periodo 2002 – 2008 la reforma constitucional garantizará un crecimiento estable de los recursos transferidos a las regiones, partiendo de una base fija de 10,9 billones, los cuales crecerán a la inflación causada mas 2% en los primeros cuatro años y 2,5% en los restantes tres años.

La ley 715 de 2001 desarrolló el mandato del acto legislativo 01 y derogó todo el régimen de competencias y recursos de la ley 60 de 1993, creando un nuevo sistema general de participaciones (SGP), el cual quedó conformado por las participaciones en salud, educación y propósito general.

De haberse mantenido el sistema de transferencias de la Constitución Política de 1991, las entidades territoriales para la vigencia de 2002 recibirían 10,9 billones, con el acto legislativo 01 de 2001 el monto transferido asciende a 12 billones. Es decir por disposición constitucional las entidades territoriales

cuentan con 1,1 billones adicionales para atender las competencias en salud, educación, agua potable y demás sectores sociales.¹⁹

7. CONCLUSIONES

▴ La evolución de los Ingresos de los municipios Colombianos agrupados en este estudio se caracterizó por grandes sobresaltos a lo largo de la década de los noventa, originado por las fluctuaciones propias de la actividad económica. A pesar de ello, el crecimiento promedio real anual de los ingresos de los consolidados de Antioquia y Colombia, fue de 9% y 12%, respectivamente, destacándose una tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios a partir de 1992, lo que desvirtúa la hipótesis de pereza fiscal, pues los impuestos locales continuaron creciendo aún con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 que determinó una mayor participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación a partir de 1993.

▴ Las variaciones de los ingresos totales de los consolidados municipales, estuvieron mas ligadas a las fluctuaciones de los ingresos por transferencias que de los tributarios. En efecto, como el diseño constitucional de 1991 hacía depender las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la nación, los cuales exhibieron inestabilidad durante los noventa, los recursos transferidos a los municipios estuvieron sometidos durante esa década a una gran volatilidad, lo cual les generó profundos desequilibrios fiscales, dada su alta dependencia de las transferencias nacionales.

▴ La alta dependencia no es equivalente a una mayor participación en el reparto de las transferencias constitucionales. Como se mencionó en el estudio, existe una profunda inequidad en la formula de asignación de los recursos. Los municipios que hacen parte de los consolidados cotejados en

¹⁹ Departamento Nacional de Planeación, “ Sistema General de Participación, Conpes Social, Bogotá, 2002.

este trabajo, todavía no tienen una participación justa en el reparto de dichas transferencias, en concordancia con el número de habitantes y el porcentaje que estos representan en la población total del país. Aspecto que ha sido ignorado por quienes consideran que los recursos recibidos por los municipios son suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus pobladores y que por el contrario estos deben ser recortados para aliviar el déficit del gobierno central.

▸ La pendiente de crecimiento de los gastos totales de los consolidados municipales estuvo ajustada al ritmo de crecimiento de los ingresos, especialmente de las transferencias del gobierno central. Como se mencionó, estas se caracterizaron por una gran volatilidad en la década de los noventa. Esta volatilidad se transmitió a los recursos con que cuentan los municipios para financiar sus gastos en educación, salud y demás sectores de inversión social; de allí los desequilibrios fiscales que se presentaron en algunos años del periodo de estudio.

▸ Los gastos por funcionamiento en los consolidados municipales tuvieron participaciones sobre los gastos totales por encima del 50% para todo el periodo de estudio, explicada para los primeros años, por un mayor gasto administrativo improductivo; tendencia que fue cambiando después de 1994, debido al mandato constitucional que obligó a los municipios a gastar un mayor porcentaje de las transferencias nacionales en los llamados sectores sociales.

▸ En general los municipios agrupados en las categorías bajas presentaron un mayor crecimiento de los gastos por funcionamiento, situación explicada por la alta cobertura que tienen las transferencias de la nación en los gastos totales de estos municipios. Por consiguiente, un alto componente de sus gastos de funcionamiento, se refiere al llamado gasto social constitucional.

▸ En términos generales, la finalidad del gasto de los municipios que hacen parte de la muestra de este estudio, estuvo orientada a la atención de los servicios públicos generales, es decir, al funcionamiento de las administraciones municipales. El gasto en los servicios económicos

(infraestructura física) fue importante, hasta cuando los municipios tuvieron libertad para gastar con mayor autonomía (como se mencionó anteriormente, el artículo 22 de la ley 60 de 1993, permitió esta libertad hasta el año de 1999). Y esta es precisamente la causa por la cual los municipios no destinaron mayores recursos para la cobertura de los llamados sectores sociales (educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico) en estos primeros años de la década.

♣ Los déficit que tuvieron los municipios no fueron generados por incrementos desproporcionados de los gastos, se explican, por caídas abruptas de los ingresos que no pudieron ser asimiladas inmediatamente por las administraciones municipales. En parte, por expectativas de una recuperación rápida de los ingresos en los años siguientes, y de otra, por compromisos ya adquiridos en la atención de los sectores sociales.

♣ Las medidas de saneamiento fiscal desarrolladas por el Ministerio de Hacienda y el Congreso de la República para aliviar la crisis estructural de las finanzas territoriales, empiezan a mostrar algunos resultados en el propósito de asegurar la viabilidad financiera de las entidades territoriales. La mayoría de las administraciones municipales que se analizaron en este estudio, han realizado importantes ajustes fiscales para cumplir con las medidas decretadas. Analizando los principales indicadores fiscales a diciembre de 2002, encontramos, mejoramiento en los perfiles de deuda pública, consolidación de superávit total, y disminución de los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación. No obstante, algunos municipios no han tenido la disciplina fiscal requerida o tienen otro tipo de dificultades que ha impedido que se realicen los ajustes y persistan los riesgos financieros.

8. BIBLIOGRAFÍA

Alesina Alberto, Alberto Carrasquilla y Juan J. Echavarría, "Descentralización en Colombia" // en Reformas institucionales en Colombia, Fedesarrollo, Alfaomega, Bogotá, 2002.

Banco de la República, "Indicadores del sector público no financiero" 1987-1995- Consolidados, Bogotá, 1996.

Banco de la República, "Base de datos sobre finanzas públicas", 1990-2002, Medellín.

Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo B. "Situación de la educación, básica, media y superior en Colombia", Bogotá, 2001.

Clavijo, Sergio, "Política fiscal y Estado en Colombia", Banco de la República, Universidad de los Andes, Bogotá, 1996.

Congreso de la República, Ley 617 de 2000. "Por la cual se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto público nacional", Bogotá 2000.

Congreso de la República, Ley 715 de 2001, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias" Bogotá, 2001.

Departamento Nacional de Planeación, "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década", Tomos I, II y III. Bogotá, 2002.

Departamento Nacional de Planeación, Conpes Social, "Distribución del Sistema de Participaciones- Vigencia 2002", Bogotá, 2002.

Departamento Nacional de Planeación, ¿Se consolidó la Sostenibilidad Fiscal de los Municipios Colombianos durante los años noventa?, Bogotá, 2001.

El Trimestre Económico, “Financiación y Autonomía Financiera de los Gobiernos regionales y Locales”, No. 270, junio, 2001.

FEDESARROLLO (Editor), Misión de Ingreso Público (Informe), Consejo Directivo, Bogotá, 2002.

Iregui, Ana María, Jorge Ramos y Luz A. Saavedra, “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, Borradores de economía, No.175, Banco de la República, Bogotá, 2001.

Le Monde Diplomatique (Edición Colombia), “Educación Pública: el nuevo negocio”, Bogotá, Agosto de 2003.

Misión del Ingresos Público (Informe Final), “Diagnostico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia”, Consultor: Jairo Núñez Méndez, Bogotá, agosto, 2001.

Oates, Wallace, “Federalismo Fiscal”, Instituto de estudios de Administración local, Madrid, 1977.

Sánchez, Fabio, “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia”, Archivos de economía, No.160, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, noviembre de 2001.

Talvi, Ernesto, Vegh Carlos, ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal?, “Nuevos indicadores de sostenibilidad fiscal, Washington, Bid, 2000.

Wiesner Duran, Eduardo, “La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia”, Bogotá: DNP-ANIF, 1995.

9. ANEXOS

Anexo 1. NOTA METODOLÓGICA

La información estadística para la elaboración del presente trabajo de investigación se extractó de la base de datos del Departamento de finanzas públicas de Medellín, a partir de la situación fiscal y finalidad del gasto de una muestra consolidada de municipios del departamento de Antioquia, cotejada con otra de municipios no capitales del resto del país, y se hacen comparaciones con la evolución de algunos indicadores fiscales de las ciudades de Bogotá y Medellín. Estos indicadores se construyen por trimestre acumulado y son el resultado de la recolección física de las ejecuciones presupuestales en los respectivos Municipios, la cual es codificada y revisada en las oficinas de estudios económicos del Banco de la República en todo el país; y tiene como centro de acopio la Dirección de finanzas públicas de la ciudad de Medellín.

La metodología empleada para el procesamiento de la información tiene como fuente la ejecución presupuestal, tomando como ingresos los recaudos efectivos y como gastos, los giros más compromisos pendientes de pago de la vigencia en curso. El resultado final del proceso es un reporte que contiene la situación fiscal del municipio (la cual refleja los ingresos totales, gastos totales y el déficit o superávit); y una plantilla por finalidad del gasto que tiene como objetivo, conocer el destino del gasto del respectivo municipio.

El balance fiscal para conocer el déficit o superávit total, se calcula por encima de la línea, es decir, no tiene en cuenta en los ingresos, los recursos del balance y del crédito y en los gastos, la amortización de la deuda pública y la variación de depósitos.

En la actualidad existe cierto grado de dificultad para calcular algunos indicadores que miden la gestión económica y financiera de los municipios, debido a que el artículo 21 de la ley 60 de 1993 en cumplimiento del mandato del artículo 357 de la Constitución Política, definió que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se destinará para atender los

gastos de inversión social en las actividades de educación, salud, vivienda, servicios de agua potable y saneamiento básico, y otras para la cobertura de necesidades básicas insatisfechas de la población (modificados posteriormente por el acto legislativo 01 y el artículo 4 de la ley 715 de 2001).

El esquema metodológico de consolidación de las variables económicas (reporte de la situación fiscal municipal) que elabora el Departamento de finanzas públicas de Medellín, agrupa en el rubro “gastos de funcionamiento” todos los salarios, prestaciones sociales, dotación, mantenimiento, reparación, subsidios y gastos generales, que registran las ejecuciones presupuestales suministradas por los municipios; incluidos los del gasto administrativo y los del llamado gasto social constitucional. Por tanto, esta situación no le permite al investigador tener datos precisos del gasto puro del ejercicio administrativo y del gasto social. Y el cálculo de algunos indicadores para medir el impacto de las medidas de saneamiento fiscal en la situación financiera de los municipios (verbigracia ley 617 de 2000), exigen separar los gastos de funcionamiento propiamente administrativos de los gastos de inversión social. Por esta razón, en la interpretación del resultado final de algunos indicadores que se hacen en el presente trabajo, se debe tener en cuenta la anterior observación metodológica.

ANEXO 2

SITUACIÓN FISCAL GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES DEPARTAMENTO DE ANTOQUIA													Millones de pesos
VARIABLES ECONÓMICAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INGRESOS TOTALES	19.716,1	28.139,5	38.692,4	67.180,5	89.553,3	105.835,0	148.722,3	178.171,5	230.345,9	267.517,1	274.680,6	289.515,4	342.377,1
A. INGRESOS CORRIENTES	18.992,2	27.635,9	37.832,0	57.718,0	70.992,4	93.229,1	115.485,6	123.723,2	178.739,5	261.330,7	271.895,2	287.558,5	338.865,5
A.1. Ingresos tributarios	8.251,1	11.506,5	15.749,3	24.819,7	31.115,8	40.869,8	51.566,8	65.393,8	82.901,3	97.435,1	118.777,6	114.860,0	132.521,9
A.2. Ingresos no tributarios	3.975,5	5.413,6	6.527,1	9.801,2	12.868,0	18.468,1	25.242,9	22.538,8	24.754,5	28.679,4	21.416,3	28.290,5	24.925,4
A.3. Ingresos por transferencias	6.765,6	10.715,8	15.555,6	23.097,0	27.008,5	33.891,2	38.675,9	35.790,6	71.083,6	135.216,3	131.701,3	144.408,0	181.418,3
GASTOS TOTALES	19.185,1	28.656,1	38.935,9	67.846,1	106.851,6	114.978,9	161.641,5	202.137,9	210.389,7	262.125,9	283.631,0	269.145,5	320.182,5
B. GASTOS CORRIENTES	11.841,1	17.723,1	23.712,3	35.887,8	50.835,4	72.689,3	106.794,5	134.158,3	157.344,2	200.540,8	211.999,6	227.755,4	238.109,1
B.1. Funcionamiento	10.098,8	14.893,6	20.405,1	29.440,3	41.635,3	57.092,6	87.946,2	93.393,3	127.656,2	169.134,9	182.586,4	203.713,5	221.492,4
B.2. Int. y Com. de deuda pública	603,6	938,7	1.587,0	3.059,6	6.146,6	11.834,4	10.682,8	27.301,5	23.529,3	19.883,0	17.144,2	12.386,9	10.752,4
B.3. Gastos por transferencias	1.138,7	1.890,8	1.720,2	3.387,8	3.053,4	3.762,4	8.165,6	13.463,5	6.158,6	11.522,9	12.268,9	11.654,9	5.864,3
D. INGRESOS DE CAPITAL	723,9	503,6	860,3	9.462,5	18.560,9	12.605,8	33.236,7	54.448,2	51.606,4	6.186,4	2.785,4	1.956,9	3.511,6
E. GASTOS DE CAPITAL	7.344,0	10.932,9	15.223,6	31.958,3	56.016,2	42.289,5	54.847,0	67.979,6	53.045,5	61.585,0	71.631,4	41.390,0	82.073,5
F. PRÉSTAMO NETO	143,3	313,3	-61,8	-17,5	-147,6	365,5	-228,6	-3.071,0	-3.749,5	-3.498,0	-5.711,6	-5.975,4	-6.902,2
G. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	387,7	-829,9	-181,7	-648,1	-17.150,7	-9.509,4	-12.690,7	-20.895,4	23.705,6	8.889,3	-3.238,8	26.345,5	29.096,8
H. FINANCIAMIENTO	-387,7	829,9	181,7	648,1	17.150,7	9.509,4	12.690,7	20.895,4	-23.705,6	-8.889,3	3.238,8	-26.345,5	-29.096,8
H.2. Interno													
Dembolsos	3.003,9	5.890,5	8.453,4	16.137,9	29.746,1	34.628,5	32.705,5	77.424,1	31.856,7	30.160,7	33.430,9	29.644,9	51.649,0
Amortizaciones	1.879,3	3.537,5	4.613,1	11.631,5	23.246,7	22.458,7	23.202,3	49.158,6	12.903,1	10.768,1	15.352,3	13.606,0	27.358,4
	1.124,6	2.352,9	3.840,2	4.506,4	6.499,4	12.169,9	9.503,2	28.265,5	18.953,5	19.392,6	18.078,6	16.038,9	24.290,6

Notas: Incluye una muestra de 30 Municipios, excepto Medellín

ANEXO 3

GASTO SEGÚN FINALIDAD GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES ANTIOQUIA													Millones de pesos
FINALIDADES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Servicios Públicos Generales	12.113,9	15.157,4	18.544,6	26.613,8	33.974,6	47.096,3	69.706,4	61.990,3	69.297,0	94.187,2	88.761,3	104.925,2	107.202,9
Educación	1.307,1	1.347,9	1.843,2	2.578,8	5.878,4	22.938,9	15.773,8	23.347,6	22.894,1	36.203,6	45.906,2	38.851,9	48.310,3
Sanidad	2,9	16,9	16,2	253,2	5.458,3	4.627,9	11.740,1	16.322,1	33.179,9	44.903,8	50.469,7	47.190,1	59.707,1
Seguridad, Asistencia y Bienestar Social	48,1	139,4	53,2	1.406,5	290,3	1.097,0	1.092,4	2.992,3	3.866,5	5.258,7	4.082,0	5.015,8	5.557,4
Vivienda y Ordenación Urbana y Rural	1.926,6	2.896,4	3.906,7	23.395,6	19.750,4	5.889,5	25.400,5	20.411,1	15.115,2	13.159,1	15.297,1	9.461,2	18.258,3
Otros Servicios Sociales y Comunitarios	1.025,8	2.057,2	5.938,9	2.364,4	4.228,7	3.118,8	5.519,1	8.875,8	7.588,6	10.059,9	13.102,9	11.258,0	14.417,3
Servicios Económicos	2.400,1	6.482,0	7.103,6	8.505,4	31.043,4	18.772,3	21.365,8	40.964,7	34.749,9	38.769,4	48.884,0	38.772,2	55.589,6
Otras Finalidades	1.728,3	3.337,1	5.430,6	7.620,9	12.889,3	24.093,5	20.586,6	55.790,3	42.843,1	39.875,6	35.567,3	29.672,8	35.768,0
TOTAL	20.552,8	31.434,3	42.837,1	72.738,7	113.513,4	127.634,2	171.184,6	230.694,1	229.534,3	282.417,4	302.070,6	285.147,4	344.810,8

ANEXO 4

SITUACIÓN FISCAL													
CONSOLIDADO DE MUNICIPIOS DE COLOMBIA													
Millones de pe													
VARIABLES ECONÓMICAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INGRESOS TOTALES	90.190,1	137.079,7	200.716,5	311.428,7	389.669,4	546.975,1	816.896,2	1.040.727,4	1.187.787,3	1.506.574,0	1.603.078,3	1.855.860,5	2.231.700
A. INGRESOS CORRIENTES	88.716,4	134.044,2	194.750,9	302.082,0	378.116,8	518.579,8	717.175,4	870.823,0	1.047.121,3	1.426.035,4	1.544.003,0	1.776.635,5	2.132.175
A.1. Ingresos tributarios	21.043,3	30.534,6	39.359,9	59.756,0	82.082,7	113.597,1	149.821,0	184.272,6	259.830,4	357.199,2	391.464,0	439.093,9	461.288
A.2. Ingresos no tributarios	8.528,7	11.465,1	14.850,0	21.778,0	30.246,4	48.705,6	81.621,7	103.029,8	103.227,5	108.249,0	111.671,7	116.627,8	164.855
A.3. Ingresos por transferencias	59.144,5	92.044,4	140.541,0	220.547,9	265.787,7	356.277,1	485.732,8	583.520,6	684.063,2	960.587,3	1.040.867,4	1.220.913,8	1.506.032
GASTOS	86.081,4	132.885,6	183.543,5	306.243,5	427.060,5	543.897,1	833.206,5	1.136.803,7	1.167.826,2	1.526.314,1	1.734.634,4	1.769.755,7	2.213.231
B. GASTOS CORRIENTES	52.017,7	75.131,1	101.757,1	152.797,8	222.431,4	326.558,5	511.926,7	668.888,0	891.183,2	1.092.588,4	1.149.988,1	1.325.004,0	1.529.891
B.1. Funcionamiento	43.390,3	63.087,8	86.283,3	133.163,7	193.259,5	266.292,9	423.197,8	549.867,1	737.547,6	944.025,7	1.032.510,7	1.201.696,9	1.450.551
B.2. Int. y Com de deuda pública	2.785,7	4.487,3	6.802,8	8.567,0	14.456,0	30.039,5	36.633,7	53.809,7	75.175,4	79.912,5	49.727,4	48.367,4	35.151
B.3. Gastos por transferencias	5.841,7	7.556,0	8.671,1	11.067,1	14.715,8	30.226,2	52.095,2	65.211,2	78.460,2	68.650,2	67.750,0	74.939,6	44.188
D. INGRESOS DE CAPITAL	1.473,7	3.035,6	5.965,6	9.346,8	11.552,6	28.395,4	99.720,7	169.904,5	140.666,1	80.538,6	59.075,3	79.225,0	99.521
E. GASTOS DE CAPITAL	34.063,7	57.754,6	81.786,4	153.445,7	204.629,1	217.338,6	321.279,8	467.915,7	276.643,0	433.725,7	584.646,3	444.751,7	683.341
F. PRÉSTAMO NETO	5,2	127,2	-469,4	-56,6	-139,6	-506,3	-993,7	-5.242,2	-1.680,6	-592,3	-6.944,4	-1.706,7	-101
G. DÉFICIT O SUPERAVIT TOTAL	4.103,5	4.066,8	17.642,4	5.241,8	-37.251,4	3.584,4	-15.316,7	-90.834,1	21.641,7	-19.147,8	-124.611,7	87.814,6	18.561
H. FINANCIAMIENTO	-4.103,5	-4.066,8	-17.642,4	-5.241,8	37.251,4	-3.584,4	15.316,7	90.834,1	-21.641,7	19.147,8	124.611,7	-87.814,6	-18.561
H.2. Interno	12.255,9	17.950,1	30.381,8	55.072,3	90.430,7	111.880,6	147.015,3	160.159,0	93.096,6	87.542,8	112.764,5	104.132,3	141.161
Desembolsos	6.342,8	10.259,2	18.153,2	38.655,0	65.055,5	61.758,5	94.873,4	112.126,2	46.015,0	27.994,8	48.387,2	21.709,9	57.368
Amortizaciones	5.913,1	7.690,9	12.228,6	16.417,3	25.375,2	50.122,1	52.141,9	48.032,7	47.081,5	59.547,9	64.377,4	82.422,3	83.793

Nota: Incluye una muestra de 260 Municipios no capitales

ANEXO 5

GASTO SEGÚN FINALIDAD													
CONSOLIDADO MUNICIPAL													
Millones de pesos													
FINALIDADES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES	43.898,3	63.934,4	85.655,2	133.329,8	235.522,5	271.389,4	400.301,9	300.515,4	307.938,8	539.248,4	559.487,6	416.913,7	610.568,2
EDUCACIÓN	9.460,1	12.030,3	24.810,9	45.297,6	58.034,7	94.332,1	116.568,4	192.541,6	181.612,0	239.271,5	248.378,5	268.877,6	346.781,0
SANIDAD	1.288,9	2.043,2	3.671,3	8.550,5	15.851,3	22.951,3	33.378,6	100.710,0	138.968,7	240.274,4	257.130,2	347.276,6	505.455,6
SEGURIDAD, ASISTENCIA Y BIENESTAR SOCIAL	872,9	1.659,8	1.769,0	5.700,3	5.398,4	8.965,7	14.968,8	24.571,8	16.867,5	15.559,3	20.216,1	20.209,2	25.645,4
VIVIENDA Y ORDENACIÓN URBANA Y RURAL	6.960,2	11.955,4	15.074,1	30.292,0	22.109,2	22.368,3	43.938,7	97.943,7	56.524,9	89.497,9	143.410,8	89.832,3	143.371,4
OTROS SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS	2.111,0	5.062,2	6.300,3	9.329,7	8.775,6	9.020,5	14.969,8	54.307,7	36.800,4	52.402,2	76.044,1	54.675,8	76.675,1
SERVICIOS ECONÓMICOS	17.644,3	31.506,3	39.084,5	62.502,9	66.196,2	78.508,5	112.150,2	303.993,7	350.410,7	265.372,5	375.299,8	321.918,2	462.383,1
OTRAS FINALIDADES	9.837,7	12.646,5	19.788,8	28.030,8	40.979,7	86.881,4	98.167,2	109.054,9	124.781,4	142.694,4	119.532,0	130.509,7	128.114,6
TOTAL	92.073,5	140.838,0	196.156,7	323.033,5	452.867,5	594.417,2	886.461,6	1.183.638,9	1.213.904,3	1.584.320,5	1.799.499,1	1.650.213,0	2.298.994,3

ANEXO 6

SITUACIÓN FISCAL													
GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES													
SANTA FE DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL													
VARIABLES ECONÓMICAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INGRESOS	135.361,5	180.408,4	266.312,8	338.509,5	635.768,2	880.620,5	1.176.817,8	1.887.018,8	2.058.640,4	3.173.973,5	2.592.930,8	2.644.456,2	3.252.258,9
A. INGRESOS CORRIENTES	135.361,5	180.408,4	266.312,8	338.509,5	635.768,2	880.620,5	1.159.218,2	1.866.219,9	2.033.645,3	3.167.250,2	2.587.181,3	2.638.088,3	3.239.439,1
A.1. Ingresos tributarios	80.534,6	111.860,6	159.812,1	208.732,9	414.671,8	508.384,8	684.970,5	933.589,3	1.145.288,3	1.218.867,7	1.311.252,0	1.385.305,6	1.613.641,7
A.2. Ingresos no tributarios	3.375,2	6.898,8	9.147,9	14.525,5	32.135,0	70.051,9	164.178,3	446.675,0	205.207,3	226.641,6	231.180,1	73.730,9	93.113,7
A.3. Ingresos por transferencias	51.451,7	61.649,1	97.352,8	115.251,1	188.961,3	302.183,7	310.069,4	485.955,7	683.149,6	1.721.740,9	1.044.749,1	1.179.051,8	1.532.683,7
GASTOS	180.280,2	234.335,6	298.183,6	439.240,6	698.621,0	995.560,5	1.424.854,2	1.820.221,5	2.323.540,6	3.354.382,7	3.237.453,2	3.021.030,6	3.144.229,7
B. GASTOS CORRIENTES	122.034,1	170.633,6	226.863,7	296.906,3	509.768,9	761.389,6	819.886,6	1.062.262,6	1.302.858,2	1.597.084,3	1.810.897,4	2.005.758,0	2.584.904,6
B.1. Funcionamiento	94.568,4	121.934,6	171.630,1	225.156,7	358.655,3	596.388,5	558.717,7	557.979,8	824.980,9	1.135.325,5	1.250.554,8	1.539.760,6	1.662.732,1
B.2. Int. y Com. de deuda pública	12.474,3	23.219,4	27.303,9	34.706,8	52.602,6	86.708,6	116.709,0	137.166,5	141.599,0	130.375,8	124.684,1	166.625,6	173.102,7
B.3. Gastos por transferencias	14.991,4	25.479,7	27.929,6	37.042,7	98.511,0	78.292,6	144.460,0	367.116,3	336.278,3	331.383,0	435.658,5	299.371,9	749.069,8
D. INGRESOS DE CAPITAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17.599,5	20.798,9	24.995,1	6.723,4	5.749,5	6.367,9	12.819,8
E. GASTOS DE CAPITAL	58.246,1	63.702,0	71.320,0	142.334,3	188.852,2	234.170,9	604.967,6	757.958,9	1.020.682,4	1.757.298,4	1.426.555,8	1.015.272,6	559.325,0
F. PRÉSTAMO NETO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	475,0	-262,6	0,0
G. DÉFICIT O SUPERÁVIT	-44.918,7	-53.927,2	-31.870,8	-100.731,0	-62.852,9	-114.940,0	-248.036,5	66.797,3	-264.900,2	-180.409,2	-644.997,5	-376.311,7	108.029,2
H. FINANCIAMIENTO	10.496,3	21.829,6	10.252,9	50.269,6	66.838,9	142.307,3	-68.884,0	29.828,7	224.841,8	-53.468,3	-153.633,3	-68.261,5	-193.032,0
H.1. Externo	4.587,4	9.726,3	2.263,0	1.209,9	-10.369,3	-10.959,4	-11.032,1	-12.544,7	-15.445,5	-16.713,1	-135.015,0	-134.633,3	-173.605,8
Desembolsos	6.650,1	9.726,3	2.263,0	1.209,9	0,0	0,0	1.543,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortizaciones	2.062,7	0,0	0,0	0,0	10.369,3	10.959,4	12.575,6	12.544,7	15.445,5	16.713,1	135.015,0	134.633,3	173.605,8
H.2. Interno	12.559,0	21.829,6	10.252,9	50.269,6	77.208,2	153.266,6	-56.308,3	42.373,4	240.287,2	-36.755,2	-18.143,3	66.109,2	-19.426,3
Desembolsos	20.585,3	32.925,5	29.761,2	68.684,9	92.025,3	187.000,2	3.009,8	71.424,1	257.127,7	945,8	0,0	100.172,6	31.806,7
Amortizaciones	8.026,3	11.096,0	19.508,3	18.415,2	14.817,1	33.733,5	59.318,2	29.050,7	16.840,4	37.701,1	18.143,3	34.063,4	51.233,0

ANEXO 7

SITUACIÓN FISCAL													
GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES													
MEDELLÍN													
VARIABLES ECONÓMICAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INGRESOS	43.564,8	57.482,2	73.797,9	102.632,1	167.493,9	237.907,1	298.593,8	428.473,5	493.056,4	535.176,5	576.469,8	639.776,6	767.647,2
A. INGRESOS CORRIENTES	43.061,2	56.123,4	73.511,2	101.791,1	167.078,8	236.440,3	292.444,7	419.647,8	486.389,9	534.387,5	559.761,7	616.393,6	767.647,2
A.1. Ingresos tributarios	29.256,9	35.342,1	43.465,8	61.692,5	75.845,3	94.545,7	137.408,0	174.003,2	239.210,0	297.739,0	295.242,0	319.845,6	370.750,4
A.2. Ingresos no tributarios	4.321,3	6.820,5	7.855,1	10.849,7	23.017,9	45.513,5	36.723,6	65.840,0	38.782,9	40.411,4	41.180,1	47.301,9	63.316,8
A.3. Ingresos por transferencias	9.483,0	13.960,7	22.190,3	29.248,9	68.215,5	96.381,0	118.313,0	179.804,7	208.397,1	196.237,1	223.339,6	249.246,0	333.580,0
GASTOS	48.999,0	56.233,8	78.549,1	106.477,3	190.223,4	214.810,2	354.117,8	441.584,8	592.904,8	634.551,5	555.536,8	557.111,9	835.487,8
B. GASTOS CORRIENTES	37.449,5	47.625,6	62.342,8	80.686,9	128.456,6	168.544,6	241.992,8	314.256,5	436.666,7	474.223,6	442.770,9	427.255,4	566.796,3
B.1. Funcionamiento	28.178,5	31.502,6	43.288,1	55.157,2	79.112,9	96.169,5	166.032,1	219.538,3	363.997,1	398.235,0	377.001,3	340.219,7	462.955,9
B.2. Int. y Com. de deuda pública	6.584,1	5.647,3	9.056,1	14.025,4	23.750,8	32.900,5	36.788,2	32.633,1	49.096,3	47.423,4	38.683,8	52.650,7	85.548,2
B.3. Gastos por transferencias	2.686,8	10.475,7	9.998,6	11.504,2	25.592,8	39.474,6	39.172,4	62.085,0	23.573,3	28.565,2	27.085,9	34.384,9	18.292,2
D. INGRESOS DE CAPITAL	503,6	1.358,8	286,7	841,0	415,1	1.466,9	6.149,2	8.825,7	6.666,5	789,1	16.708,1	23.383,1	0,0
E. GASTOS DE CAPITAL	11.549,5	8.608,1	16.206,4	25.790,4	61.766,8	46.265,6	112.125,1	127.328,3	156.238,1	160.327,9	112.765,8	129.856,5	268.691,5
F. PRÉSTAMO NETO	1.442,4	329,1	1.634,3	2.856,6	2.975,0	1.252,1	3.943,6	15.203,7	14.399,0	16.635,5	6.913,5	3.627,9	8.406,1
G. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	-6.876,5	919,4	-6.385,5	-6.701,8	-25.704,5	21.844,9	-59.467,7	-28.315,0	-114.247,4	-116.010,5	14.019,5	79.036,9	-76.246,6
H. FINANCIAMIENTO	2.185,4	480,1	3.907,1	6.549,7	28.193,3	15.805,1	32.086,3	22.415,4	61.658,5	11.317,7	-7.933,3	-74.979,4	80.939,9
H.1. Externo	-1.760,0	-425,4	-5.152,5	-15.343,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.149,7	164,6	2.310,5
Desembolsos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.149,7	164,6	2.310,5
Amortizaciones	1.760,0	425,4	5.152,5	15.343,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
H.2. Interno	5.387,7	1.234,6	10.693,9	24.750,0	31.168,3	17.057,1	36.029,9	37.619,1	76.057,5	27.953,2	-1.019,8	-71.351,5	89.345,9
Desembolsos	7.321,9	4.272,7	15.620,0	31.658,0	43.762,5	31.411,0	53.399,1	54.000,0	99.000,0	74.874,0	51.058,5	11.480,4	93.125,0
Amortizaciones	1.934,2	3.038,1	4.926,1	6.908,0	12.594,2	14.353,9	17.369,1	16.380,9	22.942,5	46.920,8	52.078,3	82.832,0	3.779,1