

INFORME DE CALIDAD DE VIDA DE MEDELLÍN, 2018

Finanzas públicas



MEDELLÍN
cómovamos



COMITÉ DIRECTIVO

Rafael Aubad López
Presidente Proantioquia

Juan Luis Mejía Arango
Rector Universidad Eafit

Daniel Uribe Parra
Director ejecutivo Fundación Corona

David Escobar Arango
Director Comfama

Jorge Gómez Bedoya
Director Comfenalco Antioquia

Lina Vélez de Nicholls
Presidenta Cámara de Comercio
de Medellín para Antioquia

Martha Ortiz Gómez
Directora El Colombiano

COMITÉ TÉCNICO

Juan Manuel Higueta
Director de desarrollo económico y competitividad
Proantioquia

Santiago Leyva
Jefe del Departamento de Gobierno
y Ciencias Políticas. Universidad Eafit

Mónica Villegas
Gerente de proyectos sociales
Fundación Corona

Juan Diego Granados
Subdirector de desarrollo estratégico
Comfama

Gustavo Trujillo
Gerente de servicios sociales
Comfenalco Antioquia

Jaime Echeverri
Vicepresidente de planeación y desarrollo
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

Nathalia Figueroa
Vicepresidenta de comunicaciones corporativas
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

Isolda Vélez
Macroeditor local. El Colombiano

COMITÉ DE COMUNICACIONES

Juliana Gómez
Coordinadora de comunicaciones. Proantioquia

Alejandra María Cárdenas
Coordinadora de relaciones públicas y eventos
Universidad Eafit

Isabel Cristina Cortés
Responsable de comunicaciones externas. Comfama

Ángel Arias
Director de comunicaciones. Comfenalco Antioquia

Nathalia Figueroa
Vicepresidenta de comunicaciones corporativas
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

Andrés Tamayo
Director de divulgación y prensa
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

Juan Esteban Vásquez
Macroeditor de contenidos digitales. El Colombiano

Juliana Saldarriaga
Gerente de publicidad regionales
El Tiempo Casa Editorial

UNIDAD COORDINADORA

Piedad Patricia Restrepo
Directora

Róbinson Meneses Hoyos
Comunicador

Natalia Garay Molina
Profesional senior

María Valentina González
Profesional

Textos y edición

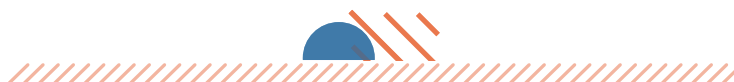
Piedad Patricia Restrepo
Natalia Garay Molina
María Valentina González

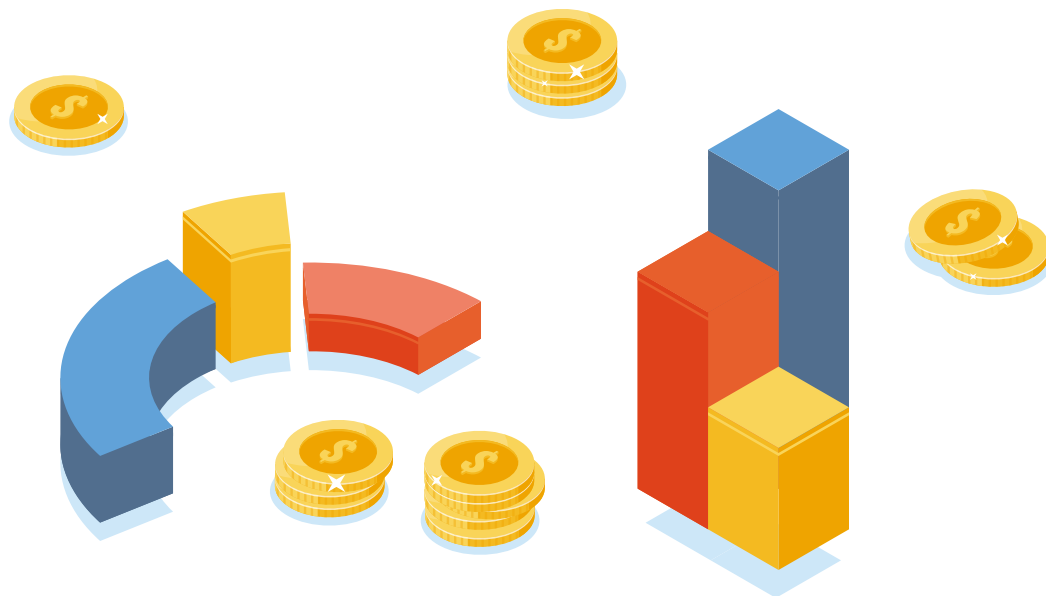
Diagramación

Pregón S.A.S

Medellín, julio de 2019

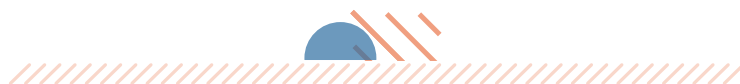
ISSN:1909-4108





Finanzas públicas

Los ingresos totales del fisco municipal llegaron a 6,7 billones de pesos, para un incremento del 6,9%. Los recursos propios crecieron un 8,8%, destacándose allí el crecimiento de las transferencias de EPM al municipio en un 15,6%, mientras que los recursos provenientes del crédito se incrementaron un 71,4% para un total de \$475.500 millones. Por su parte, los ingresos tributarios crecieron a una menor tasa frente al 2017 (0,7% vs 4,5%). El mayor crecimiento entre los grandes tributos se dio para el impuesto de Industria y Comercio con un 2,5%, alcanzando un recaudo de \$592.878 millones para la vigencia 2018. Medellín sigue presentando una brecha significativa frente a Bogotá en cuanto al recaudo per cápita como proporción del ingreso per cápita para los impuestos predial e industria y comercio, principalmente frente a este último, pese a un crecimiento del recaudo en los últimos tres años; en el caso del impuesto predial, la última actualización catastral fue en 2013, cuando la normatividad establece que ésta debe hacerse cada cinco años. El porcentaje de la inversión pública sobre el total de gastos del municipio aumentó levemente pasando de 86% a 86,4% entre



2017 y 2018. Se mantuvieron los tres sectores de mayor inversión en los últimos años, estos fueron: educación (23,2%), transporte (18,8%) y salud (15%). En el contexto nacional, Medellín permaneció en el segundo lugar, detrás de Barranquilla, como la de mayor inversión por habitante con \$2.025.182. Prosiguió la inversión más alta en los territorios de menores condiciones de vida; no obstante, en los tres últimos años se revirtió la tendencia de una más alta inversión promedio para los corregimientos frente al promedio de inversión en las comunas.

FINANZAS PÚBLICAS

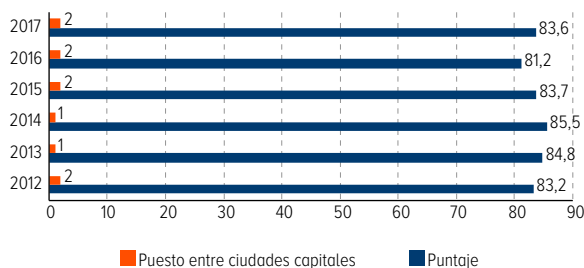


Indicador	Meta nacional 2030	Meta local 2030	Medellín, ¿cómo vamos?	¿Hacia dónde vamos?
Presupuesto financiado por impuestos municipales	NA	31,4%	23,7%	↓

Las finanzas del municipio de Medellín han permanecido solventes los últimos años, de acuerdo con la medición realizada por el Departamento Nacional de Planeación -DNP- en torno al desempeño fiscal de las entidades territoriales. El DNP mide ese desempeño a través de un índice sintético que toma en cuenta seis indicadores de las finanzas territoriales, a saber: 1) ingresos corrientes de libre destinación sobre el total de gastos de funcionamiento (atendiendo el límite del 50% establecido en la Ley 617/2000), que mide la capacidad de las entidades para autofinanciar su funcionamiento 2) deuda sobre ingresos totales corrientes (atendiendo el límite del 80% establecido por la Ley 358 de 1997), que mide la capacidad de ahorro; 3) transferencias del Sistema General de Participaciones -SGP- y regalías frente a los ingresos, que mide el

grado de dependencia de las transferencias; 4) ingresos propios frente al total de ingresos, que mide el esfuerzo por fortalecer los recursos fiscales; 5) inversión sobre gastos totales y 6) intereses con respecto al ahorro operacional (atendiendo el límite del 40% establecido por la Ley 358 de 1997), que mide la capacidad de respaldo del servicio de la deuda.

Cuando el índice es mayor o igual a 80 puntos, la entidad territorial tiene unas finanzas solventes, como ha sido el caso de Medellín para el periodo 2012-2017, última actualización disponible. Como se puede observar en el gráfico 184, Medellín, entre las ciudades capitales del país, ha ocupado entre el primer y el segundo puesto en desempeño fiscal para el periodo 2012-2017, para ese último año ocupó el segundo lugar detrás de Bogotá.

Gráfico 184. Medellín: índice de desempeño fiscal del DNP, 2012-2017

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En relación con los seis indicadores incluidos en el índice, se tiene que con base en información de la Alcaldía de Medellín para el año 2018, la sostenibilidad de la deuda, esto es el monto total de la deuda sobre los ingresos corrientes del municipio, pasó de 60,8% a 69% entre 2017 y 2018, casi siete puntos porcentuales por encima del promedio del periodo 2012-2018, pero por debajo del límite del 80% establecido por ley (véase Tabla 14). De acuerdo con la Alcaldía de Medellín, en el año 2018 el indicador fluctuó entre 47,7% y 68,9%, producto de la variación de la Tasa Representativa del Mercado -TRM-, en tanto se tiene deuda contraída en dólares y el pago del servicio de deuda externa en 2018 fue de \$78.738 millones. Asimismo, al cierre del año, entre los meses de noviembre y diciembre se contrajeron dos empréstitos, uno con el Banco Colpatria por \$250.000 millones y otro con Davivienda por \$200.000 millones, para la financiación de proyectos del Plan de Desarrollo 2016-2019, entre ellos

lo concerniente al tranvía de la 80, así como sus obras complementarias.

En cuanto a la solvencia, esto es los intereses en relación con el ahorro operacional, se mantuvo muy por debajo del límite máximo establecido por Ley, del 40%. A 2018 se ubicó en 3,8%, 0,3 puntos porcentuales menos en relación con 2017. La Alcaldía de Medellín pagó \$75.940 millones en intereses de deuda, mientras su ahorro operacional estuvo cercano a los 2 billones (véase Tabla 14).

En el caso de la dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones -SGP- sobre el total de ingresos, Medellín se ha ubicado en el periodo 2012-2018 por debajo del 20%; en promedio el indicador se ha ubicado en 16,9%. Para 2018, la dependencia fue de 15,4%, esto es, de cada 100 pesos de ingresos del municipio, 15,4 provinieron de las transferencias del SGP, que en total ascendieron a \$1,035 billones. La menor dependencia se ha presentado en los años 2014 y 2018. En el primer caso, porque el municipio recibió recursos extraordinarios de capital provenientes de las ventas de acciones de UNE a Millicom y en el segundo caso por recursos de capital de la venta de acciones de Isagén y la contratación del empréstito por casi medio billón de pesos.

El indicador de dependencia propia, esto es los ingresos tributarios¹²² sobre los ingresos totales, se ubicó en 75,9%, casi cuatro puntos porcentuales por encima de lo acontecido en 2017, y tres puntos porcentuales por encima del

122 De acuerdo con la Secretaría de Hacienda de Medellín, para el cálculo del indicador, el numerador incluye los ingresos propios que tiene el Municipio, de acuerdo a clasificación incluida en las disposiciones generales del presupuesto general del Municipio para la vigencia actual; el cual comprende los rubros: recursos ordinarios, recursos del crédito, contribución especial de seguridad, sobretasa a la gasolina, expedición de certificados sanitarios, impuesto predial D.E., alumbrado público, construcción terminales, zonas verdes recreación y equipamientos, fondo de solidaridad servicios públicos, fondo de solidaridad tasa de aseo, construcción equipamientos, rendimientos financieros fondo EPM, estampilla adulto mayor, multas comparendo ambiental, rendimientos financieros estampilla pro adulto mayor, intereses recuperación cartera EPM, crédito externo AFD - Francia, rendimientos financieros contribución especial contratos de obra pública, RF suelo zonas verdes, RF Construcción equipamientos, RF construcción terminales, recuperación cartera fondo EPM sin situación de fondos, aprovechamiento económico del espacio público, RF aprovechamiento económico del espacio público, estampilla pro cultura, recursos ordinarios excedentes adicionales EPM, recursos ordinarios excedentes extraordinarios EPM, recursos ordinarios excedentes ordinarios EPM.

promedio del periodo 2012-2018. El incremento en relación con el año anterior está explicado por los créditos suscritos en 2018 por valor de \$475.500 millones. Sin esos créditos el indicador de dependencia propia se hubiese ubicado en 68,9%, esto es, siete puntos por debajo de lo alcanzado al incluirlo (véase Tabla 14).

Por su parte, los ingresos corrientes de libre destinación que van a gastos de funcionamiento, ha sido uno de los indicadores más estables

para el periodo 2012-2018. Así, en 2018 se ubicó en 36,9%, 1,5 pp más en relación con 2017, y un pp más en relación con el promedio del periodo en mención, y por debajo del límite de 50% establecido por la Ley 617 de 2000. El incremento del indicador entre 2017 y 2018 obedeció a un aumento de los gastos de funcionamiento del 5,5%, en términos reales¹²³, mientras los ingresos de libre destinación solo crecieron un 1,1%, en términos reales (véase Tabla 14).

Tabla 14. Medellín: Indicadores del Índice Sintético de Desempeño Fiscal, 2012-2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sostenibilidad Deuda/ingresos corrientes ley 358 de 1997) Límite 80%	40.6%	59.7%	78.5%	72.2%	54.9%	60.8%	69.0%
Solvencia (Intereses con respecto al ahorro operacional. Límite 40%	3.3%	2.8%	5.3%	5.9%	5.0%	4.1%	3.9%
Dependencia de transferencias	19.1%	17.2%	13.6%	17.7%	18.7%	16.5%	15.4%
Dependencia propia	69.5%	71.2%	79.1%	71.1%	71.2%	72.0%	75.9%
Ingresos corrientes de libre destinación destinados a funcionamiento/ ley 617 de 2000. Límite 50%	37.5%	32.9%	34.5%	36.5%	37.9%	35.4%	36.9%
Gastos de inversión sobre gastos totales	83.7%	88.0%	88.7%	85%	80.2%	86.0%	86.4%

Fuente: Subdirección de Información

Por último, el porcentaje de los gastos de inversión sobre los gastos totales en 2018 se mantuvo muy estable frente al año anterior con un 86,4%, 0,4 pp más en relación con 2017. En relación con el promedio del periodo 2012-2018, se ubicó un punto porcentual por encima (véase Tabla 14).

Gastos e inversión

Los gastos totales y la inversión del municipio de Medellín en el año 2018, fueron los

segundos más altos del periodo 2008-2018, luego de lo acontecido en 2014. Los gastos ascendieron a seis billones, para un crecimiento del 9,2% en términos reales (véase gráfico 185).

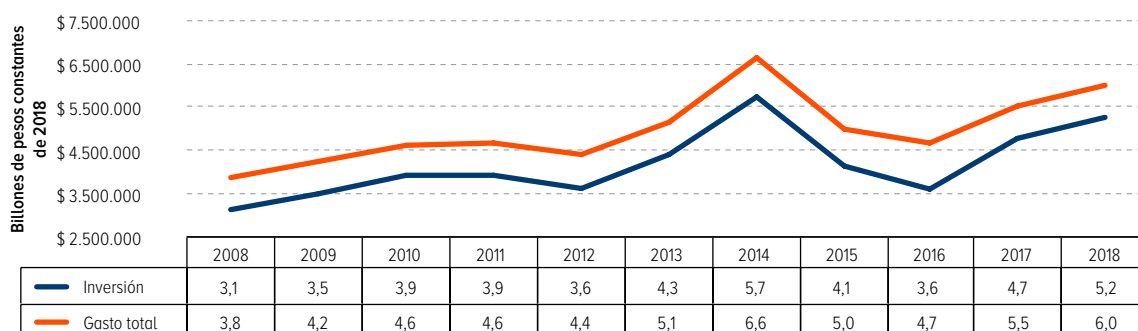
Como se puede observar en el gráfico 185, los terceros años de gobierno es usual que se presente el mayor nivel de inversión frente a los dos años precedentes de gobierno. En el gobierno del alcalde Gutiérrez no es la excepción. 2018 es entonces el año de mayor inversión de la Alcaldía actual, luego de que

¹²³ Todas las cifras en este capítulo están expresadas en pesos de 2018, esto es, han sido deflactadas para descontar el efecto de la inflación en las variaciones de las cifras en pesos corrientes y por ello se menciona que son cambios reales.

en el primer año mostrara un descenso importante tanto del gasto como de la inversión, frente al último año del gobierno anterior, y en

su segundo año se recuperara y alcanzara niveles más altos en ambos ítems frente al año anterior e incluso frente al año 2015.

Gráfico 185. Medellín: inversión y gasto total 2008-2018



Fuente: cálculos propios con base en Subdirección de Información

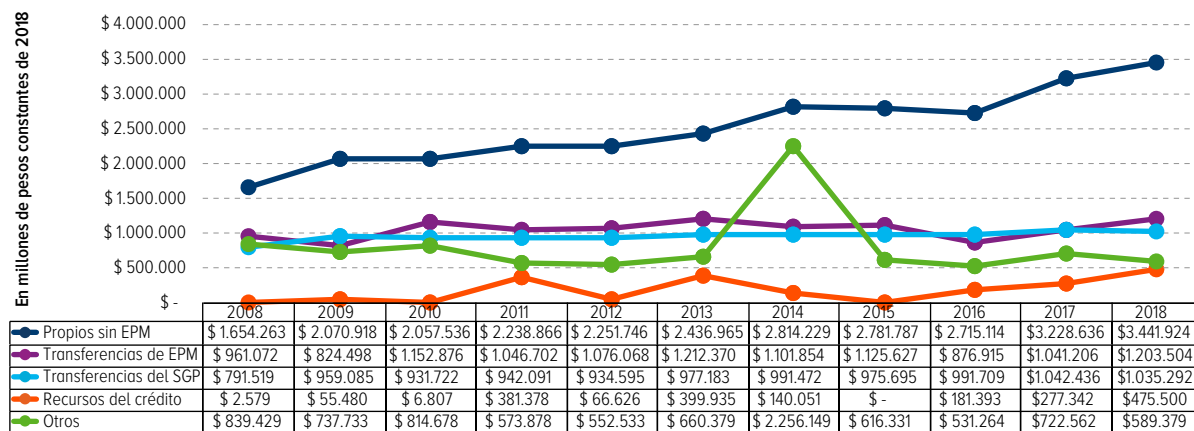
Ingresos municipales

En 2018, el total de ingresos del municipio de Medellín crecieron un 6,9%, pasando de \$6,3 billones a \$6,7 billones. Estos recursos provinieron principalmente de los recursos propios sin transferencias de EPM, para un 51%, seguidos por las transferencias de EPM con una participación de 17,8%, y las transferencias del Sistema General de Participaciones -SGP- con 15,3%. Mientras que otros recursos

representaron el 8,7% y los recursos del crédito el 7% (véase gráfico 186).

El mayor crecimiento entre 2017 y 2018 de las fuentes de recursos fue para los provenientes del crédito, con un 71% más. Le siguieron las transferencias de EPM con un crecimiento del 15,6% y por último los recursos propios sin EPM con un 6,6%. Por su parte, otros recursos se redujeron un 18,4%, mientras los ingresos por transferencias del SGP bajaron menos de un 1% (véase gráfico 186).

Gráfico 186. Medellín: ingresos del municipio de Medellín por fuente, 2008-2018



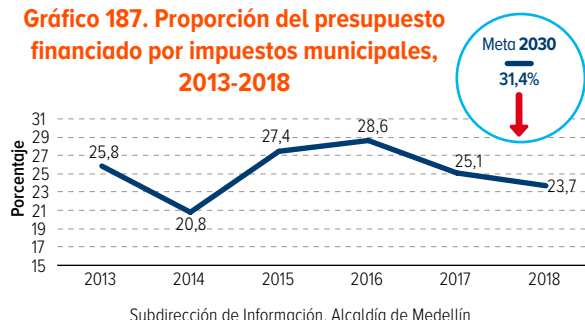
Fuente: cálculos propios con base en Subdirección de Información

Proporción del presupuesto financiado con recursos tributarios

En la Agenda 2030 nacional no se encuentran indicadores asociados al fortalecimiento de las finanzas del orden nacional, regional y local con el ánimo de alcanzar las metas propuestas al año 2030. Por el contrario, en la agenda local se incluye un indicador denominado proporción del presupuesto financiado con recursos tributarios (MCV, 2018, p. 176).

De acuerdo con la Alcaldía de Medellín, se incluye en los ingresos tributarios lo concerniente con impuestos de vehículos, circulación y tránsito, impuesto predial, industria y comercio, avisos y tableros, impuesto de teléfonos e impuestos indirectos, además de la vigencia anterior de circulación y tránsito, impuesto predial e industria y comercio. Por su parte, el presupuesto se refiere al total de ingresos ejecutado.

Gráfico 187. Proporción del presupuesto financiado por impuestos municipales, 2013-2018



Como se puede observar en el gráfico 187, en el periodo de análisis de Hacia Dónde Vamos¹²⁴, esto es, 2013-2018, no se evidencia una tendencia clara en el comportamiento del indicador. En 2013 los ingresos tributarios representaban un 25,8% del presupuesto

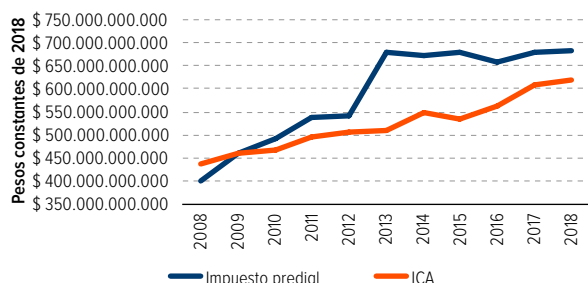
municipal, a 2014 bajan y se ubican en 20,8%, producto de la entrada a las arcas municipales de los ingresos de capital extraordinarios por la venta de acciones de UNE a Millicom. En 2015 y 2016 los ingresos tributarios pesaron más que en los dos años precedentes, alcanzando un 27,4% y un 28,6%, respectivamente. Por su parte en los años 2017 y 2018 se redujo, llegando a 23,7% en ese último año, 1,4 pp menos en relación con 2017.

La meta planteada al año 2030 es de 31,4%. El comportamiento del indicador entre 2013-2018 muestra que antes que avanzar el indicador ha retrocedido y va en la dirección incorrecta, lo que no permite afirmar que se pueda cumplir la meta planteada al año 2030.

Entre los ingresos tributarios, dos impuestos representan casi ocho de cada diez pesos recaudados para el periodo 2004-2018; estos son: impuesto predial e impuesto de industria y comercio. En 2018, estos dos impuestos representaron el 81% del total del recaudo de impuestos tributarios.

Dada la importancia de estos recursos tributarios, que denotan gran parte del esfuerzo fiscal propio del municipio para apalancar su gasto, incluyendo el de inversión, se muestra en el gráfico 188 la evolución del recaudo del impuesto predial -vigencia actual y anterior- y del impuesto de industria y comercio -vigencia actual y anterior. El recaudo de ambos impuestos ha crecido en términos constantes, como cabría esperar, dado el crecimiento poblacional -vía formación de nuevos hogares y viviendas sujetos del impuesto y el crecimiento de la economía local -vía formación de nuevas empresas sujetas del impuesto (MCV, 2018, p 176).

124 Para ver la metodología usada para este análisis remitase a la introducción de este informe.

Gráfico 188. Medellín: recaudo del Impuesto predial e Industria y Comercio, 2008-2018

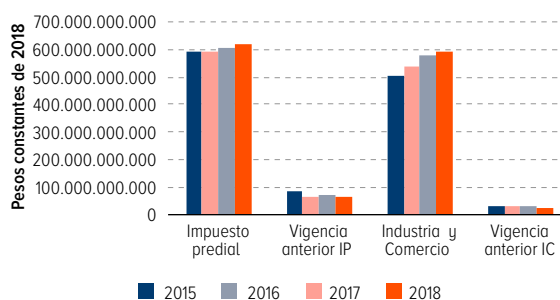
Fuente: cálculos propios con base en Subdirección de Información. Alcaldía de Medellín

Es posible identificar en la serie que, a excepción del año 2008, donde el recaudo de Industria y Comercio -IC- fue mayor al recaudo del Impuesto Predial -IP- en los años subsiguientes el recaudo mostró el resultado contrario, esto es, el recaudo del impuesto predial es superior al de IC. Asimismo, en el caso del IP se observa un salto importante entre 2012 y 2013, producto de la actualización catastral que adelantó la administración de Aníbal Gaviria, pero a partir de 2013 el recaudo se mantuvo sin mayores cambios, en términos constantes, esto es, descontando el efecto de la inflación en el recaudo tributario (MCV, 2018, p. 177). Así, mientras en el 2013 el recaudo fue de \$678 mil millones a pesos de 2018, en 2018 el recaudo fue aproximadamente \$5.000 millones más, ubicándose en \$683 mil millones.

Como se puede observar en el gráfico 188, en 2016 el recaudo del IP bajó notoriamente, ubicándose en \$659 mil millones, esto fue, \$21.000 millones menos en relación con el año 2015. En 2017 se recupera para alcanzar un recaudo muy similar al del 2015. Entre 2017 y 2018 el recaudo creció menos de un punto porcentual.

De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi¹²⁵ -IGAC, la norma¹²⁶ actualmente vigente establece que cada cinco años se debe realizar actualización catastral. Por tanto, la ciudad está en mora de realizar una nueva actualización catastral, que debió realizarse en el año 2018. El IGAC afirma que, con la eventual implementación del denominado catastro multipropósito, dicho proceso variará, con la metodología conocida como barrido predial.

En el caso del impuesto de industria y Comercio se observa un crecimiento paulatino entre 2008 y 2013, en 2014 se observa un crecimiento más significativo en relación con los años anteriores (8%), no obstante, cae en 2015 en relación con el año anterior (-3%), mostrando el único retroceso del periodo; en contraste, 2016 y 2017 muestra resultados positivos con crecimientos del 6% y 8%, respectivamente. Aunque el recaudo del ICA, entre 2017 y 2018 creció, lo hizo a un menor ritmo (2%) (véase gráfico 188).

Gráfico 189. Medellín: recaudo impuesto predial e industria y comercio, vigencia actual y anterior, 2015-2018

Fuente: cálculos propios con base en Subdirección de Información-Alcaldía de Medellín

125 Tomado de: <https://www.igac.gov.co/es/contenido/cada-cuanto-se-debe-hacer-la-actualizacion-catastral>

126 Ley 14 de 1983, Artículo 5.

En el gráfico 189 se muestra la desagregación del recaudo del IC y el IP para la vigencia actual y la vigencia anterior, para dar cuenta de la participación de ambas tipologías de impuestos y del esfuerzo de la administración para recaudar impuestos de otras vigencias. En el periodo 2015-2018 se observa un recaudo del IP vigencia actual con una variación del 4%, mientras la de vigencia anterior fue negativa en relación con el año 2015 en un 23%. Por su parte, para el recaudo del IC se destaca el crecimiento de la vigencia actual con un 18% en relación con el año 2015. No obstante, en el caso de la vigencia anterior, entre 2015 y 2018 se dio una reducción del recaudo del 18%, similar a lo acontecido con el recaudo del impuesto predial de vigencias anteriores.

Entre 2017 y 2018, crecieron los recaudos de vigencias actuales tanto del IP como del IC, 1,4% y 2,5%, respectivamente, mientras los recaudos de vigencias anteriores se redujeron para ambos impuestos en 6,7% para IP y 12,2% menos para IC.

En resumen, se evidencia que el mayor esfuerzo en el periodo 2015-2018 se ha dado para el recaudo del Impuesto de Industria y Comercio en la vigencia actual, mientras el recaudo de las vigencias anteriores en ambos impuestos sufrió retrocesos (véase gráfico 189).

De acuerdo con la Alcaldía de Medellín, los buenos resultados en materia de recaudo de IC, obedecen a nuevos registros de información tributaria, impulsada principalmente por el convenio de transferencia de información con la Cámara de Comercio de Medellín, los programas de fiscalización de omisos no inscritos, las visitas de campo en las diferentes

comunidades de la ciudad, así como una creciente tendencia en la presentación de formularios de inscripción de manera voluntaria (ventanilla), con una cifra histórica de 3.158 registros¹²⁷.

Comparación del recaudo de impuesto predial y de industria y comercio entre Medellín y Bogotá

Dado que la ciudad se ha propuesto alcanzar que tres de cada diez pesos del presupuesto municipal provengan de impuestos municipales, es fundamental seguir fortaleciendo el recaudo de los más importantes impuestos, esto es, el predial y el de industria y comercio. Esto es aún más relevante cuando la dependencia de las transferencias de EPM puede acarrear coyunturas en las cuales los ingresos por esta fuente se reducen ostensiblemente, como ocurrió en 2016, afectando la inversión municipal.

Como se veía atrás, la evolución en los últimos años del recaudo de ambos impuestos muestra un mejor resultado para el de Industria y Comercio, mientras que, en el caso del impuesto predial, aunque con un aumento del 4%, en términos reales, entre 2015 y 2018, se resiente la no actualización catastral que debió hacerse por normatividad en el año 2018.

Ahora bien, es posible hacer un ejercicio comparativo con Bogotá, en términos del esfuerzo fiscal, dado el ingreso per cápita en cada ciudad; esto es, la proporción del recaudo en ambos impuestos por habitante sobre el ingreso por habitante de la unidad de gasto.

Para el periodo 2015-2017¹²⁸, se tiene que, tanto para el impuesto predial como para el IC, Bogotá presentó una mayor proporción

¹²⁷ Alcaldía de Medellín (2019, p. 20).

¹²⁸ No hay información disponible de ingreso per cápita de la unidad de gasto para Medellín en 2018 por eso el periodo de análisis es 2015-2017.

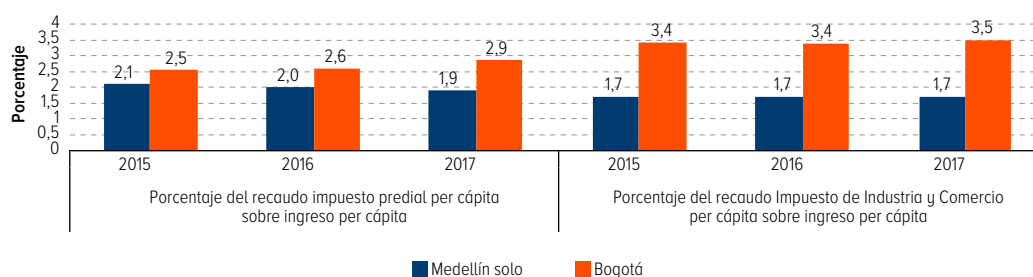
de recaudo impositivo, dado su ingreso per cápita. Como se observa en el gráfico 190, en el caso del impuesto predial, Bogotá mostró año a año un crecimiento en el porcentaje del recaudo del impuesto sobre el ingreso per cápita, en 2015 fue de 2,5%, en 2016 de 2,6% y a 2017 representó un 2,9%. Esos porcentajes en Medellín, por el contrario, decrecieron, pasando de 2,1% en 2015 a 1,9% en 2017. Por su parte, en el caso del IC, Bogotá se mantuvo estable entre 3,4% y 3,5%, asimismo Medellín con 1,7% en los tres años (véase gráfico 190).

Las diferencias son más amplias en el caso del impuesto de industria y comercio, llegando a 1,8 puntos porcentuales más del ingreso per cápita en Bogotá frente a Medellín

para 2017. En el caso del impuesto predial, las diferencias son menores y representaron exactamente un punto porcentual del ingreso per cápita en 2017.

Se mantiene la recomendación de fortalecer el recaudo impositivo de ambos tributos. En el caso del de Industria y Comercio, se abona el crecimiento entre 2015 y 2018 del 18% para la vigencia actual, no obstante, ese crecimiento ha ido a la par del crecimiento del ingreso per cápita y, por tanto, no se ha acortado la brecha con Bogotá. En el caso del impuesto predial, será necesario una actualización catastral, ya que la última se realizó en 2013, y la norma plantea que cada cinco años las entidades territoriales deben realizarla.

Gráfico 190. Medellín y Bogotá: porcentaje de recaudo tributario de Impuesto predial e ICA sobre ingreso per cápita de la unidad de gasto, 2015-2017



Fuente: recaudo impositivo con base en FUT de la Contaduría General de la Nación, ingresos per cápita de la unidad de gasto DANE para Bogotá y Subdirección de Información para Medellín

Inversión per cápita en el contexto nacional

Medellín ocupó el primer lugar en inversión pública per cápita para el periodo 2008-2014. Al año 2015, aunque pasó a ocupar el segundo lugar detrás de Bucaramanga, ésta traía una muy baja inversión al inicio del periodo de gobierno, lo que finalmente compensó al finalizarlo (MCV, 2018, p. 178).

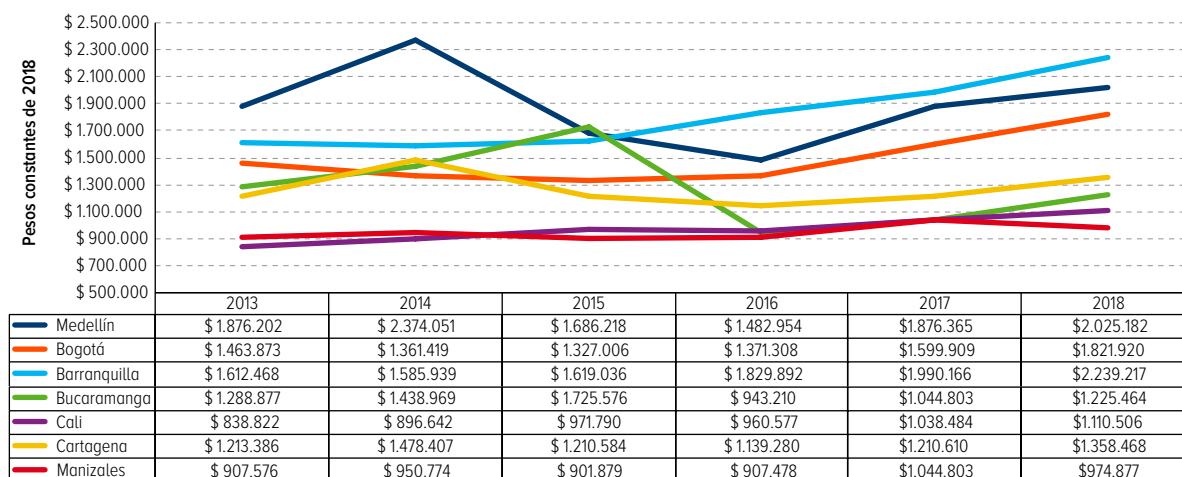
Entre 2016 y 2018, Barranquilla desplazó a Medellín del primer lugar en inversión per cápita del periodo precedente 2008-2014 y

desde 2015 Medellín pasa al segundo lugar en dicha inversión. Entre 2013 y 2018, como se puede observar en el gráfico 191, Barranquilla sobresalió como la de mayor aumento de la inversión per cápita con \$626.217 más al finalizar el periodo, le siguió Bogotá con \$358.047 más, y Cali con \$271.684. Medellín tuvo el cuarto mayor aumento con \$148.980 más en la inversión per cápita, y por encima de Cartagena, Manizales y Bucaramanga, esta última ciudad fue la única que presentó un retroceso, en términos reales, en el periodo, culminando con una inversión por habitante menor en \$63.413 (véase gráfico 191).

El promedio de la inversión en el periodo 2013-2018¹²⁹ fue mayor para Medellín con \$1,886 millones por persona, seguida de cerca por Barranquilla con \$1,812 millones, en tercer lugar, Bogotá con \$1,490 millones, en cuarto

lugar, Bucaramanga con \$1,277 millones, seguida de cerca por Cartagena con \$1,268 millones por persona. Las ciudades de menor inversión por persona fueron Cartagena y Manizales con \$969 mil y \$947 mil, respectivamente.

Gráfico 191. Ciudades colombianas. Inversión pública per cápita. 2013-2018



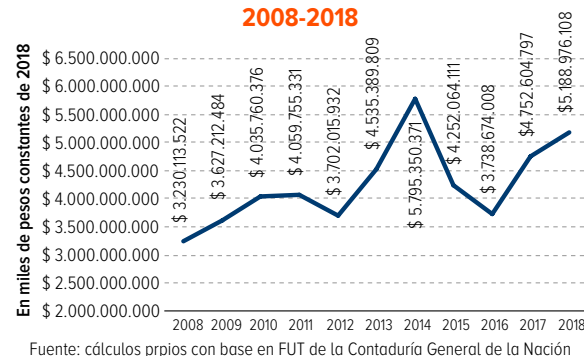
Inversión pública sectorial

2018 fue el segundo año de mayor inversión pública total del municipio de Medellín para el periodo 2008-2018, con \$5,188 billones, para \$436 mil millones más frente a 2017 y \$600 mil millones menos en relación con 2014, que fue el año de mayor inversión, cuando se contó con \$1,4 billones más, provenientes de los recursos de la venta de acciones de Une a Millicom (véase gráfico 192).

En 2018, la mayor proporción de recursos se destinó a educación (23,2%), transporte y movilidad (18,8%), salud (15%), atención a grupos vulnerables (7,2%), fortalecimiento institucional (5,8%) y seguridad y justicia (5,4%),

de acuerdo con la clasificación propuesta por la Contaduría General de la Nación en el Formulario Único Territorial -FUT-. Estos seis sectores representaron el 75,5% de la inversión municipal en 2018.

Gráfico 192. Medellín: inversión pública municipal, 2008-2018



Fuente: cálculos propios con base en FUT de la Contaduría General de la Nación

¹²⁹ A pesos constantes de 2018. Es necesario recordar que este resultado estuvo influenciado positivamente por los recursos extraordinarios de la venta de acciones de Une a Millicom por 1,4 billones a pesos de 2014.

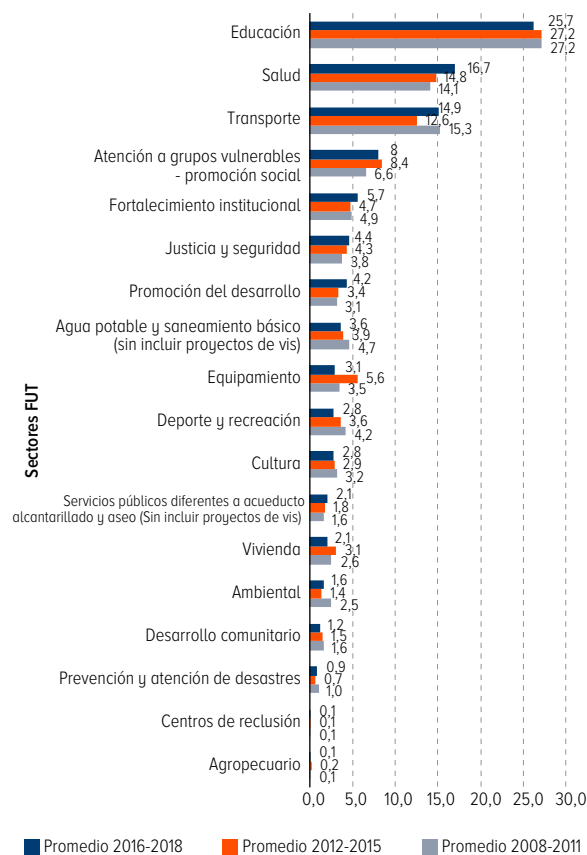
Frente al año 2017, de los \$436 mil millones más de inversión, el 73% se destinaron al sector de movilidad y transporte. Por su parte, educación recibió \$76,8 mil millones más, mientras salud recibió menos recursos, con \$67,8 mil millones en relación con 2017. El otro sector que sufrió la mayor reducción de recursos frente al año 2017 fue equipamiento, incluso con una mayor reducción que salud, ascendiendo a \$74,2 mil millones menos. Sectores como fortalecimiento institucional, medio ambiente y vivienda evidenciaron mayor inversión frente a 2017 con \$41,7 mil millones, \$28,3 mil millones y \$28,9 mil millones, respectivamente.

Como se puede observar en el gráfico 193, para el periodo 2016-2018, educación siguió liderando la inversión pública en Medellín, con 25,7% de los recursos, 1,5 pp menos en relación con los dos gobiernos anteriores. Salud ocupó el segundo lugar con 16,7% de inversión del total de recursos, para casi dos puntos más en relación con el periodo anterior. Transporte y movilidad ocupó el tercer lugar con una inversión de 14,9%, superior en 2,3 pp frente al periodo 2012-2015, y levemente inferior al 15,3% del periodo 2008-2011. El cuarto lugar fue para la inversión en grupos vulnerables con 8% del total de recursos de inversión, 0,4 pp menos en relación con el periodo inmediatamente anterior, y mayor a la inversión del 6,6% del periodo 2008-2011¹³⁰. El quinto rubro, y por encima del 5%, fue fortalecimiento institucional el cual se ubicó en 5,7% para el periodo 2016-2018, un pp más en relación con el periodo anterior (véase gráfico 193).

En fortalecimiento institucional se incluyen ítems como los procesos integrales de evaluación institucional y reorganización administrativa, los programas de capacitación y asistencia

técnica orientados al desarrollo eficiente de las competencias de ley, la actualización del Sisbén, la estratificación socioeconómica, la actualización catastral y la elaboración y actualización del Plan de Ordenamiento Territorial. En 2017 y 2018, particularmente, el grueso de estos recursos se destinó al ítem de procesos integrales de evaluación institucional y reorganización administrativa, con aproximadamente el 92%, para \$281 mil millones.

Gráfico 193. Medellín: inversión pública sectorial, 2008-2011, 2012-2015, 2016-2018



Fuente: cálculos propios con base en FUT de la Contaduría General de la Nación

130 Es necesario recordar que ingresaron recursos para la primera infancia en el programa Buen Comienzo, a partir del segundo año de ese periodo de gobierno lo que se ve reflejado en el promedio de inversión del periodo completo.

Específicamente en 2018, en ítems como la estratificación socioeconómica se invirtieron \$934 millones, la actualización catastral, \$10 mil millones, los programas de capacitación y asistencia técnica \$1.900 millones, la elaboración y actualización del POT, \$7.555 millones.

En 2017 y 2018, respectivamente, los proyectos que más recursos recibieron fueron asistencia ambiental por transferencias al Área Metropolitana del Valle de Aburrá (\$72.816 millones y \$76.396 millones), administración y conservación de activos (\$24.526 millones y \$34.967 millones), innovación de las TIC para una organización digital (\$24.859 millones y \$18.881 millones), normalización de la cartera morosa del municipio de Medellín (\$14.259 millones y \$16.480 millones), administración de zona de estacionamiento regulado c(\$13.890 millones y \$21.444 millones), el fortalecimiento de la gestión y el control en administración, fiscalización y liquidación de ingresos tributarios (\$13.820 millones y \$18.889 millones) y administración eficiente para la adquisición de bienes y servicios (\$10.222 millones y \$14.878 millones). Estos proyectos representaron el 75% y 73% de los ítems de los procesos integrales de evaluación institucional y reorganización administrativa en 2017 y 2018, respectivamente.

Por debajo del 5% de la inversión total municipal se destacan promoción del desarrollo con un mayor porcentaje de inversión frente a los dos periodos precedentes, con 4,2%, 0,8 pp más en relación con el periodo inmediatamente anterior, y 1,1 pp más en relación con el periodo 2008-2011. En los sectores de equipamiento, deporte y vivienda se resalta una menor inversión porcentual en este periodo frente a los anteriores. En el caso del equipamiento, se tiene que la inversión en este

periodo 2016-2018 llegó a 3,1%, 1,4 pp menos en relación con 2012-2015 y 0,4 pp menos en relación con 2008-2011. En el caso del deporte se tiene que la inversión promedio ha sido de 2,7% entre 2016 y 2018, casi un pp menos en relación con el periodo inmediatamente anterior y 1,5 pp menos en relación con 2008-2011. En vivienda durante estos tres últimos años se ha invertido en promedio 2,1% anual del presupuesto de inversión en este ítem, un pp menos en relación con el periodo anterior y medio punto porcentual menos en relación con 2008-2011 (véase gráfico 193).

Destinación de las transferencias de Empresas Públicas de Medellín

En el periodo 2008-2018 las transferencias de EPM representaron un 19% de los ingresos totales del municipio de Medellín y casi un 30% de sus ingresos propios. Estos recursos han representado para la ciudad un apalancamiento significativo en la inversión pública municipal, tomando en cuenta que dichos recursos deben ser destinados exclusivamente a inversión social, y le han permitido sobresalir en el panorama nacional en los primeros lugares de mayor inversión per cápita entre las más importantes ciudades del país.

En ese orden de ideas, la destinación de estos recursos es relevante para entender qué tanto difieren de la asignación total de recursos públicos por sectores¹³¹, en otros términos, el interés último es poder identificar algunas apuestas que difieran notablemente de esa asignación global, gracias a los recursos provenientes de las transferencias de EPM.

131 Este ejercicio, no obstante, debe tomarse con precaución, pues los sectores en que se divide la inversión de las transferencias de EPM, realizado por Planeación Municipal, no coincide plenamente con la división sectorial de la inversión realizado por la Contaduría General de la Nación a través del Formulario Único Territorial.

Entre 2016 y 2018 la destinación de las transferencias de EPM se fue en mayor proporción para educación con tres de cada diez pesos invertidos en ese sector, similar a lo acontecido entre 2012 y 2015. En segundo lugar, se ubicó transporte con 14 pesos de cada cien invertidos en este sector, similar al periodo 2012-2015. A partir del tercer rubro de inversión entre 2016-2017 se pueden observar diferencias significativas en la mayoría de los sectores frente al periodo 2012-2015; así, desarrollo comunitario¹³² ocupó el tercer lugar con una participación del 9%, frente al 7,4% del periodo 2012-2015 (véase gráfico 194).

Es importante destacar que estos tres ítems se llevan más del 55% de los recursos por transferencias de EPM, y coinciden en gran medida con los principales ítems del total de inversión del municipio. La diferencia más notoria es salud, donde con recursos de transferencias se invirtieron entre 2016-2018, 5,8%, esto es casi tres veces menos lo que se invierte en total en salud, en términos porcentuales.

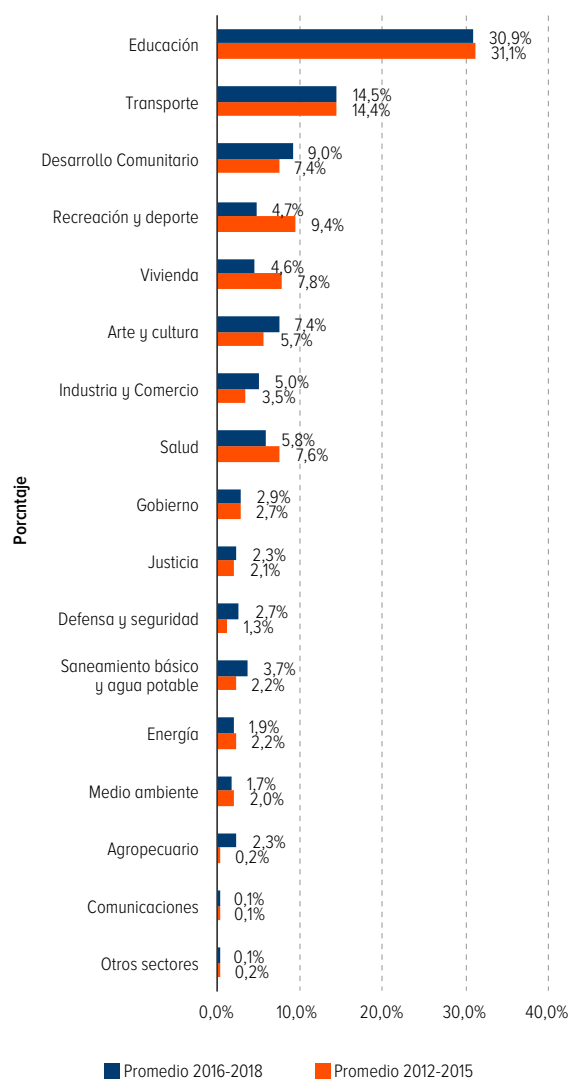
Lo anterior significa que los sectores que más resentirían una reducción de las transferencias de EPM son educación, transporte y movilidad y la atención a grupos vulnerables, incluidos en desarrollo comunitario, de acuerdo con la clasificación de inversión realizada por la Alcaldía de Medellín.

Sectores como industria y comercio, gobierno, justicia, seguridad, saneamiento básico y medio ambiente, todos con porcentajes de inversión por debajo del 5%, mostraron aumentos en la inversión frente al periodo 2012-2015.

Los sectores donde se invirtió más en términos porcentuales, en relación con 2012-2015, fueron arte y cultura, industria y comercio, seguridad y agropecuario. Mientras que los sectores donde se invirtió menos en términos

porcentuales, en relación con el periodo 2012-2015, fueron recreación y deporte, vivienda y salud (véase gráfico 194).

Gráfico 194. Medellín: inversión sectorial de transferencias EPM, 2012-2015, 2016-2018



Fuente: Subdirección de Información. Alcaldía de Medellín

Las transferencias de EPM al municipio de Medellín para invertir en lo social se vienen distribuyendo entre todos los sectores, en

132 Este rubro se asimila en su mayoría a inversión en población vulnerable.

mayor o menor magnitud, dependiendo del gobierno de turno, manteniendo educación en el primer lugar de la inversión y transporte en el segundo, sin que se evidencien más allá de eso apuestas estratégicas con dichos recursos. Los dos últimos gobiernos invierten más o menos en el resto de los sectores, dependiendo de sus apuestas particulares, lo que termina repercutiendo en la inversión total pública, como se evidencia entre 2016-2018 con la menor inversión en recreación y deporte y vivienda y una mayor en lo relacionado con industria y comercio y saneamiento básico y agua, por ejemplo (véase gráfico 194).

Inversión per cápita en comunas y corregimientos

En el periodo 2016-2018, en promedio las comunas de Medellín recibieron una mayor inversión por habitante frente a los dos periodos de gobierno anteriores con \$1.681.171¹³³ promedio anual, frente a \$1.249.053 del periodo 2008-2011 y \$1.475.842 del periodo 2012-2015.

De lejos, la comuna de mayor inversión fue La Candelaria con \$3.474.852, muy por encima de la inversión de los dos periodos anteriores. Le siguieron en mayor inversión Villa Hermosa (\$2.033.637), Popular (\$2.029.542), Santa Cruz (\$2.023.599), Robledo (\$1.843.186) y San Javier (\$1.827.090) (véase gráfico 195).

De esas primeras seis comunas, cuatro están entre las de menores condiciones de vida en la ciudad, de acuerdo con el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida¹³⁴-IMCV. Le siguió en mayor inversión Manrique con \$1.797.546, siendo la tercera comuna con menores condiciones de vida a 2018.

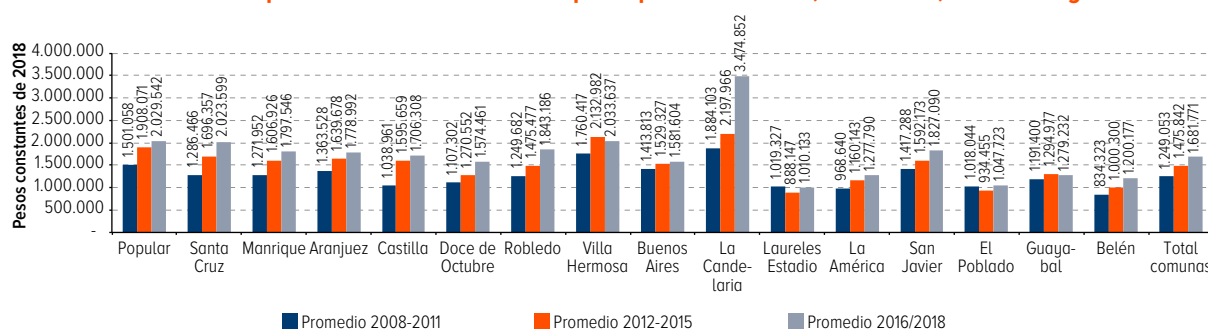
Así las cosas, en términos generales, se mantiene la orientación pública del gobierno municipal de invertir más recursos donde menores condiciones de vida hay en los territorios. De hecho, la medición del IMCV tiene como uno de sus objetivos primordiales orientar la inversión pública, con el objetivo final de reducir las inequidades territoriales que caracterizan a la ciudad históricamente.

El caso de la comuna de La Candelaria, ha recibido la mayor inversión per cápita en los tres últimos periodos de gobierno. En este gobierno en particular, uno de los principales propósitos de su Plan de Desarrollo Municipal “Medellín cuenta con vos” dentro de la dimensión estratégica número 6 “Para recuperar el Centro y trabajar por nuestros territorios”, propende por la intervención de manera integral y estratégica del territorio urbano y rural de Medellín, según el modelo de ciudad dispuesto en el POT con un énfasis especial para recuperar y habitar el Centro de la ciudad (MCV, 2018, p.182). Esta apuesta se ha visto reflejada en los recursos invertidos desde lo consagrado en el Plan de Desarrollo con \$270.000 millones del Plan específico de obras para el Centro y en los \$140.000 millones de inversión en las redes del proyecto Centro Parrilla, para un total de \$410.000 millones de inversión. Se destacan obras como el Paseo Bolívar con 56.000 metros cuadrados de espacio público y 388 árboles nuevos; corredores verdes, 18 en vías y 12 en quebradas; intervención en Boyacá, Junín, avenida la Playa, entre otros; 8 parques intervenidos hasta marzo de 2019 y una meta de intervenir en total 40 parques al culminar 2019¹³⁵.

133 A pesos constantes de 2018.

134 Para mayor detalle, véase capítulo de pobreza y desigualdad de este informe.

135 Alcaldía de Medellín (2019).

Gráfico 195. Medellín: promedio anual de inversión per cápita en comunas, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2018

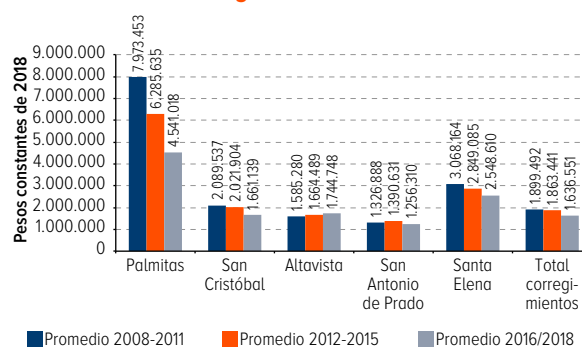
Fuente: Subdirección de Información. Cálculos propios.

La inversión en la comuna de La Candelaria contrasta con la evolución del Índice de Progreso Social entre 2013 y 2017. Mientras en 2013 el índice puntuó en 63/100, a 2017 culminó en 58/100. En ese último año, la comuna ocupó el último lugar en progreso social en la ciudad. Donde los aspectos más destacados fueron los componentes de salud y bienestar, pero los de menores resultados, y donde se evidencian desventajas relativas fueron seguridad y derechos personales (MCV, 2019, c).

Dada la complejidad de los problemas que enfrenta la comuna de la Candelaria, es muy importante poder hacer seguimiento a varios indicadores que resuman el bienestar tanto de los habitantes de la comuna como de aquellos quienes permanecen una gran parte de su tiempo allí, como empleados y estudiantes, y contrastar con las inversiones realizadas, que son significativas y muy superiores, en especial en este último periodo, frente a las de las otras quince comunas. Como se decía en el anterior Informe de Calidad de Vida, es importante una intervención multi actor que convoque al sector privado y social, además del sector público, con una mirada de largo plazo y seguimiento continuo de sus avances.

En el caso de los corregimientos, durante los dos periodos de gobierno anteriores, la inversión per cápita anual para el promedio de estos fue mayor a la del promedio de las

comunas, atendiendo las brechas existentes entre las condiciones de vida promedio de los corregimientos frente a las comunas. Para el periodo 2016-2018, se presentó una situación diferente, cuando el promedio de inversión anual de los corregimientos fue menor al promedio de inversión anual de las comunas (\$1.636.551 vs. \$1.681.771) (véase gráfico 196).

Gráfico 196. Medellín: promedio anual de inversión per cápita en corregimientos, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2018

Fuente: Subdirección de Información. Cálculos propios

A excepción de Altavista, en todos los corregimientos fue menor la inversión promedio durante el periodo 2016-2018, frente a los dos periodos de gobierno anteriores, siendo más amplia la diferencia para Palmitas, donde en este último periodo se invirtieron \$4.541.018 frente a \$6.285.635 y \$7.973.453 de los dos periodos anteriores, respectivamente (véase gráfico 196).



Si se compara el cierre de brechas entre el IMCV urbano/rural entre 2015 y 2018 se tiene que en ese primer año la diferencia promedio en el IMCV se ubicó en 7,3/ 100 puntos, mientras en 2018 fue de 7,4/100; eso es, la brecha

se incrementó levemente, antes que reducirse. Por tanto, es muy importante seguir apostando por la reducción de estas brechas a través de la inversión focalizada y medir el impacto de dicha inversión en ese propósito.

RETOS FINANZAS PÚBLICAS

» **Seguir fortaleciendo el esfuerzo fiscal** para el recaudo de los principales impuestos municipales: Impuesto Predial e Impuesto de Industria y Comercio -ICA-. Mientras en Bogotá a 2017 el porcentaje

del recaudo del impuesto predial por persona fue del 2,9% de su ingreso per cápita, en Medellín fue de 1,9%. En el caso del ICA esos porcentajes fueron de 3,5% y 1,7%, respectivamente.





MEDELLÍN cómo vamos

Medellín Cómo Vamos es una alianza interinstitucional privada que tiene como objetivo superior hacer seguimiento y análisis a la calidad de vida en la ciudad, con una mirada metropolitana en sectores específicos.

Desde 2006 Medellín Cómo Vamos trabaja en la promoción de gobiernos efectivos y transparentes, ciudadanos informados, responsable y participativos y en alianzas en torno a la calidad de vida en la ciudad.

El Programa es posible gracias al acompañamiento de Proantioquia, Universidad Eafit, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, Comfama, Comfenalco, El Colombiano y sus aliados fundadores del modelo Cómo Vamos: Fundación Corona, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Casa Editorial El Tiempo.

Desde sus inicios Medellín Cómo Vamos entiende la calidad de vida como sinónimo de bienestar integral, tanto en una dimensión objetiva como en una dimensión subjetiva. La primera se obtiene a través de indicadores de resultado provenientes de fuentes oficiales; mientras la segunda se obtiene de indicadores de satisfacción valorados por los propios individuos, obtenidos a través de nuestra Encuesta de Percepción Ciudadana.

Obteniendo como principales resultados el Informe de Calidad de Vida y el informe de análisis de la Encuesta de Percepción Ciudadana, que se entregan a la ciudad anualmente en eventos con el alcalde, su equipo de gobierno, empresarios, académicos, funcionarios públicos, periodistas y a la ciudadanía en general.

www.medellincomovamos.org

 info@medellincomovamos.org

 @medcomovamos

 @medellincomovamos

 /MedellinComoVamos

 Medellín Cómo Vamos

Dirección: Carrera 43A # 1-50, San Fernando Plaza, torre 1, piso 12. Teléfono: 2683000 ext. 122.