

Caracterización socio-fiscal de los municipios de categoría especial 2005-2013

pags 21-35

Grupo de Investigación: Desarrollo y equidad
Línea de investigación: Finanzas públicas y privadas
Mauricio García Garzón•

Recibido: 30 de junio de 2015 Aceptado: 29 de septiembre de 2015

RESUMEN

Los municipios de categoría especial han venido ajustando sus finanzas públicas, lo que ha permitido que mejoren su desempeño fiscal y alcancen la viabilidad financiera en el corto y largo plazo. A partir de este posicionamiento fiscal, los niveles de desarrollo social deberían ser beneficiados, por cuanto al ajustar sus gastos corrientes y mejorar sus recaudos propios se liberan importantes recursos tributarios que deben ser canalizados para atender los gastos de inversión. De ahí que sea importante realizar una caracterización socio-fiscal de estos entes territoriales.

Palabras clave: Descentralización fiscal, caracterización, tipologías, desempeño fiscal, desempeño social.

ABSTRAC

Special category municipalities have adjusted their public finances, which has allowed the, to improve their fiscal performance and achieve financial viability in the short and long term. From this fiscal position, levels of social development should be benefited, because to adjust their running costs and improve their own precautions significant tax resources to be channeled to meet the investment costs are released. Hence, it is important to conduct a socio-tax characterization of those authorities.

Keywords: Fiscal decentralization, characterization, types, fiscal performance, social performance.

• Economista Universidad de América. Especialista en Gerencia Pública y Control Fiscal Universidad del Rosario. Magister en Administración Pública ESAP. Bogotá, Colombia 2015. Docente Investigador de la Facultad de Economía Universidad de América. mauricio.garcia@investigadores.uamerica.edu.co

INTRODUCCIÓN

En este artículo se establece la caracterización socio-fiscal de los municipios de categoría especial durante el período 2005-2013, para lo cual se compilan los resultados fiscales y sociales obtenidos por estas entidades municipales.

En la parte fiscal se utiliza el indicador sintético de desempeño fiscal, que es la metodología empleada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para evaluar la gestión de todas las entidades territoriales. En la parte social se utiliza un indicador social que se construye a partir de la compilación de indicadores municipales, a saber: mortalidad infantil, educación, salud, agua potable y alcantarillado.

El estudio abarca ocho municipios que se clasificaron en categoría especial, que corresponde a “todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales” (Ley 136 de 1994, Art. 6). Esta clasificación se debió dar por lo menos una vez durante el período 2005-2013, lapso en el cual se consolidaron las medidas de ajuste fiscal estipuladas por la Ley 617 de 2000, respecto a la racionalización del gasto de funcionamiento y la reducción de la deuda pública.

El propósito principal es establecer la caracterización socio-fiscal de los municipios de categoría especial, por cuanto representan los entes territoriales de mayor capacidad fiscal y un mayor desarrollo social. El estudio se dividió en cuatro partes a saber: la primera tiene que ver con los enfoques teóricos, la segunda con la caracterización fiscal, la tercera con la caracterización social y la cuarta con la caracterización socio-fiscal.

Como marco teórico se trabajan las diferentes concepciones sobre desarrollo local, desarrollo local endógeno y descentralización fiscal, buscando con ello, compilar las bases teóricas

que permitan conceptualizar la realidad objeto de estudio.

Este es un estudio analítico de tipo correlacional, basado en fuentes secundarias, con un enfoque metodológico cuantitativo, en lo que tiene que ver con la recolección y procesamiento de información estadística.

El impacto esperado es generar una propuesta académica para discusión, que permita a las administraciones municipales trazar políticas que conlleven a mejorar el bienestar de su población aprovechando de una u otra manera su capacidad fiscal.

1. CONTEXTUALIZACIÓN

En este apartado se presentan los enfoques teóricos correspondiente al desarrollo local y desarrollo local endógeno; así como, los aspectos de la descentralización fiscal que se refieren al tema tratado en el estudio.

1.1. Referentes teóricos

Como referentes teóricos se trabajan las diferentes concepciones sobre desarrollo local, desarrollo local endógeno y descentralización fiscal, buscando con ello, compilar las bases teóricas que permitan explicar la realidad estudiada.

1.1.1. Desarrollo local y desarrollo local endógeno

El concepto de desarrollo endógeno nace como reacción al pensamiento y a la práctica dominante en materia de desarrollo en las décadas de los 50 y 60. El cual se comienza a ligar con el desarrollo local con autores como Sergio Boisier, que sostienen que este proceso es siempre un proceso de desarrollo endógeno, pero este puede encontrarse en escalas supra-locales. El desarrollo endógeno se vincula al desarrollo local de una manera asimétrica.

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

Según el pensamiento de Boisier, la endogeneidad del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en cuatro planos que se cruzan entre sí: El primero, se manifiesta en el plano político, en el cual se identifica la creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes frente a las opciones de desarrollo. El segundo, se manifiesta en el plano económico y se refiere a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente con el fin de diversificar la economía regional, con miras a crear un sustento en el largo plazo. El tercero, interpretada en el plano científico y tecnológico, que viene siendo la capacidad interna de un sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema, y el cuarto, se plantea en el plano de la cultura, como una especie de matriz generadora de la identidad socioterritorial. (Boisier, 1999)

Para Boisier, el desarrollo es la “utopía social por excelencia”, al señalar que hay que volver a lo esencial, para lo cual plantea los siguientes interrogantes: ¿Para qué el desarrollo endógeno? y ¿Para quién el desarrollo endógeno?, a lo cual responde:

¿Para qué el desarrollo endógeno? Para generar en un territorio dado las condiciones de entorno que le permiten a los seres humanos potenciarse a sí mismos para llegar a ser verdaderas personas humanas, porque, hay que entenderlo de una vez, el desarrollo no lo hace nadie sino las personas en su individualidad y en su sociabilidad. Ni el Estado, ni el capital, ni el sector privado, ni el público, pueden producir el desarrollo de las personas; sólo pueden crear las condiciones de entorno. ¿Para quién el desarrollo endógeno? Para el ser humano y para la persona humana, esta última, como “categoría superior” del ser humano. Esta es la teleología del desarrollo, en gran medida perdida en la confusión del materialismo. (Boisier, 2004, p. 3)

A su vez, el autor establece las características del concepto de persona humana a través de cuatro dimensiones a saber:

Primero, el concepto de persona humana lleva implícito la noción de dignidad, la cual supone la inexistencia de carencias básicas (en alimentación, en salud, en trabajo, en respeto de los demás etc.). Segundo, el concepto de persona humana está asociado a la subjetividad, como trama de percepciones, aspiraciones, memorias, saberes y sentimientos que nos impulsa y no da una orientación para actuar en el mundo. La persona humana está dotada de dignidad en la medida en que se posiciona siempre como sujeto, jamás como objeto. Las personas y su subjetividad no son un recurso adicional sino un requisito indispensable del desarrollo. Tercero, el concepto de persona humana es inseparable de su sociabilidad, la cual permite recuperar su carácter esencialmente gregario, ya que sólo se puede ser persona entre personas. Esta dimensión requiere que el ser humano reconozca al otro, y al mismo tiempo requiere ser reconocido por éste como igual, como prójimo. Cuarto, el concepto de persona humana supone la trascendencia de ella, que nos hace radicar en la memoria de los otros y permite construir historia individual y colectiva. (Boisier, 2004)

Otras apreciaciones importantes en el campo de lo local, se encuentran en autores como José Arocena y su concepción sobre el desarrollo local como desafío contemporáneo, donde hace una aproximación a la noción de desarrollo a partir de su génesis y extensión, planteando las diferentes alternativas de las dimensiones locales y los principales enfoques teóricos sobre el desarrollo con una visión crítica señalando sus limitaciones, lo que le permite adoptar una nueva perspectiva, tomando la integralidad del hecho local como el único camino para consolidar el proceso de desarrollo más allá de los reduccionismos.

Arocena (1991), hace una aproximación a la noción del desarrollo a partir de su génesis, su extensión y las alternativas y dimensión local. La génesis está dada por las leyes naturales referidas a procesos construidos por otros. La extensión como una categoría válida para todos los procesos de industrialización, y las alternativas

de las dimensiones locales a través del impulso de procesos arraigados en sistemas de normas y valores localmente controlados. El autor hace énfasis en la identidad de los actores y el papel que cumplen en el desarrollo local, lo que representa una visión claramente sociológica, al señalar que el desarrollo local no es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano. A su vez, ubica el desarrollo local en la dialéctica global-local, cuando determina que necesariamente éste se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados.

1.1.2. Descentralización fiscal

Las primeras ideas de descentralización como forma de organización de la democracia se le atribuyen a Alexis de Tocqueville, quien desarrolló su teoría analizando la formación histórica y social de Nueva Inglaterra y cuyos principios básicos fueron adoptados después por los Estados Unidos.

Tocqueville, acentúa su análisis sobre los deberes sociales de las comunas, ya que éstas, están obligadas a satisfacer las necesidades del Estado, pero en un ámbito de libertad e individualidad, pues los movimientos de la comuna son libres e independientes, y esa independencia le daría por sí sola una importancia real en todo el funcionamiento del Estado. (Tocqueville, 1935)

La aproximación económica a la descentralización se plantea a partir del problema de la asignación para la provisión de bienes públicos trabajada por Paul Samuelson (1954). Este autor determina que la provisión de bienes públicos responde a preferencias agregadas, que corresponde al suministro de bienes colectivos, por lo que nadie recibe según sus preferencias individuales, si no por las necesidades colectivas, mientras que en el suministro de bienes privados el sistema de mercado impone sus propias reglas, permitiendo responder con precisión a las preferencias individuales.

Para Richard Musgrave, el Estado cumple tres funciones, a saber:

Estabilización macroeconómica, distribución y asignación de recursos. La primera es exclusiva del nivel nacional que cuenta con los instrumentos de política económica para desarrollarla; la segunda puede ser desarrollada por la Nación y los territorios y la tercera que comprende la provisión de bienes y servicios públicos puede ser atendida por diferentes niveles de gobierno, atendiendo a la naturaleza de dichos bienes y servicios; siendo su principal objetivo la asignación de recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades sociales que, en común con los deseos privados, reflejan las preferencias de los individuos. (Musgrave, 1959, p. 118)

En este sentido, el autor establece que la función de asignación de recursos es objeto de la descentralización, pues considera que las administraciones locales y regionales poseen mejor información para responder a las necesidades de su respectiva población.

Estos aspectos económicos de la descentralización, se relacionan con la eficiencia de la asignación de recursos y se agrupan en dos teorías principalmente. Ambas desarrolladas en la literatura del federalismo fiscal en los Estados Unidos. La primera de ellas fue expuesta por Charles Tiebout en 1956, y la segunda por Wallace Oates en 1972. (Tello, 2006)

Tiebout, (1956) en su escrito "A Pure Theory of Local Expenditures" sostiene que el suministro de muchos servicios públicos puede ser provisto descentralizadamente, ya que lo local, al estar más cercano al individuo, puede captar con mayor precisión sus preferencias de ingresos y gastos que le permita satisfacer así sus necesidades: y que la comunidad revela sus preferencias al desplazarse a la jurisdicción que mejor satisfaga su conjunto de preferencias sobre los bienes públicos.

La segunda teoría fue formulada por Wallace Oates en 1972 a través de su conocido "teo-

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

rema de la descentralización”, donde establece que:

En ausencia de economías y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será tan o más alto si los niveles de consumo óptimos (Pareto) son provistos en cada jurisdicción, en vez de serlo en cualquier nivel único y uniforme para todas las jurisdicciones, siempre que éstas coincidan exactamente con los subconjuntos de población que consumen el mismo bien público. El gobierno central no puede proporcionar un nivel de producción Pareto-eficiente para cada área. (Oates, 1972, p. 54)

1.2. Aspectos normativos

En cumplimiento del Artículo 79 de la Ley 617 de 2000, en relación al control social a la gestión pública territorial, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, debe publicar en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto.

En el marco de estas funciones normativas el DNP, presenta año tras año, una serie de informes que muestran los resultados de la gestión fiscal de los municipios del País. Dichos informes presentan los resultados del desempeño fiscal de acuerdo con los criterios de evaluación establecidos por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible de la misma entidad.

De otro lado, la Ley 136 de 1994 en su artículo sexto, establece que la categorización de los municipios se hará teniendo en cuenta las siguientes variables:

- Los ingresos corrientes anuales del nivel central de libre destinación del año inmediatamente anterior, debidamente certificados por La Contraloría General de la República.

- La población para el año inmediatamente anterior, certificada por el Departamento Nacional de Estadística - DANE
- Porcentaje de participación de los gastos de funcionamiento del nivel central en los ingresos de libre destinación, correspondiente al año inmediatamente anterior, certificado por el Contralor General de la República.

Se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por Ley o acto administrativo a un fin determinado.

2. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En este apartado se adelanta el análisis correspondiente a la caracterización fiscal, social y socio-fiscal de los municipios de categoría especial del País.

2.1. Caracterización fiscal

La caracterización fiscal de los municipios de categoría especial, se hará a través de la evaluación del indicador de desempeño fiscal, cuyos aspectos metodológicos se explican a continuación:

2.1.1. Aspectos metodológicos

La metodología empleada para calcular el indicador de desempeño fiscal, se determina a través de la técnica de componentes principales, compilando 6 indicadores en una sola medida y en una escala de 0 a 100. Estos indicadores son (DNP, 2013):

Autofinanciación de los gastos de funcionamiento

Mide que parte de los recursos de libre destinación se dedica al pago de la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. Este indicador de-

termina el cumplimiento de los límites del gasto de acuerdo con la Ley 617 de 2000. Forma de cálculo: gastos de funcionamiento / ingresos corrientes de libre destinación X 100%.

Magnitud de la deuda

Es una medida de capacidad de respaldo, obteniéndose como la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda. Este indicador total no debe superar el 80%, para que la entidad no supere su capacidad de pago y comprometa su liquidez (Ley 358 de 1997). Forma de cálculo: saldo deuda / ingresos totales X 100%.

Dependencia de las transferencias de la Nación

Mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación, indicando el peso que tienen las transferencias de la Nación en el total de los ingresos. Un indicador por encima del 60% señala que las transferencias se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo municipal, y no así, sus propios recursos. Forma de cálculo: transferencias de la Nación / ingresos totales X 100%.

Generación de recursos propios

Este indicador mide el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de los recursos, lo que permite identificar el esfuerzo fiscal de las administraciones municipales por financiar sus planes de desarrollo y por dar cumplimiento a las competencias asignadas por ley. Forma de cálculo: ingresos tributarios / ingresos totales X 100%.

Magnitud de la inversión

Permite cuantificar el grado de inversión realizado por ente municipal respecto al gasto total. Un indicador superior al 50%, representa que más de la mitad del gasto se destina a inversión, lo cual sería conveniente para el municipio, porque refleja que éste, está financiando sus planes de desarro-

llo con recursos propios principalmente. Forma de cálculo: inversión / gasto total X 100%.

Capacidad de ahorro

Determina el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Es una medida de la solvencia que tiene el municipio para generar excedentes propios de libre destinación para inversión, para financiar los procesos de reestructuración de pasivos y la atención de su deuda si la tiene. Si el indicador es positivo la entidad territorial está generando ahorro. Forma de cálculo: ahorro corriente / ingresos corrientes X 100%.

De acuerdo al resultado presentado por el indicador de desempeño fiscal, el DNP establece un escalafón o ranking, el cual puede analizarse a través de 6 grupos o tipologías, a saber (DNP, 2013):

- **Tipología 1: Desempeño fiscal solvente.** (mayor o igual a 80 puntos). Corresponde al grupo de los municipios cuyo indicador fiscal es superior a 80 puntos, es decir, aquellos que tienen mejores condiciones de solvencia financiera. En este grupo de municipios se destacan mejores posibilidades de generar recursos propios acorde con sus necesidades, gasto de funcionamiento igual o menor al límite establecido por la ley 617/00 en la respectiva categoría, niveles importantes de inversión, generación de ahorro corriente y deuda acorde con suficiente respaldo con los ingresos percibidos por las entidades.
- **Tipología 2: Desempeño fiscal sostenible.** (mayor o igual a 70 y menor que 80). Son los municipios en los cuales el indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos y su desempeño en las finanzas es satisfactorio. Su resultado fiscal indica que mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, sin presentar excedentes que les permitan sortear solventemente algún choque a sus finanzas.

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

- **Tipología 3: Desempeño fiscal vulnerable.** (mayor o igual a 60 y menor que 70). Corresponde a los municipios con un indicador menor a 70 y mayor a 60. Este resultado revela que se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, con altos niveles de dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones, SGP, y con probabilidad de incumplir los límites de gasto de la ley 617/00. Es un grupo de municipios que requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera en el largo plazo.
- **Tipología 4: Desempeño fiscal en riesgo.** (mayor o igual a 40 y menor que 60). Corresponde a los municipios con un indicador de desempeño fiscal menor o igual a 40, lo cual refleja baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión. Estos municipios requieren bastante atención, si se quiere garantizar su sostenibilidad de mediano y largo plazo.
- **Tipología 5: Desempeño fiscal en deterioro.** (menor a 40). Corresponde a los municipios con un indicador menor o igual

a 40, lo que refleja baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión. Son estos los municipios que requieren mayor atención, si se quiere garantizar su sostenibilidad de mediano y largo plazo.

- **Tipología 6: Sin información.** Corresponde al grupo de municipios que no reportaron información de ejecución presupuestal al Departamento Nacional de Planeación, la reportaron incompleta o es inconsistente y en consecuencia se desconocen las cifras de su resultado fiscal, por lo cual se ubican en los últimos lugares del ranking.

El diseño de estas tipologías busca establecer una caracterización territorial, agrupando los municipios según su comportamiento fiscal, lo que permite implementar programas de acompañamiento a las entidades municipales que así lo requieran.

Así mismo, y de acuerdo con las disposiciones normativas señaladas en el punto anterior, los municipios y distritos se clasifican en siete categorías a saber:

Tabla 1. Categorización municipios y distritos

Categoría	Población	Ingresos S.M.L.M
ESPECIAL	Mayor a 500.000 hab.	Más de 400.000
PRIMERA	Entre 100.001 y 500.000 hab.	Mayor a 100.000 y hasta 400.000
SEGUNDA	Entre 50.001 y 100.000 hab.	Mayor a 50.000 y hasta 100.000
TERCERA	Entre 30.001 y 50.000 hab.	Mayor a 30.000 y hasta 50.000
CUARTA	Entre 20.001 y 30.000 hab.	Mayor a 25.000 y hasta 30.000
QUINTA	Entre 10.001 y 20.000 hab.	Mayor a 15.000 y hasta 25.000
SEXTA	0 hasta 10.000 hab.	Menor a 15.000

Fuente: Ley 136 de 1994

De acuerdo con estas categorías se seleccionaron los municipios pertenecientes a la categoría especial, por cuanto estas entidades

territoriales poseen una mayor capacidad fiscal, y a su vez múltiples necesidades sociales por atender.

Una vez se explican los aspectos normativos y metodológicos, se realiza un análisis comparativo del desempeño fiscal de los municipios de categoría especial durante el período 2005-2013.

2.1.2. Desempeño fiscal

En este punto se realiza un análisis comparativo del desempeño fiscal de los municipios de categoría especial durante el período 2005-2013; años en los cuales, se fue consolidando el proceso de ajuste fiscal, en cumplimiento de la Ley 617 de 2000.

Es importante mencionar que la clasificación de los municipios en categoría especial fue variable durante el período de estudio, aspecto que se tuvo en cuenta para adelantar el análisis comparativo del desempeño fiscal. En total 9 municipios se clasificaron en esta categoría, sin embargo no se tuvo en cuenta Cartagena (Bolívar) por cuanto solamente se clasificó en la vigencia 2013 y sus indicadores de salud presentaron inconsistencias para ese año. Las calificaciones obtenidas por estos municipios fueron las siguientes:

Tabla 2. Indicador de desempeño fiscal municipios de categoría especial

Municipio	A2005	A2006	A2007	A2008	A2009	A2010	A2011	A2012	A2013
Barranquilla (Atlántico)	62,8	62,9	67,4	70,6	70,4	84,8	80,8	80,8	79,0
Bello (Antioquia)	60,5	71,1	74,9	69,8	72,8	77,3	73,0	75,7	73,8
Bogotá (Cundinamarca)	70,1	73,4	76,6	77,3	73,9	81,0	83,7	83,4	84,5
Bucaramanga (Santander)	70,5	70,3	75,4	75,4	71,9	87,0	79,5	79,5	83,1
Cali (Valle)	57,3	61,8	69,3	69,2	63,2	83,2	76,7	73,6	74,1
Cúcuta (Norte Santander)	62,4	58,4	72,5	68,3	61,9	84,7	77,4	76,1	76,5
Envigado (Antioquia)	75,4	75,5	81,6	84,4	72,6	85,2	84,9	84,7	84,3
Medellín (Bolívar)	75,7	77,6	80,7	80,8	75,9	89,4	84,4	83,2	84,8
PROMEDIO	66,5	67,8	74,8	74,2	71,7	83,8	81,0	80,0	81,1

Fuente: informes desempeño fiscal – DNP

Los municipios de Bogotá, Cali y Medellín se clasificaron en categoría especial durante todos los años de estudio. La calificación más alta la obtuvo Envigado en el año 2010 con 89,43 y la más baja Cúcuta con 58,36 en 2006. Para la última vigencia tres municipios se clasificaron en la tipología solvente (Medellín, Bogotá y Bucaramanga) y los otros dos en sostenible (Barranquilla y Cali).

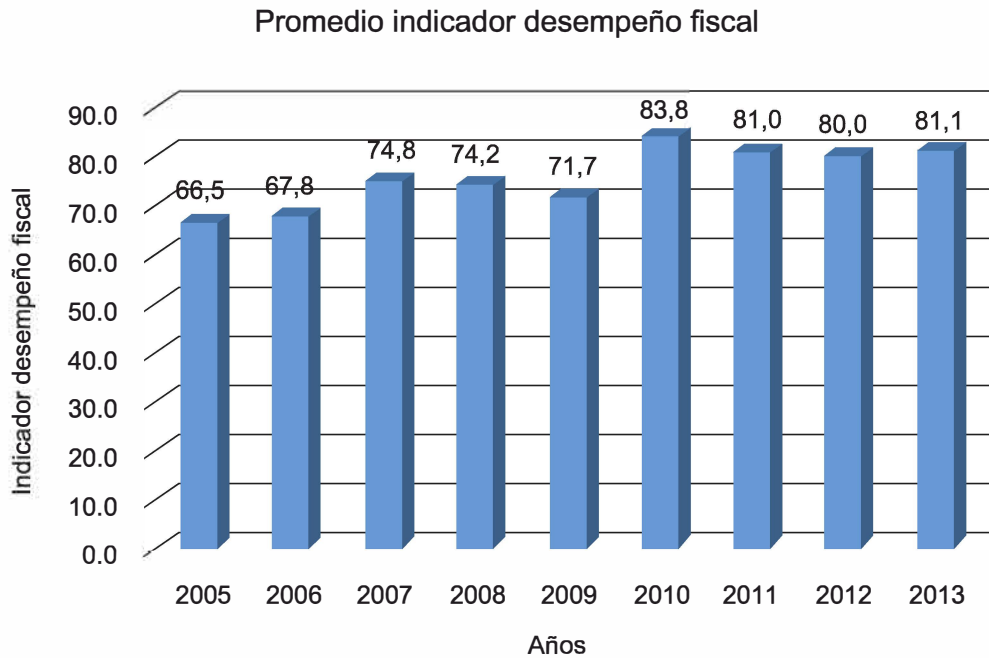
A continuación se muestra la evolución del promedio del indicador de desempeño fiscal de los municipios de categoría especial:

El promedio del indicador de desempeño fiscal de los municipios de categoría especial evolucionó positivamente durante el período analizado, alcanzando un incremento de 14,6

puntos, al situarse para el año 2013 en 81,1. El municipio de mejor promedio fue Medellín con 81,4, seguido por Envigado con 80,8; mientras que los de menor rendimiento fueron Cúcuta y Cali con 66,4 y 69,8 respectivamente. Para la vigencia del 2009 el promedio se contrajo respecto a los años anteriores, volviéndose a recuperar en el 2010 y sufriendo un estancamiento en los últimos tres años.

2.2. Caracterización social

La caracterización social se realiza a través de la construcción de un indicador social y el diseño de tipologías sociales, los cuales se describen a continuación:

Gráfico 1. Evolución del desempeño fiscal 2005-2013

Fuente: informes desempeño fiscal - DNP

2.2.1. Aspectos metodológicos

El indicador social se construyó a partir de la evaluación de los siguientes indicadores sociales:

- Demográfico: Tasa de mortalidad infantil (Fuente DANE).
- Salud: cobertura régimen subsidiado y contributivo (Fuente Minprotección).
- Educación: cobertura neta en transición, primaria, secundaria y media (Fuente Mineducación).
- Servicios públicos: cobertura en acueducto y alcantarillado (Fuente Superservicios).

Es de anotar, que las cifras del ministerio de educación (2005-2010) y superservicios, fueron suministradas por la Federación Colombiana de Municipios – FCM, como entidad consolidadora.

El indicador social se construyó para los diferentes años, según la disponibilidad de los datos, Así entonces, para el años 2005 se tomaron los siguientes indicadores: tasa de mortalidad infantil, cobertura régimen subsidiado y contributivo en salud, cobertura en educación para: transición, primaria, secundaria y media y cobertura en acueducto y alcantarillado. Para el año 2007 se tomaron todos los anteriores menos las coberturas en salud por presentar inconsistencias en la información. Para los años 2006, 2008, 2009, 2010 y 2011 se tomaron todos los indicadores menos la cobertura en acueducto y alcantarillado, por cuanto no existe continuidad en sus cifras. Para los años 2012 y 2013 se tomaron los indicadores de salud y educación.

Las cifras en salud, educación, acueducto y alcantarillado se trabajan según las coberturas, a partir de los datos suministrados por las respectivas fuentes. Con la tasa de mortalidad infantil se toma la tasa calculada por el número de fallecidos menores de un año por cada mil nacidos vivos, y a partir de allí, empleando

la distribución normal, se realiza la conversión sobre 100, lo que determina que la mejor calificación sea la cifra más alta que se acerque a ese número. El indicador de desempeño social resume los 5 indicadores anteriores en una sola medida, para lo cual emplea una ponderación equivalente y está calculado en una escala de 0 a 100.

Una vez se construye el indicador social, se determinan las tipologías sociales, que sirven de referencia para poder relacionar el desempeño social con el desempeño fiscal. Estas tipologías se diseñaron de la siguiente manera:

Partiendo de los puntajes obtenidos para el indicador social en cada municipio, se distribuyen los datos en cuatro partes iguales, correspondiendo a cada uno de ellos el 25% de los mismos; lo que determina el cálculo de los cuartiles: Q_1 , Q_2 , y Q_3 . Así entonces, los valores inferiores a Q_1 representan el 25% más bajo de los valores del indicador social. Entre los valores de Q_1 y Q_2 se encuentran los municipios que corresponden al 25% que representa al grupo que se clasifica en medio bajo. Entre los valores de Q_2 y Q_3 están los municipios que corresponden al 25% que representa al grupo que se clasifica en medio alto y los valores superiores al valor de Q_3 corresponden al 25% que representa al grupo de municipios que se clasifica en alto.

Para cada uno de los años analizados se obtienen valores diferentes para los cuartiles (Q_r), pero siempre serán el 25% de los municipios en cada uno de los grupos, y se debe entender por lo tanto, que los valores van a cambiar de acuerdo al conjunto de datos sobre el cual se hacen los cálculos, que vienen siendo las cifras del indicador social correspondiente al respectivo año.

Las tipologías sociales se agrupan de la siguiente manera:

- 25% inferior corresponde a la tipología social BAJA
- 25% intermedio inferior corresponde a la tipología social MEDIA BAJA
- 25% intermedio superior corresponde a la tipología social MEDIA ALTA
- 25% superior corresponde a la tipología social ALTA

El diseño de las tipologías se hizo según la metodología descrita y sus resultados se muestran a continuación:

2.2.2. Indicador social

El indicador social se construyó según la metodología descrita en el punto anterior y sus resultados se muestran en la tabla No.3.

Tabla 3. Indicador de desempeño social municipios de categoría especial

Municipio	A2005	A2006	A2007	A2008	A2009	A2010	A2011	A2012	A2013
Barranquilla (Atlántico)	86.8	85.6	81.3	83.7	87.3	88.2	NA	NA	NA
Bello (Antioquia)	80.2	75.2	84.9	75.9	83.0	78.6	85.4	81.5	80.2
Bogotá (Cundinamarca)	83.4	80.5	83.9	81.4	85.4	80.6	87.3	87.8	86.0
Bucaramanga (Santander)	94.9	90.9	86.8	93.9	93.7	93.5	NA	NA	NA
Cali (Valle)	85.8	83.2	84.7	83.3	85.1	80.2	89.5	88.7	86.1
Cartagena (Bolívar)	78.7	84.0	78.1	83.0	81.8	80.3	NA	NA	NA
Cúcuta (Norte Santander)	84.9	86.6	85.1	86.9	89.3	88.9	NA	NA	NA
Envigado (Antioquia)	79.8	71.6	81.5	73.2	80.2	75.3	81.5	74.1	72.3
Medellín (Antioquia)	93.0	95.4	88.8	88.8	90.4	87.6	NA	NA	NA
Promedio	87.3	86.4	85.6	86.9	86.3	82.6	88.4	83.0	86.0

Fuente: Autor, con base en información del DANE, Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, Superintendencia de Servicios Públicos y Federación Colombiana de Municipios, como entidad consolidadora.

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

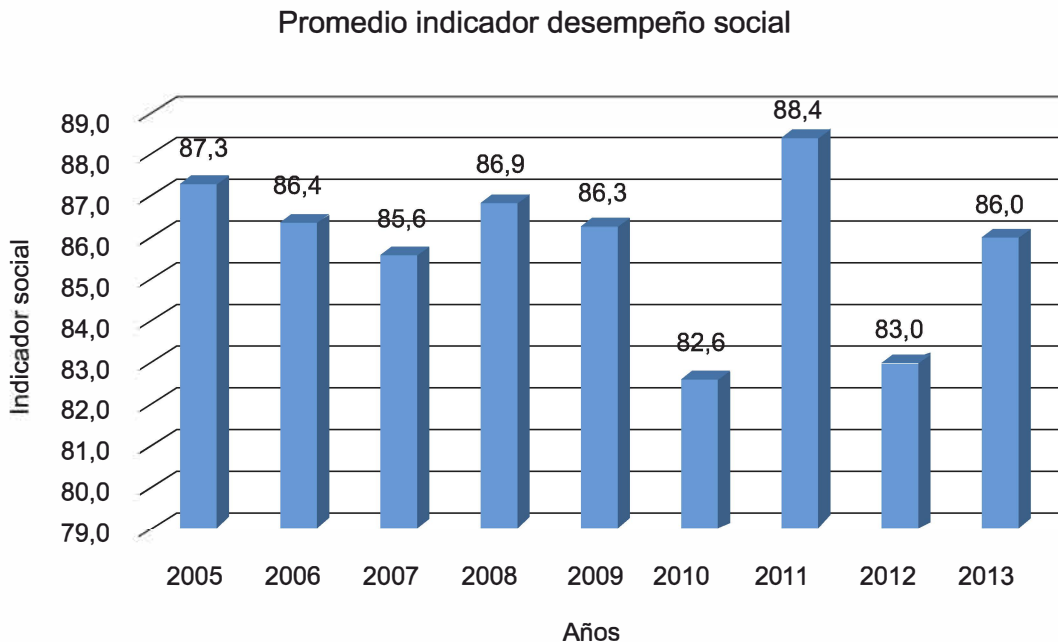
Los valores resaltados en negrilla corresponden a los años en que los municipios se clasificaron en categoría especial, factor que se tuvo en cuenta para determinar el promedio de cada una de las vigencias. Los municipios de Barranquilla, Bucaramanga y Medellín presentaron inconsistencias en los indicadores de salud y/o educación para los años 2011, 2012 y 2013, razón por la cual no se pudo establecer su respectivo indicador social para esos años. Cartagena como se mencionó en el apartado anterior, presentó inconsistencias en salud para el 2013 (único año clasificado) y no se tuvo en cuenta para el análisis de la categoría.

De los ocho municipios clasificados en categoría especial durante el período de análisis, la calificación más alta la obtuvo Medellín en el año 2006 con 95,4 y la más baja Envigado con 74,1 en 2012, lo que le significó clasificarse en la tipología social media alta.

Las calificaciones obtenidas por el indicador social dan para que los municipios de categoría especial se ubiquen en tipología alta durante todos los años del estudio, con excepción hecha por Envigado en la vigencia 2012.

A continuación se muestra la evolución del promedio del indicador de desempeño fiscal de los municipios de categoría especial:

Gráfico 2. Evolución del indicador social 2005 – 2013



Fuente: Autor, con base en información del indicador de desempeño social

El promedio del indicador de desempeño social de los municipios decreció 1,3 puntos durante el período analizado. El promedio más alto se alcanzó en el año 2011 con 88,4, mientras que el más bajo fue en el 2010 con 82,6.

Al interior del indicador social se destacan los resultados obtenidos por los indicadores de educación que alcanzó promedios altos en la mayoría de los años, aunque en algunos municipios presentó inconsistencias en las coberturas

netas, al quedar sobredimensionadas las cifras, por cuanto recibieron estudiantes de otras localidades.

2.3. Caracterización socio-fiscal

En este apartado se elaboran una serie de matrices que consolidan la información del desempeño fiscal con el indicador de desempeño social, que permiten agrupar sociofiscalmente los municipios de categoría especial del País para cada uno de los años objeto de estudio.

A continuación se muestran los resultados sociofiscales de los municipios de categoría especial durante el período analizado:

En el período analizado solamente los municipios de Bogotá Cali y Medellín se clasificaron en la categoría especial durante todos los años, sin embargo éste último presentó inconsistencias en su indicador de educación para los años 2011, 2012 y 2013, motivo por el cual, no se le pudo establecer el indicador social para esos años.

Bogotá en lo fiscal vino de menos a más al pasar de tipología sostenible a tipología solvente en los últimos cuatro años, mientras que en lo social siempre estuvo en la tipología alta. Los máximos puntajes alcanzados fueron 84,5 para el primero en el 2013 y 87,8 para el segundo en el 2012.

Por su parte Cali, no presentó buenos resultados en la parte fiscal durante los primeros cinco años, inclusive en el 2005 estuvo en nivel de riesgo al tener una calificación de 57,3. Posteriormente pasó a nivel vulnerable y en los años de 2011 a 2013 se estabilizó en la tipología sostenible. En lo social siempre estuvo en tipología alta.

Medellín es el municipio que mejores resultados obtuvo en los seis años en que se contabilizó su desempeño fiscal y social. En el primero se clasificó en sostenible y solvente con

puntajes de hasta 89,4 y en el segundo siempre estuvo en la tipología alta con calificaciones de 80 y 90 puntos inclusive.

Otro municipio importante fue Bucaramanga que estuvo clasificado en tipología sostenible y solvente en lo fiscal y alto en lo social. Presentó inconsistencias en el indicador de salud para los años 2011, 2012 y 2013.

Los municipios antioqueños de Bello y Envigado estuvieron clasificados en categoría especial durante los mismos años, sin embargo los resultados del primero son mejores en lo social, y los del segundo son mejores en lo fiscal, ya que éste fue el único que presentó una tipología medio alto en lo social.

Cúcuta permaneció en categoría especial durante los años de 2006, 2007 y 2008, logrando mejores resultados en el segundo año al clasificarse fiscalmente en sostenible; los otros años, estuvo en nivel vulnerable e incluso en riesgo. En lo social se mantuvo en la tipología alta.

Finalmente, Barranquilla fue considerado únicamente para el año 2005, ya que al igual que los otros municipios nombrados anteriormente, presentó inconsistencias en los indicadores de educación y salud para los últimos años. En el año que se clasificó mostró un nivel vulnerable en lo fiscal y alto en lo social.

En términos generales, los municipios de categoría especial se encuentran mejor posicionados en lo social que en lo fiscal, lo que denota que su gasto social tiene un componente importante de financiación en fuentes externas, y que a su vez el nivel del gasto corriente es todavía alto. Sin embargo, en el período de estudio el desempeño fiscal promedio ha venido mejorando, lo que conlleva a que los municipios logren niveles importantes de inversión, generación de ahorro corriente y manejo adecuado de la deuda; aunque en los últimos tres años ese nivel de crecimiento se estancó.

LINEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

Tabla 4. Caracterización socio-fiscal municipios de categoría especial

Municipio	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Tipología fiscal	Tipología social	Tipología fiscal	Tipología social	Tipología fiscal	Tipología social	Tipología fiscal	Tipología social	Tipología fiscal	Tipología social	Tipología fiscal	Tipología social	Tipología fiscal	Tipología social	Tipología fiscal	Tipología social	Tipología fiscal	Tipología social
Barranquilla	Vulnerable	Alto																
Bello									Sostenible	Alto	Sostenible	Alto			Sostenible	Alto		
Bogotá	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto
Bucaramanga							Sostenible	Alto	Sostenible	Alto	Solvente	Alto						
Cali	Riesgo	Alto	Vulnerable	Alto	Vulnerable	Alto	Vulnerable	Alto	Vulnerable	Alto	Solvente	Alto	Solvente	Alto	Solvente	Alto	Solvente	Alto
Cúcuta			Riego	Alto	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto										
Envigado									Sostenible	Alto	Solvente	Alto			Solvente	Medio alto		
Medellín	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto	Sostenible	Alto						

Fuente: Autor, con base en información del indicador de desempeño fiscal y social

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El promedio del indicador de desempeño fiscal de los municipios de categoría especial evolucionó positivamente durante el período analizado, aunque en los últimos tres años presentó un estancamiento, lo que incide a la hora de sacar su caracterización fiscal.

El promedio del indicador de desempeño social de los municipios no ha evolucionado favorablemente durante el período de estudio, sin embargo siempre estuvo por encima del indicador fiscal a excepción del 2010, donde fue superado ligeramente por este último.

La caracterización socio-fiscal de los municipios de categoría especial se explica en que éstos, se encuentran mejor posicionados en lo social que en lo fiscal, lo que denota que su gasto social tiene un componente importante de financiación en fuentes externas, y que a su vez, el nivel del gasto corriente sigue siendo alto, a pesar de la consolidación del ajuste fiscal mandado por la Ley 617 de 2000.

Frente a las concepciones teóricas, en lo fiscal no se está cumpliendo a cabalidad con los aspectos económicos de la descentralización respecto a la eficiencia en la asignación

de recursos, que busca lograr una mayor correspondencia entre el esfuerzo fiscal local y la responsabilidad social de las administraciones municipales en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos, tal y como lo plantean Oates y Tiebout. En lo social se da pertinencia al enfoque de Sergio Boisier, bajo la concepción de que el desarrollo local endógeno es para generar en un territorio las condiciones de entorno, que le permitan a los seres humanos potenciarse a sí mismos para llegar a ser verdaderas personas humanas, como "categoría superior" del ser humano. El ser humano lleva implícito la noción de dignidad, la cual supone la inexistencia de carencias básicas (en alimentación, en salud, en trabajo, en respeto de los demás etc.).

La caracterización socio-fiscal de los municipios de categoría especial, sirve para articular el tema del desempeño fiscal con los resultados sociales, de tal manera que permita a las administraciones municipales trazar políticas que conlleven a mejorar el bienestar de su población aprovechando de una u otra manera su capacidad fiscal.

Debe existir continuidad en la información social de los municipios; para ello, las oficinas de planeación municipal deberán consolidar las cifras correspondientes para todos los años, bajo la supervisión de entidades gubernamentales como el DANE y el DNP.

REFERENCIAS

Arocena, J. (1991). *"El desarrollo Local: Un Desafío contemporáneo"*. Nueva Sociedad. Centro Latinoamericano de Economía Humana Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Uruguay.

Boisier, S. (1999). *"Desarrollo Local: ¿de qué estamos hablando?"*. Artículo publicado en Madoery. Editorial Homo Sapiens, 2001, Rosario, Argentina.

Boisier, S. (2004). *"Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién? (el humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo)"*. ILPES. Santiago de Chile. Recuperado el 23 de marzo de 2015 de: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia_boisier.pdf

Departamento Nacional de Planeación DNP. Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible. Informes del

Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios Vigencias 2005 a 2013.

Musgrave, R. (1959). *"The theory of public finance: a study in public economy"*. McGraw-Hill. New York, E.E.U.U.

Oates, W. (1972). *"Fiscal federalism. Trad. Federalismo fiscal"*. Instituto de Estudios de Administración Local, 1977. Madrid, España.

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

Porras, O. (2007) *"Fortalecer la Descentralización y Adecuar el Ordenamiento Territorial"*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Samuelson, P. (1954). *"The Pure Theory of Public Expenditure"*. The Review of Economics and Statistics, Vol. 36, No. 4. Ed. Published by the MIT Press. United States.

Tello, M. (2006). *"Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo"*. Documento de trabajo 247. P 57. Cemtrum Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima Perú: Recuperado el 15 de abril 2015 de: <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/imagenes/documentos/DDD247.pdf>.

Tiebout, C. (1956). *"A Pure Theory of Local Expenditure"*. The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5. pp. 416-424. The University of Chicago Press. United States.

Tocqueville, A. (1935). *"De la Democratie en Amerique"*. Publicado en 2003 por Penguin Classics. París, Francia.