



CÓMO VAMOS EN

gestión y Finanzas públicas

CÓMO VAMOS EN

Gestión y finanzas públicas

OBJETIVOS
DE DESARROLLO
SOSTENIBLE

9 INDUSTRIA,
INNOVACIÓN E
INFRAESTRUCTURA



16 PAZ, JUSTICIA
E INSTITUCIONES
SÓLIDAS



EN RESUMEN

- Las finanzas de Manizales fueron calificadas como sostenibles según el Índice de Desempeño Fiscal, aunque la ciudad pasó del puesto 68 al 79.
- **Ingresos:** En 2018 los ingresos totales del municipio incrementaron en 1%, cifra inferior a la inflación.
- Los ingresos de capital cayeron en 7%, las transferencias del gobierno aumentaron en 3% y los ingresos propios lo hicieron en 5%.
- Manizales fue la quinta ciudad de la Red Cómo Vamos con menor recaudo tributario, con un promedio de 370 mil pesos por habitante.
- **Gasto:** Por cada 100 pesos gastados en Manizales en 2018, 84 se destinaron a gasto de inversión, 14 a funcionamiento y 3 al pago de deuda.
- El gasto total del municipio disminuyó en un 1%. Mientras los gastos de inversión cayeron en 3%, los gastos de funcionamiento aumentaron 11%.
- **Inversión:** La inversión total del municipio de Manizales en 2018 fue de 390 mil millones de pesos.
- Para 2018 Manizales fue la ciudad de la Red Cómo Vamos que menos invirtió por habitante, con 970 mil pesos en promedio.

>>

- La inversión con recursos propios en 2018 fue de 73 mil millones de pesos, una cifra 25% inferior a la invertida el año anterior.
- Servicio de la deuda: En el último año el servicio de la deuda se incrementó en un 7% y los sectores con más peso fueron transporte (53%), vivienda (16%) y deporte (13%).
- Lamentablemente, para esta edición del informe, no se disponen de herramientas estadísticas actualizadas para hacerle seguimiento a los temas de transparencia.

Aunque entre los retos identificados no hay uno dedicado únicamente a la buena gestión pública, alcanzar las metas de cualquiera de los retos de la ciudad requiere un gobierno efectivo y transparente, que haga un uso responsable y eficiente de los recursos disponibles. Una ciudad bien administrada, con transparencia, se ve reflejada en instituciones sólidas que son fundamentales para la competitividad de la región.

De acuerdo con la OCDE, el gobierno abierto es aquel que se caracteriza por la transparencia, accesibilidad, participación, rendición de cuentas y datos públicos abiertos. Esto hace que un gobierno abierto requiera una gestión de la información transparente y accesible con los ciudadanos.

Transparencia



SIN INFORMACIÓN

Aunque existen diferentes índices para medir la gestión, transparencia y el riesgo de corrupción, éstos no son de actualización periódica. El primero corresponde al índice de transparencia municipal, medido por la Corporación Transparencia por Colombia, para determinar riesgos de corrupción administrativa y prácticas de autoridades públicas que puedan propiciar hechos de corrupción. A la fecha de elaboración de este informe solo estaban los datos hasta el año 2016.

El índice de transparencia municipal evalúa tres componentes: visibilidad, institucionalidad y control y sanción, que clasifica a los entes territoriales de acuerdo con su riesgo de corrupción desde muy bajo hasta muy alto.

Reto # 12

Competitividad

Mantener la región como líder en competitividad e innovación.

	2013-2015	2015-2016
Visibilidad	64	81,1
Institucionalidad	62,9	68,3
Control y sanción	70,9	66,7
Índice de Transparencia Municipal	65,6	71,6
Nivel de riesgo	Medio	Medio

El otro índice es el de gobierno abierto, elaborado por la Procuraduría General de la Nación. Este también es un indicador compuesto que determina el nivel de reporte de información y avance de normas que buscan promover el fortalecimiento de la gestión pública. Sin embargo, la situación es similar y no se encuentran actualizaciones desde 2016.

<< **Tabla 72.** Manizales. Índice de transparencia municipal por componentes. 2013-2015 y 2015-2016
Fuente: Corporación Transparencia por Colombia

	ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	IGA	NIVEL	POSICIÓN NACIONAL
2012	64	77,0	80,7	82,0	Alto	86
2013	62,9	90,5	73,8	78,4	Alto	190
2014	70,9	96,3	72,3	82,6	Alto	37
2015	65,6	86,7	78,7	80,4	Alto	59
2016	55,5	95,7	71,0	80,3	Alto	32

Tabla 73. Manizales. Índice de gobierno abierto. 2012-2016
Fuente: Procuraduría General de la Nación

Lamentablemente, para esta edición del informe, no se disponen de herramientas estadísticas periódicas que permitan hacerle seguimiento a este tema tan importante para la gestión de los entes territoriales.

Recomendaciones en transparencia y buen gobierno

Algunas de las recomendaciones de la Corporación Cívica de Caldas para mejorar los indicadores de transparencia en la ciudad son:

- Proceso de contratación por SECOP II y Tienda Virtual del Estado (Acuerdos Marco de Precios).
- Adopción de pliegos tipo y pliegos estándar.
- Implementación integral de la Ley de Transparencia (Ley 1712 de 2014).
- Realización anual de Ferias de Transparencia.
- Canal antifraude de denuncia segura y anónima.
- Divulgación interna y externa de los informes de control interno.
- Revisión de planeación para la mitigación de contratación directa. (contratos de aseo, de seguridad, de cultura, de salud).
- Promoción y divulgación de datos abiertos y de bases de datos públicas.
- Creación y sostenimiento de Oficina de Gobierno Abierto.
- Fortalecimiento de la sociedad civil y de la participación ciudadana. planificación y gestión local.

Índice de desempeño fiscal



Para conocer la situación de las finanzas públicas de los entes territoriales, el Departamento Nacional de Planeación elabora un índice compuesto de desempeño fiscal. Este índice evalúa la generación de recursos propios, el cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento, la solvencia tributaria, la inversión, capacidad de respaldo de la deuda y la generación de ahorro corriente.

Al igual que el año anterior, las finanzas de Manizales fueron calificadas como sostenibles, aunque el indicador bajó ligeramente con respecto al puntaje obtenido en 2016 y 2017. Esta disminución le representó a Manizales bajar del puesto 68 al 79.

	2014	2015	2016	2017	VALOR ESPERADO
Indicador de desempeño Fiscal	78,83	79,72	79,72	79,2	>80
Autofinanciamiento gastos de funcionamiento	37,8	34,09	32,15	31,7	<65%
Respaldo del servicio de la deuda	5,91	7,58	8,77	6,6	ND
Dependencia transferencias y regalías	58,86	53,81	49,76	52,5	<60%
Generación de recursos propios	88,21	87,1	86,12	85,8	ND
Magnitud de la inversión	85,53	85,38	85,43	86,5	>50%
Capacidad de ahorro	58,78	62,63	62,15	61,9	>0
Posición Nacional	91	105	68	79	
Categoría	Sostenible	Sostenible	Sostenible	Sostenible	

Tabla 74. Manizales. Índice de desempeño fiscal y sus componentes. 2014-2017
Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Ingresos



En 2018 los ingresos totales del municipio se incrementaron en un 1%, por debajo de la inflación, por lo que técnicamente el municipio perdió ingresos. Este bajo crecimiento estuvo influenciado por la reducción de los ingresos de capital, que cayeron un 7% en la última vigencia.

Las transferencias que el gobierno central asigna a los territorios a través del Sistema General de Participaciones (SGP) aumentaron casi igual que la inflación, un 3%. Estos recursos financian inversiones relacionadas con educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Las entidades territoriales deben generar recursos propios adicionales a través de impuestos, contribuciones e inversiones que permitan independencia financiera de la nación y posibiliten aumentar la inversión a nivel local y financiar otros sectores. En Manizales los ingresos propios aumentaron un 5%, incremento explicado prácticamente por los ingresos tributarios.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VARIACIÓN 2017-2018
Ingresos propios	108.237.752	115.573.957	120.256.565	139.138.489	143.695.121	156.710.487	164.567.203	5%
Ingresos tributarios	100.122.512	106.218.247	112.094.120	127.193.062	130.282.990	141.303.947	148.136.427	5%
Ingresos no tributarios	166.411.415	198.410.737	230.301.137	226.183.471	243.625.059	267.156.923	275.893.936	3%
Transferencias	158.296.175	189.055.026	222.138.692	214.238.043	230.212.928	251.750.382	259.463.161	3%
Ingresos de capital	39.442.389	56.105.191	43.357.876	48.910.706	97.031.888	133.221.560	124.493.493	-7%
Ingresos totales	305.976.316	360.734.175	385.753.133	402.287.238	470.939.937	541.682.430	548.523.857	1%
Propios/ingresos totales	35%	32%	31%	35%	31%	29%	30%	(-pp)
Transferencias/ingresos totales	52%	52%	58%	53%	49%	46%	47%	(pp)

Tabla 75. Manizales. Ingresos por fuente en miles de pesos corrientes. 2014-2018
Fuente: Contaduría General de la Nación Sistema Chip. Disponible en el siguiente link: http://www.chip.gov.co/schip_rt/

La dependencia del gobierno nacional se incrementó en un punto porcentual y para 2018 las transferencias fueron el 47% del presupuesto total del municipio. Los ingresos propios representaron el 30% del presupuesto, también un punto por encima de 2018.

Al comparar esta relación con lo esperado, Manizales debería hacer todavía un esfuerzo mayor en producir ingresos propios pues, según Findeter, los entes territoriales con mejor salud en sus finanzas son capaces de tener esta relación en el 54% del total presupuestal.

El 46% de los ingresos tributarios de Manizales provinieron del recaudo del impuesto predial, seguido del impuesto de industria y comercio que representó el 28% del recaudo y de otros con el 15%. En general, en las ciudades intermedias como Manizales el impuesto predial es la principal vía de recaudo tributario por lo que actualizaciones catastrales suelen tener un impacto directo en las finanzas municipales.

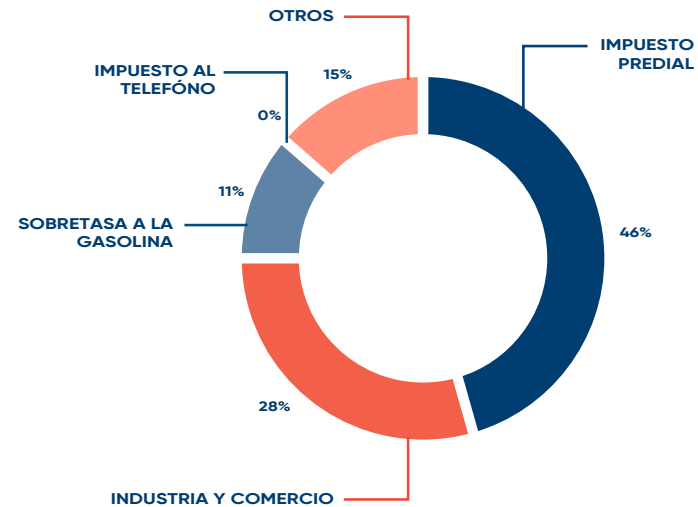


Gráfico 134. Manizales. Distribución de los ingresos tributarios por fuente. 2018

Fuente: Contaduría General de la Nación Sistema Chip. Disponible en el siguiente link: http://www.chip.gov.co/schip_rt/

Por concepto de impuesto predial se recogieron en Manizales 68 mil millones de pesos, por industria y comercio 41 mil y por otros impuestos 22 mil, en donde se encuentran la contribución de contratos de obras públicas, de delineación, avisos y tableros, estampillas, entre otros. El recaudo del impuesto al teléfono cayó y es esperable que desaparezca en el corto plazo del recaudo de la ciudad.

La eliminación de este tributo fue aprobada en el Concejo de Manizales a partir del 1ero de enero de 2016. En su momento, la administración justificó su eliminación por la reducción del número de contribuyentes y aseguró que los recursos para garantizar la seguridad provendrían de recursos propios, gracias al aumento del recaudo en otras fuentes y por la reducción en el pago de los compromisos con vigencias futuras.

El incremento del recaudo de estos últimos años evidencia que estos recursos se compensaron con otras fuentes.

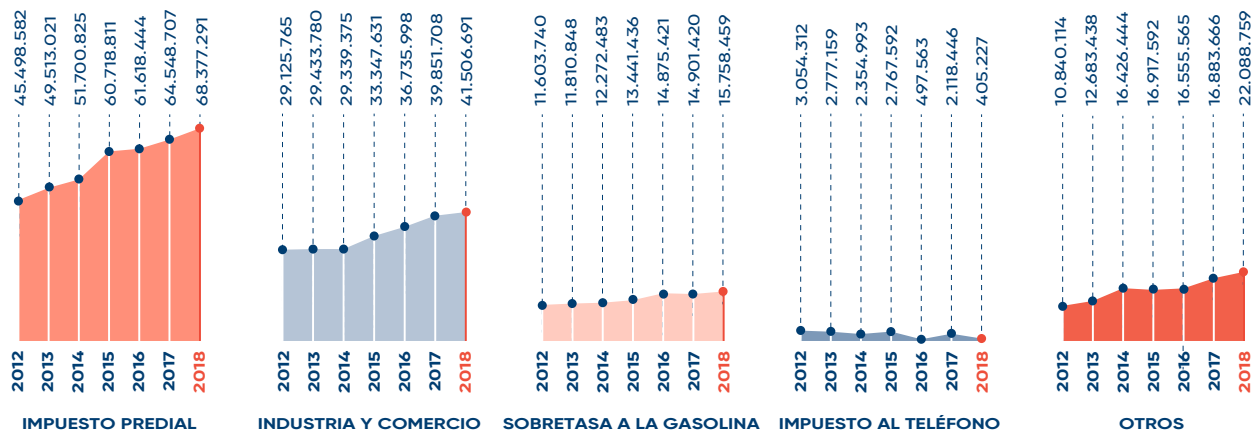


Gráfico 135. Manizales. Ingresos tributarios en miles de pesos corrientes. 2012-2018

Fuente: Contaduría General de la Nación Sistema Chip. Disponible en el siguiente link: http://www.chip.gov.co/schip_rt/

A pesar de que los ingresos tributarios del municipio tienen una tendencia de crecimiento, el recaudo tributario de Manizales es muy bajo comparado con otras ciudades de Colombia. Esta tendencia se ha observado en los siete años en los cuales se ha hecho el análisis de la contribución tributaria. Manizales fue la quinta ciudad de la Red Cómo Vamos con menor recaudo tributario, con un promedio de 370 mil pesos por habitante, un 42% por debajo del promedio de las ciudades de la Red Cómo Vamos y el 50% del recaudo per cápita de Pereira.

Esta condición influye luego en la capacidad para hacer inversiones de la administración municipal y no corresponde con la situación económica de la ciudad, en donde, como se ha observado en otros capítulos, los hogares tienen ingresos superiores a los de la mayor parte de ciudades.

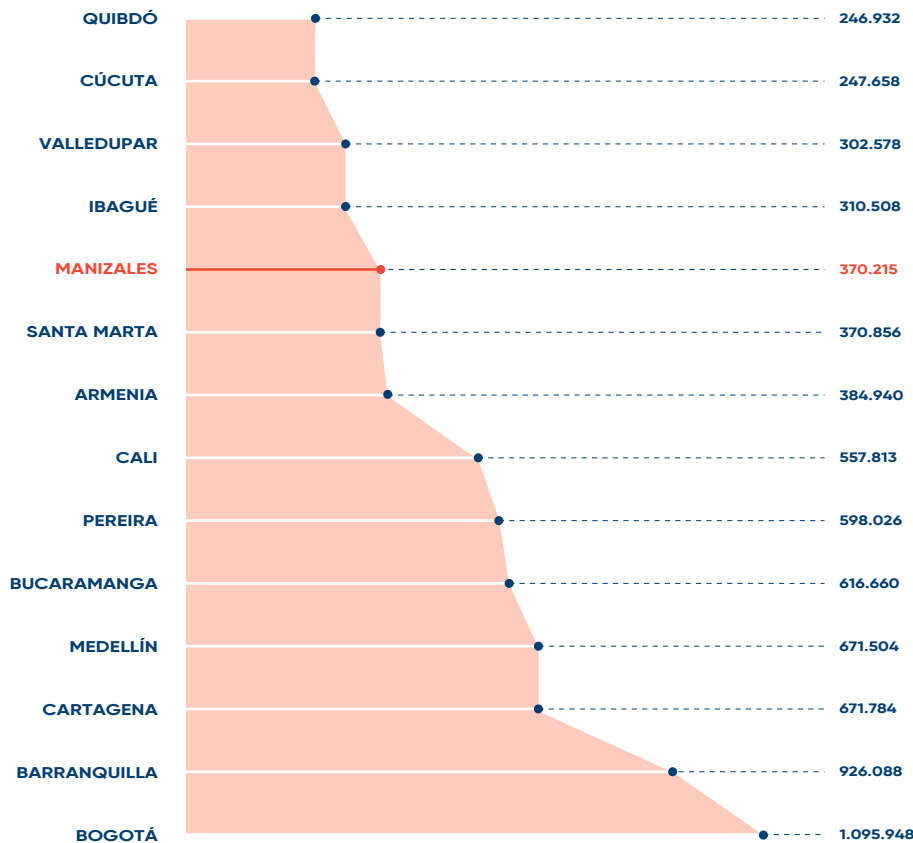


Gráfico 136. Recaudo tributario per cápita en pesos corrientes. 2018
Fuente: Cálculos de MCV con base en FUT y DANE

Para incrementar el recaudo tributario es importante avanzar hacia la actualización catastral. Para esto es necesario gestionar con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o establecer alianzas a corto plazo con esta entidad para una delegación catastral que permita hacer el catastro propio y la actualización cartográfica. Esta experiencia ya fue adelantada por el área metropolitana de Pereira.

Manejo del gasto



Un buen manejo del gasto permite invertir la mayor parte de los recursos en inversiones sociales para el desarrollo territorial. Para esto se requiere un gasto en administración que sea acorde con las inversiones.

El gasto público se compone por gasto de inversión, con el cual se financian obras o inversiones sociales; gasto de funcionamiento, necesario para la operación administrativa de las inversiones; y servicio de la deuda, que son los recursos que se pagan como concepto de intereses.

Por cada 100 pesos gastados en Manizales en 2018, 84 se destinaron a gasto de inversión, 14 a funcionamiento y 3 al pago de deuda. Con respecto a 2017 se incrementaron en dos puntos los gastos de funcionamiento, en un punto los gastos en servicio de la deuda y bajaron un punto porcentual los gastos de inversión.

Aunque según los referentes nacionales Manizales tiene una buena composición del gasto -pues el esperado según el DNP es que la inversión sea superior al 50%- los referentes de Findeter en el programa de Ciudades Sostenibles tienen como meta mantener gastos de funcionamiento por debajo del 10% del gasto total. A pesar de que Manizales logró bajar esta relación hasta llegar al 12%, el último año se perdió el terreno ganado y la relación fue la más alta desde 2012.

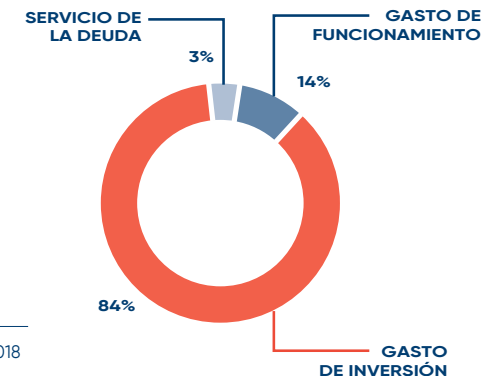


Gráfico 137. Manizales. Composición del gasto. 2018
Fuente: Cálculos MCV con base en FUT

Para el último año el gasto total disminuyó en un 1%, sin embargo, no todos los rubros cayeron en igual proporción. Mientras la inversión se redujo en un 3% los gastos administrativos aumentaron un 11%. De esta manera la estructura del gasto en 2018 fue menos eficiente que en años anteriores.

Según el DNP la relación entre el gasto de capital y el gasto total debe ser superior al 50%, pero para Findeter debería ser el 89,5%. Manizales alcanzó el estándar determinado por el DNP pero le falta ajustar la estructura para estar en los niveles óptimos de Findeter.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VARIACIÓN 2017-2018
Gasto de funcionamiento	41.389.668	45.358.606	47.816.146	50.031.718	51.875.408	57.615.788	63.782.449	11%
Gasto de inversión	232.636.544	283.891.958	309.427.336	318.668.657,46	335.850.115	403.863.893	390.083.352	-3%
Servicio de la deuda	8.025.363	8.349.620	8.282.531	12053456,795	14.609.460	11.649.489	12.515.959	7%
Gasto total	282.051.574	337.600.183	365.526.013	380.753.832	402.334.983	473.129.170	466.381.761	-1%
Gasto corriente/gasto total	15%	13%	13%	13%	13%	12%	14%	(2 pp)
Gasto de capital/gasto total	82%	84%	85%	84%	83%	85%	84%	(-1 pp)
Servicio de la deuda/gasto total	3%	2%	2%	3%	4%	2%	3%	(1 pp)
Crecimiento gasto corriente	10%	10%	5%	5%	4%	11%	11%	
Crecimiento gasto de inversión	-2%	22%	9%	3%	5%	20%	-3%	(-23 pp)

Tabla 76. Manizales. Gastos del municipio, 2012-2018
Fuente: Cálculos MCV con base en FUT

Gastos de inversión



Salud y educación representaron el 71% del total de inversión de municipio de Manizales. Aunque la composición de los gastos de inversión mantiene una estructura similar, en 2018 se observaron algunas variaciones que llaman la atención. Educación, que tiene la mayor participación en el presupuesto total, se incrementó del 41% al 49%, transporte bajó del 16% al 8% y salud bajó del 25% al 22%.

La diferencia entre estos sectores es que mientras salud y educación son financiados por el gobierno nacional en su mayoría, el sector de transporte fue asumido con recursos del municipio

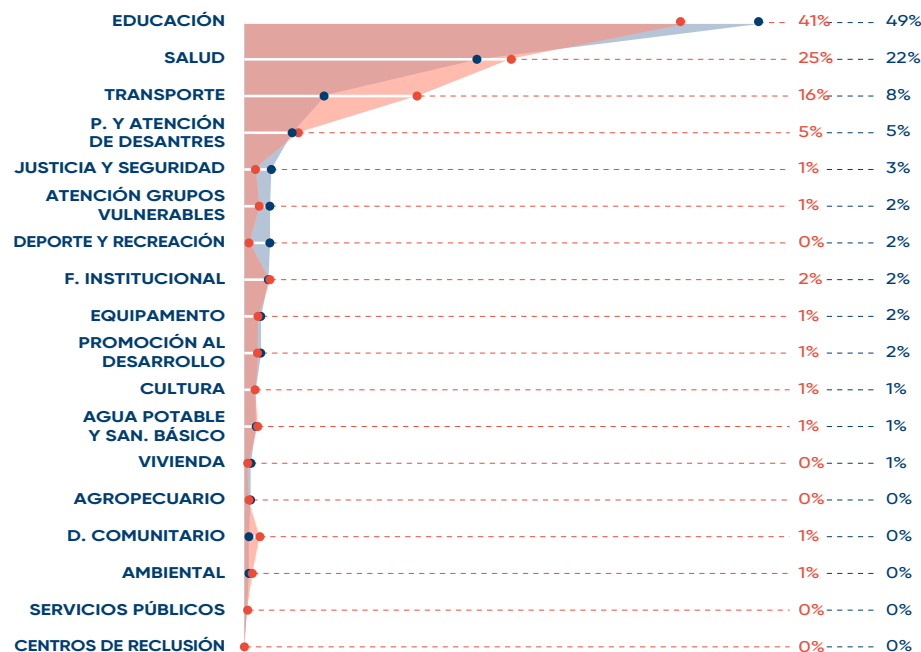


Gráfico 138. Manizales. Participación de los distintos sectores en los gastos de inversión, 2017 y 2018 >>
Fuente: Cálculos MCV con base en FUT

2018

2017

La inversión total del municipio de Manizales en 2018 fue de 390 mil millones de pesos, un 3% por debajo del monto invertido en 2017.

Para 2018 Manizales fue la ciudad de la Red Cómo Vamos que menos invirtió por habitante, con 970 mil pesos en promedio. Del otro lado, Barranquilla invirtió un poco más de 2 millones 200 mil pesos y Medellín 2 millones.

La baja inversión de la ciudad debe ser un asunto de reflexión. Si bien no necesariamente a mayores recursos los resultados son mejores y si la ciudad ha logrado resultados superiores al promedio de ciudades colombianas con bajas inversiones, podría pensarse que Manizales daría un salto cualitativo si lograra incrementar la inversión en programas de alto impacto. Para esto requeriría revisarse las fuentes de recaudo de la ciudad y gestionar más recursos del nivel nacional e internacional.

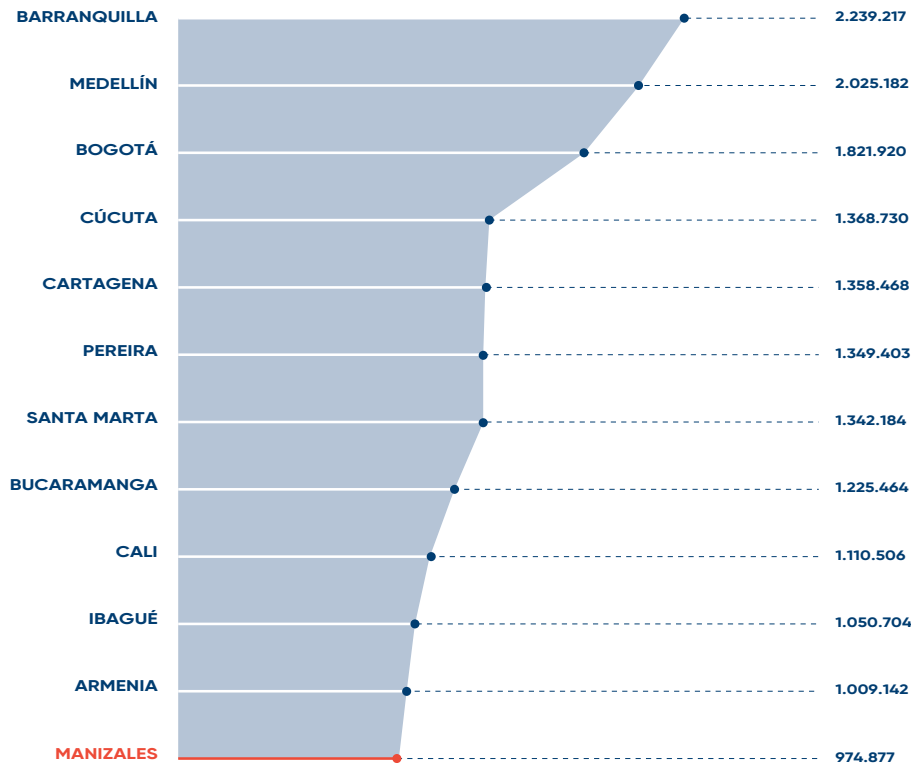


Gráfico 139. Inversión per cápita. 2018

Fuente: Contaduría General de la Nación Sistema Chip. Disponible en el siguiente link: http://www.chip.gov.co/schip_rt/

Recursos propios



Cerca de la mitad de los ingresos del municipio provienen del gobierno nacional que, a través del Sistema General de Participaciones, distribuye recursos para financiar la salud, educación y saneamiento básico. Sin embargo, estos recursos en su gran mayoría tienen destinación específica, por lo cual los entes territoriales deben poner recursos adicionales para financiar otros sectores o aumentar impactos en los ya financiados.

La inversión con recursos propios en 2018 fue de 73 mil millones de pesos, una cifra 25% inferior a la invertida el año anterior. Esta cifra es apenas cercana a la inversión con recursos propios que realizó el municipio en los años 2012 y 2013.

Pese a la reducción general, la asignación de recursos propios se incrementó en casi todos los sectores, a excepción de transporte, prevención y atención de desastres, educación y medio ambiente. La reducción más alta fue la del sector transporte, que perdió 21 mil millones del presupuesto de inversión con recursos propios.

Las prioridades de las administraciones se identifican a través del análisis de la distribución de los recursos propios. En el presupuesto de esta bolsa, transporte es el principal sector financiado con uno de cada tres pesos de esta fuente, seguido de la atención a grupos vulnerables que pasó del 4% al 10% en la última vigencia y fortalecimiento institucional también con el 8%.

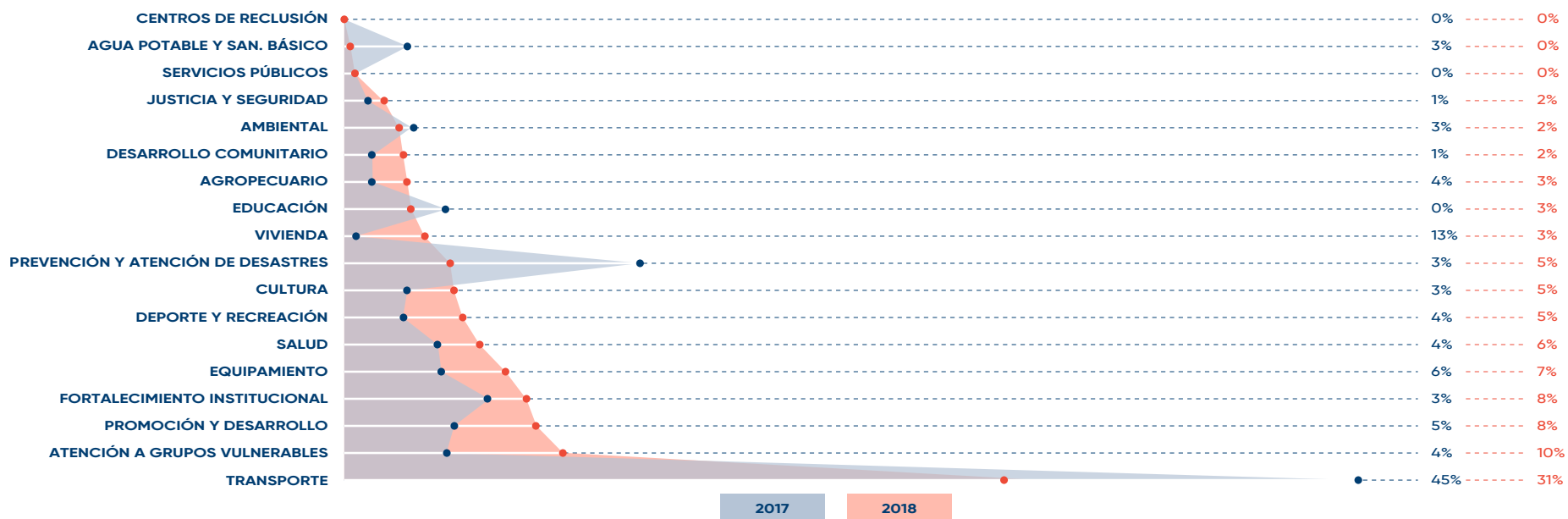


Gráfico 140. Manizales. Inversión por sectores con recursos propios. 2017 y 2018

Fuente: Contaduría General de la Nación Sistema Chip. Disponible en el siguiente link: http://www.chip.gov.co/schip_rt/

Manejo de la Deuda



El servicio de la deuda son los intereses causados por los préstamos que le han sido otorgados a las entidades territoriales. Según el programa de Ciudades Sostenibles de Findeter, se espera que la relación entre servicio de la deuda e ingresos propios no sobrepase el 10%.

En el último año el servicio de la deuda se incrementó en un 7%, luego de un año de importante reducción. El servicio de la deuda representó el 8% de los ingresos propios, lo cual corresponde a un nivel de endeudamiento adecuado.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Servicio de la deuda	8.025.363	8.349.620	8.282.531	12.053.457	14.609.460	11.649.489	12.515.959
Servicio de la deuda/ingresos propios	7%	7%	7%	9%	10%	7%	8%
Crecimiento del servicio de la deuda	22%	4%	-1%	46%	21%	-20%	7%

Tabla 77. Manizales. Valor pagado por servicio de la deuda y tasa de crecimiento. 2012 a 2018

Fuente: Contaduría General de la Nación Sistema Chip

Los sectores que tuvieron mayor peso en la deuda fueron el transporte (53%), vivienda (16%) y deporte (13%). Con incrementos importantes en el nivel de servicio de la deuda, en el último año se encontraron bonos pensionales y prevención y atención de desastres.

	2014	2015	2016	2017	2018	VARIACIÓN	PARTICIPACIÓN SECTORIAL EN EL SERVICIO DE LA DEUDA 2018
Transporte	3.478.871	4.261.094	6.747.645	5.338.420	6.578.582	23%	53%
Vivienda	1.697.456	2.762.485	2.979.598	2.396.727	1.952.474	-19%	16%
Deporte y recreación	792.665	778.055	1.683.911	2.139.165	1.596.965	-25%	13%
Bonos pensionales	388.858	334.507	108.682	287.388	1.115.041	288%	9%
Educación	430.589	693.608	989.444	814.456	666.388	-18%	5%
Prevención y atención de desastres	460.868	507.084	622.757	164.034	461.870	182%	4%
Ambiental	50.740	327.365	184.977	185.923	71.263	-62%	1%
Fortalecimiento institucional	100.932	240.596	168.028	89.609	64.694	-28%	1%
Salud	402.805	1.428.148	541.888	201.670	8.682	-96%	0%
Agua potable y saneamiento básico	1.399	1.473	1.605	-	-		0%
Cultura	137.218	208.614	179.104	32.099	-	-100%	0%
Equipamiento comunitario	296.053	433.553	348.926	-	-		0%
Desarrollo comunitario	44.077	76.875	52.895	-	-		0%
Otros				72.021	-	-100%	0%
Total servicio de la deuda	8.282.531	12.053.457	14.609.460	11.649.489	12.515.959	7%	100%

Tabla 78. Manizales. Servicio de la deuda por sectores. 2014 a 2018
Fuente: Contaduría General de la Nación Sistema Chip

Según informe de la calificadora de riesgo de Fitch, la deuda de largo plazo del municipio de Manizales fue calificada como A+. La calificadora considera que el municipio tiene un apalancamiento prospectivo estrecho derivado de desembolsos pendientes de deuda calificada en revisiones anteriores. Igualmente, Fitch opina que Manizales tiene niveles sobresalientes de gestión y gobernanza, pero incumple el indicador de la Ley 617 de 2017 de transferencias a la contraloría municipal. También se considera que Manizales ha registrado vigencias futuras respaldadas con ingresos propios.

Tal y como se observó en la parte de ingresos, el peso de recursos propios es moderado y el recaudo tributario, aunque se incrementó, es inferior al de municipios con la misma categoría. Fitch también se muestra atento a las actualizaciones de la base catastral requeridas para mejorar el recaudo.

La perspectiva de calificación de largo plazo es estable pero el municipio requiere generar ingresos para mejorar el apalancamiento. La calificación crediticia podría mejorar si los riesgos indirectos de las entidades descentralizadas y de las contingencias jurídicas del nivel central se contuvieran o si se diera un mejor ingreso tributario per cápita y una mayor participación de recursos propios