MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2020-2030

MAURICE ARMITAGE CADAVID
Alcalde de Santiago de Cali

Patricia Hernandéz Guzmán
Directora
Departamento Administrativo de Hacienda

1 de Octubre de 2019

ALCALDE DE SANTIGO DE CALI
Maurice Armitage Cadavid

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA
Patrícia Hernández Guzmán

PARTICIPARON EN LA ELABORACION DE ESTE DOCUMENTO LAS SIGUIENTES DIRECCIONES Y SUBDIRECCIONES

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICIPAL
Efraín Quiñonez Bedoya, Omar Jair Cerón Navia, Julián David Monroy D´croz, Manuel Flórez Arellano, Alejandro Ortegón Velasco; Paola Torres Castrellón, Juan Sebastián Terreros Piedrahita, Paula Janet Aguirre Montoya, Maria Del Pilar Rojas Barrios, Luz Mary Pérez López, Orlando Carrejo Jiménez, Carolina Marmolejo, Liliana Patricia Escobar Morales, Lina Marcela Chavarro Cortes.

SUBDIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y RENTAS
Paula Andrea Loaiza Giraldo.

SUBDIRECCION DE CATASTRO
Angela María Jiménez Avilés.

SUBDIRECTORA DE TESORERÍA
Letty Margareth Escobar Burbano.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE GESTION JURIDICA PUBLICA
Nayib Yaber Enciso.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE DESARROLLO E INNOVACION INSTITUCIONAL
Hugo Javier Buitrago Madrid

ASESOR DESPACHO ALCALDE
Oscar Rojas Rentería.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES
Gilbert Steven Urbano García

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
Luz Adriana Vásquez Trujillo.

METROCALI EICE ESP
Ingrid Ospina Realpe – presidente.

SECRETARIA DE EDUCACIÓN
Luz Elena Azcárate Sinisterra.

GERENTE PROYECTO MCEE- EDUCACIÓN
Vivian Argueta Bernal.

GERENTE CALI DISTRITO ESPECIAL
Alejandro Becker Rojas

SECRETARIA DE PAZ Y CULTURA CIUDADANA.
Roció Gutiérrez Cely.

OFICINA DE RELACIONES Y COOPERACIÓN
Maria Isabel Arabia Wartenberg.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO I

ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL Y LOCAL, AGOSTO DE 2019 13

1.1. ESTRUCTURA Y DINÁMICA DE LA ECONOMÍA GLOBAL 13
1.1.1. ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS FINANCIEROS Y SU RELACIÓN CON LOS CICLOS ECONÓMICOS 14
1.1.2. PATRÓN DÓLAR INTERNACIONAL Y POLÍTICA MONETARIA DE LA FED 16
1.1.3. DINÁMICA DE LAS BURBUJAS FINANCIERAS ESPECULATIVAS Y LAS CRISIS ECONÓMICAS REALES 22
1.1.4. HIPERINFLACIONES MODERNAS Y TRANSICIÓN A ECONOMÍAS DE MERCADO 32
1.1.5. PSICOLOGÍA DE LOS AGENTES ECONÓMICOS Y ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO FINANCIERO EN LAS ECONOMÍAS 34
1.1.6. IMPACTO DE LA ECONOMÍA GLOBALIZADA Y LA ECONOMÍA NORTE AMERICANA EN LA ECONOMÍA DE SANTIAGO DE CALI, BREVE ANÁLISIS 38

1.2. PANORAMA ECONÓMICO MUNDIAL EN 2018 39
1.2.1. ZONA EURO 41
1.2.2. REINO UNIDO 41
1.2.3. CONTEXTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA 42
1.2.4. HIPERINFLACIÓN DE VENEZUELA 42
1.2.5. PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO PARA AMÉRICA LATINA EN 2019 42

1.3. COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN 2018 44
1.3.1. INFLACIÓN 46
1.3.2. TASA DE DESEMPLEO 46

1.4. CONTEXO MACROECONÓMICO VALLE DEL CAUCA 48
1.4.1. SECTOR PRIMARIO 49
1.4.2. SECTOR SECUNDARIO 49
1.4.3. SECTOR TERCIARIO 50
1.4.4. SECTOR EXTERNO 51
1.4.5. MERCADO LABORAL 52

1.5. CONTEXO MACROECONÓMICO CALI 52

CAPÍTULO II

PLAN FINANCIERO 59

2.1. INGRESOS 61
2.1.1. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS CORRIENTES 63
2.1.1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS 64
Grupo Predial Unificado 65
Grupo Industria y Comercio 67
Sobretasa a la Gasolina 67
Estampillas 68
2.1.1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS 69
2.1.1.3. TRANSFERENCIAS 70
Sistema General de Participaciones 71

2.1.2. INGRESO DE CAPITAL 72

2.2. GASTOS 73
2.2.1. COMPONENTES DEL GASTO 74
2.2.1.1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 74
2.2.1.2. INVERSIÓN 75
2.2.1.3. SERVICIO DEUDA 78
2.3. INDICADOR LEY 617 DE 2000 79

2.4. SUPERAVIT PRIMARIO 80

2.2 CRITERIOS DE PROYECCIÓN PLAN FINANCIERO 2020-2030 81

CAPÍTULO III

DEUDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 101

3.1. ANTECEDENTES DE LA DEUDA PÚBLICA ACTUAL.....102

3.1.1 Contexto de la calidad e infraestructura educativa 102

3.1.2 Contexto Infraestructura Vial 103

3.1.3. Condiciones financieras para el endeudamiento 104

3.2. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA 106
3.2.1. Supuestos Macroeconómicos 106
3.2.2. Histórico Indicadores de Capacidad de Endeudamiento. 107
3.2.3. Proyección Indicadores de la Deuda Pública 110
a. Indicador de Disponibilidad de los Recursos. 110
b. Indicador de Sostenibilidad de Endeudamiento Ley 819 del año 2003 112
c. Indicadores de capacidad de endeudamiento Ley 358 del año 1997 114

3.3. OPERACIONES REALIZADAS DURANTE LA VIGENCIA 2019 115

CAPÍTULO IV

ACCIONES Y MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS. 119

4.1. ANTECEDENTES 120

4.2. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL 122

4.3. CALIFICACIÓN DE RIESGO DE ALTA CATEGORÍA 124

4.4. ESTATUTO ORGÁNICO DE PRESUPUESTO.....125

4.5. ACTUALIZACIÓN ESTATUTO TRIBUTARIO.....126

4.6. FORTALECIMIENTO DEL RECAUDO.....126
4.6.1. Fiscalización Tributaria.....127
Inexactos 128
Omisos.....128
Determinación 128
4.6.2. Modernización de la atención al contribuyente 130
Cultura tributaria.....130

4.7. CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR MENSUAL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (IMAE) DE SANTIAGO DE CALI. 130

4.8. GESTIÓN CATASTRAL.....131

4.9. REGLAMENTO INTERNO DE CARTERA 138

4.10. PROCEDIMIENTO PARA EL PAGO DE SENTENCIAS, LAUDOS ARBITRALES Y CONCILIACIONES 138

4.11. ACCIONES DE COBRO PARA RECUPERACIÓN DE CARTERA 139

4.12. CALI DISTRITO ESPECIAL DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS. 139

4.13. EJECUCIÓN PLAN DE DESARROLLO 2016-2019. 149

4.14. MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA 151

4.15. TERRITORIOS DE INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES - TIO 156

4.16. EFICIENCIA EN EL GASTO PÚBLICO.....157

PLAN DE ACCIÓN PARA LA ESTABILIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DEL SITM-MIO.....167

CAPITULO V

BALANCE FISCAL 199

5.1. METODOLOGIA BALANCE FISCAL.....201

5.2. BALANCE FISCAL 2018.....202

5.3. BALANCE FISCAL 2017-2018.....204

5.4. BALANCE FISCAL 2018, 2019 Y 2020 204

CAPÍTULO VI

BENEFICIOS TRIBUTARIOS **207**

6.1 EXONERACIONES 207

6.2. DESCUENTOS TRIBUTARIOS POR PRONTO PAGO 2018-2019 208

6.3. COSTO DE LAS COMISIONES BANCARIAS POR LOS PAGOS CON TARJETA DÉBITO Y CRÉDITO 209

6.4. MEDIDAS TEMPORALES ADOPTADAS EN EL ACUERDO MUNICIPAL 0458 DE 2019 CONFORME A LA LEY 1943 DE 2018 Y EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY 788 DEL 2002. 211

CAPÍTULO VII

PASIVOS EXIGIBLES Y CONTINGENTES **219**

7.1. PASIVOS NO EXPLÌCITOS 220
7.1.1. PASIVO PENSIONAL 220
7.1.1.1. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL PASIVO PENSIONAL 221
FONPET 221
Bonos pensionales 222
Mesadas Pensionales 223
7.1.2. CESANTIAS 224
7.1.3. OTROS PASIVOS EXIGIBLES 226

7.2. PASIVOS CONTINGENTES 230
7.2.1. SENTENCIAS Y CONCILIACIONES 230

CAPÍTULO VIII

COSTO FISCAL DE LOS ACUERDOS SANCIONADOS EN LA VIGENCIA ANTERIOR **235**

CAPITULO IX

POLITICAS PÚBLICAS – VIGENCIAS FUTURAS **239**

9.1. POLITICAS PUBLICAS 239

9.2. VIGENCIAS FUTURAS 243

CAPÍTULO X

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS 2019 ..... **248**

10.1. PROCESO DE COFINANCIACIÓN 248
10.1.1. MARCO CONCEPTUAL 248
10.1.2. ALCANCE DE COFINANCIACIÓN EN SANTIAGO DE CALI 252

10.2. SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS 254

CONCLUSIONES 267

CAPÍTULO XI

ANALISIS FINANCIERO ENTIDADES DESCENTRALIZADAS **270**

INTRODUCCIÓN

El Departamento Administrativa de Hacienda tiene como propósito la administración de los tributos municipales, las finanzas, orientar y garantizar el cumplimiento de la política fiscal, tributaria, contable y gestionar los recursos necesarios para el cumplimiento del Plan Financiero y Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo vigente de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia. Dentro de la estructura del Departamento Administrativo de Hacienda se encuentra el proceso de Gestión de Finanzas Públicas el cual tiene como objetivo administrar las finanzas de la Entidad Territorial a través de la formulación, ejecución, seguimiento y control del presupuesto, así como la consecución de recursos para garantizar la sostenibilidad, equilibrio, garantizando el funcionamiento de la Entidad y cumpliendo el Plan de Desarrollo en beneficio de la comunidad, conforme a la normatividad vigente para las entidades territoriales.

La Subdirección de Finanzas Públicas tiene entre otras funciones a cargo el cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, mediante la preparación y actualización del Plan Financiero como insumo para generar las proyecciones de ingresos y gastos que conlleven a formular escenarios que garanticen la sostenibilidad financiera de Santiago de Cali en el Mediano Plazo conforme a los lineamientos que establece la Ley 819 del año 2003.

La Entidad Territorial tiene como objetivo seguir la senda de mejoramiento continuo en el posicionamiento fiscal de la ciudad en lo referente al desempeño financiero. Para este objetivo, la Administración Central plantea en primer orden continuar con las buenas prácticas y lineamientos fiscales demarcados en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, culminado con éxito en el año 2018, en el cual Santiago de Cali logro sanear sus finanzas públicas, continuar con la priorización de gastos, seguir apalancando la provisión para el pasivo pensional, la atención oportuna a contingencias y aumentar la capacidad de financiación del Plan Operativo Anual de Inversiones.

Como parte sustancial del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019, la formulación del Plan Financiero para el año 2020 al 2030, se programa un análisis integral, dentro de una coherencia entre los aspectos macroeconómicos, la determinación confiable de las posibilidades de gestión de recursos conforme a la dinámica de crecimiento de las rentas, los cambios y actualizaciones en la normatividad y ajuste dentro de la disciplina fiscal para ceñirse a las prioridades de la Administración en cuanto al buen desempeño de las finanzas públicas, traduciéndose en una atención cada vez más eficiente y efectiva de las necesidades de la comunidad, mejorando las condiciones de vida y una mayor dinámica de crecimiento de la ciudad.

En la consolidación de una gestión fiscal territorial eficiente y con capacidad de generación de posibilidades de financiación cada vez más concreta, el Marco Fiscal de Mediano plazo formulado con base en los lineamientos establecidos en la Ley 819 del año 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de

presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", tiene como objetivo fundamental racionalizar la actividad fiscal y hacer sostenible la deuda pública, con el fin de generar una estabilidad económica que permita al país obtener los niveles de desarrollo necesarios" y su objetivo principal de programación presupuestal y financiera dentro de un equilibrio financiero fiscal, permitiendo al Ente Territorial contar con una estimación de ingresos y gastos que contribuya a una planeación y prospección estratégica de acciones en política fiscal y financiera.

A nivel territorial la Ley 819 del año 2003 tiene los siguientes objetivos específicos: i) garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la sostenibilidad de la deuda, haciéndolos evidentes a través de la elaboración y presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo; ii) hacer que las entidades territoriales reflejen en la elaboración del presupuesto de cada vigencia fiscal metas de balance primario que les permitan asegurar la sostenibilidad de su deuda pública; iii) hacer más eficiente la programación y ejecución presupuestal, al avanzar hacia presupuestos de caja y limitar la autorización de vigencias futuras; iv) reforzar los controles al nivel de endeudamiento fijados en la ley 358 de 1997; v) reglamentar la colocación de excedentes de liquidez; y vi) cerrar espacios a los rescates financieros de la Nación.

La Ley 819 del año 2003 es complemento y el refuerzo a las leyes 358 del año 1997 y 617 del años 2000, las cuales establecen reglas numéricas (límites) a los gastos de funcionamiento y a la contratación de deuda, ya que define procesos y procedimientos dirigidos a que las decisiones fiscales se tomen en un ambiente institucional de transparencia y rendición de cuentas, con base en un marco de referencia de mediano plazo, de forma que permitan visualizar los efectos futuros de estas decisiones sobre los impuestos, las posibilidades de gasto y, especialmente, sobre el nivel de endeudamiento, pretendiendo con ello ampliar y hacer más transparente el debate público sobre las finanzas Departamentales y Municipales.[1]

La mencionada norma tiene carácter de ley orgánica de presupuesto, puesto que desarrolla el artículo 352 de la Constitución Política, es así que corresponde a la Ley Orgánica de Presupuesto regular todo lo relacionado con la preparación, aprobación, ejecución y modificación del presupuesto, ocupándose de aspectos en el capítulo de normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica, superávit primario y sostenibilidad, por lo tanto, es modificatoria de las leyes 38 del año 1989, 179 del año 1994 y 225 del año 1995 que fueron compiladas en el decreto 111 del año 1996 y articuladas para Santiago de Cali en el Acuerdo 438 de 2018.

El Documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 para el Santiago de Cali, permite una articulación entre las políticas fiscales, la planeación financiera y el presupuesto de cada vigencia, de tal manera que conduzca a consolidar y generar

[1] Cartilla de aplicación para entidades Territoriales Ley 819 de 2003.

las posibilidades de recursos para materializar las estrategias y programas de los Planes de Desarrollo que se formulen en el periodo del año 2020 – 2030 y siguientes, dejando lineamientos para continuar con la gestión financiera eficiente durante las posteriores vigencias.

En el Capítulo Uno, se realiza un análisis de la economía mundial y local, revisando la estructura, el panorama económico a nivel internacional, en el valle del cauca y el impacto que tiene a nivel de Santiago de Cali y su incidencia en la programación de los ingresos.

En el Capítulo Segundo, se plantea el Plan Financiero como insumo prioritario para la planificación presupuestal ya que permite determinar la situación financiera en la que se encuentra Santiago de Cali, programando los ingresos con que cuenta la entidad en las próximas vigencias y así mismo, precisar la capacidad para atender oportunamente sus obligaciones dentro del marco normativo y regulativo, permitiendo generar información confiable y oportuna para la toma de decisiones, específicamente en la capacidad de dar respuesta a las metas fijadas en el Plan de Desarrollo, que garanticen la mejora en las condiciones económicas que propendan por un desarrollo económico sostenible en el tiempo.

En el Capítulo Tercero, se expone el Servicio de la deuda y se enmarcan aspectos relacionados con el endeudamiento territorial de acuerdo a los parámetros enmarcados en la Ley 358 del año 1997, en relación a los indicadores de solvencia y sostenibilidad que son garantes para la evolución de un endeudamiento, sin dejar de un lado el superávit primario de la Ley 819 del año 2003. Se incluye las condiciones del nuevo endeudamiento gestionado para la infraestructura y la calidad educativa.

Capítulo Cuarto, contiene las acciones y medidas para el cumplimiento de las metas, donde se expone la gestión realizada por la Administración, conducente a fortalecimiento institucional y financiero como estrategias que favorecen la sostenibilidad fiscal.

Capitulo Cinco, se revisa el balance fiscal como un mecanismo que permite establecer toda una disciplina fiscal, de forma que el gasto este más acorde con los ingresos productos del recaudo fiscal. En este ejercicio se realiza un análisis desde un enfoque fiscal tomando como referencia a la Ley 1473 del año 2011, que establece una regla fiscal con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas.

Capítulo Seis, muestra el costo fiscal y el impacto de los beneficios tributaritos, donde se describen las exoneraciones tributarias y los sectores favorecidos con tratamientos impositivos preferenciales otorgados. De igual manera se presenta los alivios tributarios.
Capítulo Siete, define los pasivos exigibles y contingentes, los no explícitos como aquellas obligaciones que pueden generar un riesgo financiero para la entidad,

evaluando las posibilidades de ocurrencia y determinando mecanismos para mitigar su impacto y conservar el equilibrio financiero.

Capitulo Ocho, se detallan los Acuerdos sancionados en la vigencia anterior y el costo fiscal de los mismos conforme el Articulo 5 literal g) de la Ley 819 de 2003, presentando la cuantificación de los mismos.

Continuando con el Capitulo Nueve, conforme los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 819 del año 2003, se dan a conocer los compromisos adquiridos por políticas públicas y vigencias futuras que son evaluadas por la entidad, con el objeto de que los compromisos adquiridos estén dentro de las posibilidades fiscales y se garantice el equilibrio financiero.

Capítulo diez, se expone el proceso de cofinanciación en Santiago de Cali a la luz de acuerdo a la normatividad del Sistema General de Regalías con la expedición del Acto Legistivo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 que constituye su organización y funcionamiento. Siendo este un importante mecanismo al cual los organismos pueden acudir para la gestión de recursos dirigidos al Plan de Desarrollo.

Por último, en el Capítulo XI, conforme la Ley 1955 del año 2019, “Por el cual se expide el plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” en su artículo 52 Marco Fiscal de Mediano plazo para entidades territoriales adiciona el literal h) y un parágrafo al artículo 5 de la Ley 819 de 2003.

El presente documento se presenta como una importante herramienta de gestión pública, cimentada en escenarios financieros que se sustentan en una programación presupuestal que busca recoger, medir y sopesar el impacto de las vulnerabilidades fiscales que requieren la toma de decisiones, en función de definir una senda económica dentro del equilibrio financiero y la sostenibilidad fiscal con óptimo desempeño de las finanzas públicas para Santiago de Cali.

CAPÍTULO I

ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL Y LOCAL, AGOSTO DE 2019

El presente capítulo analiza varios temas relevantes para entender el contexto económico de Santiago de Cali enmarcado en el ámbito de la economía global. Inicialmente se analiza la estructura y dinámica de la economía global (analizando gráficos históricos de períodos de muy largo plazo, con el propósito de tener una mejor objetividad al analizar las tendencias de los diferentes mercados), y con esto se establece un marco de referencia muy importante que se debe tener en cuenta en todo el documento. Seguidamente se realiza un análisis de la macroeconomía mundial, haciendo un énfasis en Latinoamérica. Posteriormente se estudia la economía de Colombia, haciendo un énfasis en la economía del Valle del Cauca. Finalmente se hace un análisis económico de Santiago de Cali. Es importante resaltar que este capítulo hace un importante esfuerzo en interconectar un análisis con otro, *i.e.* conectar lo global con lo local y lo local con lo global; esto se hace con el objetivo de tener un adecuado análisis económico que permita tomar mejores decisiones con respecto a la proyección del presupuesto, las rentas, las inversiones, los gastos y la deuda, entre otros aspectos relevantes que tienen que ver con la administración de Santiago de Cali.

1.1. ESTRUCTURA Y DINÁMICA DE LA ECONOMÍA GLOBAL

La economía global o globalizada, tiene hoy en día una estructura y dinámica muy concreta que debe ser adecuadamente explicada para entender el comportamiento de los mercados y de las economías que están muy interconectadas y posibilitan que *v.g.* una crisis de la divisa de Tailandia genere una crisis económica de escala global. Al respecto es importante tener claridad en cómo funcionan los diferentes mercados financieros y cuál es su relación con el ciclo económico. También es importante entender cómo funciona el Patrón Dólar internacional y cuál es su relación con los tipos de interés y la política monetaria del banco central de la Reserva Federal de Estados Unidos. Debido a esto y otras razones que se expondrán más adelante, entender el comportamiento de la economía norteamericana es de vital importancia para entender la dinámica de la economía global. En el contexto de la era de la globalización suceden con mucha frecuencia “burbujas” especulativas y posteriores crisis económicas y por este motivo es importante entender su lógica y su dinámica. Dada la presencia de hiperinflaciones en la era moderna, es necesario entender un poco sus ciclos, su dinámica y sus consecuencias. Debido a que todas estas crisis son causadas por seres humanos, estas tienen un componente psicológico muy importante en su manifestación (con lo cual se aumenta la codicia, la volatilidad, la aversión/búsqueda de riesgo, etc.), y por esa razón es necesario abordar su dinámica desde la teoría económica del

Comportamiento Financiero y la propuesta de administración del riesgo económico y financiero. Finalmente es importante analizar estructuralmente cómo todo ese contexto impacta en mayor o menor medida, a una economía pequeña como Santiago de Cali.

1.1.1. ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS FINANCIEROS Y SU RELACIÓN CON LOS CICLOS ECONÓMICOS

En la actualidad la economía se divide en dos grandes grupos: la economía real y la economía financiera. La economía real consiste en la producción de todos los bienes y servicios tangibles respaldados por valor trabajo, lo cual repercute directamente en el crecimiento o decrecimiento de la economía real global. Por otro lado está la economía financiera (economía virtual, *e-trading*, *e-money*), que consiste en todos los activos financieros que circulan en la economía, la cual ha crecido desproporcionadamente con respecto a la economía real[2] debido principalmente al desarrollo de la tecnología y la información. De acuerdo a Monroy (2005) la economía financiera se divide, en términos generales, en dos grandes mercados: mercado financiero internacional (euromercados, bolsas de valores internacionales, mercado financiero extranjero) y mercado financiero interno (el cual corresponde a la estructura económico-financiera de cada país. En estos dos grandes mercados funcionan 6 mercados de muy alta importancia: mercado de dinero (*money market*, relacionado con las tasas de interés, los activos de renta fija, etc.), mercado de divisas (*currency market*, relacionado con los tipos de cambio, tasas forward, etc.), mercado de capitales (*stock market*, relacionado con las acciones, índices bursátiles, etc.), mercado de deuda (*bond market*, relacionado con los bonos soberanos, la deuda corporativa, etc.), mercado de mercancías (*commodity market*, relacionado con las cotizaciones financieras del oro, petróleo, azúcar, etc.) y mercado de derivados (*derivative market*, relacionado con las opciones, futuros, swaps, etc.).

Debido a la globalización de las economías, la liberalización de los mercados (la cual ha propiciado la entrada y salida de capitales), la adopción del Patrón Dólar Internacional (véase más adelante el Título 1.2), el desarrollo de la internet y el auge exponencial de la tecnología, entre otras razones, todo lo que suceda en dichos mercados tiene un impacto en la economía internacional, en la economía local y por su puesto en la economía global real.

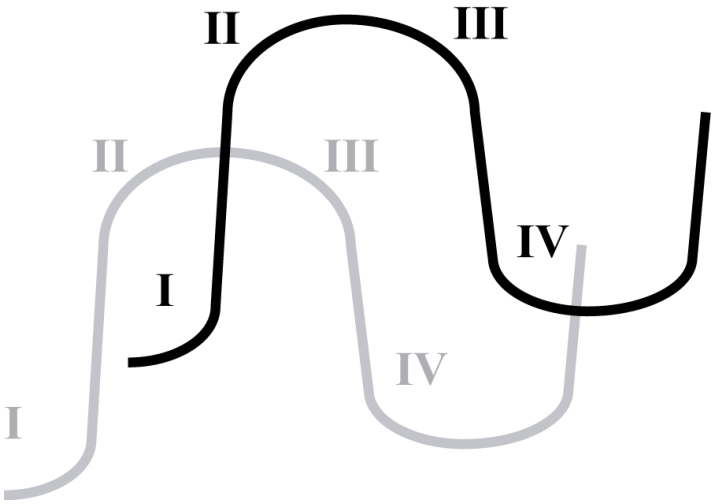
---

[2] Precisamente esta desproporción es lo que genera la agudización de las crisis económico-financieras. La economía financiera es altamente compleja pues utiliza activos financieros muy etéreos como los derivados, *index funds*, *hedge funds*, *megabyte money*, y las estrategias de inversión alternativas altamente apalancadas [véase Chorafas (2003)], que son ofrecidas por *traders* en las bolsas de valores, los cuales utilizan modelos matemáticos altamente especializados. Estos activos son altamente especulativos, no está respaldados por un valor intrínseco y son muy volátiles. De esta manera mientras el producto interno bruto mundial crece *v.g.* a un 3% en un año, las bolsas de valores agregadas crecen a niveles superiores al 200% durante el mismo periodo (cuando el mercado está en una fase alcista), por esta misma razón cuando se desploman lo hacen de manera muy agresiva. Para tener un punto de equilibrio, la economía financiera debería estar completamente respaldada por la economía real (debería ser una relación 1:1), pero al no suceder esto significa que la economía global es intrínsecamente inestable y por eso se van a seguir presentando crisis económicas como algo natural del sistema económico.

Para lograr tener un mejor entendimiento del comportamiento de la economía, es necesario entender el concepto de los ciclos económicos y financieros. De acuerdo a Dewey & Og (1973), los ciclos económicos corresponden a movimientos periódicos de los diferentes mercados y están compuestos por crestas y valles que se rigen por tres características. Amplitud, esta corresponde a la altura de la cresta y varía de acuerdo a la actividad económica. Periodo, este corresponde al tiempo transcurrido entre los valles; al respecto se han estudiado algunos periodos cíclicos muy específicos como el ciclo de Kondratieff (54 años), el ciclo Juglar (7 a 11 años), ciclo Kitchin (3 a 4 años) [véase Schumpeter (1978)]. Fase, esta mide la localización de un valle con respecto a otro valle; esto es muy útil para analizar la coexistencia de dos o más ciclos, lo cual permite pronosticar el comportamiento futuro del ciclo más lento (ciclo que involucra retardos temporales).

Aragonéz & Álvarez (1995) realizan un estudio de los escenarios que caracterizan las distintas etapas del ciclo económico y del ciclo financiero (véase Figura 1.1). El ciclo económico (línea negra) se divide en cuatro etapas: I Estancamiento Económico (desempleo, tipos de interés altos, quiebras); II Reactivación Económica (bajan los impuestos, incrementa la demanda y el gasto público, baja el desempleo y los tipos de interés); III Auge Económico (incrementa la inversión, incrementa la inflación, baja el ahorro); IV Declive Económico (incrementan los tipos de interés, el desempleo, hay fuga de capitales). Por su parte el ciclo financiero (tradicionalmente explicado por el ciclo bursátil, dado que es la representación de las empresas reales a través de sus cotizaciones bursátiles) tiene cuatro etapas: I Acumulación (inversores adquieren títulos valores a muy bajos precios); II Alzas Fundamentales (incrementa la liquidez y hay boom económico), III Distribución (inversores ejecutan beneficios a altos precios); IV Pánico (euforia y publicidad en medios masivos, desplomes bursátiles y financieros en general, inicia la fase bajista).

FIGURA 1.1. CICLOS FINANCIEROS Y CICLOS ECONÓMICOS



Fuente: elaboración propia, 2019, basado en Aragonéz & Álvarez (1995).

Lo importante en el estudio de los ciclos es entender qué series de tiempo son pro cíclicas (van con el ciclo económico) o contra cíclicas (van en contra del ciclo económico) y cuáles series se anticipan al ciclo económico[3]. De acuerdo a (*Ibid*., 37), los ciclos financieros suelen anticipar a los ciclos económicos entre 4 a 10 meses, por esa razón para analizar el ciclo económico siempre se debe tener en cuenta el cambio en las variables financieras.

De acuerdo al análisis cíclico la economía norteamericana se encuentra en una etapa de auge económico muy prolongada (principalmente por las tasas de interés que estuvieron muy bajas durante varios años; véase la Figura 1.3 más adelante) y debido precisamente a la duración tan prolongada de esta etapa del ciclo, se está muy próximo a iniciar la fase de declive económico (esta situación tiene grandes implicaciones a nivel mundial y este tema va a ir siendo discutido en adelante). A nivel general la economía mundial todavía está en un ciclo expansivo aunque muy próxima a entrar en un ciclo contractivo [véase FMI (2019)].

1.1.2. PATRÓN DÓLAR INTERNACIONAL Y POLÍTICA MONETARIA DE LA FED4

En el presente, la economía y los mercados financieros tienen una altísima dependencia del comportamiento del dólar americano. Esto se debe principalmente a que el 15 de agosto de 1971 el presidente norteamericano Richard Nixon cerró la "*gold window*"; esto significó que desde ese momento en adelante el valor del dólar americano nunca más estaría respaldado con la cantidad de oro guardado en las bóvedas de Fort Knox[5] y el sistema de bancos de la FED, es decir, el dólar americano se convirtió en una divisa sin ningún valor intrínseco de respaldo y sin ninguna restricción en la emisión de estos por parte del Gobierno y del FED[6] (véase más adelante en la Figura 1.4 el cambio radical en el comportamiento de los precios del oro después del año de 1971, en este gráfico se evidencia la inestabilidad y la alta volatilidad del sistema financiero internacional durante las últimas cinco décadas, esto muestra cómo el dólar se ha devaluado agresivamente con respecto

---

[3] Cuando no se ha establecido un ciclo, este se puede establecer a partir de la implementación del Modelo de Factor Dinámico estudiado por Stock & Watson (2010), en el cual se establece el comportamiento cíclico de indicadores de actividad económica. Este modelo parte del uso del Filtro de Kalman (para establecer un algoritmo de predicción) y aplica el Modelo Estructurado Univariante de Series Temporales (este método cubre los componentes inobservables, como la tendencia, estacionalidad, etc.). Los ciclos pueden ser alcistas, bajistas o laterales. Para ver estudios más específicos sobre la predicción de ciclos véase *v.g.* Frost & Prechter (1998), en el cual se establece la Onda Elliott y la aplicación de la serie matemática Fibonacci para la predicción del comportamiento y la tendencia de los ciclos.

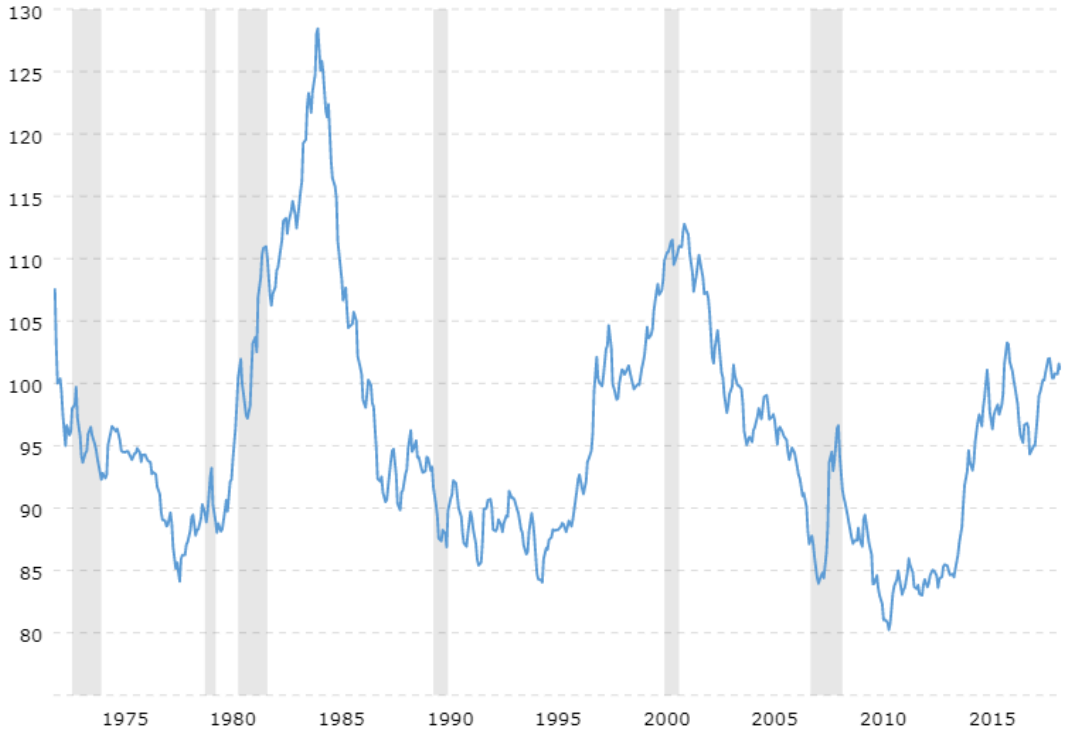
[4] La FED es Federal Reserve Bank, el cual es el banco central de la economía americana y al mismo tiempo actúa como una especie de banco central de los bancos centrales de todos los países que siguen al dólar (esto se explicará en este subcapítulo). Por esta razón el Banco de la República de Colombia tiene que tener presente a mediano plazo lo que suceda con las tasas de la FED.

[5] Desde 1937 en la base militar de Fort Knox, en el estado de Kentucky, se almacenan oficialmente la gran mayoría de las reservas físicas de oro de los Estados Unidos y de otros países que le han confiado sus reservas para ser custodiadas.

[6] La FED de Chicago publicó un documento que titula *MODERN MONEY MECHANICAS. A workbook on bank reserves and deposit expansión*. En este texto se explica a profundidad el concepto de multiplicador bancario y de cómo los bancos centrales crean una gran parte del dinero sin un respaldo real y además cobran intereses por ello. Este modelo es adoptado por todas las economías que siguen al dólar, para ofrecer crédito a partir de depósitos limitados (la posición de encaje suele ser del 10%, asumiendo que sólo el 10% de los ahorristas retiran todos sus depósitos). Esta situación tiene grandes implicaciones en la economía real cuando se presentan crisis financieras, se disparan los tipos de interés y comienzan las corridas bancarias y todos los ahorristas van a retirar la totalidad de sus depósitos.

al oro). El dólar americano comenzó a depender exclusivamente de la tasa de interés del mercado, *i.e.* sube la tasa de interés sube el dólar, baja la tasa de interés baja el dólar. Véase en la Figura 1.2 el comportamiento del dólar americano y su alta correlación con el comportamiento de las tasas de interés (Figura 1.3), donde se observa que tendencialmente siguen el mismo comportamiento.

FIGURA 1.2. ÍNDICE DEL PRECIO DEL DÓLAR AMERICANO, 1971 – 2019



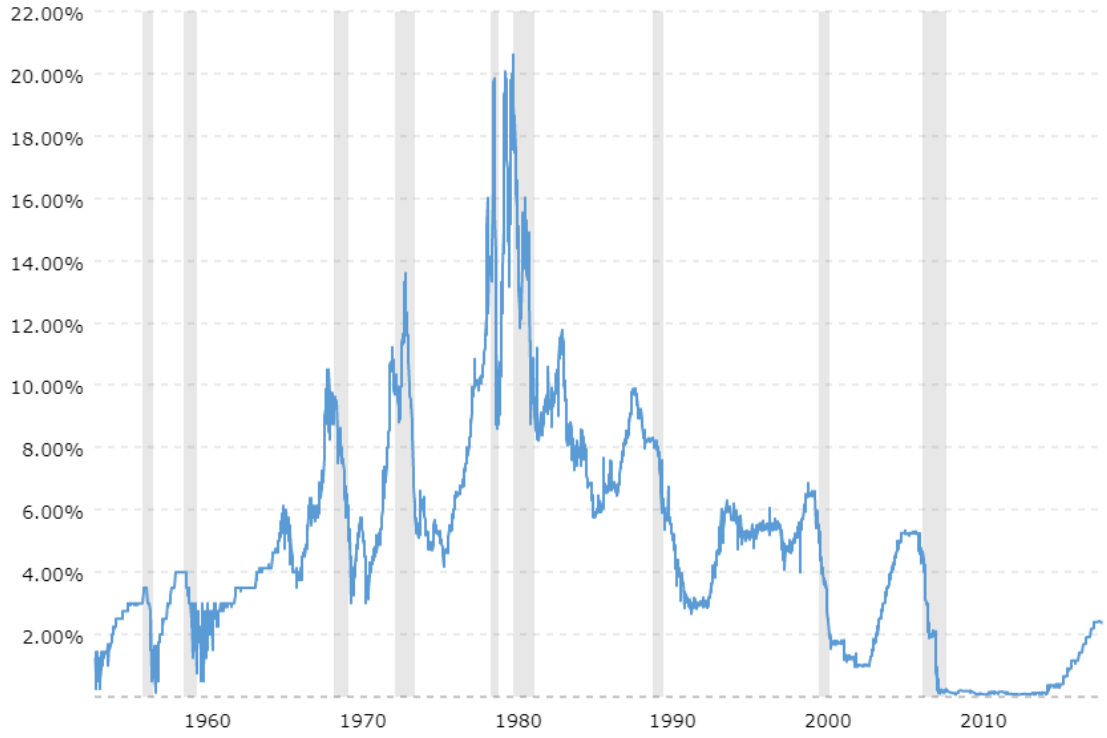
Fuente: https://www.macrotrends.net/charts/, 2019. Precios mensuales a agosto de 2019.
Las áreas grises corresponden a recesiones en Estados Unidos.

Lo anterior tiene muchas implicaciones en la economía real, puesto que en el comercio internacional, el cual es regulado por la Organización Mundial del Comercio, se estableció el dólar americano como divisa de intercambio internacional. La gran mayoría de las economías del mundo aceptaron el Patrón Dólar, lo que significa que para pagar sus exportaciones deben comprar dólares americanos. Estos dólares a largo plazo son cada vez más costosos debido a que el Fondo Monetario Internacional (FMI)[7], quien regula a todos los países que siguen al dólar, estableció la obligatoriedad de devaluar la divisa local con respecto al dólar

[7] El FMI lo componen 188 países miembros: 24 industrializados, 137 subdesarrollados y 27 de ex-economías centralmente planificadas. Sin embargo Estados Unidos y el Departamento del Tesoro Americano tienen una muy alta participación en las decisiones del FMI. Esto demuestra que los intereses y política económica de los Estados Unidos influyen en las políticas económicas de casi todos los países, lo cual refleja también una alta desigualdad.
Cada país miembro debe aportar una cuota periódica que se calcula en función del tamaño de la economía de cada país. El pago de la cuota se hace 75% en moneda local y 25% en dólares. Adicionalmente a esto cada país debe permitir que el FMI revise y tenga acceso anualmente, sin restricción, a toda su información financiera, estadística, económica y contable. Adicionalmente el FMI es uno de los mayores tenedores mundiales de oro físico (en diciembre del año 2010 antes de que estallara la burbuja previa del oro, el FMI vendió 403 toneladas métricas de oro), después de eso el oro corrigió a la baja la tendencia primaria.

americano. En la Figura 1.2 se observa que el dólar americano viene tendencialmente subiendo su valor (desde su mínimo en el año 2010) lo cual evidencia la situación altamente devaluacionista principalmente de las economías emergentes, lo que empieza a impactar fuertemente sus deudas y sus reservas en dólares, además de incrementar la inflación estructural local de cada país[8]. Dado que el valor del dólar depende de la tasa de interés de la economía americana, entonces las economías que siguen al dólar dependen de la ejecución de política monetaria contractiva o expansiva que realice la FED [(véase Kurtzman (1993)]. Si la FED realiza una única alza del tipo de interés a niveles muy altos, inmediatamente puede desestabilizar la economía financiera en general y la economía global real, y en este sentido, muchas economías pequeñas comienzan a quebrar pues tienen que comprar dólares más caros, lo cual reduce la demanda y conduce a procesos de recesión económica.

FIGURA 1.3. TASAS DE INTERÉS DE LOS FONDOS FEDERALES 1954 – 2019



Fuente: https://www.macrotrends.net/charts/, 2019. Precios diarios a agosto de 2019.
Las áreas grises corresponden a recesiones en Estados Unidos.

En la Figura 1.3 se observa el comportamiento de la tasa de interés base de la economía norteamericana. Esta gráfica es sumamente importante pues muestra

[8] Durante el período comprendido entre julio del año 2014 hasta el 5 de agosto de 2019, el Peso Colombiano se ha devaluado aproximadamente 88%, el peso Argentino 467%, el Bolivar Venezolano 19.775% (este último desde agosto de 2018. Venezuela está pasando por una hiperinflación y por eso su divisa se desploma en picada; véase más adelante este tema en el Título 1.4). Es importante destacar que el Yuan Chino viene igualmente con tendencia devaluacionista durante el mismo periodo, y no por llegar a la barrera psicológica de los $7 Yuan/US Dólar se considera causante de que las demás divisas se desplomen (por motivo de la guerra comercial actual entre Estados Unidos y China). (Fuente: cálculos propios).

varios aspectos críticos acerca del comportamiento de este indicador. Primero que todo, después de la crisis de las hipotecas *subprime* (la Gran Recesión), la FED bajó las tasas de interés casi al 0% (el Banco Central Europeo hizo exactamente lo mismo) y las mantuvo en niveles de 0.1% y 0.2% durante 7 años consecutivos (noviembre de 2008 a noviembre de 2015). A partir del año 2016 hasta el 2019 ha venido incrementando las tasas paulatinamente hasta 2.25%[9]. Esto significa que la FED mantuvo las tasas de interés por debajo del 1% durante aproximadamente 9 años seguidos (esto es lo que demora en promedio un ciclo económico completo). Lo anterior implica que durante todos esos años de tasas de interés tan bajas a nivel mundial[10] muchos individuos, empresas y economías se endeudaron a niveles de interés extremadamente bajos pero variables, de hecho, muchos se sobre endeudaron. Esto trae dos consecuencias muy críticas: esta situación permite que se inflen burbujas en muchos mercados financieros (el mecanismo más común es pedir dinero prestado a muy bajas tasas para especular en el mercado de valores el cual está dando altos rendimientos, eso incrementa la demanda de activos y sube más los precios) y a medida que suban los tipos de interés las deudas van incrementando de valor sustancialmente hasta que se empiece a presentar el incumplimiento de los pagos. Segundo, históricamente las tasas están a niveles todavía muy bajos (están a niveles de la década de 1950 y el contexto macroeconómico era muy diferente en ese entonces) y para tener un equilibrio real en los tipos de interés, estos deben subir más independiente de si incrementa o no la inflación[11]. *i.e.* se debe cambiar el esquema de la curva de Phillips (relación entre la inflación y el desempleo).

---

[9] El 30 de julio de 2019 la FED reduce las tasas de interés (por primera vez en los últimos 10 años) en 0,25 puntos porcentuales, del 2,25% al 2%, argumentando las implicaciones de eventos globales y una débil inflación en Estados Unidos. Este recorte podría ser tendencial (*i.e.* el inicio de una tendencia de nuevos recortes sucesivos) debido a que la economía está sobrecalentada y se avecina una crisis nuevamente, sin embargo no hay una tasa de inflación creciente en Estados Unidos, ni la economía está entrando en recesión, estadísticamente hablando, en este momento (agosto de 2019). Aunque nominalmente los niveles de la tasa de interés de los Fondos Federales es muy baja todavía, comparada con sus promedios históricos, el incremento de tasas iniciado en el 2016 ha sido descomunal. Las tasas han crecido de 0,2% al 2,25% (antes del último recorte) en aproximadamente 1125%, esto equivaldría a un incremento aproximado de 321% anual durante los últimos tres años y medio, lo cual representa un alza extremadamente fuerte para todos aquellos que pactaron créditos a tasas bajas y especialmente para un país que está creciendo en promedio al 2,3% anual, durante los últimos 10 años). Esto significa que las deudas en dólares se han incrementado de manera desproporcional con respecto a los ingresos, y esta situación contribuye al desarrollo de una crisis económica. El gran problema de todo esto es que la FED tiene que bajar las tasas de interés desde los niveles actuales para que la economía o colapse, pero si las baja se queda prácticamente sin herramientas de política monetaria cuando vuelva a tener las tasas cerca a 0% (no puede establecer tasas nominales negativas) y actualmente está muy cerca a 0% por lo tanto su maniobrabilidad de política monetaria es muy limitada.
Como ejemplo de la influencia del comportamiento de la política monetaria de la FED en otros países, véanse las tasas de interés de referencia actuales en algunos países de Latinoamérica, las cuales han aumentado sustancialmente principalmente desde el año 2018:
Colombia = 4.25%
Brasil = 6.5%
México = 8.25%
Venezuela = 23.6%
Argentina = 60,1%
[Fuente: WSJ (2019)].

[10] Cuando la FED baja o sube los tipos de interés, la mayoría de bancos centrales en el mundo hacen lo mismo de manera tendencial, es decir, algunos hacen exactamente lo mismo en el mismo momento y otros siguen tendencialmente las alzas y las bajas con algunos retardos temporales.

[11] La FED podría reducir las tasas de interés nuevamente antes de que culmine el año 2019, pero en este contexto esto simplemente va a permitir inflar más las burbujas que no hayan colapsado hasta ese momento, sin embargo, al final la FED deberá normalizar su política monetaria y subir tendencialmente las tasas (*i.e.* tendrá alzas y bajas pero tendrán más fuerza las alzas que las bajas) hasta llegar a niveles macroeconómicamente adecuados. Pero ante una crisis económica severa al FED se le acabarían las herramientas de política monetaria, pues después de llegar a tasas de 0% ya no tendría coherencia que tuviera tasas nominales negativas (actualmente las tasas reales han permanecido negativas por más de una década).

Desde el año de 1987 hasta el año 2009 la FED ha venido recortando las tasas estructuralmente desde niveles de casi el 10% al 0%, el inicio de cada gran recorte a precedido a una gran crisis económico financiera en Estados Unidos, pero precisamente en este lapso de tan sólo un poco más de dos décadas es cuando más crisis financieras se han presentado a nivel global (véase más adelante la Tabla 1.1) y el tener que sostener las tasas a niveles del 0.1% y 0,2% tanto tiempo para poder recuperar la economía demuestra que no tiene control sobre los mercados financieros especulativos y la política monetaria no tiene coherencia macroeconómica (más adelante en la Figura 1.10 se analiza la "curva de rendimientos invertida" la cual evidencia la percepción de inestabilidad de la economía en el corto plazo).

En la Figura 1.3 se puede observar que el dólar estadounidense durante las últimas cuatro décadas se ha devaluado con respecto al oro (tienen tendencias de largo plazo contrarias) y cada vez representa menos valor debido a que la tasa de interés ha caído tendencialmente del 20% al 0,1%, *i.e.* una tasa de interés alta es un dólar fuerte y una tasa de interés baja es un dólar débil. Esto quiere decir que todas las economías del mundo que siguen al dólar tienen que devaluar con respecto a una moneda que no tiene valor intrínseco y que *de facto* está excesivamente devaluada. De esta manera cada vez que el FED realiza una política monetaria expansiva escalonada genera burbujas especulativas y cada vez que genera una política monetaria contractiva escalonada genera crisis económicas.

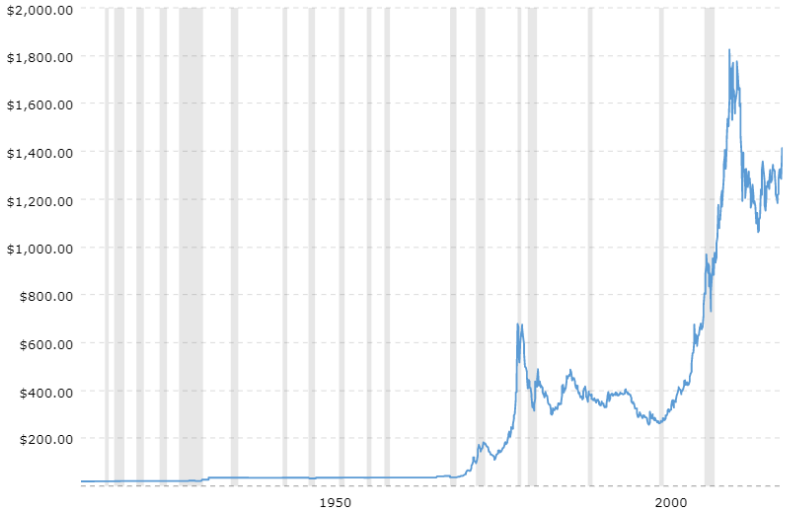
En este punto se puede establecer una regla muy importante para entender la economía internacional: la devaluación de la divisa de un país depende del valor del dólar estadounidense, que a su vez relacionado con la tasa de interés, la cual esta sujeta a la política monetaria (contractiva o expansiva) que realice la FED, la que finalmente depende del objetivo o estrategia de política monetaria que tenga diseñada la FED[12] para responder al comportamiento de los ciclos económicos en

[12] Actualmente la mayoría de economías siguen la estrategia de inflación objetivo, la cual está fundamentada en el concepto económico de la Curva de Phillips, entre otros, que establece una elasticidad Inflación – Desempleo negativa; esto quiere decir que si se utiliza una política monetaria para controlar la inflación, *i.e.* subir la tasa de interés, esto perjudica el empleo pues al bajar la inflación aumenta el desempleo. De ahí que en el mediano plazo es importante un nivel de inflación estructural moderado bajo para que exista un bajo desempleo en la economía. Esto significa que con tasas de interés altas incrementa el desempleo. El problema de esta posición teórica es que funciona en ausencia de asimetrías en los mercados y en economías en equilibrio y no tiene en cuenta otras variables económicas y financieras. Durante los últimos 10 años Estados Unidos redujo con esta medida el desempleo, manteniendo controlada la tasa de inflación, pero a un costo extremadamente alto: permitió la formación de burbujas financieras debido a que prácticamente durante el mismo período las tasas de interés reales (descontadas por inflación) han sido negativas lo cual no genera incentivos para el ahorro, ni para la inversión en títulos de renta fija y sí genera incentivos enormes para endeudarse y para especular en el mercado de valores e inflar burbujas. De esta manera durante los 7 años que el FED tuvo las tasas al 0,2%, muchos individuos y países se endeudaron a largo plazo a costos mínimos pero ahora que las tasas subieron al 2% esas deudas son enormes y, por la ausencia de incentivos, los individuos no generaron una estrategia de ahorro para responder; esto genera por supuesto una crisis de liquidez y de insolvencia.
Uno de los problemas de riesgo moral que nuevamente se evidenció fue la eliminación de la Ley Dodd-Frank del año 2008 (aprobada en el 2010). La Ley Dodd-Frank del año 2010 al igual que la Ley Glass-Steagal de 1934, fue una ley implementada después de la crisis financiera para regular las actividades de los bancos, especialmente de los Bancos Globales de Importancia Sistémica (que son los bancos que dañan la economía si fracasan) y de las instituciones financieras, para que no especularan con los activos financieros. Al implementar en Estados Unidos la nueva Ley de "Acta de Crecimiento Económico, Desgravación Regulatoria y Protección al Consumidor" (24 de mayo de 2018), ésta eliminó a la Ley Dodd-Frank del 2010 y dio vía libre a la alta especulación de los bancos, entidades financieras y público en general en un contexto de mercado de varios años de crecimiento de la burbuja inmobiliaria y de mercado de valores. La situación de riesgo moral consiste en que, con esta ley se reduce la cantidad de bancos supervisados y se disminuye las exigencias, lo cual permite que muchos de ellos puedan dedicarse a actividades de alto riesgo con el dinero de sus clientes. Esto trae como consecuencia que si quiebran por malos manejos entonces la FED rescata a los que son de su interés y deja quebrar a los demás (así como sucedió en la crisis

Estados Unidos. Es decir la devaluación de la moneda de un país determinado depende, en últimas, de la estrategia de política monetaria que tenga diseñada la FED y de los ciclos económicos en Estados Unidos. Por supuesto existen problemas de riesgo moral, estudiados ampliamente en el desarrollo de Teoría de los Contratos, al respecto Hoppe & Schmitz (2018) realizan un experimento de laboratorio con 754 participantes donde concluyen que la comunicación es fundamental para reducir las asimetrías de información. A una escala mayor significa que los agentes económicos no conocen todas las acciones que realiza la FED ni las razones por las cuales lo hace, de tal manera que sólo sobre reaccionan a la última información emitida por los mercados cuando la FED sube o baja la tasa de interés.

Véase en la Figura 1.4 el comportamiento del oro. A partir del año 1971 éste pasó de un sistema de cambio fijo a uno de cambio variable, y su volatilidad incrementó exponencialmente. El oro bancario se utiliza como resguardo de última instancia, *i.e.*, cuando casi todos los mercados se desploman o se espera que caigan, los agentes económicos cambian sus posiciones a oro físico (puesto que éste tiene un valor intrínseco propio, diferente a los billetes y activos financieros que no lo tienen). Cuando una economía está muy especulativa e inestable, se demanda mucho oro y su precio sube. Es importante observar la tendencia fuertemente alcista durante la década de 2000 (en la que se dieron dos grandes crisis económicas), pero más relevante es la tendencia alcista que se viene presentando desde el año 2014, que evidencia que los inversionistas fuertes están anticipando una crisis financiera y están cubriendo sus posiciones en oro.

FIGURA 1.4. COTIZACIÓN DEL ORO 1915 – 2019



Fuente: https://www.macrotrends.net/charts/, 2019. Precios mensuales a agosto de 2019, sin ajustar por inflación. Las áreas grises corresponden a recesiones en Estados Unidos.

del año 2008), *i.e.* pocos ganan muchos pierden y el saldo al final es: muchos despidos, pérdida del dinero de los ahorristas, pérdida de información de solvencia financiera corporativa, colapso económico, entre otras consecuencias.

1.1.3. DINÁMICA DE LAS BURBUJAS FINANCIERAS ESPECULATIVAS Y LAS CRISIS ECONÓMICAS REALES

Desde hace casi dos décadas los mercados financieros y la economía real presentan un comportamiento estructural muy característico. De acuerdo a Campbell *et al.* (2001) la volatilidad[13] ha venido aumentando en los mercados de capitales internacionales y especialmente en las acciones individuales. También se ha evidenciado que la correlación entre los mercados financieros internacionales ha aumentado notablemente, especialmente en los mercados bajistas [(véase al respecto Longing & Solnik (2001)], esto quiere decir que si se desploma *v.g.* el mercado de capitales también se desploma casi simultáneamente el mercado de divisas y otros mercados financieros correlacionados.

Dado el modelo económico capitalista global de la actualidad, autores como Stiglitz *et al.* (1998), Bernanke (2018) han venido estudiando las razones de la recurrencia de las crisis económicas y financieras internacionales, que no solamente han golpeado a las economías emergentes sino también a las desarrolladas. Todo esto se ha venido presentando en el contexto de la globalización que inicia con la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desaparición de la Unión Soviética en 1991. A partir de ese momento se comenzaron a establecer dos características muy comunes en el proceso de globalización: la liberalización rápida del mercado de capitales y la privatización rápida de empresas estatales. Otra característica adicional fue, la imposición por parte del FMI de políticas monetarias restrictivas cuando las economías entran en recesión[14] [(véase Stiglitz *et al.* (1998)]. Akerlof (1970) realiza un estudio muy importante en el cual muestra el problema de las asimetrías de información que suceden en un mercado, donde algunos tienen más información que otros a la hora de tomar una desición; este fenómeno sigue sucediendo en la actualidad y propicia el incremento de la volatilidad cuando los ciclos alcistas se agotan. Otro aspecto que también ha exacerbado el incremento de la volatilidad y los riesgos en las economías ha sido el rápido desarrollo e incremento de la tecnología, el *e-trading*, el *hedging*[15], que hoy permite tener plataformas de operación intradiarias en tiempo real a través de smartphones (disponibles para todos) y una descomunal difusión de información en tiempo real a través de los medios masivos y el internet. Véase en la Figura 1.5 que la volatilidad está comenzando nuevamente a aumentar tendencialmente desde su piso en el año de 2017, e históricamente previo al momento del inicio de las crisis, se mantiene entre el rango de 20 a 25 (este rango se debe monitorear con mucha cautela).

---

[13] La volatilidad se representa por el porcentaje de variación diaria de las cotizaciones de una serie de tiempo. Una medida adecuada para medir el riesgo producido por la volatilidad, es calcular la desviación estándar de una serie de tiempo. La desviación estándar poblacional **σ** muestra la medida de dispersión de los datos (***x***) con respecto a la media (***μ***).

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum(x - \mu)^2}{n - 1}}$$

[14] Cuando una economía entra en recesión se debe aplicar política monetaria expansiva (*i.e.* bajar los tipos de interés) para incentivar la economía y no estrangular la economía precisamente con altos tipos de interés.

[15] El *hedging* significa venta en corto (*short salling*), es decir vender activos tomados en préstamo a la baja cuando un mercado se está desplomando y recomprarlos a precios muy baratos para así devolverlos y obtener una utilidad en la caída de precios. Esta es una operación de corto plazo de alto riesgo y puede conducir a perder más del 100% del capital si los pronósticos fallan, lo cual incrementa notablemente la volatilidad de los activos durante esos períodos de cambio de tendencia de corto plazo.

Todo lo anterior, en conjunto, propicia el desarrollo de las burbujas económico financieras. Estas burbujas consisten en el incremento exagerado de los precios de los diferentes mercados financieros. Una burbuja típica de mercado bursátil puede tomar entre 5 y 9 años de continuo crecimiento. Esto normalmente ocurre simultáneamente con el desarrollo de burbujas en los mercados de *commodities*, burbujas cambiarias (incremento de los tipos de cambio), burbujas en los mercados de derivados, burbujas bancarias (incremento de los tipos de interés), burbujas inmobiliarias (incremento de los precios de la propiedad raíz). De acuerdo a Colbert (2001) una burbuja bursátil típica comienza muy despacio y eventualmente después de 5 a 9 años alcanza su máximo (generando crecimientos continuos exagerados los últimos dos años), e inmediatamente comienzan a caer rápida y abruptamente, iniciando un efecto dominó junto con los otros mercados relacionados[16], y se inicia un mercado bajista de largo plazo (varios años) el cual puede conducir a una depresión económica y a generar inestabilidad política y guerras.

FIGURA 1.5. Índice de Volatilidad Global, 1990 – 2019

Fuente: https://www.macrotrends.net/charts/, 2019. Precios diarios a agosto de 2019.
Las áreas grises corresponden a recesiones en Estados Unidos.

En la Figura 1.6 se puede observar el comportamiento del índice Nasdaq, el cual sirve como referencia internacional para medir el desempeño del sector tecnológico

[16] Cuando sucede esto los inversionistas de largo plazo suelen cambiar sus posiciones a renta fija y a oro bancario como resguardo de última instancia, mientras que otros comienzan a especular fuertemente con las operaciones de *hedging*, causando que los mercados en cuestión se desplomen más agresivamente.

y de telecomunicaciones, entre otros, a nivel global. Durante la década de 1990 creció una burbuja financiera que estalló en febrero del año 2000. Después de eso el mercado se desplomó, toco dos fondos (en octubre de 2002 y marzo de 2009). A partir del último fondo viene creciendo continuamente durante una década, hasta el año de 2019[17]. Lo anterior evidencia que se está formado otra gran burbuja que se debe monitorear muy de cerca.

FIGURA 1.6. ÍNDICE NASDAQ (ÍNDICE TECNOLÓGICO), 1971 – 2019

Fuente: https://www.macrotrends.net/charts/, 2019. Precios mensuales a agosto de 2019, ajustados por inflación. Las áreas grises corresponden a recesiones en Estados Unidos.

Murphy (1999) desarrolla una metodología llamada "*Intermarket Análysis"* en la cual explica cómo el cambio en ciertos indicadores económico-financieros preceden secuencialmente el cambio en otros indicadores. De esta manera un cambio en el valor del dólar es seguido por un cambio en el precio de los commodities y estos a su vez lideran el cambio en los bonos, los cuales lideran finalmente el cambio en las acciones. El análisis anterior se debe contextualizar en una economía inflacionista o deflacionista y tener muy especificados los ciclos de estudio para que tenga coherencia; de manera muy general en el muy largo plazo el dólar cae (véase Figura 1.2), lo cual hace que el oro tendencialmente suba (véase Figura 1.4), adicionalmente los rendimientos de los Bonos del Tesoro Americano [(US Treasury

[17] Al hacer los ajustes por inflación de todos los precios del índice, significa que la gran mayoría de inversionistas que entraron al mercado a finales del último año de la burbuja (1999), habrían tenido que esperar casi dos décadas (hasta febrero de 2018) para poder tener sus inversiones en cero (sin utilidad y sin pérdida). Por supuesto las personas no esperan todo ese tiempo y la gran mayoría liquidan sus inversiones cuando el mercado ya se ha desplomado mucho y obtienen grandes pérdidas que, de manera agregada, inciden en el incremento de la crisis económica real. (Sin los ajustes por inflación habrían sido 14 años y no 19 años).

Bonds, (T-Bonds), también homologados por los Treasury Bills y Treasury Notes] a 10 años caen a mínimos históricos (véase la Figura 1.6) lo cual hace que las acciones tendencialmente suban (véase la Figura 1.9). En la Figura 1.7 se puede apreciar que el comportamiento de la deuda americana, representada por los T-Bonds (los cuales corresponden a los títulos de renta fija más seguros y sólidos de la economía mundial, en condiciones normales de la economía, los cuales sirven como un patrón de referencia del comportamiento de la deuda a nivel internacional) viene con una tendencia bajista desde la década de 1980, hasta llegar a mínimos históricos a finales del año 2016 (cuando la FED comenzó a subir los tipos de interés desde el 0.2%)[18].

FIGURA 1.7. US 10 YEAR TREASURY BONDS 1962 – 2019

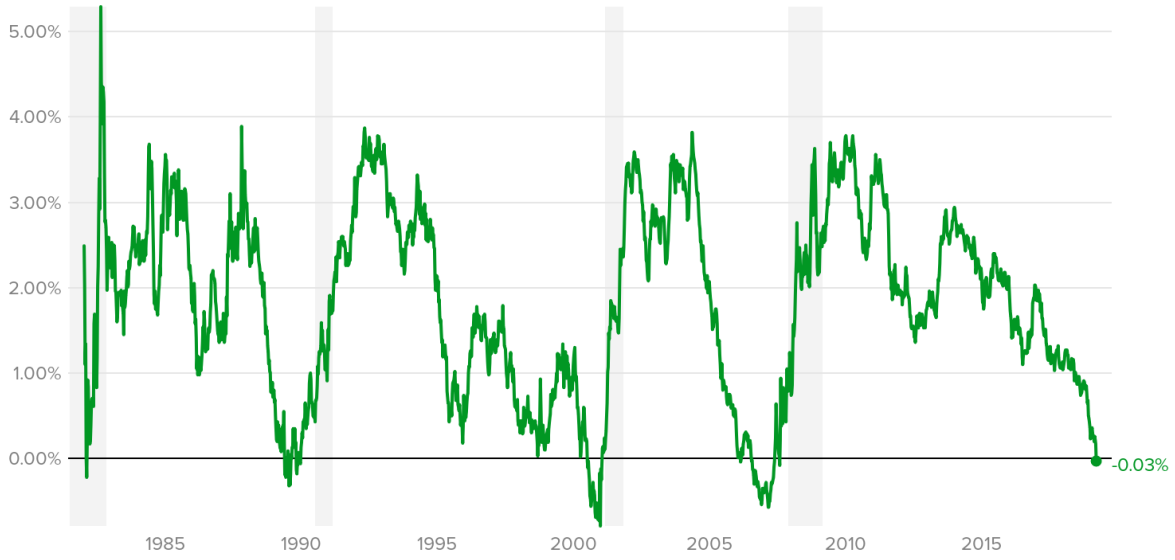
Fuente: https://www.macrotrends.net/charts/, 2019. Precios semanales a agosto de 2019, sin ajustar por inflación. Las áreas grises corresponden a recesiones en Estados Unidos.

Al evaluar el contexto de las tasas de interés (los rendimientos) de los bonos es muy importante tener en cuenta un indicador muy útil para proyectar el comportamiento futuro de la economía norteamericana y por consiguiente el comportamiento de la economía global. Este indicador es la Curva de Rendimiento (*Yield*) Invertida, la

[18] En general, para agosto de 2019, los bonos del tesoro a 10 años de las diferentes economías del mundo vienen con tendencia decreciente de largo plazo y de corto plazo. En el momento en que se empiecen a desplomar las bolsas de valores, dependiendo de la gravedad de la crisis, los inversionistas comenzaran a vender acciones y comprar bonos y si no los perciben seguros, a comprar divisas fuertes (yen, libra esterlina, franco suizo), y si no las perciben seguras a comprar oro físico o propiedad raíz física (que no esté sobrevalorada) o a comprar otro tipo de inversiones alternativas y especulativas que surgen durante los mercados en crisis. Toda esta reasignación de activos genera mucho pánico y volatilidad, lo que exacerba la crisis financiera la cual termina en una crisis económica real.

cual corresponde a la diferencia entre las tasas de interés de corto plazo y de largo plazo de los T-Bonds. Benzoni *et al.* (2018) explican que los académicos utilizan para el cálculo la diferencia entre las tasas T-Bonds a 10 años y las tasas T-Bonds a 3 meses, mientras que los Financieros utilizan la diferencia entre las tasas T-Bonds a 10 años y las tasas T-Bonds a 2 años, para contextualizar el largo y el corto plazo respectivamente, especificando que ambos casos producen resultados cualitativamente similares cuando se incluyen en modelos estadísticos para predecir recesiones. Lo relevante aquí es que en para agosto de 2019 la Curva de Rendimiento viene invertida 3 meses, esto quiere decir que las tasas de interés de corto plazo son mayores a las tasas de interés de largo plazo. Esto tiene mucha relevancia a la hora de entender la psicología de los inversionistas puesto que lo normal sería que a mayor plazo, hay más incertidumbre y por tanto se requiere una prima de plazo mayor, *i.e.* una mayor tasa de interés. Sin embargo lo que está sucediendo en el presente es que los rendimientos de los T-Bonds a 3 meses y a 2 años son mayores a los rendimientos de los T-Bonds a 10 años, lo cual significa que el mercado de corto plazo es más riesgoso que el mercado de largo plazo[19]. De acuerdo a *ibid.* esto es un indicador robusto de que la economía americana va a entrar en recesión en el plazo de aproximadamente un año después de volverse esta curva negativa (invertida). Véase en la Figura 1.8 que unos meses después de que esta curva entra en la zona negativa y vuelve a subir a la zona positiva, y existe un contexto macroeconómico que posibilite una recesión económica, se da efectivamente una recesión.

FIGURA 1.8. DIFERENCIAL ENTRE 10-YEAR T-BOND YIELD Y 3-MONTH T-BOND YIELD, 1980 – 2019



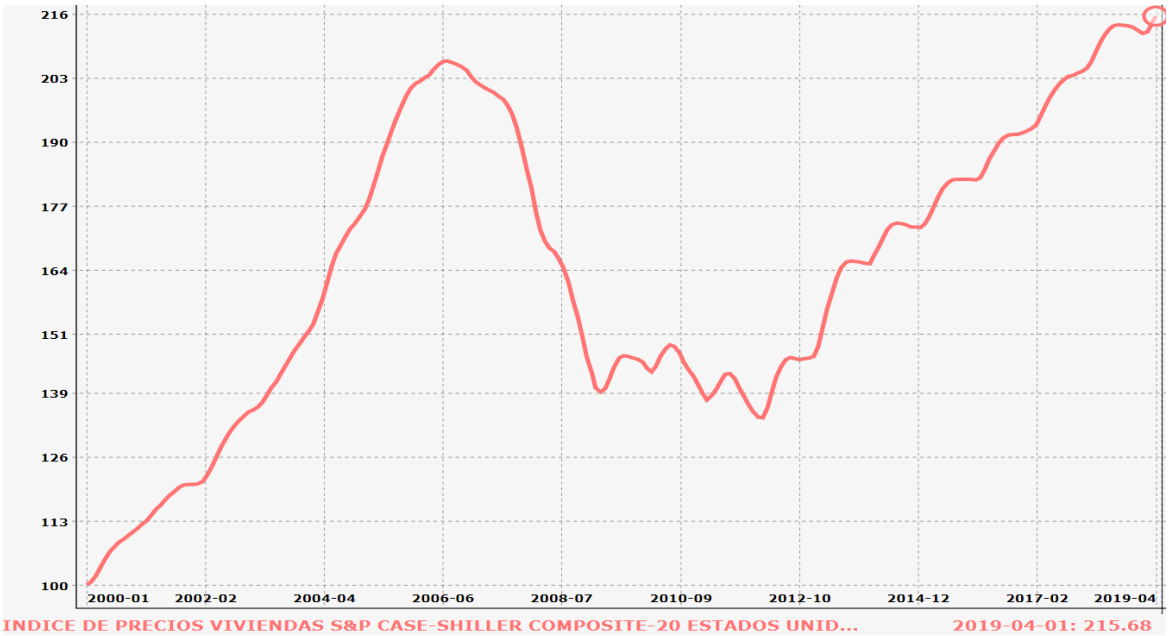
Fuente: U.S. Treasury Department, Federal Reserve Bank of St. Louis, 2019.

[19] Para el 22 de marzo de 2019 esta curva entró en el rango negativo y así se ha mantenido desde entonces. Como ejemplo del corto y largo plazo se puede observar que para agosto de 2019 los T-Bonds 2 Y (2.67%) > T-Bonds 5 Y (2.65%). (Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis).

La Curva de Rendimiento (*Yield*) Invertida contiene información sobre las expectativas actuales y futuras acerca de las acciones de la política monetaria, la cual está asociada a su vez a las expectativas futuras de los ciclos de los negocios, igualmente refleja las expectativas futuras sobre el riesgo de inflación y otros riesgos económicos. De esta manera esta señal que da este gráfico es coherente con lo que se ha venido argumentando hasta ahora.

Otro indicador relevante se muestra en la Figura 1.9 en la cual se observa el comportamiento de los precios de la vivienda en los Estados Unidos. Esta gráfica es muy importante puesto que muestra varios aspectos relevantes. Primero que todo se ha venido inflando otra burbuja inmobiliaria que, para abril de 2019, registró máximos históricos de precio. Esta burbuja se ha venido inflando por 8 años consecutivos (ayudada por las bajas tasas de interés del FED), y ya es tiempo para que, de acuerdo al análisis de los ciclos económicos, se pueda estar agotando[20].

FIGURA 1.9. ÍNDICE DE PRECIOS DE LA VIVIENDA EN ESTADOS UNIDOS, 2000 – 2019



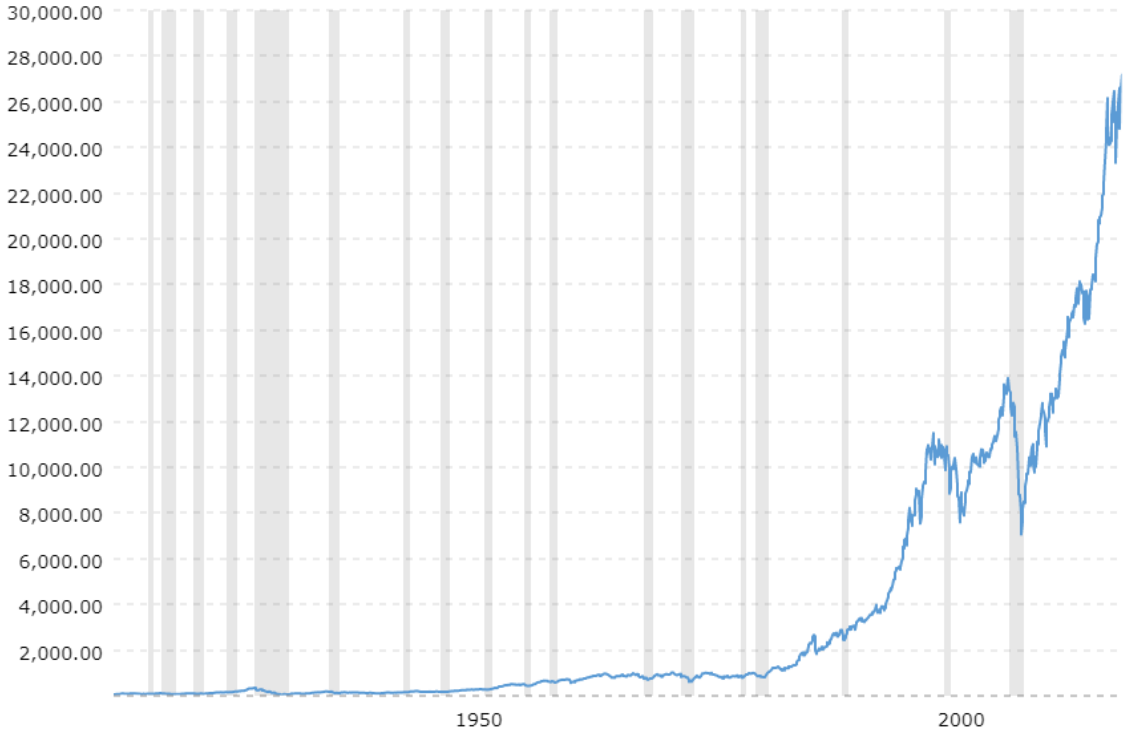
Fuente: https://www.nyse.com, 2019. Precios diarios a abril de 2019.

Se debe tener en cuenta que en las economías globalizadas los capitales internacionales ("golondrina") son pro cíclicos, esto quiere decir que entran al país en una fase de auge económico exacerbando más el incremento de la inflación y salen de la economía cuando esta entra en declive económico generando pánico, recesión y quiebra de empresas. Lo anterior es muy relevante pues las burbujas

[20] De acuerdo a comunicado de prensa del Federal Reserve Bank of New York, del día 14 de agosto de 2019, la deuda hipotecaria en Estados Unidos llegó a un record de US$9.406 trillones de dólares a mediados de agosto de 2019, contra los US$9.294 trillones en su en el año 2008. Esto debido al alza tan agresiva de los tipos de interés en Estados Unidos. Cuando la FED comience la política expansiva de tasas de interés, estallará la burbuja inmobiliaria pero la deuda seguirá siendo extremadamente onerosa para la gran mayoría que tomaron créditos a largo plazo.

actuales estallan en un país específico pero inmediatamente comienzan a contagiar los países vecinos y otros mercados alrededor del mundo. Estas crisis tienen características no lineales debido a que estallan muy rápidamente y contagian economías que inicialmente parecían completamente blindadas y aisladas de la crisis [(véase Brown (1999)]. Obsérvese la Figura 1.10, en la cual se muestra el comportamiento del índice de bolsa más relevante a nivel mundial, cómo se ha venido inflando una burbuja post Gran Recesión, la cual está directamente relacionada con el sector industrial, bancario, tecnológico, servicios, entre otros, de la economía norteamericana (sector que jalona la economía real)[21].

FIGURA 1.10. ÍNDICE DOW JONES INDUSTRIAL, 1915 – 2019



Fuente: https://www.macrotrends.net/charts/, 2019. Precios mensuales a agosto de 2019, sin ajustar por inflación. Las áreas grises corresponden a recesiones en Estados Unidos.

Desde la era de la globalización las crisis financieras más importantes que han tenido un fuerte impacto en la economía real global, han sido la crisis Tequila (México 1994), la crisis Asiática (Tailandia 1997), la crisis de las Puntocom (Estados Unidos 2000), la crisis de los Mercados Emergentes (India 2006), la Gran Recesión

[21] Empresas como Microsoft (que ha crecido un 212% continuo desde el año 2012), Facebook (que ha crecido un 267% desde el año 2012, con un sólo año de rentabilidad negativa en el 2018 y 538,5% desde su salida a bolsa en mayo de 2012), JPMorgan Chase (que ha crecido un 162% desde el año 2012, con un sólo año de rentabilidad negativa en el 2018), entre otras, han obtenido capitalizaciones bursátiles millonarias de: US$1.000.000, US$539.265, US$366.342 millones de dólares respectivamente. Esto confirma también el desarrollo de burbujas en las acciones individuales. (Fuente: NYSE, cálculos propios).

(Estados Unidos 2008), la crisis de la Deuda Europea (2011)[22]. Véase en la Tabla 1.1 una síntesis de las crisis financieras más importantes de la historia del capitalismo moderno. Se puede observar que cada vez las crisis financieras son más frecuentes, más volátiles, más "contagiosas", más inestables y con impactos más severos en las economías reales y pareciera que se movilizaran de un sitio a otro sin tener un final real. Después de la Crisis del Euro, la cual golpeó muchos países de Europa y Europa del Este de una manera secuencial, que aparentemente se estabilizó en el 2014, la economía mundial ha estado estructuralmente muy inestable, y además se han ido inflando burbujas en varios mercados, como ya se mencionó anteriormente.

Todas estas crisis han tenido un mismo patrón común: empiezan en un país específico y en cuestión de horas contagian a todos los mercados financieros internacionales, seguidamente comienzan a desplomarse las burbujas especulativas previamente infladas, incrementa fuertemente la volatilidad, comienza la crisis de liquidez para los bancos y las empresas, y es en ese punto donde comienza la crisis económica real acompañada de alzas de precios y una caída fuerte en la tasa de empleo, la actividad económica, los salarios reales y el crédito para inversión. Esto conduce al deterioro de los países (huelgas, desorden social, hambre, saqueo), al empobrecimiento de las personas y al aumento de la concentración de la riqueza. En este contexto suceden los ataques a las divisas[23], las "corridas bancarias"[24], los "corralitos financieros"[25], los *default* de deuda externa y la aceptación de "paquetes de rescate"[26] del FMI.

---

[22] Además de estas crisis, y las crisis previas a la globalización, se han presentado muchas otras crisis financieras y económicas menores que son principalmente coletazos de las grandes crisis los cuales se siguen presentando años después del estallido de la crisis, Al respecto véase *v.g.* la crisis Argentina, Islandia, Turquía, Grecia, Rusia, Portugal, entre otras.

[23] Cuando los especuladores anticipan la devaluación de una moneda, rápidamente empiezan a venderla e inmediatamente compran dólares. A medida que venden la divisa local, su valor cae (exceso de oferta). Simultáneamente el banco central intenta sostener su divisa, vende dólares de sus reservas y compra moneda local para sostener su valor. Finalmente el banco central se queda sin reservas en dólares y la moneda local se desploma. Los especuladores compran moneda local nuevamente y obtienen grandes utilidades. Esto funciona así: un especulador va a un banco en Colombia y pide prestados COP $500.000.000 que al cambio presente (COP $3.300 / dólar) le da US $151.515. Quince días después la tasa de cambio cae de COP $3.300 a COP $ 4.100 (24%). Con US $ 121.951 convirtiéndolos a pesos colombianos obtiene los COP $500.000.000 para cancelar el préstamo. Los US $29.564 (COP $121.212.400) son sus utilidades para 15 días, en el peor de los casos, si la tasa de cambio permanece inmóvil, sólo perdería dos semanas de intereses (que sería sólo una proporción muy pequeña). Si este escenario sucede con miles de especuladores haciendo lo mismo al mismo tiempo, la divisa obligatoriamente tiene que desplomarse y esto trae serias consecuencias a la economía real.

[24] Todos los clientes de un banco van a retirar sus depósitos al mismo tiempo y el banco obviamente no puede responder por todos estos depósitos debido a que su estructura de funcionamiento es basada en el multiplicador bancario y por lo tanto queda ilíquido y si no lo rescatan va a la quiebra.

[25] "Corralito Financiero" es cuando el gobierno central de un país coloca una ley de restricción de retiro de los depósitos bancarios hasta solamente el 10% o menos, esto lo hace con el objetivo de que el banco no quiebre por insolvencia, pero perjudica a todos los ahorristas pues quedan sin capacidad de compra. Por supuesto es de vital importancia que un banco no quiebre y con eso se pierda la información de solvencia financiera. Esta información consiste en todo el historial crediticio de una empresa que posee el banco que está en crisis. Si este banco cierra, gran parte de la información de solvencia es destruida y la empresa quedaría en dificultades pues nadie estaría dispuesto a prestarle dinero a dicha empresa en el corto y mediano plazo hasta que nuevamente se vuelva a recrear dicha información, lo cual es un proceso altamente costoso y demorado. Ante una quiebra bancaria deben ser los inversores los que deben pagar los rescates (no los ahorristas ni menos el dinero público).

[26] De acuerdo a Stiglitz (2002), Krugman (1998) (ambos autores son Premio Nobel de Economía) el FMI otorga paquetes de rescate a los países en crisis pero exigiéndoles a cambio unas condiciones muy específicas. Primero que todo el "paquete de rescate" es un préstamo que se utiliza principalmente para sostener el tipo de cambio y por supuesto salvar a los bancos internacionales involucrados. El sostenimiento del tipo de cambio implica que el país debe ir utilizando sus reservas en dólares americanos, hasta que finalmente las agota y colapsa la divisa de dicho país. Este préstamo no se utiliza para inversión social o de infraestructura, por lo tanto se incrementa más la deuda externa y la obligación de someterse a las condiciones que exige el FMI: elevar los tipos de interés (política monetaria contractiva), reducir déficit público, bajando gastos y subiendo impuestos (no para invertir en crecimiento real, sino para tener recaudo para pagar el servicio de la deuda), realizar reformas

Es importante analizar el comportamiento estructural de los precios del petróleo. En la Figura 1.11 se puede observar que después de la crisis del año 1973[27] los precios del petróleo al igual que el oro, se volvieron volátiles. El petróleo representa el principal factor del componente energético de la economía global (hasta ahora, puesto que en muchos países se viene invirtiendo fuertemente en energías renovables), de esta manera, si el precio del petróleo sube suben las materias primas, suben los costos de producción y sube la inflación. Se puede observar una tendencia secular alcista desde la Segunda Guerra Mundial hasta el presente, sin embargo la tendencia alcista de largo plazo que se da desde 1998 hasta el 2008 es precedida por una tendencia bajista de largo plazo desde el año 2008 (posterior a la Gran Recesión) hasta el presente.

TABLA 1.1. BURBUJAS Y CRISIS FINANCIERAS MÁS IMPORTANTES DE LA ERA CAPITALISTA

Crisis Económico - Financiera	Año de Inicio	País de Origen
Burbuja de los Tulipanes	1637	Holanda
Burbuja de los Mares del Sur	1720	Inglaterra
La Gran Depresión	1929	Estados Unidos
Crisis de la Deuda	1983	México
Lunes Negro	1987	Estados Unidos
Burbuja Nipona	1989	Japón
Crisis Tequila	1994	México
Crisi Asiática	1997	Tailandia
Default de Rusia	1998	Rusia
Burbuja Tecnológica	2000	Estados Unidos
Crisis Mercados Emergentes	2006	India
Gran Recesión Global	2008	Estados Unidos
Crisis de Islandia	2009	Islandia
Crisis del Euro	2011	Grecia

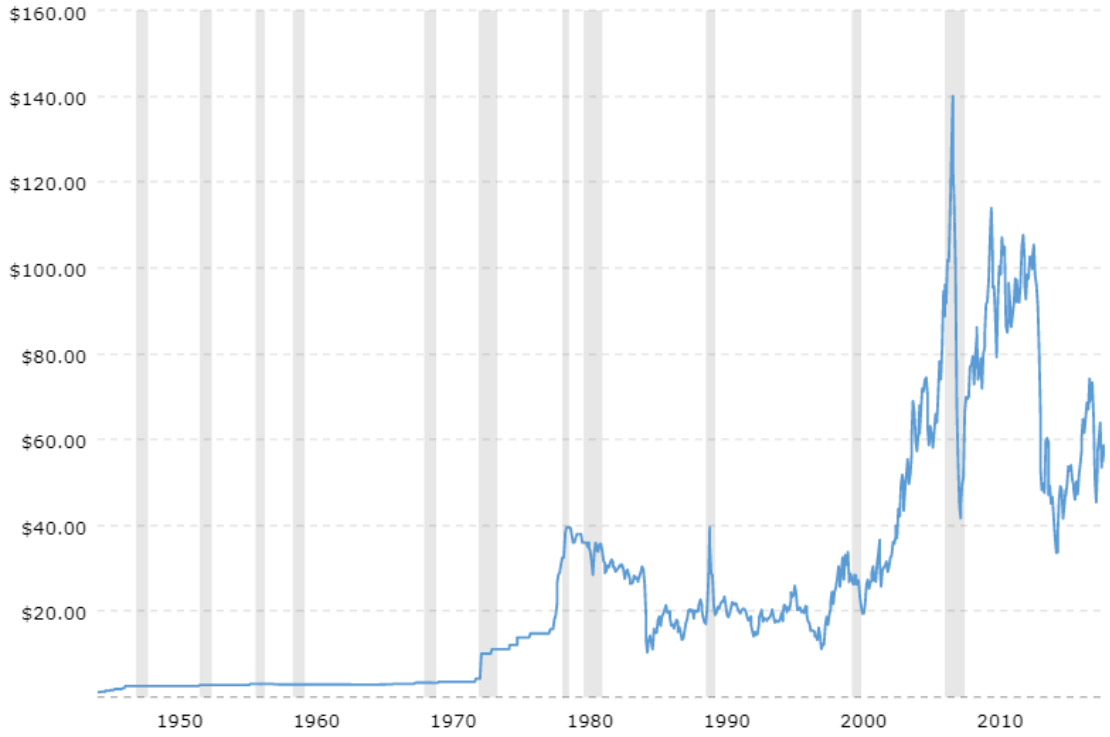
Fuente: Monroy (2007) y elaboración propia, 2019.

estructurales (*e.g.* abrir más los mercados y hacer reformas políticas). El Plan de Ajuste Estructural (PAE), efectuado para el saneamiento de la deuda pública, consiste en reducir el déficit público a partir de la reducción de los gastos sociales en salud, educación, contrataciones, sueldos; y aumentar los ingresos a partir de aumentar las tarifas de servicios públicos y los impuestos indirectos (no los directos). El PAE en esencia es inflacionario y conduce a que el banco central de un país incremente su tasa de interés, adicionalmente a las recomendaciones del FMI, lo cual exacerba la crisis e se incrementa la desigualdad, la tasa de pobreza, la producción real, los salarios reales, el empleo y el bienestar económico. Estas son las consecuencias de un colapso financiero en las economías reales globalizadas.

Con todo lo anterior se puede concluir que la aceptación de un "rescate" del FMI se traduce en pérdida de soberanía económica e imposibilidad de crecimiento real de la economía local. Por supuesto existen asimetrías con respecto al manejo de la política monetaria y fiscal pues mientras en algunas economías emergentes las mantienen más o menos altas las tasas de interés, en economías desarrolladas las bajan a 0,1% (después de la crisis de las *subprime* en Estados Unidos la FED mantuvo las tasas en niveles de 0,1% y 0,2% durante 7 años seguidos (desde noviembre de 2008 a noviembre de 2015).

[27] La Crisis del Petróleo de 1973 marcó un cambio en la historia de los costos de la energía, como motor de la economía global. Para ese año la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) decidió unilateralmente incrementar los precios del petróleo, reducir la producción y colocar embargo económico a muchos países. Esto causó un fuerte efecto inflacionario en el mundo, debido a que la mayoría de países eran altamente dependientes del petróleo. Posterior a eso, la alta rentabilidad de los países árabes obtenida por esa medida, tenía que ser incluida en los mercados financieros, la cual se convirtió en los "petrodólares" de la década de 1970 con los cuales se endeudaron principalmente muchas naciones de Latinoamérica, lo que a su vez dio inicio al ciclo perpetuo de la deuda externa Latinoamericana.

FIGURA 1.11. WEST TEXAS INTERMEDIATE (WTI) OIL PRICES, 1946 – 2019



Fuente: https://www.macrotrends.net/charts/, 2019. Precios mensuales a agosto de 2019, sin ajustar por inflación. Las áreas grises corresponden a recesiones en Estados Unidos.

Es importante resaltar que desde el año 2016 hasta el presente se viene dando una tendencia secundaria alcista en los precios del petróleo la cual está directamente correlacionada con el comportamiento de los precios del oro. Esta alza se traduce en otro componente inflacionario, adicional a la devaluación de las monedas, principalmente para las economías emergentes. Es importante revisar esta alza de precios, pues cada vez que se presentan alzas especulativas en los precios del petróleo esto conduce a una recesión en alguna región del mundo[28]. Para que exista una macro estabilidad en la economía mundial los precios del petróleo todavía deberían bajar entre niveles de US$40 y US$20 por barril (esto sería un promedio razonable para los precios históricos durante las últimas 4 décadas).

[28] En 1973, sucedieron dos eventos que cambiarían la estabilidad del mercado financiero internacional. Primero la publicación de la fórmula para la valuación de opciones desarrollada por Black & Scholes (1973). Ese mismo año se crea la *Chicago Board Options Exckange*, la primera bolsa de opciones organizada del mundo. De ahí en adelante comenzaron a surgir bolsas de opciones en todo el mundo, e igualmente se comenzaron a tranzar en los mercados productos derivados, *i.e.* futuros, opciones, swaps sobre tipos de interés, acciones, bonos, *commodities*, que utilizaron la fórmula matemática de Black & Scholes, lo cual permitió empezar a incorporar mucha volatilidad e inestabilidad en los mercados financieros. Todo lo anterior sumado a la abolición del patrón oro un año y medio antes. Actualmente se utiliza el Commodity Research Boureau Index (CRB) como índice internacional que mide el comportamiento de los commodities (el cual incluye el oro, el petróleo, las materias primas, los bienes básicos alimentarios entre otros).

1.1.4. HIPERINFLACIONES MODERNAS Y TRANSICIÓN A ECONOMÍAS DE MERCADO

Antes, durante y después de cada crisis financiera se presentan procesos inflacionarios. Por eso el comportamiento de la inflación en las diferentes economías tiene unas características muy particulares que deben ser adecuadamente estudiadas para entender el contexto inflacionario de cada país. De acuerdo a la ejecución de las políticas monetarias y fiscales y el contexto macroeconómico de cada país, la inflación se puede presentar en la forma de alta inflación (incremento de precios en más de 100% en 3 años consecutivos), desinflación (crecimiento de los precios pero a un ritmo menor), deflación (tasas de crecimiento de inflación negativas producidas por la caída de la demanda y la capacidad de compra, lo cual incrementa el desempleo y los tipos de interés real), estanflación (alza de precios con incremento de desempleo y estancamiento económico) e hiperinflación (estanflación con alza de precios mayor a 50%, depresión económica, caída abrupta del tipo de cambio, los salarios reales e incremento extremo de la pobreza). Esta última se da cuando suceden crisis económicas muy agudas en ocasiones acompañadas por un conflicto bélico; no es algo muy frecuente, pero es muy relevante entender su dinámica y su impacto en los ciclos económicos.

Al respecto Saboín-García (2018) hace un análisis sobre los ciclos de hiperinflación, su duración sus etapas y su contexto. Primero que todo define la hiperinflación como aquella en que la inflación mensual de un país excede el 50% y de ahí en adelante comienza a subir[29]. El ciclo de hiperinflación comprende cuatro fases. La primera es la Fase de Crecimiento en la cual la inflación anual promedio está entre 50% y 500%. La segunda es la Fase de Hiperinflación en la cual la inflación anual es mayor o igual a 500%. La tercera es la Fase de Desinflación, en la cual la inflación comienza a descender pero se ubica entre 500% y 50%. La cuarta es la Fase de Estabilización en la cual la inflación anual está por debajo del 50%, hasta que después de aproximadamente 5 años se estabiliza y vuelve a tener valores razonables (véase *ibid.*, 7).

Sachs (1987) explica dos fenómenos cruciales que suceden durante el proceso hiperinflacionario. Primero, que el incremento inflacionario causa que el recaudo de impuestos colapse y por supuesto que las rentas de los gobiernos se desplomen. Esto se traduce en disminución drástica y completa en gasto en inversión que impulse el crecimiento real. Segundo, los gobiernos y la empresa privada se ve en muchas dificultades para pagar el capital y los intereses de sus deudas, lo cual afecta el ciclo del crédito; se desploma el crecimiento y se entra en *default*. Saboín-García (*Op. Cit.*, 9) explica los ciclos hiperinflacionarios modernos de 19 países de todos los continentes y encuentra que la duración promedio anual es de 16 años y la tasa de inflación promedio anual es de 893%. Igualmente describe los casos que duraron más de 2 décadas: República del Congo, 30 años (1976 hasta 2006) y

[29] Esta categorización está de acuerdo al trabajo clásico realizado por Phillip Cagan en 1956. De acuerdo a los nuevos Estándares Internacionales de Contabilidad, la norma IAS 29 (*Financial Reporting in Hyperinflationary Economies*), la cual opera completamente a partir de 2009 y establece que una economía es hiperinflacionaria si acumula una tasa de inflación equivalente a 100% o más durante tres años consecutivos.

Argentina, 24 años (1972 hasta 1996). En Latinoamérica se han presentado 7 casos de hiperinflación (véase la Tabla 1.2). Lo común en todos estos casos es que sucedieron durante la transición del modelo económico socialista al capitalista[30] y durante el ciclo hiperinflacionario la divisa local se devaluó de manera exagerada con respecto al dólar americano (situación que exacerba más el alza de precios de los bienes básicos), al respecto véase la Figura 1.12.

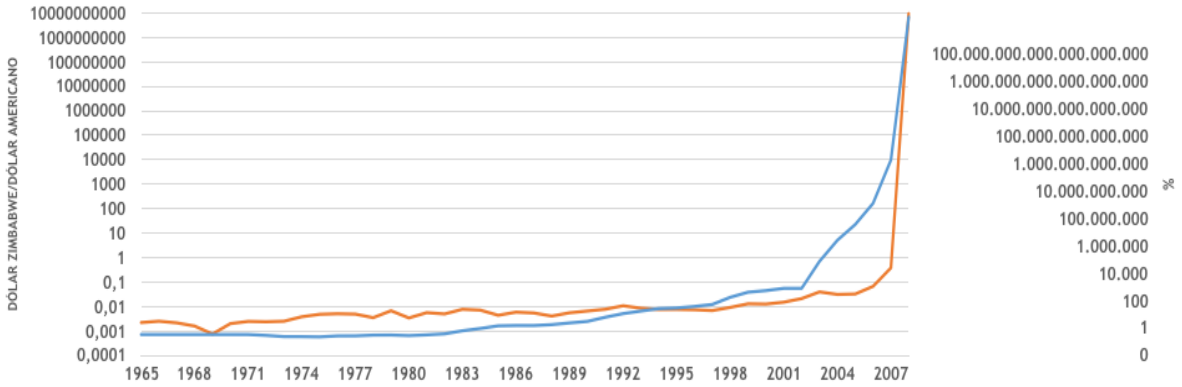
TABLA 1.2. CICLOS DE HIPERINFLACIÓN EN LATINOAMÉRICA

País	Duración	Periodo
Argentina	24 años	1972 - 1996
Brazil	19 años	1981 - 2000
Nicaragua	11 años	1985 - 1996
Perú	9 años	1978 - 1997
Chile	9 años	1972 - 1981
Bolivia	9 años	1982 - 1991
Venezuela	No Definido	2017 - ?

Fuente: Saboín-García (2018) y elaboración propia.

De acuerdo a Hanke & Woke (2009) se describen las tres tasas mensuales más altas de inflación en la historia en el momento más agudo del ciclo hiperinflacionario (véase la Tabla 1.3). Se puede observar que dos de ellas fueron recientes y Zimbabwe llegó a tener, para el 14 de noviembre de 2008 una tasa de inflación interanual de 23 dígitos *i.e.* 89.700.000.000.000.000.000.000% anual (véase *ibid.*), *i.e.* 89.700 trillones por ciento anual.

FIGURA 1.12. TIPO DE CAMBIO OFICIAL E HIPERINFLACION EN ZIMBABWE (1965 – 2008)



Fuente: estimaciones de Hanke & Woke (2009).

[30] Esto es lo que está pasando precisamente con Venezuela en este momento (sucedió igual con 6 países de la antigua Unión Soviética a partir del año 1993). Venezuela viene con una crisis económica desde el año 2013. Posteriormente en el año 2015 Venezuela reportó una inflación anual de 181%, y en noviembre de 2017 reporta por primera vez una inflación mensual mayor a 50% (56,7%). El FMI pronostica que para finales del año 2019 Venezuela tendrá una inflación de 10.000.000% (de acuerdo a su ciclo podría ser un poco más que esta cifra) Siendo optimistas y asumiendo un ciclo corto entre 7 a 9 años, Venezuela terminaría su ciclo en el año 2024 - 2026. Todavía falta mucho de esta crisis, y por supuesto es relevante estudiar los impactos económicos para Colombia pues Venezuela es un país vecino.

De acuerdo al análisis realizado por Saboín-García (*Op. Cit.*) las hiperinflaciones suelen suceder en economías que tienen: una alta presencia de rentas provenientes de recursos naturales, una alta intervención estatal en la economía, una disminución importante de las libertades económicas (*v.g.* derechos de propiedad, emprendimientos empresariales, comercialización de bienes y servicios). Adicionalmente existe déficit fiscal alto, emisión monetaria exagerada (en gran parte para la monetización del déficit), alta deuda interna y externa, el gobierno es políticamente inestable y tiene presencia de personal militar más allá del personal que debe atender los asuntos de política pública. En este entorno hiperinflacionario, al presentarse caídas importantes en las tasas de empleo y los salarios reales, incrementan drásticamente los índices de pobreza, comienzan a proliferar enfermedades erradicadas y comienza un movimiento fuerte de emigración de ciudadanos a otros países vecinos[31]. En este punto el país se sume en una aguda depresión económica de varios años de crecimiento negativo de su economía. Petrović *et al.* (1999) analizan el caso de la hiperinflación de Yugoslavia de 1992 – 1994, aplican el modelo de raíz unitaria[32] al crecimiento del dinero y concluyen que el crecimiento del dinero tiene un patrón no predecible durante una hiperinflación y por tanto es difícil estimar hasta dónde va a crecer, y evidencia así que el banco central pierde totalmente el control sobre la oferta monetaria y la inflación.

TABLA 1.3. MAYORES TASAS HISTÓRICAS DE INFLACIÓN MENSUAL

País	Fecha del Evento	Inflación Mensual	Equivalente Diaria
Hungría	Julio de 1946	$4{,}19 \times 10^{16}$%	207,0%
Zimbabwe	Noviembre de 2008	79,600,000,000%	98,0%
Yugoslavia	Enero de 1994	313,000,000%	64,6%

Fuente: Hanke & Woke (2001, 356).

1.1.5. PSICOLOGÍA DE LOS AGENTES ECONÓMICOS Y ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO FINANCIERO EN LAS ECONOMÍAS

Se ha demostrado ampliamente en la teoría económica que la gran mayoría de los agentes económicos (inversionistas) no toman decisiones racionales, es decir no maximizan sus utilidades y minimizan sus pérdidas lo que los lleva a cometer con mucha frecuencia errores en la toma de decisiones económicas y financieras, véase al respecto Kahneman & Tversky (1979), Shefrin & Statman (1985), De Bond & Thaler (1985), Tversky *et al.* (1997), entre otros[33]. Lo anterior significa que, en

[31] Todos estos términos establecen los argumentos por los cuales Colombia no presentaría un ciclo hiperinflacionario en el sentido clásico, a menos que entrara en una guerra mundial. Sin embargo debido a la gran cantidad de migrantes venezolanos a Santiago de Cali, se sugiere evaluar el impacto fiscal y económico a mediano plazo, debido a que la mayoría no aportan impuestos (su rentas son informales), consumen subsidios y gran parte de sus rentas las envían como remesas a Venezuela, y por tanto no aportan sustancialmente al crecimiento de la economía local.

[32] La raíz unitaria define la aleatoriedad de los datos (ruido blanco) o la fractalidad de los datos (ruido negro).

[33] Esto ha llevado al desarrollo de la Teoría Económica del Comportamiento Financiero, la cual evalúa cómo influye la psicología en la toma de decisiones de inversión bajo condiciones de riesgo, y cómo este contexto produce errores sistemáticos, sesgos heurísticos y dependencia de los contextos. Estos desarrollos económicos, por su innovación han obtenido 3 premios Nobel de Economía. Una buena aplicación de esta teoría se puede encontrar en Shefrin (2000).

términos de la economía global, ante alzas especulativas y desplomes de los mercados financieros, los individuos colectivamente generan unos patrones de comportamiento comunes en los que no realizan decisiones de elección racionales, lo cual lleva a tener mercados ineficientes. Estos comportamientos son influenciados por sesgos heurísticos[34] y comportamientos psicológicos específicos. Véase en la Tabla 1.4 una síntesis de los principales factores que influyen en la generación de errores a la hora de tomar decisiones de índole económica o financiera.

Uno de los fenómenos más interesantes es la existencia del Efecto Reflexión estudiado por Kahneman & Tversky (1979, 268) el cual dice: "*risk aversión in the positive domain is acompanied by risk seeking in the negative domain*"[35]. Lo anterior significa que cuando las burbujas financieras se están "inflando" los agentes económicos se demoran mucho tiempo en entrar al mercado (debido a que no creen que el mercado suba más pues ya está demasiado sobrevalorado) y la mayoría entran al final de la Fase de Distribución del ciclo financiero lo cual "infla" más la burbuja en el corto plazo, y cuando esta se desploma y se entra en la Fase de Pánico, los agentes económicos esperan mucho tiempo para vender sus posiciones (esperando que todavía siga la tendencia alcista inicial), y la mayoría lo hacen cuando el mercado ya está llegando a su "fondo" y en este proceso ejecutan grandes pérdidas.

Kahneman & Tversky (*Op. Cit.*) explican que las personas sobre ponderan una pérdida 2 y ½ veces más que una ganancia de la misma magnitud, esto simplemente demuestra la aversión de las personas a perder y la alta volatilidad que generan los mercados a medida que se desploman. En estos desplomes se presenta el Efecto Sobrerreacción estudiado por De Bond & Thaler (1985), el cual explica cómo las personas sobre reaccionan a noticias inesperadas y venden sus posiciones alocadamente, generando un desplome más rápido y profundo del mercado; pero precisamente los mercados que más porcentualmente se desploman son los que más porcentualmente corrigen la tendencia del corto plazo del mercado el cual da un giro en forma de "V" (precisamente cuando los individuos se dieron cuenta que sobre reaccionaron a la "mala" información), para posteriormente continuar con su tendencia bajista hasta tocar "fondo" y en ese caso se estaría dando un Efecto Sobrerreacción a mediano plazo en el cual se ajusta la nueva información (véase en la Figura 1.9 el período comprendido entre octubre de 2007 hasta febrero de 2013), se revierte la tendencia y continúa el mercado alcista de largo plazo[36].

[34] El sesgo heurístico es aquella conclusión a la que se ha llegado por cuenta propia, muchas veces a través del método de ensayo y error (sin soporte de estudios científicos), sin que por ello necesariamente sea la conclusión adecuada. Véase Kahneman & Tversky (1974).

[35] "La aversión del riesgo en el dominio positivo es acompañada de búsqueda de riesgo en el dominio negativo".

[36] Por naturaleza los mercados financieros a largo plazo tienden a crecer y no a decrecer, puesto que es algo intrínseco a la condición de la psique humana: a largo plazo todos quieren estar en una mejor situación y no en peor situación.

TABLA 1.4. FACTORES PSICOLÓGICOS QUE INFLUYEN EN LAS DECISIONES FINANCIERAS

Sesgos guiados por heurísticos	
Disponibilidad	Situaciones que los individuos recuerdan con mayor facilidad.
Representatividad	Los individuos emiten juicios basados en estereotipos.
Exceso de Confianza	Aproximar estimaciones sin objetividad (sin estudios técnicos).
Conservadurismo	Utilizar los datos históricos ignorando la nueva información.
Aversión a la Ambigüedad	Preferir lo conocido por malo que sea a lo desconocido.
Emosión y Cognición	Asociado a la recordación de acontecimientos en el tiempo.
Dependencia del Contexto	
Aversión a la Pérdida	Los individuos sobreponderan más las pérdidas que las utilidades.
Edición Hedónica	Asociado al uso de la neurolinguistica para beneficio de terceros.
Aspectos Cognitivos	La manera en que los individuos organizan toda la información.
Autocontrol	Los individuos prefieren los activos con mayores dividendos.
Arrepentimiento	Sentimiento asociado con sentirse responsable de una pérdida.
Ilusión de Dinero	Los individuos mentalmente no hacen los ajustes por inflación.

Fuente: elaboración propia, basada en Kahneman & Tversky (1979), Shefrin & Statman (1985), De Bond & Thaler (1985), Tversky *et al.* (1997), Shefrin (2000).

De acuerdo a la presencia de comportamiento irracional de los agentes económicos, así como a la persistencia de inestabilidad y crisis financieras, es muy importante analizar el tema de la gestión de riesgos económico-financieros. Por lo tanto, no cuantificar ni cubrir los riesgos financieros en esta era de la globalización es lo que ha traído grandes pérdidas y la quiebra de muchas corporaciones, empresas, entidades públicas a lo largo de los últimos 25 años. El patrón es común: operadores de mercado (*traders*) reconocidos pero altamente ambiciosos (en muchos casos responsables de las finanzas de toda la organización) invierten miles de millones en los diferentes mercados financieros sin utilizar una adecuada estrategia de cobertura de riesgos de mercado (*i.e.* riesgo de tipos de interés, riesgo inflación, riesgo *commodities*, riesgo cambiario, riesgo bursátil, cobertura de mercado de derivados, riesgo país, etc.) soportado por estudios estadísticos, técnicos y cuantitativos rigurosos los cuales tengan en cuenta todas las variables relevantes de la dinámica de la economía global. Véase en la Tabla 1.5 una síntesis de las quiebras más críticas de la era de la globalización. Por supuesto después de la quiebra se evidencian problemas de alta deuda, corrupción (véase el caso actual de Odebrecht Brasil, holding de ingeniería y construcción, muy similar al caso Enron en el año 2001) y se inician procesos de reestructuración y muchas de estas compañías son compradas a US$1 (o a precios muy irrisorios) por empresas con más poder, o rescatadas por el gobierno central; lo cual generaliza el patrón post crisis de incrementar más la concentración de la riqueza en pocas manos.

Todos los responsables que aparecen en la Tabla 1.5 fueron sancionados por fraude y malos manejos financieros de las entidades que quebraron antes, durante y posterior a las crisis financieras respectivas. Los tipos de negociaciones que hicieron estuvieron muy ligadas a altos niveles de apalancamiento, riesgo, volatilidad y ausencia de controles; aquí se puede establecer que ante los altos

niveles de especulación financiera, prolifera la avaricia, el ego, la codicia (todos son sentimientos y condiciones humanas) y hasta los premios nobel de economía fallan (véase el caso del fondo de inversión LTCM). Monroy (2008) realiza una síntesis sobre la evolución de las diferentes escuelas económicas que estudian los mercados financieros. En este análisis se demuestra el cambio de paradigma científico en economía, de lo lineal a lo no lineal. En este sentido se explica cómo la Teoría Moderna del Portafolio (TMP)[37] que trata sobre la toma de decisiones de inversión en condiciones de equilibrio y eficiencia de mercado, no logra explicar estructuralmente el comportamiento inestable de las economías y los mercados financieros de la actualidad y por eso el paradigma científico propone teorías económico financieras que asuman la no linealidad, la no normalidad, el desequilibrio y la ineficiencia de los mercados financieros y las economías. En este sentido surgen teorías como la Teoría del Comportamiento Financiero, los Algoritmos Genéticos, la Lógica Difusa, las Redes Neuronales Artificiales, la Dinámica Caótica, el Análisis Fractal, etc. (véase al respecto Ruggiero (1997), Refenes (1995), Peters (1996), entre otros).

TABLA 1.5. QUIEBRAS CORPORATIVAS MÁS CRÍTICAS DURANTE LAS CRISIS RECIENTES

Organización	Año fundación	Responsable (s)	Año de quibra	Origen	Crisis financiera relacionada
Orange County[1]	1889	Robert Citron	06-dic-94	Estados Unidos	Crisis Tequila (México)
Daiwa Bank	1918	Toshihide Igushi	1995	Japón	Crisis Tequila (México)
Barings Bank	1762	Nick Leeson	1995	Inglaterra	Crisis Tequila (México)
LTCM	1994	Rober Merton[2] Myron Scholes[2]	1998	Estados Unidos	Crisis Asiática (Tailandia)
Enron	1985	Andrew Fastow Kenneth Lay	Octubre de 2001	Estados Unidos	Crisis PuntoCom (EEUU)
WorldCom	1983	Bernie Ebbers	2001	Estados Unidos	Crisis PuntoCom (EEUU)
United Airlines	1926	-	2001	Estados Unidos	Crisis PuntoCom (EEUU)
Arthur Andersen	1913	-	2002	Estados Unidos	Crisis PuntoCom (EEUU)
Lehman Brothers	1850	Richard Fuld	15-sep-08	Estados Unidos	Gran Recesion (EEUU)
Merryl Lynch	1914	Stanley O'Neal Jhon Thain	2008	Estados Unidos	Gran Recesion (EEUU)
Washington Mutual	1889	Kerry Killenger	2008	Estados Unidos	Gran Recesion (EEUU)
General Motors	1908	-	01-jun-09	Estados Unidos	Gran Recesion (EEUU)
Odebrecht	1944	Marcelo Odebrecht	18-jun-19	Brasil	-
Deutsche Bank[3]	1870	-	ago-19	Alemania	-

Fuente: elaboración propia, basada en Jorion (1995), Bernanke (2018), www.americanbanker.com, www.wsj.com, 2019.

[1] Ente Municipal del Estado de California.
[2] Premios Nobel de Economía en 1997.
[3] Deutsche Bank fue el segundo banco más grande del mundo antes de la Gran Recesión (año 2008).

La lista es muy grande y cubre todos los sectores económicos en muchos países. Sin embargo, dada la importancia de la economía americana en la economía global, se le da más ponderación al caso americano[38]. Después del cierre de las empresas

[37] Seis de los principales proponentes de la TMP han recibido un premio Nobel de Economía por sus aportes a dicha teoría [Merton, Scholes, Sharpe, Miller, Markowitz, Modigliani yTobin; véase al respecto Monroy (2008, 51)].
[38] Para mostrar un poco la dimensión del problema, el Wall Street Journal reportó en el año de 2018 que posterior a la crisis financiera de 2008 se cerraron un total de 465 bancos sólo en Estado Unidos. Al respecto Bank of America absorbe a Merryl Lynch, JP Morgan Chase Bank absorbe a Bear Stearns y muchos otros, y así sucesivamente. El Gobierno Americano (con la plata pública) efectúa el rescate bancario más grande de la historia; la FED bajó las tasas de interés casi al 0%, pocos años

y los bancos se “reorganiza” toda la economía y da la sensación de que esa crisis no va a volver a suceder.

Todo este análisis tiene una única intención: poder aprender de la historia. De esta manera, teniendo en cuenta la alta volatilidad y correlación de los mercados financieros durante las “burbujas” especulativas, así como la sobresaturación de información en tiempo real a través de los medios masivos es importante administrar adecuadamente todos los riesgos involucrados (teniendo en cuenta el contexto de la economía global y realizando análisis objetivos mediante el uso de herramientas económicas, estadísticas, matemáticas e interdisciplinarias relevantes) y especialmente los riesgos financieros (riesgo de mercado y todas sus categorías, riesgo de crédito, riesgo de liquidez, riesgo operativo y riesgo legal) con el ánimo de mitigar los impactos de una crisis financiera y todas sus ramificaciones.

1.1.6. IMPACTO DE LA ECONOMÍA GLOBALIZADA Y LA ECONOMÍA NORTE AMERICANA EN LA ECONOMÍA DE SANTIAGO DE CALI, BREVE ANÁLISIS

Santiago de Cali no es una economía aislada de la economía global, por lo tanto, todo lo que suceda en la dinámica de la economía global impacta la economía y las finanzas de Santiago de Cali en menor o mayor grado. Santiago de Cali es una de las ciudades más importantes de Colombia y tiene una participación importante en la economía colombiana[39]. De manera muy general, Colombia abrió sus mercados financieros en 1991 y es un país que depende del comercio internacional y sigue las normas de la OMC. Su divisa está ligada al dólar americano, por lo tanto tiene dependencia de la política monetaria del FED. Colombia tiene deuda externa pública y privada multilateral e internacional, siguiendo los lineamientos (expuestos anteriormente) del FMI. Sus mercados financieros, aunque son muy pequeños, tienen una alta correlación con los mercados internacionales. Colombia ha sido golpeada por los coletazos de varias crisis financieras internacionales.

A nivel global muchas economías vienen devaluando fuertemente sus divisas frente al dólar norteamericano, y esto incluye a China, (uno de los grandes motores de la economía global). Cuando la economía está inestable y las burbujas en los mercados financieros están muy infladas cualquier noticia es motivo para generar un pánico internacional y un “efecto domino” en los mercados. De esta manera, se presentan fugas de capitales en economías emergentes (los más expuestos son México, Colombia y Turquía); Argentina (el mejor alumno del FMI) está nuevamente en crisis económica (alta inflación, alta devaluación, decrecimiento del PIB, desempleo creciente); la mayor constructora de Brasil y de Latinoamérica

---

después la economía mostró la apariencia de haberse normalizado y al final perdieron los ahorristas, los inversionistas pequeños, la gente común perdió sus puestos de trabajo y ganaron los grandes bancos. A nivel global los cierres de bancos también tuvieron una cifra alta.

[39] Para el año de 2019 el Valle del Cauca es el tercer departamento que más aporta al PIB de Colombia y Santiago de Cali participa en promedio en más de un 50% en el PIB del Valle.

Odebrecht se declaró en bancarrota el 18 de junio de 2019; y todo esto tiene impacto en Latinoamérica y por supuesto en Colombia [artículos varios del WSJ (2019)].

Estados Unidos vive la más larga expansión económica, pero no la más alta, debido a que el PIB promedio de la década de 2010 fue de 2,3% mientras que el PIB promedio de la década de 1990 fue de 3,6%. El desempleo bajó considerablemente y la inflación se mantiene baja. Sin embargo esta expansión no es estructuralmente estable debido a que el motor de esta expansión ha sido la baja de las tasas de interés casi a 0%, el incremento desmesurado del gasto y la deuda pública, la reducción de impuestos (no la inversión en infraestructura y educación). Al subir los tipos de interés todo esto se convierte en una trampa económica que ha aumentado principalmente las deudas educacionales y las deudas de vivienda. De esta manera Estados Unidos se convierte en el país más rico con los mayores niveles de desigualdad, en este sentido se ha incrementado la taza oficial de pobreza a un 12,3% (aproximadamente 40 millones de personas), la mayoría de ellas con bajo nivel educativo, sistema de salud inadecuado y sin protección social. Millones de norteamericanos no tienen un trabajo de calidad y muchos de estos trabajos son por horas y sin seguridad social. Los salarios reales no han subido sustancialmente. El precio de la vivienda está disparado y hace que muchos ciudadanos se muden a sitios peligrosos y otros se queden sin hogar, se empieza a ver la pobreza extrema en ciudades como Escobares City, paralelamente la riqueza se ha concentrado de manera exagerada y el ingreso de los más ricos se ha triplicado en casi tres décadas. Una economía en esas condiciones no tiene una macroestabilidad real y es coherente con todos los análisis que se han hecho anteriormente [fuente: artículos varios de coyuntura económica del WSJ (2019)].

Por lo anterior, en los análisis y proyecciones económicas de Santiago de Cali se debe tener en cuenta, además de los análisis locales, lo que suceda con las burbujas especulativas, las crisis financieras internacionales, el comportamiento del dólar americano, la política monetaria del FED, el desempeño de los mercados internacionales, los *crash* bursátiles, el comportamiento de los capitales pro cíclicos, las quiebras corporativas entre otros aspectos relevantes de la economía internacional. Todos los anteriores aspectos tienen un impacto directo o indirecto en el gasto público local, la deuda y en el recaudo de impuestos, entre otros, los cuales deben ser debidamente analizados.

1.2. PANORAMA ECONÓMICO MUNDIAL EN 2018

Según el Banco Mundial[40], la economía global tuvo una variación porcentual del 3% frente al 3,1% del año 2017, lo que contrasta con el 3,6% publicado para ese mismo periodo por el Fondo Monetario Internacional[41]. La actividad económica mundial mostró una leve desaceleración en el año 2018, basada en la atenuación de la actividad manufacturera y comercial, así como también por la presión que han

[40] Banco Mundial (2019) Perspectivas Económicas Mundiales/junio de 2019.
[41] Fondo Monetario Internacional / Perspectivas de la Economía Mundial, Abril de 2019.

sufrido los mercados emergentes en parte por los efectos negativos de los incrementos en los aranceles introducidos en Estados Unidos y China debido a la guerra comercial en la cual se han enfrascado estas dos potencias desde el segundo trimestre del año 2018. Las economías avanzadas tuvieron un descenso del 2,1 % frente al 2,3% del año 2017 (Tabla 1.6).

TABLA 1.6. VARIACIÓN DEL PIB MUNDIAL 2018 VS. 2017 (%)

	2017	2018	2019 estim.
PIB Mundial	**3,1**	**3,0***	**2,6**
Economías avanzadas	**2,3**	**2,1**	**1,7**
Estados Unidos	2,2	2,9	2,5
Zona Euro	2,4	1,8	1,2
Japón	1,9	0,8	0,8
Mercados Emergentes y Economías en Desarrollo (MEED)	**4,5**	**4,3**	**4**
Asia Oriental y el Pacifico	**6,5**	**6,3**	**5,9**
China	6,8	6,6	6,2
Indonesia	5,1	5,2	5,2
Tailandia	4	4,1	3,5
América Latina y el Caribe	**1,7**	**1,6**	**1,7**
Brasil	1,1	1,1	1,5
México	2,1	2	1,7
Argentina	2,9	-2,5	-1,2
Medio Oriente y norte de África	**1,2**	**1,4**	**1,3**
Arabia Saudita	-0,7	2,2	1,7
Irán	3,8	-1,9	-4,5
Egipto	4,2	5,3	5,5
Asia Meridional	**6,7**	**7**	**6,9**
India	7,2	7,2	7,5
Pakistán	5,4	5,8	3,4
Bangladesh	7,3	7,9	7
África del Sur	**2,6**	**2,5**	**2,9**
Nigeria	0,8	1,9	2,1
Sudáfrica	1,4	0,8	1,1

Fuente: Banco Mundial, 2019.
*El FMI reportó un crecimiento del PIB mundial de 3.6% para el año 2018.

El crecimiento mundial que tuvo un 3,1% en 2017(Tabla 1.6), disminuyó a 3,0% en 2018 y continuará esa trayectoria descendiente para ubicarse en 2,6% en 2019. El debilitamiento gradual de la expansión mundial desde el año 2017, obedece a diferentes causas como son las tensiones comerciales entre Estados Unidos y

China, las perturbaciones en la industria automotriz de Alemania, el endurecimiento de las políticas de crédito. Las perspectivas que enfrentan muchos países con respecto a la tasa de crecimiento son difíciles, enmarcadas dentro de un contexto de incertidumbre a corto plazo, solo algunas economías de Asia Oriental y el Pacífico continúan con un ritmo sostenido de crecimiento desde el año 2017 (China, Indonesia y Tailandia). En la mayoría de las economías avanzadas en lo que va corrido del año 2019, han experimentado desaceleraciones importantes frente al periodo 2018. Encabezan la lista se encuentra China, seguida de Estados Unidos y Alemania con un crecimiento de apenas el 0%. Según las previsiones hechas por el Banco Mundial[42], el crecimiento económico global se reducirá al 2,9 % en 2019, un porcentaje más bajo de lo previsto basado en un escaso impulso económico.

1.2.1. ZONA EURO

Según lo informado por el Fondo Monetario Internacional[43] en la zona euro se estima un crecimiento solo del 1,1% en el año 2019 y del 1,6% en 2020.

Entre los países que empiezan a sentir preocupación por el asomo de crisis, se encuentra España, la deuda pública del país ibérico ha crecido en el segundo trimestre de 2019 en 10.251 millones de euros y se sitúa en 1.210.509 millones, esta cifra supone que la deuda alcanzó el 98,7% del PIB, lo que lo ubica entre los países más endeudados del mundo y hace que requiera corregir el déficit estructural como condición necesaria para reducir las emisiones de deuda y enviar una señal de tranquilidad los inversores.

La deuda privada en Dinamarca sigue rondando el 200% del PIB, muy por encima de la gran mayoría de países europeos, los riesgos actuales de la economía danesa están asociados con los precios de la vivienda a causa los bajos tipos de interés.
Alemania presenta una tendencia a la baja para 2019, generado por una demanda externa más débil de lo pronosticado. Francia muestra signos de recuperación en razón a la disminución de los efectos negativos que generaron las protestas callejeras y las medidas fiscales adoptadas por el gobierno.

En síntesis, el panorama no es muy halagador, según las proyecciones del Banco Central Europeo (BCE), no se espera un crecimiento para esta región por encima de 1,1%. Si se da este pronóstico, el Viejo Continente no crecería más allá del 2% hasta el año 2022.

1.2.2. REINO UNIDO

Por su parte el Reino Unido en abril de 2019 el PIB mensual registró una fuerte contracción como resultado en gran medida de la decisión de los principales

[42] Banco Mundial (2019) comunicado de prensa junio 04, 2019.
[43] Actualización de Perspectivas de la economía mundial, julio de 2019.

fabricantes de automóviles al implementar cierres anuales de forma periódica como medidas de contingencia relacionadas con el Brexit. Se espera que tenga un crecimiento de 1,3% en 2019 y de 1,4% en 2020, como resultado de la recuperación de la inversión durante el resto del año.

1.2.3. CONTEXTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA

De acuerdo a lo reportado por el Banco Mundial[44] la región tuvo un crecimiento bajo de 0.7%, en el año 2018, causada por diversos factores; particularmente por la crisis macroeconómica que afecta a Argentina desde mediados de 2018, la recesión de 2015 y 2016 de Brasil y la debacle económica que tiene a Venezuela sumida en una profunda crisis política y social. La endeble recuperación económica de Brasil a raíz de la fuerte recesión de 2015 y 2016, el flojo crecimiento de México causado por la disminución de la inversión privada como consecuencia de la incertidumbre por cambios en la política y la continua implosión de la economía de Venezuela, generó un freno al crecimiento de la región en 2018 a una tasa muy baja del 0,7 %.

1.2.4. HIPERINFLACIÓN DE VENEZUELA

Venezuela viene atravesando un grave proceso de hiperinflación desde finales de 2017, se espera que esta crisis continúe en el país sudamericano al menos en un corto plazo, lo que agravará la problemática económica con lo cual se incrementará la emigración de venezolanos a otros países. El país ha implosionado lo que ha generado una profunda crisis humanitaria con un impacto devastador y se prevé según los analistas que la economía se contraiga alrededor de 35% en 2019.

La grave situación de la economía de Venezuela a raíz de los inmigrantes se ha esparcido por los países vecinos impactándolos directamente en sus finanzas y el coletazo ya se empieza a sentir en toda la región sudamericana.

En términos generales, según lo informado por esta entidad Mundial, donde se excluye a Venezuela, el crecimiento en la región se redujo de un 1,9% en 2017 a un 1,4% en 2018, siendo Colombia uno de los países con una de las mayores tasas de crecimiento (2,7% en este último periodo).

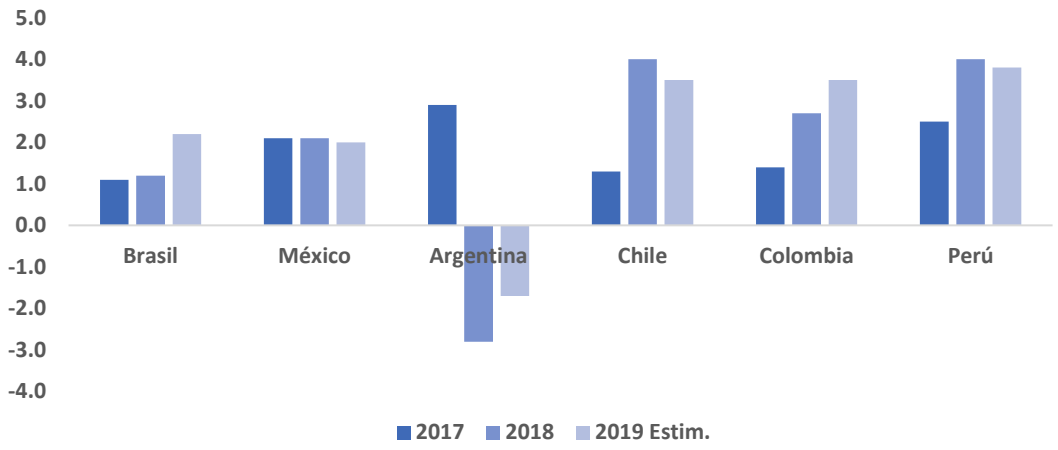
1.2.5. PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO PARA AMÉRICA LATINA EN 2019

De acuerdo a lo reportado por el Banco Mundial[45] las perspectivas de crecimiento son poco halagadoras para 2019, no hay señales de recuperación con relación a 2018, dada el pobre repunte de las mayares economías de la región (Brasil, México y Argentina), profundizado con la destrucción de la economía venezolana donde se espera que el PIB se contraiga en un 25%).

[44] Banco Mundial (2019) última actualización, Abril 05 2019.
[45] Banco Mundial (2019) última actualización, Abr 05 2019

Se espera que Suramérica crezca solo el 0,4% dada la problemática generada por los flujos de migración procedente de Venezuela, la caída en los precios de las materias primas especialmente del petróleo, la incertidumbre política y el coletazo que pueda generar la guerra comercial liderada por Estados Unidos y China.

FIGURA 1.13. VARIACIÓN DEL PIB EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE LATINOAMÉRICA2017 – 2019



Fuente: Banco Mundial, 2019; cálculos D.A.H.M. del Municipio de Santiago de Cali.

A diferencia del resto de la región, Centroamérica y el Caribe muestran un ritmo acelerado en su crecimiento, con un estimado para 2019 de 3,4% y 3,2%, respectivamente. Finalmente, México viene experimentando una desaceleración de su crecimiento a un 2,0% (0,1% menos que 2018), en parte a la crisis generada por la reducción en la inversión extranjera. (Tabla 1.7).

TABLA 1.7. VARIACIÓN DEL PIB ANUAL EN AMÉRICA LATINA Y EN LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE LA REGIÓN 2017 – 2018, ESTIMADO 2019 (%)

País	2017	2018	2019 Estim.
Brasil	1,1	1,2	2,2
México	2,1	2,1	2
Argentina	2,9	-2,8	-1,7
Chile	1,3	4	3,5
Colombia	1,4	2,7	3,5
Perú	2,5	4	3,8
América Latina y el Caribe	0,8	0,7	1,7

Fuente: Banco Mundial, 2019; cálculos D.A.H.M. del Municipio de Santiago de Cali

Según los pronósticos de la mencionada entidad internacional, el panorama económico va a ser complejo en 2019, donde los graves problemas migratorios

desde Venezuela y algunas regiones de Centroamérica agravarán la situación de algunos países de Suramérica como son Colombia, Ecuador, Perú y Chile van a generar desaceleración de crecimiento en la región.

Otros factores que también van a incidir en este decrecimiento económico son la volatilidad de los precios del petróleo, los cambios políticos en la región, la desaceleración del crecimiento de China, el incremento en las tasas de la reserva Federal de los Estados Unidos causantes de la apreciación del dólar y la guerra arancelaria entre China y Estados Unidos.

1.3. COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN 2018

Luego de la desaceleración que tuvo lugar en los años anteriores, la economía colombiana registró una tasa de crecimiento de 2,7% en 2018, mostrando una recuperación notable en este periodo jalonada en gran medida por la demanda interna, cuyo crecimiento anual fue del 3,8%, muy superior al 1,2% registrado en 2017, así lo dio a conocer el banco de la República en marzo de 2019[46].

El consumo fue la variable que reactivó la demanda interna tanto de los hogares como del gobierno, sumado al repunte de la formación bruta de capital durante el segundo semestre del año. Dentro de los factores que contribuyeron a incremento en el consumo de los hogares está la desaparición gradual del efecto que generó el aumento del impuesto al valor agregado (IVA) del 16% al 19%, la tendencia de llegar a la meta de inflación y la implementación durante el segundo semestre del año de una política monetaria moderadamente expansiva, lo que conllevó a una reducción de las tasas de interés del crédito de consumo y mejoró el dinamismo de la cartera.

TABLA 1.8. VARIACIÓN ANUAL DEL PIB Y CONSUMO DE LOS HOGARES 2012 - 2018 EN PESOS CONSTANTES DE 2015 (%)

Período	**PIB**		**Consumo de los hogares**	
	Miles de millones de pesos	Variación anual %	Miles de millones de pesos	Variación anual %
2012	713.707	3,9	590.914	5,2
2013	746.301	4,6	619.431	4,8
2014	781.589	4,7	648.134	4,6
2015	804.692	3	670.201	3,4
2016	821.489	2,1	681.101	1,6
2017	832.590	1,4	697.172	2,4
2018	853.981	2,7	724.751	4
Información trimestral 2019				
2019-I		2,2		1,5
2019-II		2,6		1.4

Fuente: DANE; cálculos D.A.H.M. del Municipio de Santiago de Cali.

De acuerdo a lo manifestado por el DANE, la economía del país en el año 2018 llegó a 854 billones de pesos constantes de 2015. Las cifras mostraron un fuerte

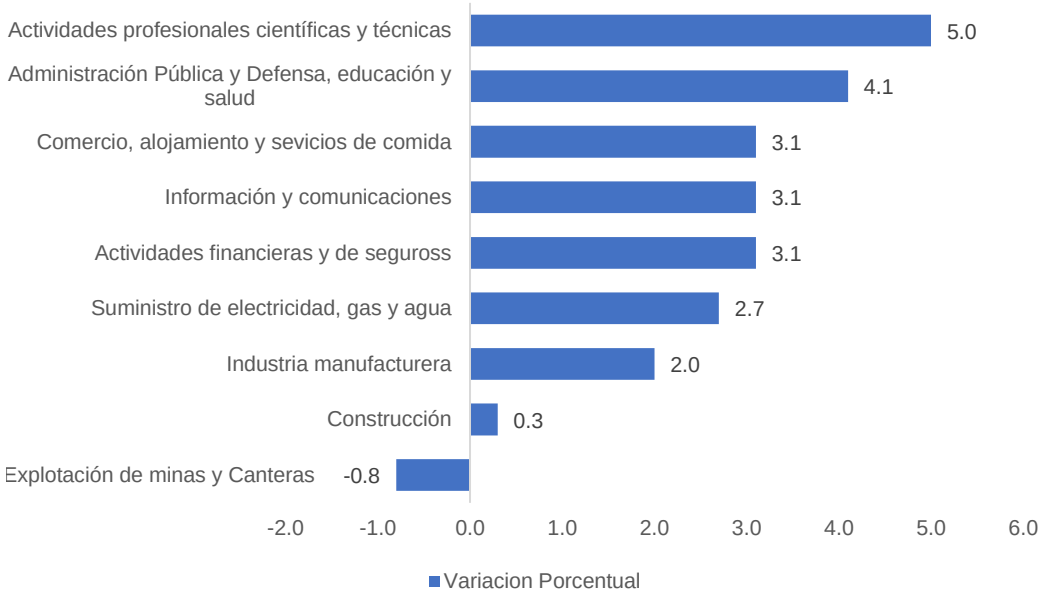
[46] 2019: La consolidación de la recuperación.

repunte de la inversión, en el orden del 6,7%, lo cual dependió en gran medida de la confianza de los empresarios en las políticas económicas del gobierno, con lo cual se convirtió en la tasa más alta de los últimos cuatro años. La aceleración de la demanda interna en 2018 no se reflejó plenamente en el comportamiento de la economía, dado que la demanda externa neta (exportaciones menos importaciones) contribuyó negativamente al PIB.

Por el lado de la oferta, el incremento de la actividad económica en 2018 se reflejó en un comportamiento positivo de todas las ramas de actividad frente a 2017, con excepción de la minería, que tuvo una leve contracción de 0,8%.

Dentro de los sectores que mayor aporte le hicieron al PIB fueron las actividades profesionales científicas y técnicas con el 5%, seguido de administración pública y defensa, educación y salud con el 4,1%. Los sectores de comercio, alojamiento y servicios de comida; información y comunicaciones, al igual que las actividades financieras y de seguros tuvieron una participación del 3,1%. Otros sectores importantes de la economía que repuntaron fue la Industria manufacturera con un 2% frente a -1,8% y la construcción que logró pasar a una cifra positiva de 0,3% con respeto al -0,8% del año 2017. (Figura 1.14).

FIGURA 1.14. PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES MÁS REPRESENTATIVOS DE LA ECONOMÍA EN EL PIB DE COLOMBIA EN EL AÑO 2018 (%)



Fuente: DANE; cálculos D.A.H.M. del Municipio de Santiago de Cali.

1.3.1. INFLACIÓN

Según información estadística del DANE, la inflación o índice de Precios al Consumidor acumulada a 31 de diciembre del año 2018 fue de 3,18%, por encima del 3% del objetivo trazado por el Banco de la República. Esta variación tuvo una mayor influencia desde el mes de septiembre a raíz de los gastos de bienes y servicios regulados, especialmente de educación (6.38%); salud (4,33%); vivienda (4,13%) y transporte (3,73%). (Tabla 1.9).

Un factor que impulsó el incremento de la inflación fue la ola invernal desde junio de 2018 que afectó la producción de alimentos, para el acumulado a diciembre de 2018 en 2,43 %, con respecto a la contribución anual de esas variaciones. El gasto en vivienda y en alimentos fue de 1.27 puntos porcentuales y 71 puntos básicos respectivamente. Dentro de los bienes y servicios vivienda y transporte se presentó variaciones importantes, esa contribución está explicada por el combustible para vehículos y pasajes de bus.

TABLA 1.9. IPC. VARIACIÓN, CONTRIBUCIÓN Y PARTICIPACIÓN MENSUAL Y ANUAL 2018

Grupos	Ponderación	Variación			Contribución	
		Mensual		Anual	Mensual	
Alimentos	28,21	0,4	2,43	2,43	0,12	0,71
Vivienda	30,1	0,3	4,13	4,13	0,09	1,27
Vestuario	5,16	0,08	0,33	0,33	0	0,01
Salud	2,43	0,09	4,33	4,33	0	0,12
Educación	5,73	0,02	6,38	6,38	0	0,42
Diversión	3,1	0,69	-1,16	-1,16	0,02	-0,03
Transporte	15,19	0,38	3,73	3,73	0,05	0,53
Comunicaciones	3,72	-0,03	0,28	0,28	0	0,01
Otros gastos	6,35	0,14	2,29	2,29	0,01	0,15
Total	**100**	**0,3**	**3,18**	**3,18**	**0,3**	**3,18**

Fuente: DANE; cálculos D.A.H.M. del Municipio de Santiago de Cali.

1.3.2. TASA DE DESEMPLEO

Según lo informado por el DANE, la tasa de desempleo en el total nacional para el periodo 2018 se ubicó en 9,7%, lo que significó un incremento de 0,3 puntos porcentuales frente al mismo periodo de 2017 (9,4%).

La tasa general de participación sufrió una leve disminución ubicándose en 64,0% y el porcentaje de la población en edad de trabajar repuntó levemente en 0.2 puntos porcentuales ubicándose en 80,3%. (Tabla 1.10).

En las 13 ciudades y sus áreas metropolitanas de influencia, el total de población ocupada llegó a 75.000 personas. A su vez, los ciudadanos desocupados fueron 92.000 personas y la población inactiva 340.000 personas.

Colombia tuvo 22,9 millones de ocupados a diciembre 31 de 2018, es decir 304.000 más que en diciembre de 2017. De acuerdo lo informado por el Dane, se registraron 333.000 nuevos desempleados, lo que sumó en total 2,4 millones.

Las actividades económicas donde se concentró el mayor número de ocupados en el último trimestre de 2018 fueron: comercio, hoteles y restaurantes (26,1 %); servicios comunales, sociales y personales (19 %) y Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (17 %). Las ramas que más crecieron en generación de empleo fueron, en primer lugar: otras ramas (7,5%), la construcción (6,6%) y la industria manufacturera (2,9%).

TABLA 1.10. POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, TASA GENERAL DE PARTICIPACIÓN Y TASA DE DESEMPLEO 2010 - 2018

INDICADORES ANUALES DE EMPLEO			
PERÍODO	% DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR	TASA GENERAL DE PARTICIPACIÓN	TASA DE DESEMPLEO
2010	78,5	62,7	11,8
2011	78,8	63,7	10,8
2012	79,1	64,5	10,4
2013	79,3	64,2	9,6
2014	79,5	64,2	9,1
2015	79,8	64,7	8,9
2016	80	64,5	9,2
2017	80,1	64,4	9,4
2018	80,3	64	9,7

Fuente: DANE; cálculos D.A.H.M. del Municipio de Santiago de Cali.

Para el mes de julio de 2019, la tasa de desempleo fue 10,7%, lo que representó un aumento de 1,0 puntos porcentuales respecto a julio de 2018 (9,7%). La tasa de ocupación se ubicó en 56.2%, lo que significó una disminución de 1,2 puntos porcentuales respecto al mismo mes de 2018 (57,4%). Finalmente, la tasa global de participación se ubicó en 63,0%, en el mismo mes del año anterior esta tasa fue 63,6%.

Las ciudades más golpeadas por el desempleo fueron Quibdó (17,8 %), Cúcuta (16,3 %) e Ibagué (15,6 %). Contrariamente, las ciudades de Santa Marta (8,4 %), Barranquilla (8,5 %) y Cartagena (8,7 %) fueron las que presentaron una menor tasa de desocupación.

1.4. CONTEXO MACROECONÓMICO VALLE DEL CAUCA

En el primer trimestre del año 2018, la economía del suroccidente presentó un mayor crecimiento que el mismo periodo del año inmediatamente anterior. Aumentó su producción industrial con el fin de atender el aumento en la demanda interna. El consumo de los hogares tuvo un repunte y se dispuso de mayores recursos del sector financiero para sus gastos, a diferencia de sectores como la construcción, el empleo, la movilidad de carga terrestre, la oferta agropecuaria, las remesas y las ventas externas debido a menores despachos de azúcar y oro.

Para el primer trimestre del año 2019, continuo la expansión al mismo ritmo mostrado en periodos anteriores, el sector industrial se expandió a causa de una mayor demanda interna y de las exportaciones que repuntaron para el periodo, se destacaron los productos basados en papel y cartón, bebidas, aceites, confitería, químicos, caucho y plástico.

El sector financiero expandió su cartera de crédito, destacándose principalmente los créditos orientados a vivienda, así como los microcréditos, pasando a un 19,3% un 4,8%, respectivamente. El crédito de consumo al igual que el de vivienda y microcréditos se expandió lo cual evidencia una recuperación en la demanda de dicho producto financiero.

El comercio fue otro sector destacado por el crecimiento presentado en las ventas excluyendo los vehículos nuevos, el consumo presentó un comportamiento positivo superando el año anterior. En la misma línea se comportó el sector hotelero, pese a que no se celebró la Semana Santa en el primer trimestre del año.

A diferencia de la industria, el sector financiero y el comercio, la actividad agropecuaria se contrajo en su producción presentando una menor expansión en las cosechas de caña de azúcar, café, tubérculos, plátano y frutales, dadas las condiciones climáticas. La oferta pecuaria en carne de cerdo y pollo se incrementó respecto al mismo periodo del anterior año, mientras se redujo el sacrificio de ganado vacuno, al igual que la producción de huevo.

El sector transporte al igual que el sector agroindustrial redujo su oferta en el tránsito de vehículos livianos por los peajes de la región suroccidental del país, y pese a que la movilización de vehículos de carga aumentó como consecuencia de un mayor ingreso de carga al Valle de Cauca, el comportamiento de los departamentos del suroccidente colombiano se vio afectado como consecuencia del cierre de la vía Panamericana por la minga indígena ocurrida en el mes de marzo.

El otro sector económico que presentó un comportamiento negativo fue la construcción, reflejando en la caída del área en proceso para construir y la venta de vivienda nueva, en particular la Vivienda de Interés Social (VIS). Por el contrario, se presentó un aumento significativo de la producción de concreto.

Según el Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAE), estima que la economía de la región acelere su crecimiento se estima que para el primer trimestre del año 2019 la economía del Valle del Cauca Creció un 3,7% en comparación con el mismo periodo del año inmediatamente anterior. El crecimiento del primer trimestre es mayor que el estimado para los tres trimestres anteriores (3,4%, 3,5% y 3,5% respectivamente) y el consolidado del año 2018.

Los datos arrojados por el primer trimestre del año confirman la tendencia, la recuperación del ciclo de negocios que se venía evidenciando desde el 2018, con unas tasas de crecimiento cercanas al promedio histórico (3,82%).

Como conclusión, el comportamiento de los datos para el primer trimestre del año 2019 evidencia que la recuperación de la economía del Valle del Cauca con tasas superiores a las del promedio nacional (2,8%).

1.4.1. SECTOR PRIMARIO

A pesar de que en la mayoría de los sectores económicos las señales son positivas, existen evidencias de una contracción del crecimiento de algunos sectores. La caña molida paso de ser el indicador que presento mayores crecimientos en el primer semestre de 2018, a presentar en el primer trimestre del año 2019 un comportamiento desalentador. La variación interanual del primer trimestre del 2019 fue de -8,7%. El cambio se da como consecuencia de los bajos precios internacionales del azúcar y las desfavorables condiciones climáticas, tales resultados influirán en menor contribución del sector agrícola al PIB departamental. Por otra parte, las cifras presentadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre el sacrificio de ganado presento una leve contracción en las cabezas para el Valle del Cauca durante el primer trimestre del año 2019, la cual fue de -0,6%. Sin embargo, la participación del departamento ha venido aumentando en los últimos años aportando con el 5,6% del total nacional y ocupando el quinto lugar después de Santander.

Respecto a los créditos del fondo para el financiamiento del sector agropecuario (Finagro), los desembolsos de crédito para el Suroccidente en el primer trimestre del año 2019 totalizaron $739.165 millones, con una caída de 5,9% anual, la menor en los últimos tres trimestres, el Valle del Cauca tuvo una participación del 76,8% del total de los desembolsos asignados al suroccidente del país, que representan $567.668 millones. El crédito para el sector agropecuario se contrajo un 6,5% anual en el primer trimestre.

1.4.2. SECTOR SECUNDARIO

Contrario al sector agropecuario una noticia positiva fue la industria, uno de los pilares en años anteriores del diferencial favorable del crecimiento del departamento en comparación con el total nacional. El Índice de Producción Industrial Regional

(IPIR), medido por el DANE, se expandió 4,9% en comparación con el mismo periodo del año inmediatamente anterior y se ubicó por encima del nivel nacional (2,9%). Este dato es muy relevante para el dato del crecimiento del Valle del Cauca, debido a su vocación industrial y su conexión con los otros sectores de la economía. La actividad manufacturera de la región creció en relación con el año anterior, según el DANE las industrias del departamento del Valle del Cauca y Cauca reportaron crecimientos anuales en el primer trimestre del año de 4,8% y 6,5% respectivamente. Uno de los factores que impulso la tendencia alcista de la industria en el primer trimestre del año fue la menor cantidad de festivos que se presentaron en dicho periodo ya que los festivos de semana santa se presentaron en el mes de abril.

El positivo desempeño de la industria regional en el primer trimestre del 2019 estuvo impulsado por incrementos anuales de 12,4% en las clases fabriles de químicos, farmacéuticos, caucho y plástico, seguido por el 11,1% en la industria textil y de confecciones y en una menor medida por el repunte del sector papelero (8,2%). Igualmente se destacaron la industria de las bebidas, por una mayor producción de líneas de nuevos productos.

Respecto de la industria azucarera, en el primer trimestre del año 2019 fue notable la reducción de la oferta de azúcar en la región y parte del eje cafetero explicado por una menor cosecha de materia prima, contrario a la elaboración de alcohol carburante que se incrementó en 10,6%, el aumento de etanol logro cubrir la mezcla en la gasolina del total nacional.

Según Asocaña, las importaciones de etanol subsidiado van en aumento en detrimento de la agroindustria azucarera local, compuesta por siete destilerías con capacidad de producir 563 mil galones diarios de etanol. Estas pérdidas se esperan mitigar con un aumento en las exportaciones de etanol a los Estados Unidos para lo que resta del presente año.

1.4.3. SECTOR TERCIARIO

El comercio en el suroccidente del país creció durante el primer trimestre del 2019 en 4,1% según datos publicados por el DANE, para el primer trimestre las ventas en Cali crecieron un 3,5% descontando la comercialización de vehículos y combustibles, mientras que en el total para Cali fue de 1,7% anual, explicada por la menor venta de vehículos.

En el mismo sentido se comportaron el índice de confianza del consumidor (ICC) de Fedesarrollo para Cali que tuvo un promedio de 8,7% durante el primer trimestre del año 2019, superior al 0,1% registrado el año pasado en el mismo periodo de tiempo. Por el contrario, el positivo comportamiento del comercio, la venta de vehículos nuevos cayó en un 6,3% anual para el suroccidente del país de acuerdo con cifras reportadas por el Registro Único Nacional de Transito (RUNT). En el suroccidente

durante el primer trimestre del año 2019 se matricularon 7.431 vehículos, En el Valle del Cauca las matrículas cayeron 5,6%.

El sector hotelero de acuerdo con los datos de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco), la tasa promedio de ocupación hotelera en el Valle de Cauca aumento en 3,6 puntos porcentuales en comparación con el primer trimestre del año 2018, ubicándose en 51,1%, extendiendo su tendencia al alza de los últimos años. Respecto a los servicios financieros de la región, para el primer trimestre del año 2019 se presentó un aumento del 2,3% anual en el ahorro, inferior al del total nacional 6%, asociado al buen comportamiento de la actividad económica del país. Para el suroccidente se destacaron los saldos de las cuentas de ahorro, que presentaron un mayor impulso y generaron mayor liquidez a los ahorradores. En sentido contrario disminuyeron los depósitos a término fijo CDT para esta zona del país, principalmente en el Valle del Cauca donde descendieron un 3,1% respecto al mismo periodo del año anterior, al igual que en el departamento del Cauca donde descendió un 5,3%.

Respecto a la cartera de créditos, la Superintendencia Financiera reporto un crecimiento del 8,1% en el primer trimestre del año 2019. En la región la cartera que presento una mayor dinámica fue la hipotecaria, a pesar del desempeño del sector de la construcción de vivienda.

En el mismo sentido se comportaron los créditos de consumo destinados a la compra de bienes y servicios de la economía por el lado de la demanda y en especial la modalidad de libranzas, que presentaron un promedio superior al nacional. Los préstamos que apalancan las empresas, tuvieron una menor dinámica en el Valle del Cauca, así como en el resto del país.

1.4.4. SECTOR EXTERNO

El sector externo en el Valle de mostro en el primer trimestre del año 2019 un comportamiento mixto. Respecto a las importaciones estas se expandieron en un 5,1% comparado con el mismo periodo del año anterior. El comportamiento de las exportaciones presentó una caída de 5,7% respecto al año anterior, explicadas principalmente por la reducción en las ventas al exterior del azúcar, principal producto exportador del departamento, y por el escaso crecimiento de los principales socios comerciales.

El crecimiento de los principales socios comerciales del departamento se contrajo en el primer trimestre del año 2019, pasando de 2,3% en el cuarto trimestre del año 2018 a un 1,8% en el primer trimestre del presente año, a excepción de Estados Unidos que reporto un crecimiento del 2,2% para el cuarto trimestre del año 2018 a un 3,2% en el primer periodo del presente año. Los demás destinos exportadores del departamento presentaron un comportamiento negativo, Chile y Perú que presentaron tasas de crecimiento positivas en el año 2018, han reducido su crecimiento a la mitad en el presente año. Chile paso de un crecimiento de su PIB

de 3,6% en el tercer trimestre del año 2018 a un crecimiento de 1,6% en el primer trimestre del año 2019, Perú se contrajo en su crecimiento pasando de un crecimiento del 4,7% a 2,3% en los mismos periodos. De acuerdo con las condiciones anteriormente mencionadas, para el presente año se prevé una dinámica leve en el crecimiento de los principales socios comerciales.

Contrario a las exportaciones se espera que las importaciones para el siguiente trimestre se mantengan fuertes, explicado por la expansión de la demanda interna y el buen comportamiento de la industria. El comportamiento de las exportaciones está sujeto al aprovechamiento de dicho sector de un peso depreciado, teniendo como restricción el pobre crecimiento de los principales socios comerciales. Será clave el sector de azúcares y artículos de confitería, los cuales representan el 17,8% del total de las exportaciones del departamento y tuvo un comportamiento negativo en el primer trimestre del año 2019.

1.4.5. MERCADO LABORAL

Para el primer trimestre del año 2019, la tendencia fue alcista en las tres ciudades capitales del suroccidente del país, según cifras del DANE. Para los municipios de Cali y Yumbo presento la tasa más alta de la región (13,5%), lo que no se presentaba desde el año 2014.

El incremento de la tasa de desempleo en los municipios de Cali y Yumbo, se relaciona con una mayor entrada de población activa en edad de trabajar, lo que puede ser explicado con el aumento de venezolanos en los municipios. La tasa de ocupación permaneció constante respecto al año pasado, lo que refleja como conclusión que la demanda por empleo no fue absorbida por la nueva oferta del mercado.

Por otro lado, el número de personas ocupadas en Cali y Yumbo mostro un crecimiento del 1,3% en donde la mayor participación la tuvieron las personas ubicadas en el segmento formal. Analizando la situación por actividad económica, se observó un aumento en el número de ocupados en el sector comercio, hoteles y restaurantes, actividad que emplea la mayor cantidad de personas de acuerdo con la participación registrada en el primer trimestre del 2019 (31,5%). En el mismo sentido creció la cantidad de ocupados en la industria, la tercera actividad generadora de empleo en la región con una participación del (17,3%).

1.5. CONTEXO MACROECONÓMICO CALI

La actividad económica durante el primer semestre del año 2019 creció alrededor de un 3,5% en comparación con el mismo periodo del año anterior según el Indicador Mensual de Actividad Económica para Santiago de Cali (IMAE_CALI), este dato sigue mostrando una tendencia positiva de la actividad económica de la cuidad en comparación con los tres anteriores años. El Departamento Administrativo

Nacional de Estadística (DANE) reporto que la economía nacional creció un 3% en el primer semestre del año 2019 respecto al mismo periodo del año anterior. Por lo tanto Santiago de Cali creció 0,5% por encima del promedio nacional.

Al igual que el trimestre anterior, la mayoría de los sectores económicos presentaron comportamientos positivos frente al mismo periodo del año anterior, a diferencia del sector externo el cual presentó una contracción respecto al año anterior. Por su parte la venta de vehículos cambia de tendencia al presentar en el trimestre anterior un comportamiento negativo respecto al mismo periodo del año anterior a presentar un crecimiento en el segundo trimestre del año anterior respecto al mismo periodo del año anterior.

El crecimiento de Santiago de Cali en el segundo trimestre del año 2019 es explicado principalmente por el sector gobierno, construcción y la actividad microempresarial. En el sector gobierno se destacan la ejecución de gasto en educación y salud, la cual tuvo un crecimiento del 46% en comparación con igual periodo del año inmediatamente anterior. Esta tendencia se viene presentando en los anteriores periodos y es explicada por la ejecución presupuestal que se presenta en el último año de gobierno. La ejecución de gastos en el sector gobierno es positivo para la cuidad ya que genera un efecto multiplicador en la actividad económica de la cuidad, como evidencia de esto es el aumento en el número de ocupados en el sector servicios sociales durante el segundo trimestre del año.

Otro de los sectores que impulsó el crecimiento del segundo trimestre del año fue la construcción, un reflejo positivo fueron las licencias otorgadas a este sector las cuales se correlacionan positivamente con la evolución del sector. Para el segundo trimestre del año 2019 las licencias de construcción crecieron en un 24% respecto al mismo periodo del año anterior, este es un resultado que contrasta con el dato nacional para el trimestre en donde la construcción registró un crecimiento de 0,6%, explicado por un decrecimiento del 5,6% en la construcción de edificaciones residenciales. Esta diferencia es una de las razones por las que Santiago de Cali reporta tasas de crecimiento por encima del promedio nacional. Los datos disponibles parecen apuntar a que el buen desempeño de la venta de vivienda nueva de interés social en Cali influye en este resultado. Según el DANE, el segundo trimestre de 2019 las licencias de construcción para este tipo de vivienda en Cali crecieron 131% frente al mismo periodo del año anterior.

Respecto al mercado laboral, la tasa de desempleo en las 13 principales ciudades en el cuarto trimestre del año 2018 fue del 10,3%. El número de desempleados paso de 1.155 mil personas en el año 2017 a 1.240 mil personas en el año 2018. Santiago de Cali registro una disminución en la tasa de desempleo de 0,1 pps (puntos porcentuales) en el cuarto trimestre del año 2018 frente al mismo periodo del año anterior (al pasar de 10,7% a 10,6%). En ciudades como Barranquilla aumentó 1,1 pps, Bogotá 0,6 pps, Medellín 0,4 pps y Bucaramanga 0,2 pps.

Por otro lado, las exportaciones muestran señales de incertidumbre y debilitamiento en lo corrido del año, explicado por la guerra comercial y la desaceleración del

crecimiento de los principales socios comerciales de la cuidad (Estados Unidos, Perú, Ecuador, Chile, México, Brasil) por los que las exportaciones en términos reales, que habían mostrado un repunte el año anterior, en el presente decrecen en un 9,7%. La ocupación hotelera en Santiago de Cali tuvo un decrecimiento en el segundo trimestre del año frente al mismo periodo del año anterior, pero se espera que el sector turismo tenga un repunte en los restantes meses del año debido a la depreciación del tipo de cambio.

Respecto al sector financiero el comportamiento de la cuidad fue positivo en este trimestre, la cartera de crédito bancaria se expandió en un 6,2% respecto al mismo periodo del año anterior por lo que se contabilizan tres trimestres positivos en la dinámica del sector financiero, este dato es muy relevante para la explicación del crecimiento que presento la cuidad debido a las importantes conexiones que presta el sector con el resto de la economía regional.

Se debe advertir que la economía del Valle del Cauca ha tenido una tendencia positiva en los últimos años, pero que esta tendencia puede cambiar en el corto plazo debido a los fenómenos económicos que se están presentando actualmente en la economía mundial.

CONCLUSIONES

Estados Unidos vive la más larga expansión económica de las últimas dos décadas y actualmente se mantiene con bajas tasas de inflación y desempleo, sin embargo su economía está muy cerca de entrar nuevamente en una crisis financiera, la tasa de interés del FED subió en 3386% durante 3 años y medio desde su último piso en octubre de 2015. La tasa de pobreza y la desigualdad social han aumentado enormemente, los salarios reales no han aumentado sustancialmente y la riqueza se ha concentrado más. Cuando Estados Unidos entra en una crisis económica arrastra también a muchas economías del mundo igualmente a crisis económicas. En las finanzas globalizadas una crisis local conduce a una crisis global.

Los ciclos económicos de la mayoría de economías en el mundo están finalizando la Fase III de Auge Económico (todavía reportando crecimientos del PIB y bajo desempleo); sin embargo están muy próximos a entrar en la Fase IV de Estancamiento Económico.

Desde el año 1971 el dólar comenzó a depender exclusivamente de la tasa de interés de la FED y concretamente del ciclo de la economía de Estados Unidos. Durante los últimos tres años el dólar viene ganando valor, y por consiguiente todas las demás divisas se vienen devaluando, debido a que la tasa de interés de la FED viene aumentando. Cada aumento exagerado de tasas de la FED conlleva a crear crisis económicas y cada disminución exagerada conlleva a crear burbujas financieras.

Sostener las tasas durante 7 años seguidos en niveles de 0,1 y 0,2% ha permitido la formación de burbujas especulativas en el mercado de valores y el mercado inmobiliario (los precios de la vivienda están en el máximo histórico) y posibilitó el incremento exagerado de deudas, que en el presente están disparadas por el alto incremento de las tasas de interés.

El precio del oro se disparó desde 1971 (cuando se separó del dólar) y desde el año 2014 viene en tendencia secundaria alcista frente a la inestabilidad del sistema financiero y la economía global. Igualmente viene aumentado notablemente la volatilidad de los mercados financieros.

Los Bonos del Tesoro Americano vienen perdiendo cada vez más valor y la curva del rendimiento de los bonos es negativa, lo cual es una señal de incertidumbre del corto plazo y la posible entrada a una recesión económica en Estados Unidos.

Durante los últimos 30 años se han dado más crisis financieras internacionales que en toda la historia del capitalismo, con todas las consecuencias macroeconómicas relacionadas: default, corralito, corrida bancaria, paquete de rescate, recesión, estanflación, desigualdad, etc. El comportamiento de los mercados financieros y las crisis financieras globales tienen una dinámica no-lineal que es adecuadamente explicada por la Teoría del Caos y la geometría fractal.

Los ciclos hiperinflacionarios han afectado severamente a 7 economías Suramericanas, y se evidencia que fue un método de choque para que estos países pasaran de ser economías centralizadas a ser economías de mercado, es decir, que abrieran sus mercados de capitales, privatizaran la propiedad estatal, liberaran los tipos de cambio, etc.

Se ha demostrado ampliamente la existencia de factores psicológicos que influyen en la toma de decisiones económicas y financieras (sesgos heurísticos y dependencia del contexto), los cuales tienen que ver con la psicología humana, la cual lleva a entender la economía desde las teorías que explican la no-linealidad, la no-racionalidad, el desequilibrio y la ineficiencia de los mercados. Y precisamente por estas razones antes, durante y después de cada crisis financiera se presentan cada vez con mayor frecuencia fenómenos de quiebras corporativas y empresariales. Ante esta situación se sugiere enfáticamente en el desarrollo de análisis y aplicación de la administración de riesgos financieros, más aún en el entorno altamente inestable de la economía mundial actual.

Las tensiones comerciales entre las principales economías del mundo, dadas las medidas adoptadas por los Estados Unidos para aumentar los aranceles de importación, han desencadenado represalias, por parte de China, gracias a ello el crecimiento del comercio mundial ha perdido impulso, el impacto en la economía mundial podría ser significativo: ralentización de la inversión, aumento de los precios al consumo y disminución de la confianza de las empresas. Esto creara graves perturbaciones en las cadenas de valor mundiales, lo que puede hacer aún más

frágiles las situaciones financieras de algunos países, especialmente las economías emergentes.

Los riesgos en las perspectivas de crecimiento de la zona euro continuaron en 2019 debido a factores relacionados con la deuda pública, la amenaza del proteccionismo y al tipo de interés del dinero con coste del 0% desde 2016. La facilidad de depósito, lo que el BCE cobra a los bancos por tener su dinero guardado e inactivo, permanece en terreno negativo desde el año 2013 (-0,4%).

A nivel latinoamericano la recesión de Argentina, la lenta recuperación de Brasil y las dudas generadas por las políticas del nuevo Gobierno en México, contribuyeron al bajo crecimiento de la región. Otros factores que han contribuido a esta baja del dinamismo especialmente de Suramérica son la grave situación social y económica de Venezuela, la reducción de la inversión, la disminución de las exportaciones, la caída del gasto público y a una débil economía mundial.

Colombia termina el 2018 con algunos indicadores que reflejan un buen desempeño en su economía: una tasa de desempleo de un dígito; estabilidad en el entorno macroeconómico, un déficit en cuenta corriente del orden del 3%; una tasa de inflación del 3,18%, un buen desempeño del comercio exterior y un aumento de la inversión extranjera directa petrolera han contribuido a que nuestro país sea una de las economías promisorias de la región.

El comportamiento de los datos para el primer trimestre del año 2019 evidencia que la recuperación de la economía del Valle del Cauca tiene tasas superiores a las del promedio nacional (2,8%).

Sin embargo se debe advertir que aunque la economía del Valle del Cauca ha tenido una tendencia positiva en los últimos años, esta tendencia puede cambiar en el corto y mediano plazo debido a los fenómenos económicos que se están presentando actualmente en la economía mundial.

REFERENCIAS

Akerlof George A. (1970): ***The market of "lemons": qualitative uncertainty and the market mechanism***, Quarterly Journal of Economics, August, pp. 488-500.

Aragonéz J., Álvarez A., (1995): ***La eficiencia y el análisis técnico de los mercados financieros***, Ediciones Pirámide, Madrid, pp. 172.

Benzoni, L., Chyruk O., Kelley, D. (2018): ***Why does the Yield-Curve Slope predict Recessions?***, The Federal Reserve Bank of Chicago, Essays on Issues, No. 404.

Bernanke, B. (2018). ***The real effects of the financial crisis***. *Brookings Papers on Economic Activity*, *20*.

Black Fischer, Scholes Myron (1973): ***The pricing of options and corporate liabilities*****,** The Journal of Political Economy, Vol. 81, No. 3, May - June, pp. 637-654.

Brown Constance M. (1999): ***Technical analysis for the trading professional***, McGraw-Hill, New York, pp. 341.

Campbell John, Lattau Martin, Malkiel Burton, Xu Yexiao (2001): ***Have individual stocks become more volatile? An empirical exploration of idiosyncratic risk***, The Journal of Finance, Vol. 51, No. 1, February, pp. 1-43.

Chorafas D. (2003): ***Alternative Investments and the Mismanagement of Risk***, Pelgrave Macmilian, UK, pp. 260.

Colbert David (2001): ***Eyewitness to Wall Street: 400 years of dreamers, schemers, busts and booms***, Broadway Books, USA, pp. 391.

De Bondt Werner, Thaler Richard (1985): ***Does the stock market overreact?,*** The Journal of Finance, Vol. 40, pp. 793-805.

Dewey Edward, Og Mandino (1973): ***Cycles, the mysterious forces that trigger events***, Manor Books, USA, pp. 325.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2019): ***Perspectivas de la economía mundial: desaceleración del crecimiento, precaria recuperación***, Washington (abril), pp. 242.

Frost Alfred, Prechter Robert (1998): ***Elliott Wave principle,*** John Wiley & Sons, New York, pp. 266.

Hanke, S. H., & Kwok, A. K. (2009). ***On the measurement of Zimbabwe's hyperinflation***. *Cato Journal*, Vol. *29*, 353.

Hoppe, E. I., & Schmitz, P. W. (2018). ***Hidden action and outcome contractibility: An experimental test of moral hazard theory***. *Games and Economic Behavior*, *109*, 544-564.

Jorion Philippe (1995): ***Value at risk: the new benchmark for managing financial risk***, McGraw-Hill, New York, pp. 403.

Kahneman Daniel, Tversky Amos (1979): ***Prospect Theory: an analysis of decision under risk,*** Econometrica, Vol. 47, No. 2, March, pp. 263-292.

Kahneman Daniel, Tversky Amos (1974): ***Judgment under uncertainty: heuristics and biases***, Science, New Series, Vol.185, No. 4157, September, pp. 1124-1131.

Kurtzman Joel (1993): ***The death of money. How the electronic economy has destabilized the world's markets and created financial chaos***, Back Bay Books, Boston, pp. 256.

Krugman Paul (2008): ***Return to Depression Economics***, Allen Lane, USA, pp. 208.

Longing François, Solnik Bruno (2001): ***Extreme correlation of international equity markets***, The Journal of Finance, Vol. 56, No. 2, April, pp. 649-676.

Monroy-D'Croz Julián (2007): ***Colombian Stock Market Bubble. Risk Management and Behavioral Finance***, Artículo no publicado.

Monroy-D'Croz Julián (2008): ***Contribución de los Journal Académicos y de los Premios Nobel de Economía al mejoramiento del campo financiero en Colombia***, Cuadernos de Administración, Universidad del Valle, No. 39, Junio, pp. 37-60.

Monroy-D'Croz Julián (2005): ***Complejidad y Mercados Bursátiles***, Tesis Maestría en Ciencias de la Organización, Universidad del Valle, Colombia, pp. 148.

Murphy John J. (1999): ***Technical analysis of the financial markets***, New York Institute of Finance, USA, pp. 523.

Peters Edgar E. (1996): ***Chaos and order in the capital markets: a new view of cycles, prices, and market volatility***, 2nd Edition, John Wiley & Sons, New York, pp. 274.

Petrović, P., Bogetić, Ž., & Vujošević, Z. (1999). ***The Yugoslav hyperinflation of 1992–1994: Causes, dynamics, and money supply process***. *Journal of Comparative Economics*, *27*(2), 335-353.

Refenes Paul (1995): ***Neural network in the capital markets***, John Wiley & Sons, New York, pp. 340.

Ruggiero Murray (1999): ***Cybernetic trading strategies***, John Wiley & Sons, USA, pp. 315.

Saboin-García, J. (2018). ***The Modern Hyperinflation Cycle: Some New Empirical Regularities***. International Monetary Fund.

Sachs Jeffrey (1987): ***The Bolivian Hyperinflation and Stabilization***, NBER Workig Paper, Vol 77, No. 2, 279 – 283.

Schumpeter J. (1978): ***Teoría del desenvolvimiento económico***, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 255.
Shefrin Hersh (2000): ***Beyond greed and fear, understanding behavioral finance and the psychology of investing***, Harvard Business School Press, USA, pp. 424.
Shefrin Hersh, Statman Meir (1985): ***The disposition to sell winners too early and ride losers too long: theory and evidence***, Journal of Finance, Vol. 40, No. 3, December, pp. 777-790.
Stiglitz Joseph, Furman Jason, Bosworth Barry, Redelet Steven (1998): ***Economic crises: evidence and insights from East Asia***, Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1998, No. 2, pp. 1-135.
Stock, J. H., & Watson, M. (2010). ***Dynamic Factor Models***. *Oxford Handbooks Online*.
Tversky Amos, Thaler Richard H., Kahneman Daniel, Scwartz Alan (1997): ***The Effect of Myopia and Loss Aversion on Risk Taking: An Experimental Test*,** The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 2, in Memory of Amos Tversky (1937-1996), May, pp. 647-661.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2019). Perspectivas Económicas Mundiales, junio de 2019.
Banco Central Europeo (2019). Investigación y Publicaciones, abril de 2019.
Balance económico y dinámica Empresarial en la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cali en 2018, Cámara de Comercio Cali.
Balance Económico 2018 y Perspectivas 2019 Valle del Cauca, Informe #110, Cámara de Comercio de Cali.
Boletín Económico Regional Suroccidente, Primer Trimestre del Año 2019, Banco de la República.
DANE (2019). Boletín técnico, enero de 2019.
DANE (2019). Boletín técnico, julio de 2019.
Indicador Mensual de Actividad Económica para Santiago de Cali (IMAE_CALI) (2019), Pontificia Universidad Javeriana – Banco de la República.

FUENTES EN INTERNET

Wall Street Journal (WSJ) (2019): información de coyuntura económica y financiera actualizada (comunicados de prensa no científicos consultados en el portal web www.wsj.com), agosto de 2019.

CAPÍTULO II

PLAN FINANCIERO

El Plan Financiero es un insumo prioritario para la planificación presupuestal ya que permite determinar la situación financiera en la que se encuentra Santiago de Cali, programando los ingresos con que cuenta la entidad en las próximas vigencias y así mismo, precisar la capacidad para atender oportunamente sus obligaciones dentro del marco normativo y regulativo, permitiendo generar información confiable y oportuna para la toma de decisiones, específicamente en la capacidad de dar respuesta a las metas fijadas en el Plan de Desarrollo, que buscan ante todo generar condiciones que mejoren las capacidad económica que propendan por un mejoramiento sostenible en la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos y en la situación económica y social de la Entidad Territorial.

El *Plan Financiero* contenido en el artículo 4º de la *Ley* 38 del año1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la *Ley* 179 del año 1994 surge como una necesidad de que las finanzas territoriales se enmarquen dentro de un contexto de equilibrio financiero y programación idónea de los ingresos y los gastos para hacer los Municipios sostenibles. La exigibilidad de su presentación como parte integral del Marco Fiscal de Mediano Plazo se genera a partir de la Ley 819 del año 2003 y en cumplimiento de la Ley 617 del año 2000, para frenar el excesivo gasto que estaba colocando las entidades territoriales incluido Cali en una situación de crisis fiscal y financiera, para lo cual se hace necesario suscribir un Programa de Ajuste Fiscal y Financiero en el 2001, lo que necesariamente genera una reforma Fiscal y Administrativa para sanear las finanzas de la entidad territorial y hacerla viable y sostenible financieramente. Este programa de ajuste, incluyó un compromiso de pagos con los bancos acreedores y con el acompañamiento permanente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF). Su preparación y su articulación con el Presupuesto y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) se armoniza en cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo 0438 de 2018 “Por el cual se actualiza el Estatuto Orgánico de Presupuesto para el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones.”

En la consolidación de una gestión fiscal territorial eficiente y con capacidad de generación de posibilidades de financiación cada vez más concreta, el Plan Financiero delimita la programación coherente entre ingresos y gastos que permite hacer efectivas las metas de ejecución y viabilizar los objetivos planteados por la Administración Municipal en toda su planeación estratégica.

Se toma como referencia un escenario financiero inicial que subsana y equilibra la relación ingresos y gastos, con una constante actualización, revisión y entrega anual como documento soporte dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo que acompaña el Presupuesto General de Santiago de Cali, presentado al Concejo Municipal. Se

realizan constantes revisiones y ajustes para el cumplimiento del mismo y para garantizar los objetivos y compromisos fijados, ya que es el referente para evaluar el impacto de las decisiones administrativas, legales económicas y sociales en la estabilidad financiera de la entidad.

A partir del Escenario financiero inicial y de los compromisos fijados dentro del Programa de Ajuste en mención, conforme a los tiempos de Ley y la previa autorización del COMFIS, se recoge en este documento las actualizaciones en ingresos y gastos que tengan impacto en el mediano plazo de las finanzas municipales. De igual manera este documento es consiste con la dinámica del Sistema Presupuestal, y la constante armonización con el Plan de Desarrollo y el Plan Operativo Anual de Inversiones.

En síntesis el Plan Financiero es un delineamiento para la formulación de los presupuestos anuales, programando las posibilidades de generación e ingresos y demarcando los límites de gasto que se encuentra en capacidad de financiar la entidad territorial, dando cumplimiento a los compromisos legales y garantizando unas finanzas públicas sostenibles y fiscalmente viables.

Con esta herramienta, Santiago de Cali proyecta las finanzas a diez años y soporta la elaboración de los presupuestos anuales, contando con un instrumento determinante en la toma de decisiones en materia fiscal y financiera, como es el caso de las modificaciones presupuestales, decisiones administrativas y todo lo referente a propuestas en relación a ingresos y gastos en sus componentes de funcionamiento, inversión y deuda respectivamente.

Así mismo el Plan Financiero es una herramienta fundamental de gestión pública en lo relacionado a la viabilidad de los proyectos de acuerdo; delimita la capacidad de gestión del gasto por medio de la posibilidad de financiación de Políticas Públicas, la determinación de compromisos en el gasto como vigencias futuras, el costo fiscal de las exoneraciones y la capacidad de atender oportunamente pasivos y contingencias entre otros, dentro del margen de posibilidades en los que está enmarcado la generación de ingresos y su relación con el gasto en el corto y mediano plazo.

Conforme lo anterior, la información contenida en este documento es prioritaria para los estudios económicos, puesto que permite medir el impacto y las posibilidades sustentables de las diferentes iniciativas de gobierno y propuestas de solución a la problemática social, dentro de una coherencia macroeconómica, política y fiscal. Visto de forma más amplia, éste es un insumo de constante consulta para conocer la capacidad de generación de ingresos, y posibilidades de financiación en el gasto, logrando una óptima ejecución de los recursos, evaluando la sensibilidad financiera de las variaciones en cada uno de sus componentes y su impacto en los indicadores, garantizando un panorama financiero sostenible en el corto, mediano y largo plazo.

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION FINANCIERA 2013-2018

El Plan Financiero incluyó el cierre de un periodo de fortalecimiento de las finanzas públicas, al culminar el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, permitiendo contar con indicadores sólidos que viabilizaban la posibilidad de acudir a gestión adicional de recursos por vía de crédito como fuente de financiación del Plan de Desarrollo, especialmente en proyectos estratégicos como la Mejora en la Infraestructura educativa e infraestructura vial.

Conforme lo estipulado por la Ley 819 de 2003, se realiza un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, con base en los requerimientos para la estructuración del Plan Financiero se presenta el análisis histórico de la situación fiscal y financiera de Santiago de Cali en los últimos 6 años (2013 – 2018). Discriminándose de la siguiente manera:

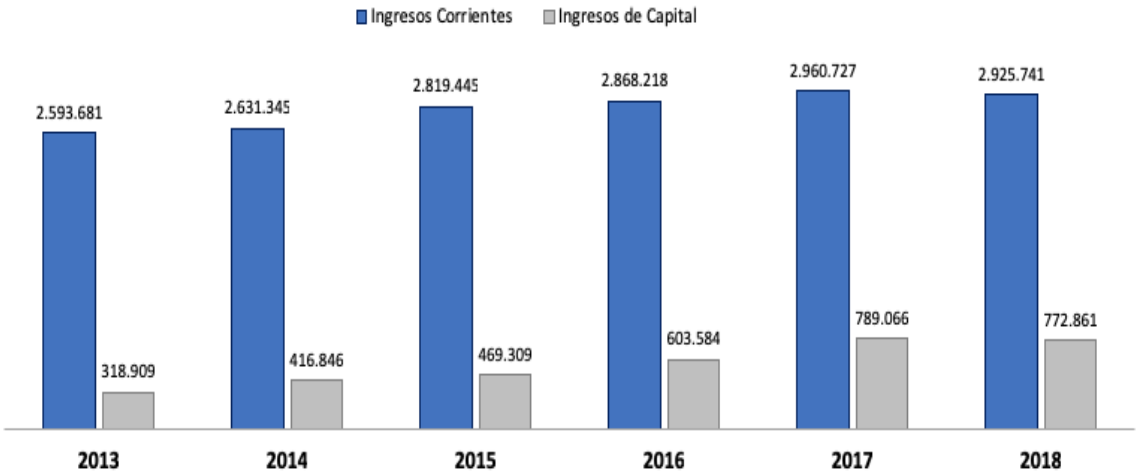
1) Evolución de los ingresos.
2) Evolución de los gastos.
3) Indicadores de Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003.
4) Plan financiero 2019-2029.

Para todos los cálculos respectivos a las cifras del análisis del comportamiento histórico de ingresos y gastos, son ajustados por la inflación (IPC reportado por el DANE), todos los valores están en términos reales.

2.1. INGRESOS

En términos presupuestales se considera ingreso todo recurso cuantificable en dinero del que dispone una entidad para la ejecución de sus planes, programas y proyectos. Las rentas e ingresos de Santiago de Cali se clasifican en dos grandes grupos: los ingresos corrientes e ingresos de capital.

FIGURA 2.1. INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DE CAPITAL[47] EN TÉRMINOS REALES



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM.
Nota: no se incluyen los recursos de regalías.

En el periodo de análisis (2013-2018), Santiago de Cali exhibe un crecimiento promedio anual real de 5,0%, el comportamiento ascendente del recaudo los últimos años obedece a la gestión adelantada por la administración para el fortalecimiento del recaudo de los ingresos tributarios, mediante la modernización tributaria con la compilación en el Decreto Municipal 0259 de 2015[48] y la actualización constante del Estatuto Tributario mediante Acuerdo 434 de 2017, donde se hacen modificaciones y actualizaciones al mismo en cuanto al cobro de los tributos conforme a la Ley, permitiendo actualizar los elementos del impuesto, entre otros aspectos, obteniendo un marco normativo para un cobro más eficiente de los tributos municipales. Lo anterior contribuye a mejorar la fiscalización tributaria para disminuir los niveles de evasión, elusión, omisión e inexactitud por parte de los contribuyentes.

Los ingresos corrientes entre el periodo 2013-2018 muestran un crecimiento promedio anual real 2,5%, resultado que en la vigencia 2013 se presentaron dos factores que generaron un mayor recaudo; la amnistía tributaria (Acuerdo 346 de 2013[49]) y la actualización catastral arrojó nuevos predios a la base catastral del impuesto predial unificado, a diferencia del año 2018 que estaba en proceso la

[47] Para el cálculo del crecimiento promedio real se computa la variación porcentual de cada año, posteriormente se suman las variaciones de todo el periodo de cálculo y se divide sobre el número de periodos.

[48] Por el cual se compilan los Acuerdos 0321 de 2011, 0338 de 2012, 0339 de 2013, 0357 de 2013 y el 0380 de 2014, que conforman el Estatuto Tributario Municipal.

[49] Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 321 de 2011 que estructura el estatuto municipal, se establecen unas disposiciones tributarias transitorias en relación con la condición especial para el pago de impuestos, tasa y contribuciones y la conciliación contenciosa administrativa tributaria establecida en los artículos 149 y 147 de la Ley 1607 de 2012, se faculta al Señor Alcalde de Santiago de Cali, y se dictan otras disposiciones.

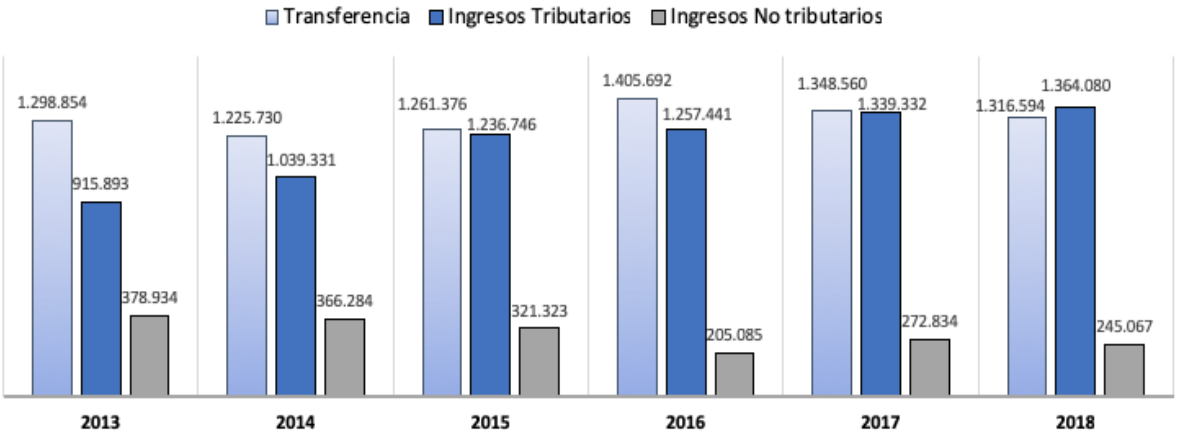
actualización y su efecto en el recaudo es para el año 2019. Por su parte 2017 se mostró un recaudo de 8% real frente al año anterior, originado por la aplicación del Acuerdo 410 de 2017[50] que incremento el recaudo por la recuperación de cartera.

Los ingresos de capital crecen en un promedio anual real de 20,1%, el comportamiento en este rubro de ingresos obedece a la dinámica de la administración para ejecutar los recursos en la respectiva vigencia que se originan no dando a lugar a superávit y mayores niveles de rendimiento financieros.

2.1.1. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS CORRIENTES

Los ingresos corrientes son los recursos que percibe Santiago de Cali en forma permanente y en desarrollo de sus funciones y atribuciones. De acuerdo con su origen se identifican como tributarios y no tributarios. Los primeros se clasifican en impuestos directos e indirectos, mientras que los segundos incluyen tasas y derechos, multas, participaciones o transferencias, rentas contractuales, intereses y recargos e ingresos operacionales. Dado el aporte de las transferencias de la nación (principalmente por el Sistema General de Participaciones) se presentan a continuación como un grupo al nivel de los ingresos tributarios y no tributarios.

FIGURA 2.2. INGRESOS CORRIENTES: EN TÉRMINOS REALES, TRIBUTARIOS, NO TRIBUTARIOS Y TRANSFERENCIAS



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM.
Nota: no se incluyen los recursos de regalías.

[50] Por medio del cual se adoptan medidas tributarias temporales previstas en la Ley 1819 de 2016 y se dictan otras disposiciones.

Dentro de los grandes rubros que conforman los ingresos corrientes, encontramos que los ingresos tributarios muestran un crecimiento promedio real de 8,5%, ingresos no tributarios -5,8% y las transferencias 0,5%.

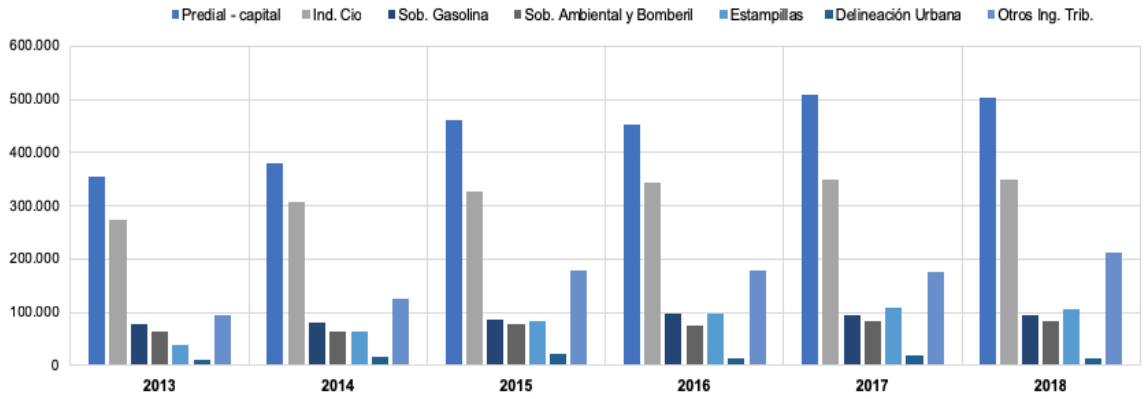
En el periodo de análisis (año 2013-2018), los ingresos tributarios han evidenciado un fortalecimiento en el recaudo, pasando de una participación del 35% dentro los ingresos corrientes en el año 2013 a 47% en el año 2018. Las transferencias participan con 50% en el año 2013 y 45% en el año 2018, confirmando el cambio en la estructura por el mayor volumen de recaudo producto del esfuerzo de los impuestos propios de la municipalidad. Los ingresos no tributarios participan con 15% en el año 2013 y 8% en el año 2018.

A continuación, se describe la estructura y evolución de los ingresos corrientes de Santiago de Cali.

2.1.1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS

Los ingresos tributarios son los valores que el contribuyente debe pagar en forma obligatoria al Estado, representado por la Nación o sus entidades territoriales sin que por ello exista contraprestación para la provisión de bienes y servicios públicos por parte de dichas entidades. Estos ingresos se clasifican en directos, los cuales comprenden a los tributos creados por normas legales que recaen sobre la renta, el ingreso o la riqueza de las personas naturales o jurídicas y los indirectos son derivados de la producción, venta, compra o utilización de bienes y servicios.

FIGURA 2.3. INGRESOS TRIBUTARIOS EN TÉRMINOS REALES PRINCIPALES RUBROS



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM.

Dentro del total de los ingresos tributarios entre el año 2013-2018, se destacan los montos de recaudo del impuesto predial (vigencia anterior y actual) con un crecimiento promedio anual real de 7,6%, el impuesto de industria y comercio 5,1% real, sobretasa a la gasolina 4.3% real, estampillas 24,4% real, sobretasa ambiental

y bomberil 5,8% real, delineación urbana 9,1% real y los otros ingresos tributarios 19,0% real).

En el grupo de ingresos tributarios, la mayor participación es para el impuesto predial (vigencia anterior y actual), con 39% en el año 2013 y 55% en el año 2018, este repunte obedece a las actualizaciones catastrales que se vienen realizando conforme a los tiempos que establece la ley y a la gestión de la administración en el proceso de recuperación de cartera. Industria y comercio participa en los ingresos tributarios con un 30% en el año 2013 y 38% en el año 2018, en gran medida es el resultado de la mejora continua del estatuto tributario municipal en materia de actividades y tarifas de este impuesto, buscando ser más competitivos frente a otras ciudades. Las estampillas por su parte aportan a los ingresos tributarios un 4% en el año 2013 frente a 11% en el año 2018, siendo el resultado de la reforma en el hecho generador y las tarifas de la estampilla prodesarrollo en cumplimiento al Acuerdo Municipal 357 de 2013.

El crecimiento de los ingresos tributarios en las últimas vigencias refleja la dinámica de generación de recursos propios como resultado del fortalecimiento de la capacidad fiscal de la Administración en relación con la dependencia de las transferencias de la Nación.

Grupo Predial Unificado [51]

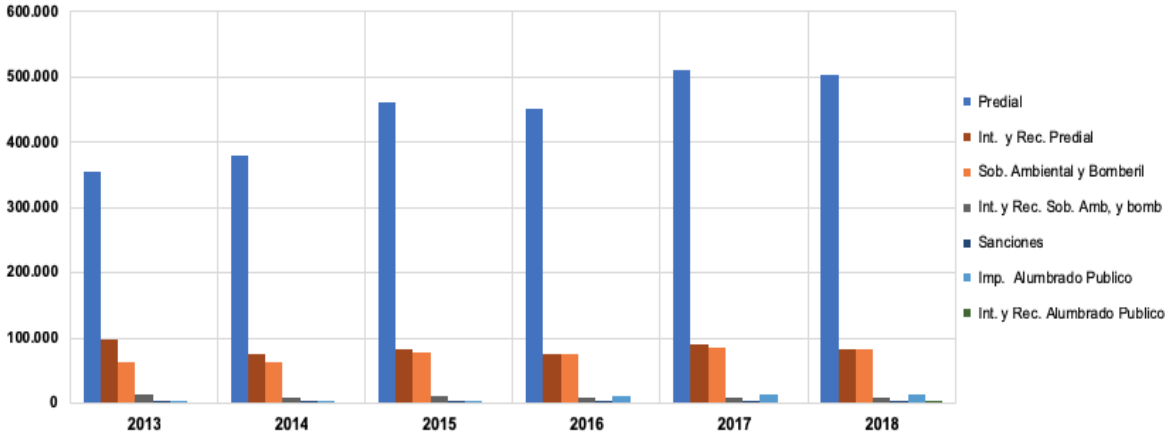
El Grupo Predial está compuesto por el capital del impuesto predial (vigencias anteriores[52] y vigencia Actual[53]), sanción por predial, cruce de cuentas, intereses y recargos de predial, sobretasa ambiental, sobretasa bomberil y alumbrado público predios lotes, todos con sus respectivos intereses y recargos.

[51] Para el caso del impuesto predial y del impuesto de industria y comercio el análisis se realizará a nivel de grupo, por lo que incluye ítems que no suman en los ingresos tributarios.

[52] Corresponde a vigencias anteriores a la actual.

[53] Corresponde a la vigencia o periodo en curso.

FIGURA 2.4. GRUPO PREDIAL UNIFICADO (TRIBUTARIOS – NO TRIBUTARIOS**)**



	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Predial	355.056	380.176	460.186	451.656	509.164	502.982
Int. y Rec. Predial	97.778	75.006	83.839	75.112	89.833	82.149
Sob. Ambiental y Bomberil	63.555	62.788	76.976	75.897	84.678	82.578
Int. y Rec. Sob. Amb, y bomb	12.472	9.664	10.467	7.857	9.478	8.589
Sanciones	19	1	4	4	5	2
Imp. Alumbrado Publico	2.804	3.273	3.266	10.218	13.080	13.773
Int. y Rec. Alumbrado Publico	0	0	0	0	0	6

Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM.

El grupo predial en el periodo comprendido entre el año 2013 - 2018, exhibe un crecimiento promedio anual de 5,7% real, es de señalar que el mayor crecimiento se presenta en el impuesto de alumbrado público con un 52,5% como resultado de las actualizaciones en cuanto a los elementos del impuesto[54], han contribuido a un mayor recaudo en los últimos años.

Otro rubro que hace parte de este grupo, es el capital de predial (vigencia anterior y actual) en el periodo de análisis (año 2013 - 2018) muestra un crecimiento promedio anual real de 7,6%, origina por dos factores: la actualización catastral de acuerdo a la norma vigente se debe hacer cada 5 años y las amnistías tributarias[55] permitiendo la recuperación de cartera.

El crecimiento promedio anual real de la sobretasa ambiental y bomberil es de 5,8%, este comportamiento obedece directamente a la liquidación del capital del impuesto predial. Por su parte, las sanciones e intereses del grupo predial, manifiestan un decreciendo debido a las amnistías tributaria de los últimos años que otorgan rebajas en estos dos rubros.

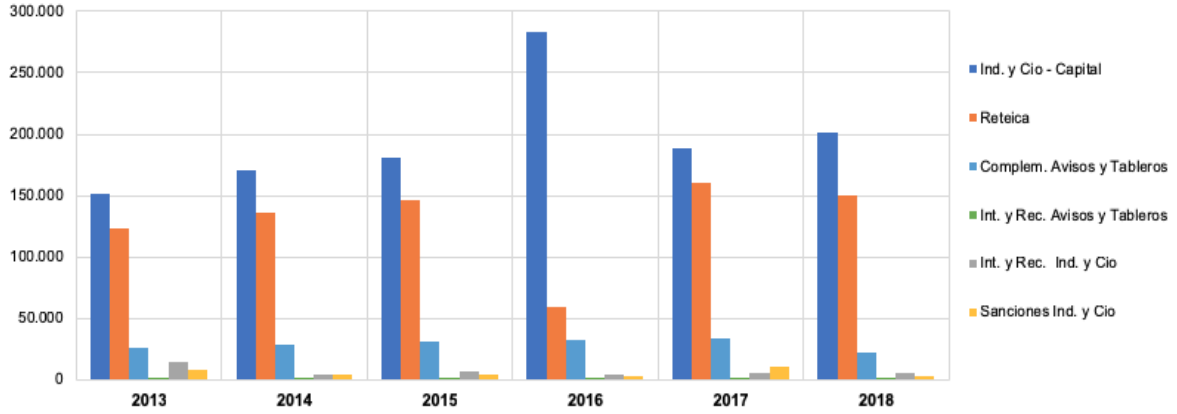
[54] Capitulo XII, Decreto Extraordinario N° 411.0.20.0259 de 2015 y el Acuerdo Municipal N° 434 de 2017 artículo 18 al 23.

[55] Acuerdos Municipales 346 de 2013, 383 de 2015 y 410 de 2017.

Grupo Industria y Comercio

Este grupo se compone del recaudo por concepto de declaración de ICA, retención, liquidación y facturación, sanciones, complementario de avisos y tableros (vigencia actual y anterior) e intereses y recargos.

FIGURA 2.5. GRUPO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (TRIBUTARIOS – NO TRIBUTARIOS)



	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ind. y Cio - Capital	151.863	170.564	180.479	283.753	188.793	200.955
Reteica	122.885	136.181	146.278	59.126	160.512	149.656
Complem. Avisos y Tableros	26.481	29.195	31.057	32.074	33.926	22.523
Int. y Rec. Avisos y Tableros	237	14	436	383	520	546
Int. y Rec. Ind. y Cio	14.992	4.508	7.057	4.279	5.301	6.020
Sanciones Ind. y Cio	7.768	3.883	4.222	2.676	10.283	3.243

Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM

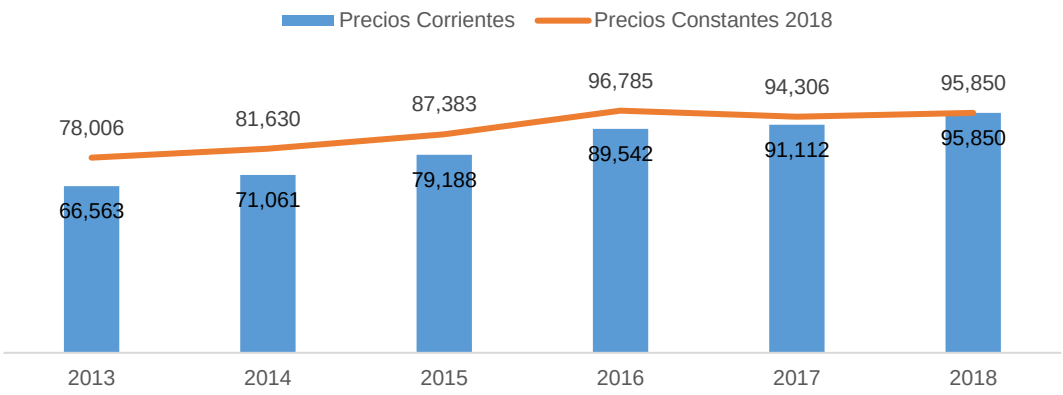
El grupo de industria y comercio en el periodo comprendido entre el año 2013 - 2018, presenta un crecimiento promedio anual real 3,5% real, la administración dentro del proceso de fortalecimiento del recaudo viene realizando una serie de modificaciones al Estatuto Tributario Municipal, haciendo una revisión continua de las actividades objeto del impuesto de industria y comercio para incorporarlas y hacer más eficiente la labor de recaudo, el proceso de fiscalización y hacer competitivo frente a las principales ciudades de Colombia.

El capital (vigencia anterior y actual) del impuesto de industria y comercio muestra un crecimiento promedio anual real de 9,7%, Reteica 24,7% y a su vez los intereses y sanciones muestranun crecimiento negativo, debido a amnistías tributarias que otorgaban rebajas en estos rubros, complementario de avisos y tableros -1,6% real.

Sobretasa a la Gasolina

La Sobretasa a la Gasolina es un impuesto indirecto, se cobra sobre el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción de Santiago de Cali.

FIGURA 2.6. RECAUDO SOBRETASA A LA GASOLINA



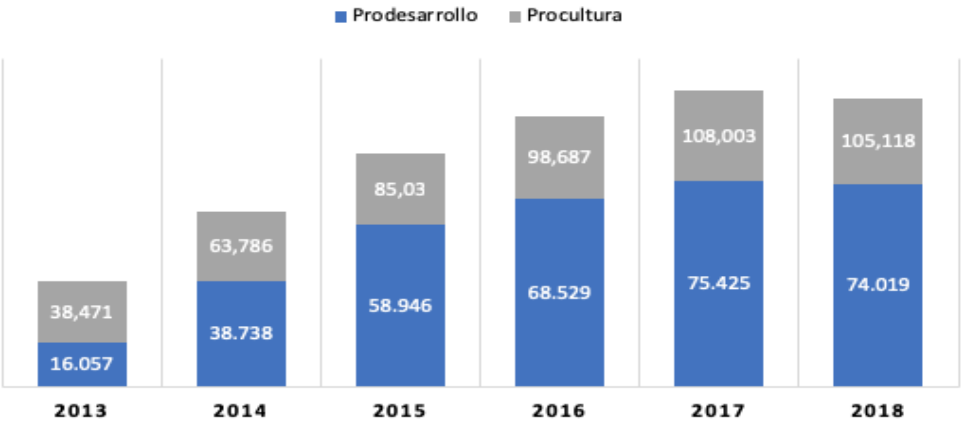
Cifras en millones de pesos.
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM

La sobretasa a la gasolina entre los años 2013 y 2018, ostenta un crecimiento promedio anual nominal de 7,6% (4,3% real), obedeciendo directamente al incremento de los últimos años en el consumo, puesto que por otro lado las variaciones en el precio han sido mínimos.

Estampillas

Corresponde al porcentaje a cobrar sobre el valor de contratos, actos, cuentas de cobro y demás operaciones y gestiones que se lleven a cabo ante la Administración Municipal o cualquiera de sus dependencias y entidades descentralizadas del orden municipal. La Estampilla Pro cultura adicionalmente se descuenta en el pago por concepto de matrículas.

FIGURA 2.7. RECAUDO ESTAMPILLAS EN TÉRMINOS REALES



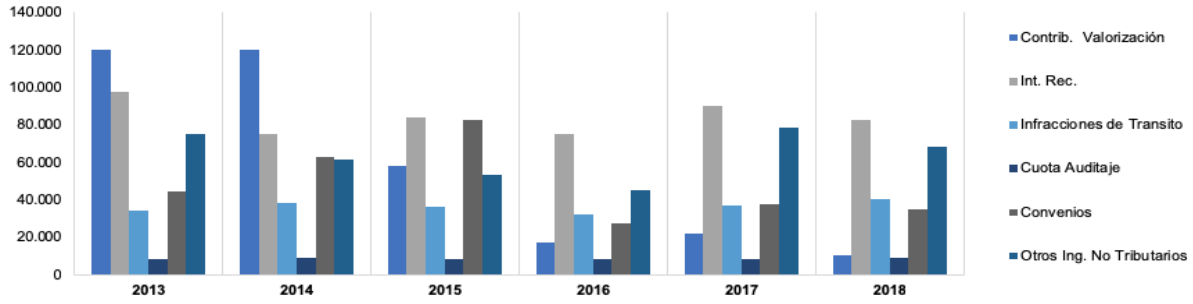
Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM.

El rubro de estampillas lo conforman la Prodesarrollo y Procultura, en el periodo comprendido entre el año 2013 -2018, ostenta un crecimiento promedio anual real de 24,4%. El mayor incremento se presenta en la estampilla Prodesarrollo con 43,6% real, por el aumento de dos puntos en la tarifa, mediante el Acuerdo Municipal 357 de 2013. Por otro lado, la Procultura crece 7,0% real.

2.1.1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Son los ingresos que percibe la Alcaldía de Santiago de Cali, por conceptos diferentes a los impuestos, tales como: la prestación de servicios, el desarrollo de una actividad, la explotación de sus propios recursos o el ingreso producto de convenios, normas o Leyes vigentes de otras entidades estatales. Estos ingresos están compuestos de Contribuciones, Tasas, Multas, Rentas Contractuales, Intereses y Recargos, Ingresos Operacionales y otros.

FIGURA 2.8. INGRESOS NO TRIBUTARIOS EN TÉRMINOS REALES: PRINCIPALES RUBROS



	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Contrib. Valorización	119.803	119.887	58.056	17.017	21.909	10.228
Int. Rec.	97.778	75.006	83.839	75.112	89.833	82.149
Infracciones de Transito	33.922	38.470	35.879	31.828	36.708	40.598
Cuota Auditaje	8.339	8.750	8.427	8.590	8.374	9.077
Convenios	44.137	62.795	82.156	27.614	37.629	34.565
Otros Ing. No Tributarios	74.955	61.376	52.966	44.925	78.381	68.450

Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM

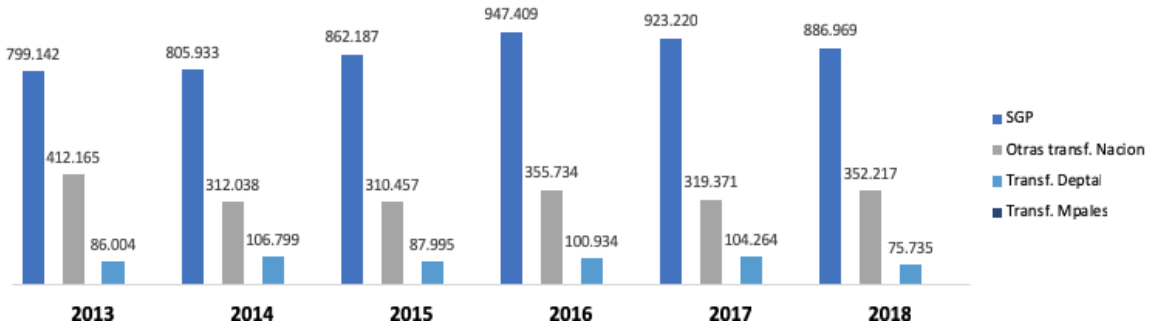
Los ingresos no tributarios muestran un crecimiento promedio anual real de los años 2013-2018 de -5,8%, obedeciendo al comportamiento de los siguientes rubros de ingresos: infracciones de tránsito 4,3% por la implementación de controles vehiculares en la ciudad, cuotas de auditaje 1,8% real; directamente relacionado con el comportamiento de los ingresos de las entidades descentralizadas, contribución valorización -29,4% por el vencimiento en el 2017 de los planes de pagos por la nueva contribución de valorización, fecha a partir de la cual el recaudo es producto de la cartera. Los intereses y recargos decrecen -2,2% real, este descenso se debe a los acuerdos 346 de 2013, 383 de 2015 y 410 de 2017, que otorgaron una amnistía tributaria, generando un mayor recaudo de intereses y adicionalmente permitió sanear cartera. Los convenios por su parte presentan un crecimiento de 7.0% real, por la disminución en los valores de los convenios, tales como los de Coldeportes. Los otros ingresos tributarios crecen 3,0% real.

Dentro de los ingresos no tributarios, se ha presentado una recomposición en la participación de rubros tales como: intereses y recargos con 26% en el año 2013 y 34% en el año 2018, debido a los acuerdos de pago suscritos con los contribuyentes, en contra posición a la contribución de valorización que muestra una participación de 32% en el año 2013 y 8% en el año 2018, como se dijo anteriormente por el termino de los vencimientos de los plazos de pago. Infracciones de tránsito 9% en 2013 y 17% en el 2018, convenios 12% en el año 2013 y 14% en el 2018, otros ingresos no tributarios 20% en el 2013 y 28% en 2018.

2.1.1.3. TRANSFERENCIAS

Son las Transferencias que recibe la Alcaldía de Santiago de Cali, provenientes de entidades públicas y de las participaciones que por Ley le corresponden. Las transferencias están compuestas por las recibidas a través del Sistema General de Participaciones (SGP), otras Transferencias del Gobierno Nacional y las Transferencias Departamentales y Municipales.

FIGURA 2.9. TRANSFERENCIAS EN TERMINO REALES



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM

Las transferencias muestranun crecimiento promedio anual real de 0,5%, donde el SGP crece un 2,2% real, su comportamiento obedece a los parámetros establecidos a nivel nacional por el Acto Legislativo 04 de 2007[56], donde se determina entre los años 2011 y 2016, una tasa de crecimiento igual a la tasa de inflación más una tasa de crecimiento real de 3% y a partir del 2017 el crecimiento de los recursos de SGP está asociado al aumento promedio de los ingresos corrientes de la nación de los últimos cuatro años.

Las transferencias del nivel nacional diferentes a SGP presentan un decrecimiento promedio anual real de 2,0% originado principalmente por el impuesto de timbre, el cual presenta giros en los años 2013 y 2014. Las transferencias departamentales

[56] Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política"

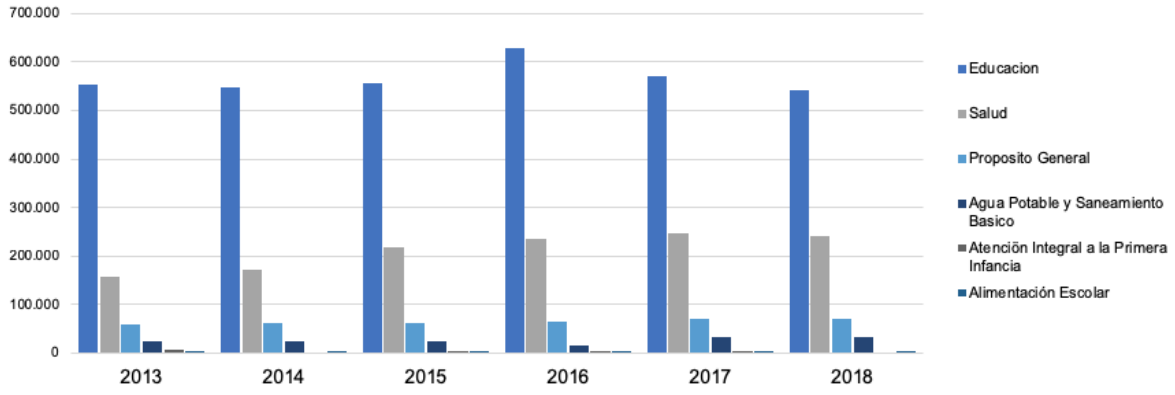
muestran un decrecimiento promedio anual real de 0,6% debido principalmente a la caída en promedio anual real de 3,9% del régimen subsidiado que cofinancia la gobernación, para garantizar la continuidad y ampliación del régimen subsidiado de salud, bajo la modalidad de subsidios plenos y parciales, este descenso obedece a un mayor cubrimiento por parte del nivel nacional. Las transferencias municipales crecen 4,9% (1,6% real).

Dentro del componente de transferencias encontramos que el rubro de mayor participación es el SGP con 61,5% en el año 2013 y 67,4% en el año 2018. Otras transferencias de la nación 31,7% en el año 2013 y 26,8% en el año 2018, siendo las más representativas los recursos provenientes de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) que reemplaza a FOSYGA, para el ente territorial estos giros son sin situación de fondos. Las transferencias departamentales por su parte tienen una participación de 6,6% en el 2013 y 5,8% en el 2018. Transferencias municipales representan el 0,1% siendo este porcentaje constante dentro del periodo de estudio.

Sistema General de Participaciones

El Sistema General de Participaciones corresponde a los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios), reformados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y reglamentados por la Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, para la financiación de los servicios a su cargo en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, restaurantes escolares, entre otros.

FIGURA 2.10. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES



	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Educacion	552.385	547.802	555.750	628.527	571.090	541.546
Salud	156.200	171.943	217.931	235.820	246.544	240.746
Proposito General	58.917	60.112	60.885	64.771	69.306	69.691
Agua Potable y Saneamiento Basico	22.964	24.355	23.246	14.188	32.280	33.142
Atenciõn Integral a la Primera Infancia	7.059	0	2.628	2.434	2.203	0
Alimentación Escolar	1.618	1.721	1.747	1.669	1.797	1.844

Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM

Los recursos por SGP, entre el periodo de análisis comprendido entre el año 2013-2018, muestra un crecimiento promedio anual real de 2,2%, donde el mayor crecimiento lo presenta el componente de agua potable y saneamiento básico que se orienta a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en las actividades enmarcada en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007[57], presenta un crecimiento promedio anual real 18,5%, es de señalar que estos recursos tienen como fin solucionar el déficit de cobertura en este servicio.

Seguido se encuentra el sector salud con un crecimiento promedio anua real de 9,4%, esta transferencia es destinada a tres factores: primero; financiación del subsidio a la demanda, hasta la cobertura total, en segundo lugar; la prestación del servicio a la población pobre no asegurada y por último; las acciones de salud pública.

El componente de propósito general que corresponde a los recursos asignados a sectores diferentes a educación, salud y agua potable, atendiendo lo señalado en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001, mostrando un crecimiento promedio anual 3,5% real.

En el caso del componente de alimentación escolar, es una asignación especial, conforme lo establece el parágrafo 2° del artículo 2 de la Ley 715 de 2001, estos recursos son destinados a programas de alimentación escolar, esta transferencia presenta un crecimiento promedio anual real de 2,7%.

El sector educación de acuerdo al artículo 15 de la Ley 715 de 2001, se destina a financiar la prestación del servicio de educación conforme a unos estándares técnico y administrativos para la calidad del servicio, estos recursos son asignados directamente a Santiago de Cali por estar certificada, girándose conforme a la información de la tipología por nivel educativo de la entidad territorial. Entre el periodo de análisis años 2013-2018, evidencia un decrecimiento promedio anual real 0,1%.

2.1.2. INGRESO DE CAPITAL

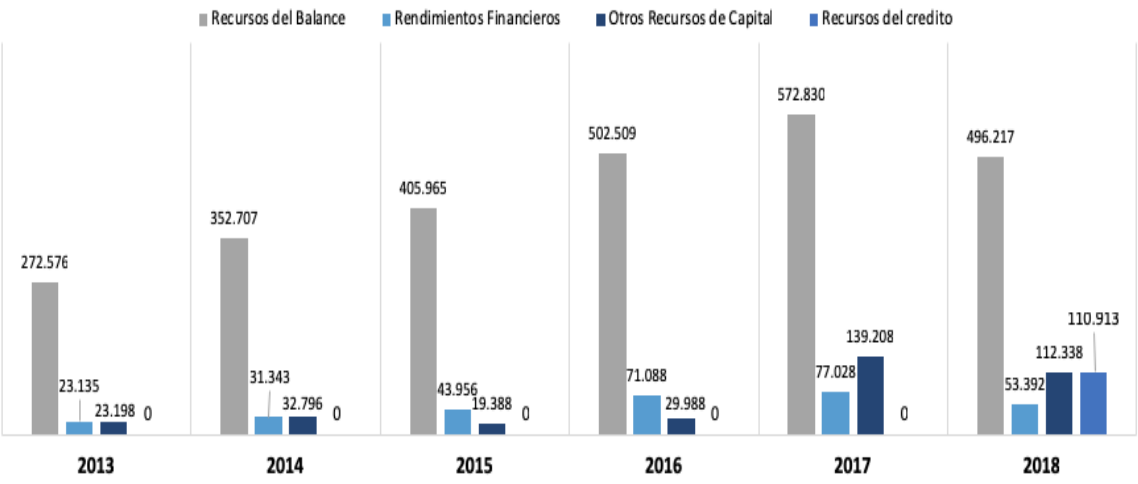
Son recursos extraordinarios, no recurrentes, producto de una gestión especifica o resultado de una gestión, originados en operaciones contables y presupuestales, en la recuperación de inversiones, en la variación del patrimonio, recuperación de derechos a favor de Santiago de Cali causados en vigencias anteriores, generación de un pasivo o en actividades no directamente relacionadas con las funciones.

Los recursos de capital comprenden: recursos del crédito, rendimientos financieros, donaciones, dividendos, recursos del balance, excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden municipal, de las empresas industriales y

[57] Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

comerciales municipales y de las sociedades de economía mixta del orden municipal.

FIGURA 2.11. INGRESOS DE CAPITAL EN TÉRMINOS REALES



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM

Los ingresos de capital en el periodo comprendido entre los años 2013-2018, crecen en promedio anual real un 20,1%, donde los otros ingresos de capital presentan un crecimiento de 80,0% real, producto de los retiros del FONPET en los años 2017 y 2018, seguido de los rendimientos financieros con un incremento 23,0% real, recursos del balance 13,8% real.

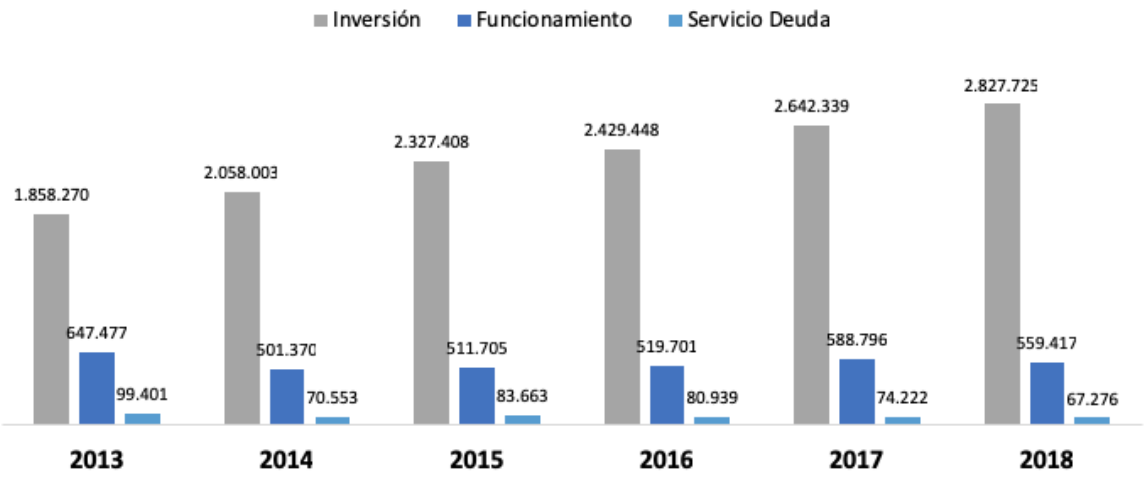
En el grupo de ingresos de capital, el rubro de mayor participación es para los recursos del balance con 85,0% en el año 2013 y 64.2% en 2018, los rendimientos financieros 7,3% en el año 2013 y 6,9% en 2018, otros recursos de capital 7,3% en 2013 y 14,5% en 2018, como se mencionó anteriormente por los retiros del FONPET, adicionalmente en el año 2018 se presenta un hecho nuevo para la administración, como son los recursos del crédito, que se dio después de diecinueve años atrás cuando se suscribió el Programa de Saneamiento fiscal y financiero en Santiago de Cali. Estos nuevos desembolsos son una gestión de recursos para cumplimiento del Plan de Desarrollo en temas estratégicos con énfasis en la infraestructura vialy la calidad educativa, la cual se hace posible gracias a los indicadores de endeudamiento y la capacidad de gestión fiscal para asumir nuevos compromisos, dentro de una sostenibilidad financiera.

2.2. GASTOS

Es el conjunto de erogaciones que efectúan las entidades territoriales y los organismos descentralizados en ejercicio de sus funciones y cuyas previsiones

financieras están contenidas en el presupuesto de egresos del Municipio. Los gastos se componen de Funcionamiento, Inversión y Deuda.

FIGURA 2.12. GASTOS TOTALES EN TÉRMINOS REALES



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE.
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM.

Los gastos totales en el periodo de análisis comprendido entre el año 2013 y 2018, muestra un crecimiento promedio anual real de 5,9%, destacándose el componente de inversión con un incremento de 8,8% real originados por mayores recursos; producto del fortalecimiento institucional y del recaudo, actualización del estatuto tributario, mejora en la gestión catastral y modernización tecnológica. Se dio una continua racionalización de los gastos de funcionamiento, decreciendo un 2,1% real, el servicio de la deuda presenta un descenso promedio anual de 6,3% real, como resultado del cumplimiento del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con éxito en el año 2018.

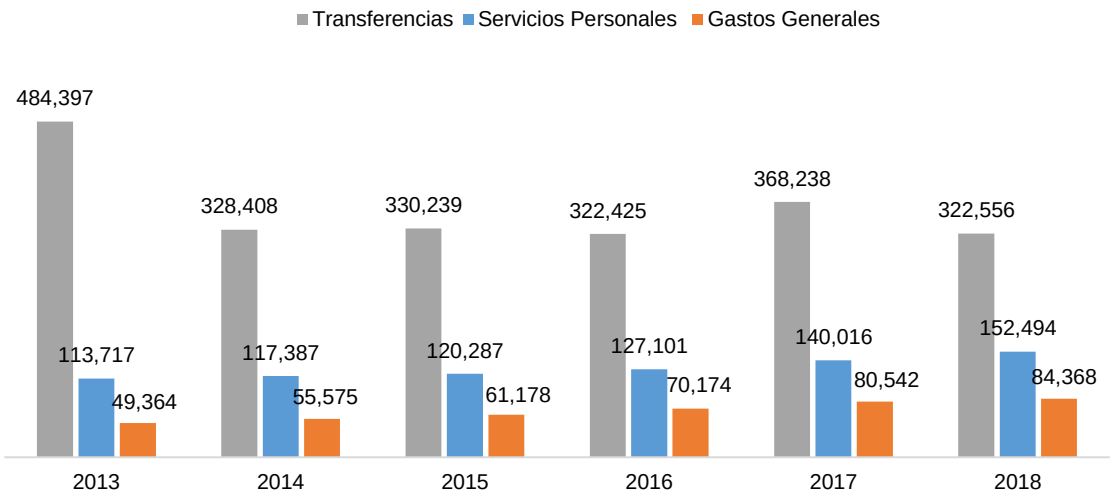
2.2.1. COMPONENTES DEL GASTO

A continuación, se detalla la evolución de cada uno de los rubros del Gasto que hacen parte del presupuesto de Santiago de Cali.

2.2.1.1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Son aquellos gastos que tienen por objeto atender las necesidades de la entidad territorial, que contemplan los recursos físicos, técnicos o humanos cuyo objetivo es el mantenimiento de la Administración para el desempeño de las funciones asignadas en la Constitución, la Ley y Acuerdos Municipales.

FIGURA 2.13. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN TÉRMINOS REALES



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE.
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM.

Los gastos de funcionamiento en el periodo de estudio (años 2013-2018), muestran un decrecimiento promedio anual real de 2,1%. Estos gastos vienen disminuyendo, como resultado del uso eficiencia de los recursos mediante la racionalización del gasto por parte de la entidad territorial, es así, que el aumento del recaudo de los últimos años no se ha traducido en mayores gastos funcionamiento sino por el contrario se han orientados hacia la inversión social para el desarrollo de la comunidad.

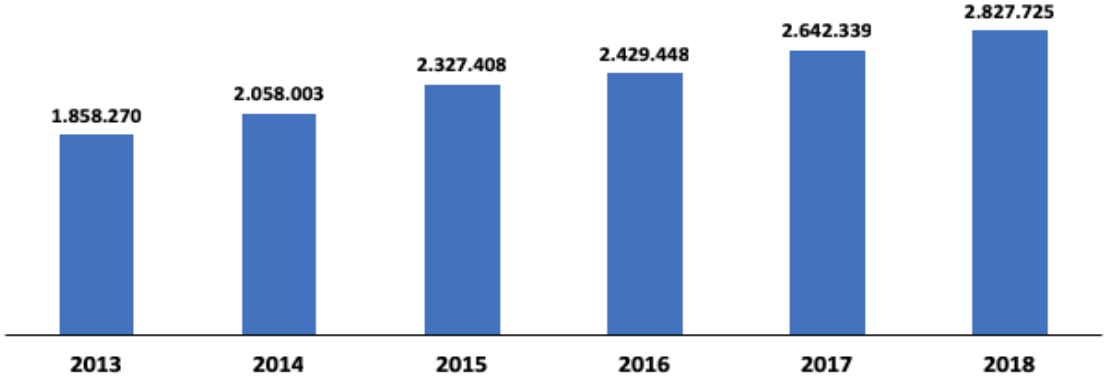
Dentro de los rubros de funcionamiento se encuentran los servicios personales, correspondiente a la contraprestación de los servicios recibidos por una relación laboral de planta o por contratos de prestación de servicios, exhibiendo un crecimiento promedio anual real de 6,1%, gastos generales 11,4% real como resultado del incremento de las devoluciones, arrendamientos y el mantenimiento de los bienes inmuebles. Las transferencias a su vez presentan un decrecimiento de 6,4% real.

2.2.1.2. INVERSIÓN

La ejecución de la Inversión pública está determinada por los proyectos inscritos en el respectivo banco de proyectos de la Entidad Territorial. El componente de inversión para el caso de Santiago de Cali se divide de acuerdo a la fuente de financiación; es decir, en inversión con recursos propios (aquella financiada con los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, los cuales no tienen destinación específica por ley o acto administrativo) y la Inversión de destinación específica, financiada con recursos que por mandato legal, establece a que sector debe

invertirse, como por ejemplo, el Sistema General de Participaciones y las Contribuciones por Valorización.

FIGURA 2.14. GASTOS DE INVERSIÓN EN TÉRMINOS REALES

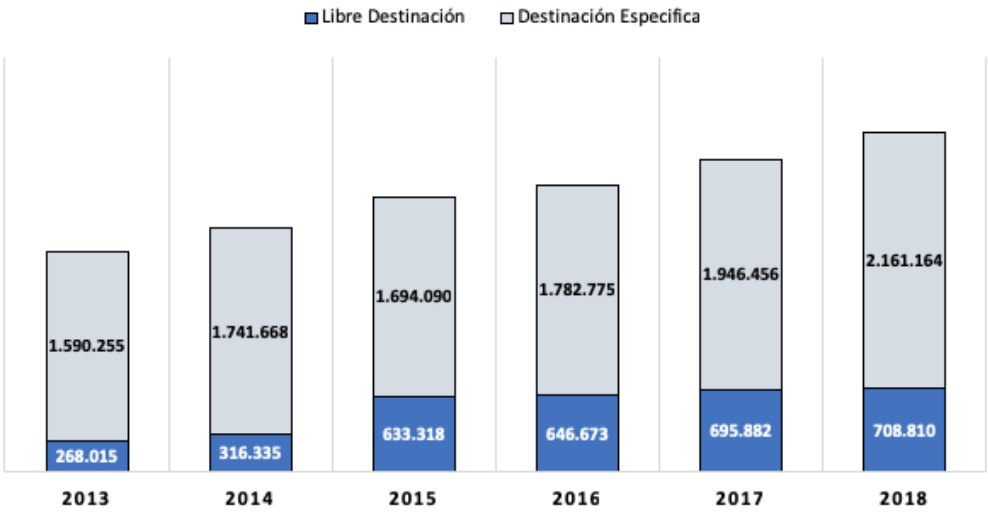


Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE.
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM.

El componente de inversión en el periodo de estudio (años 2013-2018), muestra un crecimiento promedio anual real de 8,8%, originado por dos factores: la racionalización de los gastos de funcionamiento, enmarcado en una política para la austeridad el gasto, conforme a los lineamientos de la Ley 617 de 2000, generando un decrecimiento promedio de 2,1% en funcionamiento. Otro factor es el fortalecimiento de los ingresos en los últimos años, traduciendose en un incremento promedio anual de 5,9%, orientado principalmente a los proyectos de inversión que impactan a la comunidad y están armonía con lo establecido en los Planes de Desarrollo de la Entidad Territorial.

En la Figura 2.15 muestra la inversión, de acuerdo a sus dos fuentes de financiación; ingresos corrientes de libre de destinación (ICLD) y recursos de destinación específica, encontramos que la mayor evolución la presentan los ICLD, exhibiendo un crecimiento promedio anual real 24,7% en el periodo comprendido entre los años 2013-2018, debido a la tendencia creciente de estos ingresos a partir del año 2015, como resultado de la gestión que viene adelantando la administración para el fortalecimiento de los principales impuestos como en el caso del impuesto predial unificado e industria y comercio respectivamente.

FIGURA 2.15. GASTOS DE INVERSIÓN POR ICLD – RECURSOS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA EN TERMINO REALES

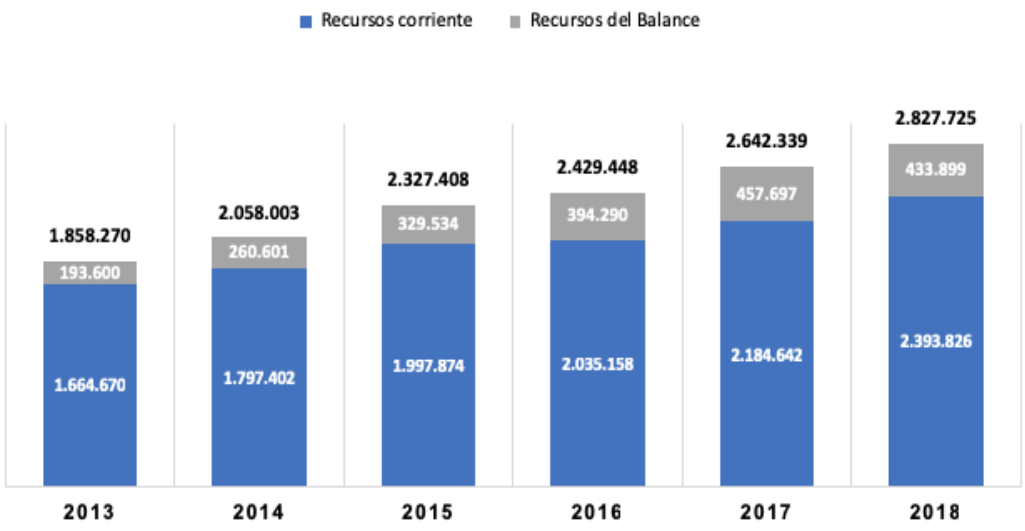


Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE.
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM.

Es importante señalar que el componente de inversión está financiado por los recursos corrientes, es decir, de los ingresos producto del ejercicio de la vigencia, y los recursos del balance que son los ingresos provenientes de la liquidación del ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior.

En el Gráfico 2.16, se observa que en el periodo de análisis comprendido entre los años 2013-2018, la inversión corriente presenta un crecimiento promedio anual real de 7,6% y los recursos del balance 18,3%, donde el superávit crece en promedio un 20,6% real. Es así que el incremento en los ingresos del balance obedece a recursos adicionales en la vigencia, producto de un mayor recaudo y por qué no se ejecuta el 100% de los proyectos de inversión, pasando la terminación de los mismos, para la siguiente vigencia fiscal.

FIGURA 2.16. INVERSIÓN: CORRIENTE Y RECURSOS DEL BALANCE

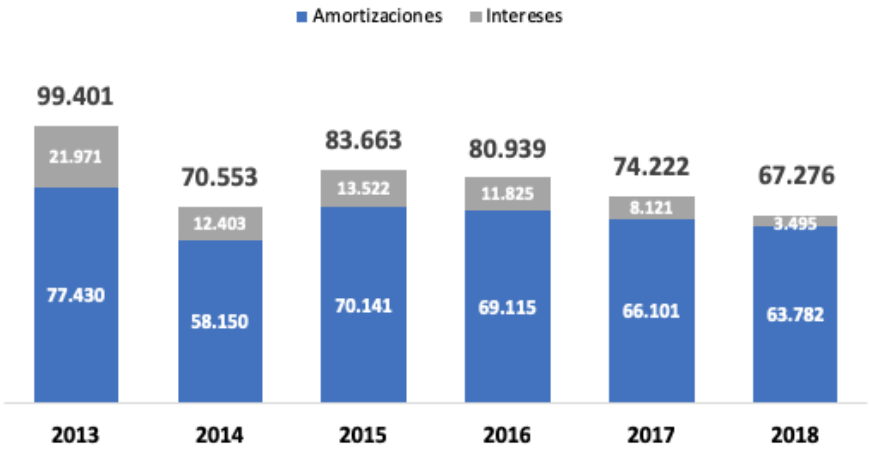


Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE.
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM.

2.2.1.3. SERVICIO DEUDA

Son los pagos que la entidad debe realizar sobre créditos en moneda nacional o extranjera, que tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago del capital, intereses y comisiones generadas en operaciones de Crédito Público, que se encuentren representadas en documentos al portador, títulos nominativos, contratos de empréstito y convenios.

FIGURA 2.17. SERVICIO DE LA DEUDA

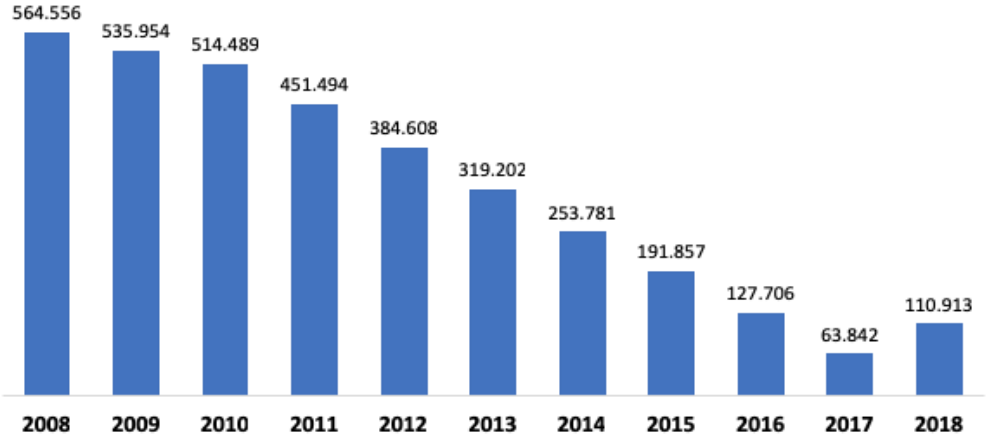


Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE.
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2013-2018.
Cálculos: DAHM.

El servicio de la deuda en el periodo de análisis (años 2013-2018), exhibe un decrecimiento promedio anual real de 6,3%. En el caso de Santiago de Cali se compone de amortizaciones con un decrecimiento promedio de 2,7% real y los intereses -27,1% real. Es importante mencionar que culmino con éxito el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con la realización del pago de la última obligación en el mes de octubre de 2018 por valor de $15.678 millones, para un valor acumulado de 66.263 millones, cumpliendo con lo establecido en los Acuerdos de Reestructuración y el contrato del crédito de reforma pactado en el 2010 para la renegociación de la deuda hasta el 2018.

En el 2018 se pagaron $1.013 millones por concepto de interés de la nueva deuda adquirida por Santiago de Cali en la vigencia fiscal 2017 destinada a la calidad educativa e infraestructura.

FIGURA 2.18. SALDO DEUDA 2011-2018



Cifras en millones de pesos corrientes
Fuente: Informes de ejecución 2013-2018.
Cálculos: DAHM

En la figura se muestra el comportamiento del saldo de la deuda en el periodo comprendido entre los años 2008-2018, donde se evidencia un decrecimiento en el saldo debido a los abonos a capital de acuerdo a la programación establecida por el ente territorial y la banca. El saldo de la deuda a diciembre de 2018 es de $110.913 millones, este valor corresponde a los desembolsos del nuevo empréstito.

2.3. INDICADOR LEY 617 DE 2000

Este indicador mide el porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación que se destina a Gastos de Funcionamiento. El porcentaje permitido depende de la categoría del Municipio, la cual se determina mediante dos certificaciones: la que expide el Contralor General de la República sobre los Ingresos Corrientes de Libre Destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior, y la de población, que emite el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

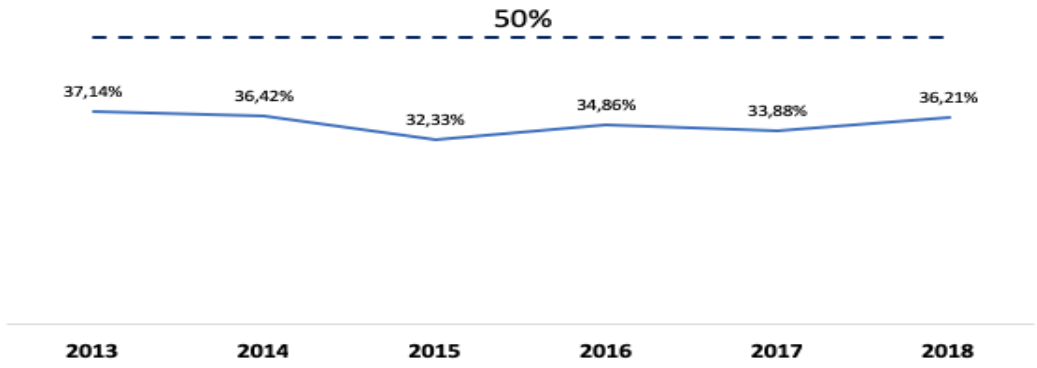
Desde la expedición de la Ley 617 de 2000, que determina como límite máximo del indicador para la categoría especial, como es el caso de Santiago de Cali, un porcentaje del 50%, siendo este modificado en el 2010 mediante el Otro SI N° 4 al Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, donde la administración se comprometió a realizar los ajustes respectivos para que el porcentaje del indicador no fuera superior al 48%. En el Tabla 2.1, se muesta el comportamiento de este indicador en el periodo comprendido entre los años 2013-2018.

TABLA 2.1. CALCULO INDICADOR LEY 617 DE 2000

Detalle	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ICLD	636.868	688.734	823.940	833.162	955.359	957.618
Gastos Funcionamiento	236.534	250.850	266.369	290.457	323.639	346.715
cumplimiento indicador ley 617/2000	**37,14%**	**36,42%**	**32,33%**	**34,86%**	**33,88%**	**36,21%**

Cifras en millones de pesos corrientes
Fuente: Informes de ejecución 2013-2018.
Cálculos: DAHM

FIGURA 2.19. INDICADOR LEY 617 DE 2000



Cifras en millones de pesos.
Fuente: Informes de ejecuciones presupuestales 2011-2017.
Cálculos: Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.

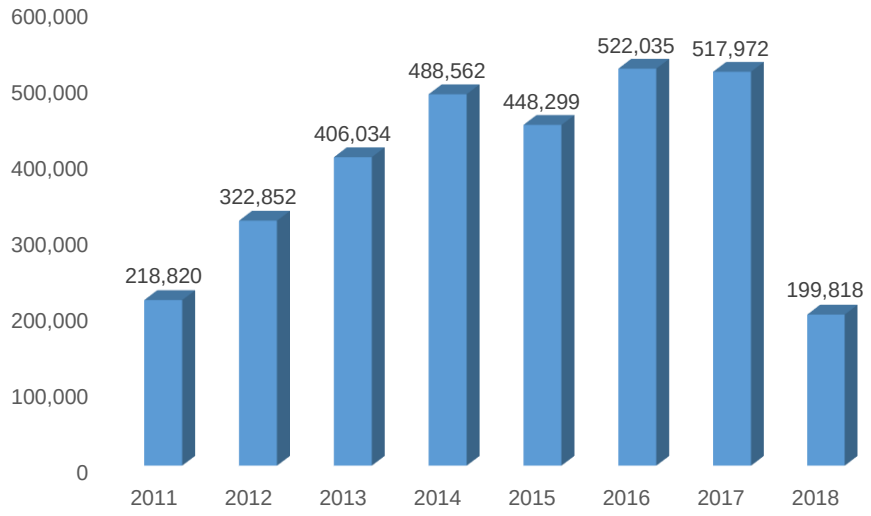
2.4. SUPERAVIT PRIMARIO

De acuerdo a la Ley 819 de 2003, el superávit primario es el valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades, y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial. El cálculo del superávit primario es una herramienta que permita garantiza la sostenibilidad de la deuda por parte de la entidad territorial.

La Alcaldía de Santiago de Cali, está en capacidad financiera para cancelar el total de los Intereses por concepto del Servicio de la Deuda (Ver figura 2.18). El superávit primario muestra que la Entidad Territorial conforme a sus ingresos cuenta con una disponibilidad de recursos para apalancar las obligaciones producto del Servicio de la Deuda adquirida con las entidades financieras. Es así que en el periodo de

análisis, comprendido entre la vigencia 2011-2017, los resultados arrojados por este indicador son superiores al monto de las obligaciones correspondientes al Servicio de la Deuda, debido al crecimiento promedio de 5% en los últimos años de los Ingresos.

FIGURA 2.20. SUPERÁVIT PRIMARIO



Cifras en millones de pesos.
Fuente: Informes de ejecuciones presupuestales 2011-2017.
Cálculos: Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.

2.5. CRITERIOS DE PROYECCIÓN PLAN FINANCIERO 2020-2030

El Plan Financiero de Santiago de Cali, se actualiza a partir del diagnóstico sobre los comportamientos históricos de la estructura financiera de la entidad y las tendencias que se obtienen como resultado del análisis y programación pormenorizado de los ingresos y gastos, dentro del cumplimiento del Decreto 111 de 1996, Acuerdo 438 de 2018, Ley 617 del año 2000, Ley 819 del año 2003 y demás normatividad presupuestal vigente.

Se proyecta un panorama financiero y fiscal que refleje una óptima relación entre la generación de Ingresos y la distribución en el gasto, tendiente esta última a cerrar cada vez más la brecha en la senda de inversión. De manera tal, que las finanzas de Santiago de Cali, se continúan desarrollando desde la consolidación de una estructura sostenible en lo fiscal y financiero, con una programación de manera integral incluyendo, fortalecimiento del sistema tributario y su capacidad de generación de Ingresos; así como la priorización y optimización de la distribución de recursos tendiente a la financiación de los Planes de Desarrollo.

Las proyecciones se realizan teniendo en cuenta variables endógenas y exógenas, dentro del contexto macroeconómico actual y en particular la dinámica de la ciudad y la incidencia de estos factores sobre la manera como dichas situaciones afectan a los contribuyentes, y por ende los recaudos esperados.

Se calcula la proyección a 10 años tanto en el Ingreso como el Gasto, formulada por cada tipo de recurso, por fuente de financiación y enmarcado dentro de la base legal y del cálculo de la misma.

La proyección tanto del Presupuesto para la vigencia 2020, como el Plan Financiero y el Marco Fiscal de Mediano 2020-2030, se formulan dentro del cumplimiento de la normatividad presupuestal vigente, atendiendo todas las obligaciones que derivan de ello, especialmente el pago del servicio de la deuda y demás compromisos que permitan continuar con unas finanzas sostenibles en el mediano plazo, que conserven las buenas prácticas y la disciplina fiscal alcanzada una vez finalizado el programa de Ajuste Fiscal y Financiero.

El Proyecto de Presupuesto General de Santiago de Cali para la vigencia fiscal 2020 cumple con la normatividad vigente, en especial con el Decreto Ley No. 111 de 1996, con el Estatuto Orgánico del Presupuesto– Acuerdo 0438 del 24 de mayo de 2018, las leyes 358 de 1997, 617 de 2000, 715 de 2001, 819 de 2003, 1196 de 2007, 1483 de 2011,1530 de 2012 y 1551 de 2012, y decretos reglamentarios de las mismas. Se formuló y elaboró considerando los principios presupuestales de legalidad, planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y sostenibilidad y estabilidad fiscal (homeóstasis presupuestal).

En sincronía con lo anterior la formulación del Plan Financiero en el Mediano Plazo 2020-2030 está formulada en cumplimiento de la Ley 819 de 2003, incluyendo las nuevas directrices enmarcadas en la Ley 1955 de 2019 El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

PROYECCION DE INGRESOS EN EL MEDIANO PLAZO

La formulación del Presupuesto y la correspondiente actualización del Plan Financiero incluyen dos componentes en cuanto al procesamiento de la información; por una parte se acude a consolidar seriales de información histórica, como bases de datos, documentos e información relacionada con cada una de las rentas y gastos, los cuales se empiezan a construir a partir de la Circular emitida por la Subdirección de Finanzas Públicas donde cada dependencia de la Administración central envía información pertinente, según el esquema solicitado. A su vez también se toman datos macroeconómicos, y de otras fuentes de información, mediante trabajo de campo, necesarias para hacer la validación de los datos como base para construir las series históricas que agreguen todos los datos recopilados por cada renta. De esta manera, se procede a realizar simulaciones para determinar la base de la proyección de la vigencia actual y proyectar los

próximos diez años. Mediante cálculos, operaciones estadísticas y escenarios financieros, se valida la información en un ciclo constante de diagnóstico, pronostico, análisis, revisión y evaluación del impacto de cada proyección en el corto y mediano plazo, conforme a los lineamientos legales tanto de ingreso como de gasto y demás normatividad presupuestal aplicable.

La base del cálculo se construye dentro de un modelo ajustado a la naturaleza de cada Ingreso, donde se valida la dinámica de los diferentes elementos que inciden en la predicción y su correlación con cada una de las variables ya sean normativas, estadísticas, económicas, sociales, entre otras, tendientes a lograr una visión del panorama fiscal de Mediano Plazo en materia de posibilidades reales de recaudo.

Es así como las bases estadísticas de los Ingresos, están siendo constantemente revisadas y depuradas, permitiendo determinar las interpolaciones que existen entre las variables económicas y llevando a cabo un seguimiento y análisis de consistencias, para determinar con mayor precisión el recaudo esperado.

El reto en materia de generación de Ingresos es mantener un crecimiento sostenido posterior a recibir recaudos adicionales producto de la amnistía del 2015 y la actualización catastral, para ello el Departamento Administrativo de Hacienda ha venido fortaleciendo las acciones y medidas para el cumplimiento de las metas y reafirmar la tendencia creciente en la generación de recaudos principalmente en los recursos propios. Se tuvieron en consideración para definir las metas de ingresos las siguientes:

- Fortalecimiento del Recaudo
- Fiscalización Tributaria
- Gestión Catastral
- Acciones de Cobro

Adicionalmente, la Administración ha venido adelantando una constante revisión y mejora de los procedimientos tributarios que permitan hacer más eficiente la labor de cobro de los distintos impuestos, para lo cual se compilaron todas las normas que conforman el Estatuto Tributario en el Acuerdo 0434 de 2018, entre otras.

a. INGRESOS TRIBUTARIOS:

Se proyectan con base en los ciclos económicos propios de cada impuesto: Se resaltan:

- **IMPUESTO PREDIAL**

La proyección estimada por concepto de vigencia actual, se incrementó en el 11% teniendo en cuenta el marco de la Ley 1995 de 2019, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS CATASTRALES E IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD RAÍZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER TRIBUTARIO TERRITORIAL”, es así como a partir del primero de enero del 2020 y por un periodo

de 5 años, se aplicará esta norma que establece un límite al incremento de este impuesto y lo fija en un tope máximo de 11%, para este porcentaje se tendrá en cuenta el índice de precios al consumidor (IPC), más la sumatoria de máximo ocho puntos porcentuales, sobre el último valor pagado del gravamen.

Con base a lo anterior, la actualización catastral realizada en la vigencia 2018 que tendría impacto por una mayor valorización y por consiguiente un aumento en la base gravable del impuesto predial no se verá reflejada, teniendo en cuenta que ya se habían aplicado límites para el cobro del IPU establecidos en el Decreto 0798 de 2018, cuyo fin es dar gradualidad al efecto de la actualización catastral sobre la capacidad de pago de los ciudadanos, sin que con ello se afecte la financiación de los planes de desarrollo, estableciendo un porcentaje de incremento del tributo en comento, de acuerdo al valor del avalúo catastral de los predios y su uso.

El crecimiento de los avalúos catastrales para el año 2019 según el Índice Valoración Predial (IVP) está entre 2,6% y 5,2% para el uso Residencial, entre el 4,5% y 5,2 para el uso Comercial e Industrial; y para uso Institucional y lotes de 3,9%.

Con base a lo anterior, se proyecta la vigencia actual acorde con la realidad económica de la región pero manteniendo lineamientos conservadores de crecimiento, si bien es cierto históricamente dicha vigencia ha presentado un crecimiento superior debemos tener en cuenta que se espera una posible desaceleración en la actividad constructora de la región, debido al efecto de exceso de vivienda construida que establece la burbuja inmobiliaria que se vive en Colombia desde hace varios años.

El precio de la vivienda en Colombia es directamente proporcional al saldo de la cartera hipotecaria del sector bancario, motivo por el que la vivienda en Colombia ha tenido un incremento en más del 50% de su valor, se espera que este fenómeno se corrija y por lo tanto los precios tenderán a normalizarse.

Vale la pena resaltar, que el comportamiento de las remesas estimula el crecimiento de algunos sectores de la economía regional como el comercio, y se está convirtiendo en el motor para sectores como la construcción y el turismo. Muchos colombianos en el exterior envían remesas para compra de vivienda, pago de impuesto predial y locales, en el segundo trimestre de 2019 en el Valle del Cauca el valor recibido fue de 424 millones de dólares, inferior en 0,3% al valor recibido un año atrás. El total recibido en Colombia fue US$ 1.707 millones, con un avance anual del 10,8%. 58

Por otro lado, Santiago de Cali cuenta con una serie de estrategias y actividades de cobro persuasivo y coactivo como son; envío de oficio físicos, correos electrónicos a los contribuyentes morosos, seguimiento a los procesos de cobro coactivo y una

[58] Boletín Económico Regional: Suroccidente, II trimestre de 2019.

atención continua para que los contribuyentes opten por realizar acuerdos de pagos, con el fin de estimular el recaudo de la cartera morosa.

Para la proyección estimada por concepto de vigencia anterior, se estimó un crecimiento conservador, teniendo en cuenta que en la vigencia 2019 hubo un recaudo adicional por la amnistía tributaria, cuyo propósito fue la normalización y regularización de algunos tributos.

Con los elementos antes mencionados y conforme al análisis histórico de la ejecución de ingresos, el estado de la cartera, los programas de fiscalización, así como la interrelación con la capacidad de pago de los contribuyentes y las acciones que fortalecen cada vez más la cultura tributaria, se fija el potencial de recaudo y se determina la capacidad de generación de ingresos de cada una de los componentes del Grupo de Impuesto Predial: Impuesto Predial, Sobretasa Ambiental , Sobretasa Bomberil y los correspondientes intereses y recargos generados por la extemporaneidad en el pago, tanto para la vigencia 2019 como para el mediano plazo.

- **EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

Se proyecta siendo consistente con el contexto macroeconómico del Valle del Cauca relacionado en el según el sector, el consumo de hogares y la tasa de cambio entre otros, específicamente los sectores de mayor dinamismo para el impuesto de industria y Comercio en particular el sector de servicios y dentro del turismo y toda la dinámica comercial que se genera a partir de este.

Durante el segundo trimestre de 2018 y lo corrido de 2019, las percepciones empresariales mostraron que la situación económica de la región Suroccidente fue buena y mejoró frente al mismo periodo de un año atrás, principalmente el comercio, el turismo y el sector financiero exhibieron las mejores dinámicas, las ventas reales totales en Cali crecieron 2,6 % anual y 2,8% al descontar la comercialización de vehículos y combustibles. A su vez, las cifras de la Encuesta mensual de expectativas económicas (EMEE) del Banco de la República indicaron para el segundo trimestre de 2019 un balance positivo de 25,2% en las ventas de las empresas localizadas en el Suroccidente, sin embargo según el Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAE) cinco de los doce indicadores de la coyuntura que lo componen decrecieron y otros se desaceleraron, como son la producción industrial, la venta de vehículos, las importaciones y las exportaciones.

En cuanto al Turismo de acuerdo con los con los datos de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (COTELCO), la tasa promedio trimestral de ocupación hotelera del Valle del Cauca se ubicó en 51,0%, superior en 3,3 puntos porcentuales (pp) respecto al segundo trimestre de 2018.

El sistema financiero del Valle del Cauca registró un positivo resultado en el segundo trimestre de 2019, con alza anual de 5,9% en el saldo de las captaciones. Si bien el comportamiento del ahorro financiero de la región fue inferior al total

nacional, el desempeño de la actividad económica en el periodo ha sido satisfactorio, en especial, por el crecimiento de las cuentas de ahorro y de los CDT.

Así mismo, aspectos como la inflación anual, de acuerdo con la información del DANE al mes de junio de 2019, se ubicó dentro del rango meta, aunque por encima del punto medio, para Cali fue 3,63%.

La proyección de Industria y comercio vigencia 2020, se hizo teniendo en cuenta los componentes más representativos del Impuesto de Industria y Comercio los cuales muestran crecimientos asociados al comportamiento observado a julio de 2019, de esta manera se estima en $413.946 millones de recaudo distribuido en $222.142 millones correspondiente a la vigencia actual, $7.350 millones de vigencias anteriores y $184.454 millones de RETEICA.

Se evidencia un panorama prometedor teniendo en cuenta el buen comportamiento en la ejecución de esta renta, lo cual es consecuente con el comportamiento observado de la economía, evidenciado en el Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAE) que en los tres últimos trimestres confirma que la economía del departamento viene mejorando.

Para determinar los estimativos en el recaudo de industria y comercio, se analiza además la dinámica empresarial de la ciudad de Cali, el tipo de empresas según tamaño, en donde la micro y la pequeña empresa representan más del 90%, según datos del Diagnostico Socioeconómico de Santiago de Cali.

Es fundamental para este impuesto la capacidad de generación de ingresos de la ciudad, teniendo en cuenta que Cali presenta una situación de transición en donde el entorno macroeconómico le es favorable a pesar de las acciones que se requieren en cuanto al empleo y la formalización de la pequeña empresa.

Para determinar el recaudo es primordial analizar la dinámica en las ventas producto en la generación de mayores ingresos tanto de los emprendimientos empresariales locales, como el ingreso proveniente del extranjero vía remesas y de exportaciones. Estos mayores ingresos impactan la economía local por dos vías, mayor consumo de bienes y servicios y menor presión laboral.

Se evidencia un panorama prometedor teniendo en cuenta el buen comportamiento en la ejecución de esta renta, lo cual es consecuente con el comportamiento observado de la economía, evidenciado en el Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAE) que en los tres últimos trimestres confirma que la economía del departamento viene mejorando.

Se tiene en cuenta el comportamiento del recaudo de la vigencia actual y sus efectos dinamizadores que sean sostenibles en el tiempo, la recuperación de cartera, el impuesto complementario de avisos y tableros y el RETEICA y los intereses recargos y sanciones por el no pago oportuno de los mismos.

Es importante mencionar, que el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal tiene un programa de Cultura Tributaria, el cual llega a las agremiaciones de comerciantes y al pequeño comerciante, con actualización de la normatividad y asesoramiento lo cual responde a una estrategia a largo plazo, compuesta por dos proyectos: “Mejoramiento de los niveles de cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los ciudadanos, para contribuir al crecimiento y desarrollo social de la Ciudad” y otro denominado “Apoyo en la recuperación de cartera morosa de Santiago de Cali”, orientados al objetivo de hacer sostenible el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, y por tanto en mayor recaudo.

- **SOBRETASA A LA GASOLINA**

De acuerdo al comportamiento histórico de la sobretasa a la gasolina en la ciudad de Cali durante los últimos cuatro años, (2016 - 2019) se toma el promedio del recaudo durante este periodo. Por lo tanto, se proyecta esta renta para el año 2020 con un crecimiento del 5.6% para un ingreso total de $103.412 millones.

Destinación de los recursos: El tres punto cinco (3.5) puntos de la tarifa de la sobretasa a la gasolina se destinará al mantenimiento de la red vial tanto urbana como rural de Santiago de Cali, los 15 puntos porcentuales restantes irán para METROCALI y Malla vial así:

a) Según el Acuerdo 0452 de 2018 a partir del año 2019 hasta 2022, de los 15 puntos de la tarifa por Sobretasa a la Gasolina, se destinará el noventa y siete por ciento (97%)se destinara a la financiación de los diversos componentes de Ia infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM-MIO incluyendo infraestructura tecnológica de recaudo y control, y el tres por ciento restantes (3%) se destinará al mantenimiento de la red tanto urbana como rural Santiago de Cali, previa autorización del COMFIS Municipal.

b) A partir del año 2023 hasta el 2029 incluido, según el mencionado acuerdo, el 95% de la sobretasa a la gasolina liquidada al 15% se destinará a los diversos componentes de Ia infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM-MIO incluyendo infraestructura tecnológica de recaudo y control. El cinco por ciento (5%) restante se destinará al mantenimiento de la red urbana como rural de Santiago de Cali, previa autorización del COMFIS Municipal.

La sobretasa a la Gasolina se estima tomando como referencia las ventas reportadas por los distribuidores mayoristas, de acuerdo al comportamiento del consumo en galones de gasolina extra y corriente, según el parque automotor de la ciudad en motos y motocicletas que circulan en la ciudad. Se aplica la distribución según la destinación específica que está fijada para cada renta y se mantiene la distribución estipulada por el Acuerdo 0334 del año 2012, el cual distribuye los recursos entre Saneamiento, METRO CALI y malla vial en cuenta el número de galones proyectados a vender.

La base gravable está constituida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor tanto extra como corriente y del ACPM, por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía. Los efectos de la declaración de inexequibilidad quedan diferidos por el término de dos legislaturas a partir de la fecha de notificación de la sentencia, a fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida la norma que determine o fije los criterios concretos y específicos para determinar la base gravable de la sobretasa a la gasolina y al ACPM.

La Sentencia C-030 de 2019, declaro inexequible el Articulo 121 de la Ley 488 de 1998, en la cual decidió que el artículo en mención "*vulnero el principio de legalidad tributaria en sus dimensiones de reserva de ley en materia tributaria y certeza tributaria por haber delegado al Ministerio de Minas y Energía la certificación del " valor de referencia de venta la público" que constituye la base gravable del impuesto de la Sobretasa a la gasolina y ACPM, sin haber dispuesto para ello ningún criterio, pauta o referente que fijará con concreción la labor de la Administración ".* El cambio en esta normativa que se implementará a partir del 2021, deberá analizarse en cuanto su impacto fiscal dado que la Sobretasa a la gasolina es la fuente principal de Financiación de la Secretaría de Infraestructura y en consonancia con el Acuerdo 452 de 2018, es fuente de financiación para el Sistema de Transporte Masivo y para la Malla vial. Cualquier modificación podría restringir la atención de estos sectores estratégicos de la ciudad y la posibilidad de seguir fortaleciendo la movilidad en Santiago de Cali.

Las Estampillas se proyectan con base en la contratación esperada por las entidades del orden municipal y los particulares, de igual manera los decrecimientos que se presentan en la contratación cada cuatro años producto del primer año de gobierno de los Alcaldes debido a todos los ajustes estructurales para la puesta en marcha del Plan de Desarrollo. La Estampilla Pro desarrollo se aplica una tarifa de descuento de 1% o 3,5% conforme al monto de la contratación y para la Estampilla Pro cultura un 1%, adicional para el cálculo de esta estampilla se toma en cuenta los descuentos del 1,5% por concepto de la actividad educativa.

- **OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS - INFRACCIONES DE TRÁNSITO**

Se formula teniendo en cuenta un promedio de multas canceladas y estimando una cartera por vigencias anteriores, conservando los actuales mecanismos de control, como las cámaras de foto detección instaladas en la ciudad, los agentes de tránsito y la gestión de cobro coactivo por parte de la administración.

b. INGRESOS NO TRIBUTARIOS

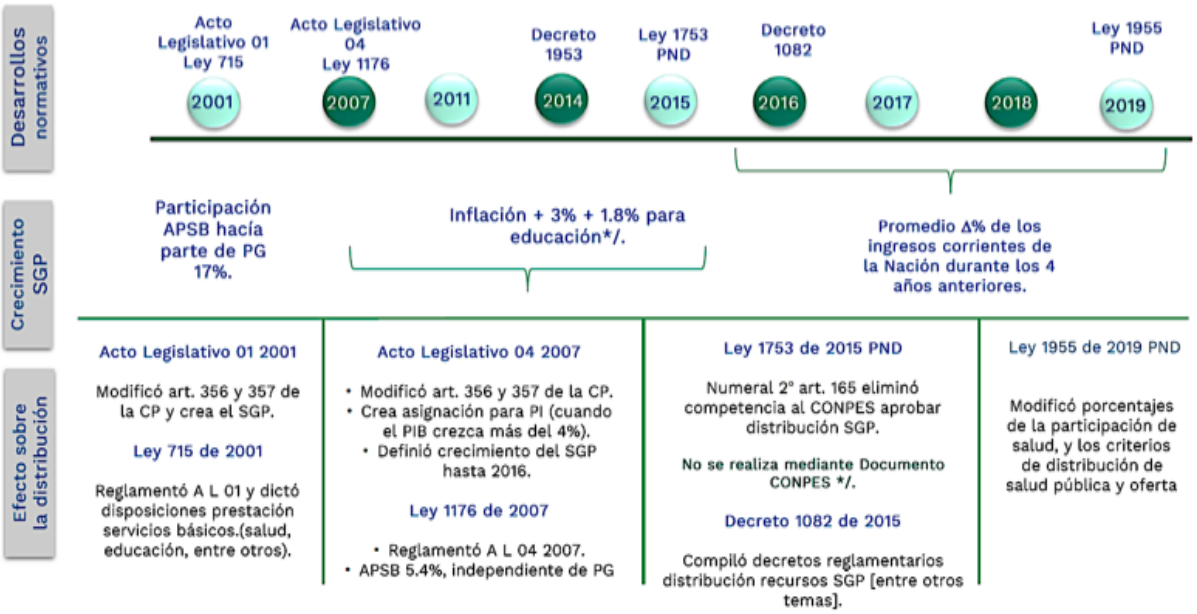
Se resaltan las principales fuentes de ingresos:

- **TRANSFERENCIAS SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**

Para evaluar el nivel de progresividad de la asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones- SGP, es importante tener en cuenta el desarrollo normativo que rigen estos recursos y que determinan que para su cálculo se debe

tener en cuenta lo dispuesto por el Acto Legislativo 04 de 2007 y en las Leyes 715 de 2001, 1176 de 2007, 1438 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015, como se describe en el siguiente esquema.

FIGURA 2.21. DESARROLLO NORMATIVO RECURSOS SGP



Fuente: presentación de agosto 2019, GFT – DIFP del Departamento Nacional de Planeación Nacional.

La proyección de recursos del Sistema General de Participaciones se estiman en $1.014.537 millones para la vigencia fiscal 2020, aunque el artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007 determina que el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución, la programación presupuestal de 2020 para Santiago de Cali lleva implícita una tasa de crecimiento estimado de 4.8% con respecto a lo asignado para el año 2019, se analiza la estadística de las ejecuciones y los cálculos para del SGP por cada sector: Educación, Salud, Agua Potable, alimentación Escolar y Propósito General.

- **FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD**

Particularmente el aseguramiento a través de los regímenes subsidiado se financia y cofinancia con varias fuentes del sector salud.

Para lograr la estimación de los recursos que integran el Régimen Subsidiado como: i). S.G.P Salud–Subsidio Demanda Continuidad, ii) Coljuegos, iii) Transferencia del Departamento y iv) FOSYGA/ADRES, Retiros FONPET, es necesario tomar como base los lineamientos de cálculo que presenta la siguiente Matriz, expedida por el Ministerio de la Protección social. Esta Matriz determina que la ejecución de los

recursos del Régimen subsidiado debe realizarse con base en la Liquidación Mensual de los Afiliados, por eso parte de la población afiliada identificada en la Base Única de Afiliados (BDUA) del Régimen Subsidiado en Salud, multiplicada por la UPC (Unidad de Pago por Capitación), dando como resultado inicialmente un Costo Estimado de la población beneficiaria afiliada al régimen subsidiado en Salud.

El Ministerio de la Protección Social en la Matriz de continuidad de aseguramiento que publica en varias ocasiones al año, registra la población registrada en la BDUA para Santiago de Cali y el valor de UPC y total de costo estimado de los afiliados.

- **PROYECTOS DE CONVENIOS DE USO DE RECURSOS – CUR:**

En desarrollo de los compromisos estipulados en el CONPES No. 3750 de 2013 y su modificación CONPES No. 3858 de 2016 y acorde con el plan financiero viabilizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la realización de los proyectos que a continuación se relacionan, se financiarán con recursos de la Nación provienen de la amortización de capital a la deuda que realizaría EMCALI a la nación durante el periodo 2016-2025 y su ejecución física y presupuestal estará dada por los convenios de usos de recursos suscritos y autorizaciones de vigencia futuras.

Las inversiones contempladas con cargo a los recursos de la nación, se destinarán al plan de inversiones en infraestructura que ejecutará EMCALI en siete (7) programas distribuidos en acueducto y alcantarillado, con los cuales se puedan desarrollar las inversiones requeridas para garantizar la sostenibilidad del servicio de acueducto y alcantarillado en la ciudad, así:

Servicio de acueducto
1. Programa de Agua no Contabilizada
2. Programa de Optimización de Redes
3. Programa de Expansión del Sistema de Acueducto
4. Programa de inversión en Estudios y Diseños

Servicio de Alcantarillado
5. Programa de Modernización Tecnológica PTAR Cañaveralejo
6. Programa CARCALL (Control de Aguas Resid. en Canales de Aguas Lluvias)
7. Programa de optimización y expansión de Redes.

- **CONTRIBUCIÓN POR VALORIZACIÓN**

Para la programación de estos ingresos, se toma como referencia el flujo de caja esperado según las modalidades de pago seleccionadas por los contribuyentes y el proceso de cobro para la cartera. Se tiene en cuenta que la Contribución de

Valorización está en la fase de recuperación de cuotas vencidas, por haber finalizado todos los plazos por cuotas. Se toma como referencia $380.482 millones de cartera a 31 de agosto de 2019, correspondientes a 79.941 predios.

Se toman en cuenta rentas que pierden su vigencia en el tiempo como lo es Amoblamiento Urbano EUCOL, la finalización del Convenio con la Universidad del Valle de Arrendamiento del estadio.

- **TASAS MULTAS Y CONTRIBUCIONES**

Corresponde a las remuneraciones pecuniarias que recibe Santiago de Cali por la prestación de un servicio que grava al usuario dentro de un criterio de equilibrio y equivalencia. En esta categoría se incluyen los ingresos originados en la contraprestación de servicios específicos (Técnicos, Administrativos, Culturales, Médicos, Hospitalarios y Públicos). Sus tarifas se encuentran debidamente reguladas por la Administración Municipal.

PROYECCIÓN DE GASTOS EN EL MEDIANO PLAZO.

a. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Se proyectan dentro de la normatividad de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal como son: Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 del año 1997, Ley 819 del año 2003, las directrices y límites del Gasto de Ley 617 del año 2000 y decretos reglamentarios, así como los lineamientos de Disciplina Fiscal, endeudamiento Público Territorial Ley 358 del año 1997 entre otras normativas presupuestales.

La programación de gastos de funcionamiento tanto para el presupuesto de la vigencia fiscal 2020 y el Plan Financiero 2020-2030,se ha formulado dentro de los lineamientos de la Política de Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público, establecida en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, así mismo la programación de gastos de funcionamiento se realizó siguiendo los criterios del gasto establecidos en la Ley 617 del año 2000, permitiendo programar recursos para atender el servicio de la deuda pública vigente y determinando la capacidad de inversión para la financiación del Plan de Desarrollo 2020-2023 y siguientes.

El gasto de Funcionamiento se proyecta conforme a la restricción de aumento en el gasto público. Cabe resaltar que la capacidad del gasto está directamente relacionada con la disponibilidad de ingresos, sin que altere la capacidad de orientar recursos a inversión, por lo que para el caso de gastos generales se mantiene un criterio conservador, claro está asumiendo los compromisos que son prioritarios para garantizar el buen funcionamiento de la Administración.

Para proyectar los recursos de cada uno de los gastos, se parte de un diagnóstico que permita determinar la asignación de recursos. Dentro del análisis de gastos se resalta, los gastos de nómina actual financiada con recursos propios, la cual se

programa bajo el criterio de: número de empleados activos más número de vacantes, por el porcentaje de crecimiento aplicado para el 2020 y el cubrimiento de todas las vacantes una vez surtida la convocatoria 437 de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Se tiene en consideración que no todos los gastos son susceptibles de aplicar variaciones alineadas con el IPC, sino que tienen aumentos superiores como lo es el caso de la nómina de los trabajadores oficiales y el impacto de la Convención Colectiva de Trabajadores en los servicios personales. Así mismo en la medida en que se incrementa la infraestructura física en programas de inversión requieren gastos de funcionamiento para su mantenimiento y/o operación como lo es el caso de los seguros, los servicios públicos, el mantenimiento de bienes inmuebles, el combustible, etc.

Bajo la nueva estructura implementada en la reforma administrativa establecida en el decreto 516 de 2007 y la creación del Departamento Administrativo de Contratación Pública se vienen adelantando estrategias para hacer unas compras más eficientes y facilitar a la entidad: identificar, registrar, programar y divulgar las necesidades de bienes, obras y servicios, diseñando estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación, logrando economías de escala y mayor cobertura de las compras realizadas para atender las necesidades de los organismos de la Administración central.

Cabe resaltar que al cierre de 2018 bajo la estructura del Programa de Saneamiento Fiscal y financiero había gastos que se permitía categorizar por fuera del indicador. A partir de la vigencia 2019, estos gastos hacen parte del total de gastos que aplican al indicador, (tal es el caso de sentencias y conciliaciones, y gastos y comisiones bancarios entre otros), lo que en el mediano plazo hacen que aumenten unos puntos porcentuales, claro está muy por debajo del límite de Ley 617 del año 2000 del 50%

Para efectos de continuar reduciendo los factores de riesgo en el mediano plazo, este plan financiero implica hacer provisiones en el gasto par apensiones y sentencias. En la medida en que la estructura financiera cambia dentro del cumplimiento del programa de saneamiento, la capacidad y disciplina fiscal alcanzada permite continuar con el aprovisionamiento de pasivos pensionales para cumplir las obligaciones de la Ley 549 de 1999 y tener cada vez mayor capacidad para atender las contingencias, especialmente las sentencias.

b. SERVICIO DE LA DEUDA

El pago del Servicio de la deuda se determina con base en la programación de pagos establecida por el Subproceso de Crédito Público. A partir del 1 de julio de 2020 y hasta el 01 de julio de 2023, los intereses se pagarán semestralmente por su equivalente semestre vencido. La información ampliada con el servicio de la deuda, las tasas proyectadas y demás se encuentran en el capítulo de III Deuda Pública en la Administración central.

c. PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES

Como parte sustancial del Marco Fiscal de Mediano Plazo, la formulación del Plan Financiero para el 2020 al 2030, se programa con un análisis integral, dentro de una coherencia entre los aspectos macroeconómicos, la determinación confiable de las posibilidades de gestión de recursos conforme a la dinámica de crecimiento de las rentas, los cambios y actualizaciones en la normatividad y un ajuste dentro de la disciplina fiscal, para ceñirse a las prioridades de la Administración suscitando el buen desempeño de las finanzas públicas dentro del cumplimiento de obligaciones en gastos, atención al servicio de la deuda, provisión oportuna del pasivo pensional y atención de sentencias. Lo anterior se realiza dentro de una mejora sustancial en los indicadores de Eficiencia Fiscal y demás indicadores que fortalecen las finanzas públicas, gestión que se traslada y se hace visible en una atención cada vez más eficiente y efectiva de las necesidades de la comunidad que conlleve al mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida y una mayor dinámica de crecimiento de la ciudad.

El gasto se programa dentro de una consolidación de la gestión fiscal eficiente y con capacidad de generación de posibilidades de financiación más concreta, el Plan Financiero delimitó una programación coherente entre ingresos y gastos que permitió hacer efectivas las metas de ejecución y viabilizar los objetivos planteados por las próximas Administraciones para su planeación estratégica. La gestión adicional de recursos debe enfocarse en la consecución de las metas de los Planes de Desarrollo y garantizar los recursos para aspectos relevantes como el pago del servicio de la deuda, la Financiación del Sistema de Transporte Masivo, el cumplimiento de los Acuerdos y convenios vigentes, entre otros.

TABLA 2.3. PLAN FINANCIERO 2020-2030

ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICIPAL

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
INGRESOS CORRIENTES	3.391.224	3.394.245	3.541.912	3.679.769	3.886.891	4.042.252	4.218.237	4.380.570	4.567.447	4.834.444	5.049.106
Tributarios	1.571.929	1.632.848	1.698.396	1.764.973	1.883.992	1.964.771	2.044.014	2.123.968	2.209.852	2.368.121	2.470.916
No Tributarios	1.819.295	1.761.397	1.843.516	1.914.796	2.002.899	2.077.482	2.174.223	2.256.602	2.357.595	2.466.323	2.578.190
INGRESOS DE CAPITAL	132.250	27.299	28.371	28.945	29.531	30.128	30.738	31.360	31.995	32.640	33.304
Recursos de Capital	132.250	27.299	28.371	28.945	29.531	30.128	30.738	31.360	31.995	32.640	33.304
TOTAL INGRESOS	**3.523.474**	**3.421.543**	**3.570.283**	**3.708.714**	**3.916.422**	**4.072.380**	**4.248.975**	**4.411.930**	**4.599.442**	**4.867.083**	**5.082.410**
Inversión	2.687.261	2.486.072	2.615.770	2.729.944	2.996.830	3.101.240	3.232.217	3.340.693	3.470.537	3.695.457	3.892.259
Funcionamiento	723.534	747.490	781.501	820.728	919.591	971.140	1.016.758	1.071.237	1.128.905	1.171.627	1.190.151
Deuda	112.679	187.982	173.012	158.042	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL GASTOS	**3.523.474**	**3.421.543**	**3.570.283**	**3.708.714**	**3.916.422**	**4.072.380**	**4.248.975**	**4.411.930**	**4.599.442**	**4.867.083**	**5.082.410**

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.
Cálculos propios – DAHM, 2019.

2.5. RECOMENDACIONES MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO.

El Departamento Administrativo de Hacienda Municipal tiene como misión la administración financiera la Entidad Territorial; generar los recursos necesarios para el cumplimiento de los planes y metas de desarrollo y programa de gobierno; realizar el aforo, la liquidación, determinación, facturación, y control de los gravámenes y recursos que constituyen las rentas Municipales; deberá recaudar y consolidar el recaudo de todos los gravámenes, tributos, contribuciones, tasas, tarifas, derechos, multas y en general todos los ingresos cuyo beneficiario y titular sea Santiago de Cali; gestionar el crédito público, su ejecución, control y destino final; elaborar, consolidar, administrar, establecer directrices y ejercer seguimiento, control y evaluación económica del presupuesto general de Santiago de Cali; elaborar los estados financieros consolidados de la Administración ; mantener el catastro jurídico, fiscal y administrativo que permita el manejo de los procesos de formación, actualización y conservación tendiente a lograr la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles y, a través de la Tesorería General Municipal, establecer el programa anual mensualizado de caja, ejecutar la captación oportuna de las rentas e ingresos y cancelar oportunamente las obligaciones legalmente contraídas por la entidad territorial. (Decreto 355/99, Art.3°)

La culminación del Programa de saneamiento Fiscal y Financiero delimita un cambio en la estructura financiera de la entidad territorial dado que la rigurosidad con la que se cumplió dicho programa trajo entre otras bondades la mejora en los indicadores de endeudamiento, el aumento de la capacidad de inversión, así mismo trae consigo la responsabilidad de mantener la dinámica fiscal de programación integral de ingresos y gastos priorizando siempre los recursos asignados a inversión para la financiación de los Planes de Desarrollo.

SOSTENIBILIDAD FISCAL

La Entidad Territorial tiene como objetivo seguir la senda de mejoramiento continuo en el posicionamiento fiscal de la ciudad en referencia al desempeño financiero territorial. Para este objetivo, la administración central plantea en primer orden continuar con las buenas prácticas y lineamientos fiscales demarcados en el programa de saneamiento fiscal y financiero, culminado con éxito en el año 2018, en el cual la entidad territorial logro sanear las finanzas públicas municipales, continuar con la priorización de gastos, seguir apalancando la provisión para el pasivo pensional, la atención oportuna a contingencias y aumentar la capacidad de financiación del Plan Operativo Anual de Inversiones.

Siguiendo la recomendación del Fondo Monetario Internacional en su informe de Julio para América Latina donde recomienda que la región debe desenvolverse dentro de Políticas económicas con un enfoque equilibrado: “La consolidación fiscal sigue siendo una prioridad en muchos países de la región en vista de los altos niveles de endeudamiento público, esto probablemente moderará el crecimiento, pero el efecto contractivo puede mitigarse protegiendo la inversión pública y los gastos sociales bien focalizados, y elevando la recaudación de ingresos y

recortando el gasto no prioritario. Dado el menor crecimiento mundial y el sesgo acomodaticio de los bancos centrales de las principales economías avanzadas, la política monetaria puede seguir apoyando el crecimiento en la región, sobre todo si se considera que en la mayoría de los países las expectativas inflacionarias están bien ancladas, las brechas del producto son negativas y las presiones inflacionarias son moderadas. Sin embargo, se debe seguir vigilando el apalancamiento de las empresas y los hogares a fin de salvaguardar la estabilidad financiera. Aparte de las políticas de apoyo a la recuperación cíclica, las reformas estructurales siguen siendo imperativas y es necesario acelerarlas para estimular el crecimiento potencial. Estas reformas deben incluir una mayor apertura de las economías al comercio y a la inversión extranjera directa, flexibilizar las regulaciones en los mercados de productos y de mano de obra, fomentar la competencia y mejorar la calidad del capital humano y físico".[59]

Como se mencionó en el Capítulo I Análisis de la economía mundial y local, antes, durante y después de cada crisis financiera se presentan procesos inflacionarios. Por ello el comportamiento de la inflación en las diferentes economías tiene unas características muy particulares que deben ser adecuadamente estudiadas para entender el contexto inflacionario de cada país. Por lo tanto el Plan Financiero está programado dentro de un escenario conservador dentro de una política fiscal estable que debe tener en consideración la mayor demanda de recursos para atender la población migrante, sin desconocer que la ciudad tiene unas dinámicas propias de población vulnerable, las cuales ha venido fortaleciendo en sus niveles de atención y que requieren su continuidad en el corto y mediano plazo, como es el caso Estrategias de Territorios de Inclusión Social, Financiación de Políticas Públicas, Fortalecimiento de la Infraestructura y la Calidad Educativa, que implica cambios en los modelos pedagógicos conllevando a que la educación sea un eslabón determinante donde las inversiones que fortalecen el capital humano posibilitan externalidades que se transfieren al proceso de transformación incrementando la tasa de retorno social y mejorando los estándares en la productividad que redundan en un fortalecimiento de la capacidad económica. Todas estas son apuestas contundentes para mejorar los indicadores sociales y lograr mayor tasa de retorno en la inversión social.

Si bien la Administración ha venido haciendo un esfuerzo por aumentar sus ingresos se requiere una apuesta desde lo público con actores interdisciplinarios que evalúen las posibilidades de atención a dicha población dentro de las capacidades actuales según el potencial de inversión con el que se cuenta, pero buscando además fuentes alternas de financiación, como estrategias de cooperación internacional:

[59] Informe Fondo Monetario Internacional Julio de 2019 En *Colombia se* proyecta que la recuperación continúe en 2019 a pesar del adverso ambiente externo. La política monetaria acomodaticia, el gasto efectuado por los gobiernos subnacionales en un año de elecciones, la migración desde Venezuela, la ejecución de los proyectos de infraestructura 4G y el efecto positivo de las recientes reformas tributarias impulsarán la demanda interna y elevarán el crecimiento a alrededor de 3,5% en 2019-20. La inflación debería permanecer cerca de la meta a pesar de los shocks transitorios en la oferta. Se espera que el gobierno alcance su recientemente anunciada meta de déficit fiscal para 2019. No obstante, la reducción de los impuestos corporativos a partir de 2020, si bien estimulará la inversión y el crecimiento, puede reducir los ingresos fiscales.

convenios, alianzas público privadas, entre otras, con el objeto de dar cada vez una mayor cobertura a las demandas a nivel social.

En consecuencia, con lo anteriormente mencionado, la Administración Central ha impulsado en los últimos años y de manera permanente la generación de ingresos propios, tanto de las rentas más significativas, así como nuevas fuentes de financiación, que permiten apalancar el gasto de inversión del ente territorial y atender aspectos estratégicos como lo es el Plan de Acción para la estabilización y sostenibilidad del SITM- MIO, así como la posibilidad de acudir a recursos de crédito como fuente de financiación, la consecución de convenios, cofinanciación y alianzas como acciones para el cumplimiento de las metas.

Adicionalmente a la consecución de nuevas fuentes de financiación, el fortalecimiento de los ingresos propios, se debe seguir apalancado por diversas estrategias entre las cuales se encuentran la actualización del Estatuto Tributario y la modernización tecnológica en aras de fortalecer los sistemas de información para la determinación y cobro de las principales rentas tributarias del Municipio, así mismo brindando una atención al ciudadano eficiente, eficaz, efectiva y oportuna.

La administración eficaz de los recursos en caja a través de la colocación de los recursos, es realizada bajo criterios de transparencia, solidez, seguridad y condiciones de mercado en los diferentes establecimientos bancarios. Esta diversificación permite a la entidad territorial contar con tasas competitivas en el mercado financiero, optimizando los excedentes de liquidez estacionarios, obteniendo mayores rendimientos financieros.

FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA DE LO PÚBLICO PARA MITIGAR EL IMPACTO DE LAS SENTENCIAS Y EL IMPACTO FISCAL.

Con el objeto de reducir el impacto fiscal de las demandas es importante continuar con las acciones encaminadas a fortalecer la efectiva defensa judicial de la Entidad Territorial y la prevención del daño antijurídico, impartiendo directrices y lineamientos que tengan por objeto prevenir el daño antijurídico con fundamento en las políticas y decisiones del Comité de Conciliación y Defensa Judicial.

La Dirección Jurídica de la Alcaldía, por medio de la Subdirección de Defensa Judicial orienta la defensa judicial y propone la implementación de políticas de prevención del daño antijurídico, en coordinación con el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, haciendo seguimiento y llevando el control de los procesos judiciales y extrajudiciales en los que sea parte la Entidad Teritorial y coordinar en este aspecto a las entidades descentralizadas por servicios.

PROVISION PARA ATENDER EL PASIVO PENSIONAL LEY 549 DE 1999

Con el fin de programar una atención del pasivo pensional se programan el pago de las mesadas pensionales, las cuales se calculan con base en la proyección del costo de la planta de jubilados y pensionados, la amortización de pasivos laborales, las cuotas partes pensionales y la financiación de los bonos pensionales, así como los recursos provenientes de los rendimientos del pasivo pensional y el patrimonio autónomo, como parte de la provisión de recursos conforme al saldo del cálculo actuarial, mediante el cual se toma como referencia el valor presente de los mismos a la fecha de corte del estudio, proyectando sus datos de acuerdo a las historias laborales, incluyendo todas las acreencias exigibles que por este concepto tiene la Entidad Territorial por personal activo, retirado y jubilado (pensiones compartidas).

APUNTAR HACIA LA CALIFICACIÓN DE RIESGO INTERNACIONAL

La Ley 819 de 2003 en su Artículo 16 establece lo siguiente: “Artículo 16°. Calificación de las entidades territoriales como sujetos de crédito. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, y de las disposiciones contenidas en las normas de endeudamiento territorial, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categoría especial 1 y 2 será requisito la presentación de una evaluación elaborada por una entidad calificadora de riesgos, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia en la que se acredita la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.”

Santiago de Cali se ha destacado por la buena administración de sus finanzas lo que le ha valido una buena calificación de las entidades calificadoras locales.

Debido a una mayor necesidad de aceptación en el mercado internacional, la entidad desea acceder al mercado internacional, el cual cuenta con beneficios superiores con respecto a la banca y al mercado local. A continuación, se despliegan en forma enunciativa algunos de los beneficios que puede obtener la Administración Municipal con esta calificación.

- ✓ Acudir al mercado financiero internacional el cual tiene mayor liquidez
- ✓ Menor costo financiero, mediante tasas de interés más bajas.
- ✓ Consolidación comercial en el mercado internacional.
- ✓ Incrementar la credibilidad entre la comunidad inversionista.
- ✓ Impulsar el desarrollo del mercado de capitales local.
- ✓ El mercado financiero internacional ofrece mayor libertad y flexibilidad frente al sistema financiero local.
- ✓ Reduce la dependencia del mercado local.

Para obtener todos estos beneficios y acceder a este mercado, Santiago de Cali deberá contar con una calificación internacional de máxima categoría, la cual deberá analizar la capacidad que tiene el ente territorial para atender de manera general sus pasivos financieros (riesgo crediticio). Es importante tener en cuenta que ciertas

políticas que promueven el crecimiento, como la mayor apertura a los flujos financieros internacionales, pueden tener efectos negativos al incrementar la vulnerabilidad de las economías locales a las crisis financieras internacionales, sin embargo Sánchez & Gori (2016) encontraron en una muestra de 100 economías desarrolladas y emergentes (entre 1970 y 2010) que los efectos pro crecimiento de una mayor apertura de las cuentas de capital pesaban más que los efectos negativos de una alta propensión a las crisis financieras. De esta manera es recomendable acudir al mercado financiero internacional teniendo en cuenta la redefinición del rol del Estado en economías descentralizadas propuesta por Stiglitz (1998), en este sentido, para crecer es importante que el estado controle el crecimiento adecuado de los salarios, reduzca activamente las tasas de analfabetismo y reduzca la brecha de pobreza real, con lo anterior, y en el contexto de bajas tasas de inflación y bajo déficit presupuestal, es viable en estos momentos endeudarse para contribuir a desarrollar el proyecto “Visión Cali 2036”.

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE CALI DISTRITO ESPECIAL DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS A PARTIR DEL 2028

Con ocasión de la promulgación de la Ley 1933 de 2018 "Por medio de cual se categoriza a Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios", se modificó la entidad territorial de Santiago de Cali de Municipio a Distrito Especial. Motivo por el cual la Administración Central ha emprendido la labor de estructurar un régimen de transición (años 2020-2028), para la implementación del funcionamiento de la distritalidad, por medio de un plan de acción que demarca una programación de inversiones para cumplir con todos los requerimientos de un Distrito Especial a partir del año 2028, garantizando la estabilidad financiera de la Entidad Territorial, lo cual permite garantizar las condiciones financieras e institucionales de la entidad territorial, para adelantar las acciones necesarias que conduzcan a unos avances en la transformación de procesos, estructura, planta de personal y equipamiento físico y tecnológico para la implementación de la distritalidad de Santiago de Cali en la vigencia 2028, en el marco de una disciplina fiscal.

La distritalización es un proceso de desarrollo y fortalecimiento de capacidades, el cual se debe basar en una estrategia para robustecer las competencias de la entidad territorial y del personal que trabaja en ella para producir soluciones. El mandato principal de convertir a Santiago de Cali en distrito implica un cambio organizacional mediante la desconcentración y descentralización de su estructura a lo largo y ancho de su jurisdicción. Pero no solo basta con la distribución de funciones entre el nivel central de la administración y las localidades, sino también se hace necesario diseñar e implementar un proceso ordenado y sistemático de fortalecimiento institucional siendo consistentes con la recomendación del Informe de Viabilidad Fiscal de la Dirección de Apoyo Fiscal del ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia, es necesario que los Planes de Desarrollo de la Administración durante los próximos dos periodos de gobierno, sean formulados teniendo en cuenta la actualización, que necesariamente se debe realizar al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que tiene vigencia hasta diciembre del año 2027, de manera que permita integrar adecuadamente el plan de inversiones en armonía con la nueva estructura que se requiere para la implementación de las normas bajo las cuales opera la distritalidad.

Para la articulación de estos planes (POT, Planes de Desarrollo y Plan Financiero) es pertinente establecer un proceso de transición puesto que el objetivo es alcanzar progresivamente las condiciones requeridas para la implementación del Distrito Especial, desde la infraestructura hasta el modelo de gestión establecida en la Política de Gestión Presupuestal y Austeridad del Gasto Público, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

La propuesta de transición del presente documento se complementa con el Concepto "Documento de soporte de delimitación de las localidades Cali Distrito Especial" Radicado No. 20194240422661 emitido por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional en lo referente al componente fiscal: "A pesar de los buenos indicadores, es importante tener en cuenta que convertir en Distrito a la Ciudad de Santiago de Cali tiene efectos sobre los gastos de funcionamiento del municipio, los cuales deben acotarse a las capacidades financieras de la entidad. La propuesta de la ciudad, de planear que esta transición se realice en el largo plazo con proyección al 2028, basado en un modelo de proyección fiscal y financiera enmarcado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP con el fin de garantizar un equilibrio en sus finanzas públicas, resulta una propuesta adecuada." Así mismo, se resalta el Informe de Viabilidad Fiscal para la vigencia 2018, expedido por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Capítulo 5 — Fortalezas y Vulnerabilidades Fiscales en el cual analiza la estructura financiera de la Entidad Territorial frente al proyecto Cali Distrito Especial, las necesidades de preservar sostenibilidad fiscal como proceso rector y las simulaciones realizadas:

"De acuerdo con las simulaciones realizadas por el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, se requiere de un proceso de preparación de mediano plazo (hasta el año 2028) para que los efectos presupuestales de la Conversión en Distrito Especial no resulten regresivos desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal y del cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. Desde esta perspectiva, los próximos años serán vitales para reducir las inflexibilidades derivadas de las vigencias futuras y de los pagos del servicio de la deuda, para fortalecer las Secretarías de Hacienda y Planeación, y para realizar las inversiones requeridas en materia de infraestructura (las cuales se incorporarán en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo).

Así, a juicio de la entidad, se garantizarían las condiciones financieras e institucionales para iniciar en 2028 la puesta en marcha integral del Distrito Especial. La Dirección General de Apoyo Fiscal ve como conveniente la implementación de

un plan de transición que permita adecuar lis acciones requeridas para que el nivel de avances de las transformaciones en cuanto a procesos, estructura, planta de personal y equipamiento físico y tecnológico inherentes a la distritalización, se den en un marco de disciplina fiscal.”.

Tal como se describe en el capítulo IV Acciones para el cumplimiento de las metas, el proceso de transición está enmarcado en un plan de acción con una programación de gastos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2030, para garantizar la óptima implementación de Santiago de Cali como Distrito Especial a partir del 2028 según la capacidad financiera que permita asumir los nuevos compromisos y obligaciones derivados.

CAPÍTULO III

DEUDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

El presente capítulo describe los antecedentes de la deuda pública, las condiciones financieras, realiza el análisis de los indicadores de sostenibilidad y solvencia de la Ley 358 del año 1997, presenta la meta del superávit primario y el indicador de sostenibilidad conforme a la Ley 819 del año 2003 y finalmente muestra las operaciones de deuda pública en el año 2019.

La deuda pública acumulada a finales de los años noventa desbordó su capacidad de pago, para lo cual Santiago de Cali suscribió en el año 2001 un programa de saneamiento fiscal y financiero con los acreedores, en el cual estructuró las condiciones para el pago de estas obligaciones, a favor de entidades financieras domésticas, con garantías del Gobierno Nacional. Los Acuerdos de reestructuración y el contrato de Empréstito destinado a la Reforma Administrativa, fueron modificados en la vigencia 2010, los cuales se tradujeron en cambios fuertes en el manejo de las finanzas públicas de la ciudad.

La Ley 617 del año 2000 y el programa de saneamiento fiscal y financiero conllevaron a favorecer la estructura y el comportamiento de las finanzas, como también incentivaron la generación de estrategias enfocadas al fortalecimiento de los ingresos propios, al mayor control de gastos y al cumplimiento de las obligaciones financieras.

La exitosa culminación del programa de saneamiento fiscal y financiero, promovió la autonomía fiscal del Ente Territorial, lo que le permitió reorientar rentas a la financiación de la inversión, como también afectó positivamente los esfuerzos direccionados a mantener buenas prácticas adquiridas en el desarrollo del programa y contribuyó con la estabilidad financiera de Santiago de Cali.

La variable determinante de la sostenibilidad fiscal de Santiago de Cali en el mediano plazo es la capacidad de pago de la deuda. Es importante mencionar que, con base en los indicadores de la Ley 358 del año 1997 y Ley 819 del año 2003, la Administración Central adquirió nuevas obligaciones financieras para realizar obras contempladas en el plan de desarrollo 2016 – 2019 “Cali Progresa Contigo”.

3.1. ANTECEDENTES DE LA DEUDA PÚBLICA ACTUAL

3.1.1 Contexto de la calidad e infraestructura educativa

El último Informe Global de Desarrollo Humano del año 2014[60], publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, destaca la reducción de la desigualdad en la mayoría de regiones del mundo. No obstante, el avance es explicado principalmente por logros en salud, mientras las disparidades en los ingresos han aumentado y la desigualdad en educación se ha mantenido prácticamente constante.

Aún cuando el Estado colombiano ha avanzado considerablemente en cobertura educativa durante la última década, una revisión detenida del sistema educativo en el nivel regional corrobora que un rasgo evidente del mismo es la profunda desigualdad. Entretanto, en materia de calidad educativa el balance se torna aún más preocupante como se evidenció con los resultados obtenidos por los estudiantes colombianos en la prueba PISA del año 2012, desarrolladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Desde la perspectiva de los resultados de los colegios públicos y privados, es posible afirmar que el sistema educativo colombiano separa a las personas por razones de clase y brinda una educación desigual. Así, mientras que el 93% de los estudiantes de estrato 1 asisten a colegios públicos y obtienen en promedio un puntaje de 43,14 en las pruebas Saber, el 98% de los estudiantes de estrato 6 asisten a colegios privados y obtienen un puntaje de 60,45. Esto demuestra claramente que en Colombia la educación no contribuye a reducir la desigualdad social, sino de lo contrario la reafirma.

En consonancia con lo anterior, el Gobierno Nacional ha establecido la educación como uno de sus tres pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, el cual tiene por objetivo la inclusión social y productiva, a través del emprendimiento y la legalidad. Específicamente en materia educativa se ha trazado el objetivo de lograr que el país sea el mejor educado de América Latina para el año 2025, con lo cual es claro que el logro de los tres pilares se interrelaciona y la educación es uno de las mejores formas para cerrar las brechas sociales y promover una cultura de paz.

La Entidad Territorial[61] en términos de infraestructura educativa, cuenta con 91 Instituciones Educativas (IE) con 342 sedes que atienden un total de 172.491 estudiantes, 8.355 en la zona rural y 164.136 en la zona urbana. La SEM (Secretaría de Educación Municipal) calcula que en estas instituciones hay un déficit de inversión en adecuación y mantenimiento de más de 2.2 billones de pesos en aspectos críticos como muros de contención, cubiertas, baterías sanitarías, sistemas hidrosanitarios y eléctricos, comedores, cerramientos y otros. Las

[60] http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf.
[61] Exposición de motivos del Acuerdo 0407 del año 2016.

instituciones más afectadas por los problemas de adecuación y mantenimiento normalmente se encuentran en los territorios más vulnerables, donde se encuentra la población de los territorios TIOS (Territorios de Inclusión y Oportunidades).

Otro problema de infraestructura de Santiago de Cali es el déficit de cupos en los territorios más vulnerables. En el año 2015, la SEM (Secretaría de Educación) recolectó, clasificó, analizó y caracterizó cada una de las comunas, basado en los datos cuantitativos presentes e históricos de la matrícula, registrados en el aplicativo SIMAT (Sistema Integrado de Matricula). También se consideraron las cifras de proyección de población en edad escolar por comunas para el año 2016 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

En cuanto a la calidad de la educación, el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) indica que en el año 2015, 55 de las instituciones educativas oficiales (60%) estaban por debajo de la media nacional en básica secundaria con un promedio de 5,27. La situación fue aún más grave en básica primaria, con 61 de las instituciones (67%) con un promedio por debajo del nacional de 5,42.

Otra situación preocupante de Santiago de Cali es el limitado despliegue de las distintas habilidades cognitivas, sociales y actitudinales que los estudiantes necesitan para poder avanzar en los distintos aprendizajes que propone la escuela. Al respecto, en el año 2015, el 44 y 41% de los alumnos en el ciclo 3 presentaron puntajes insuficientes en lenguaje y matemática en las pruebas Saber. Los resultados fueron igual de preocupantes en los ciclos 5 y 9 donde los porcentajes insuficientes y mínimos para lenguaje y matemática fueron del 54 y 64% y 59 y 78% respectivamente. Vale aclarar que en 24 IE en territorios que son parte de la Estrategia TIO, se presentó un nivel de insuficiencia en más del 50% de los alumnos.

Dentro de este contexto, y dada las carencias del sector educativo de Santiago de Cali, la Administración Central liderado por el Alcalde Maurice Armitage, ha decidido hacer una apuesta por la Calidad y Pertinencia de la Educación d

e Santiago de Cali; dicha apuesta fue aprobada por Acuerdo del Concejo Municipal No. 0407 del año 2016 por un monto total de hasta $360.000 millones de pesos con recursos del crédito. Así mismo participan otras fuentes de recursos propios y recursos del Ministerio de Educación Nacional.

3.1.2 Contexto Infraestructura Vial

El objetivo general del Plan Integral de Movilidad Urbana[62] en el marco de la Política Púbica de Movilidad Sostenible para Santiago de Cali, es fomentar un modelo de movilidad multimodal e intermodal que, en el marco de criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica, otorgue a los modos de transporte público

[62] Exposición de motivos del Acuerdo 0415 del año 2017.

optimizados y no motorizados (peatón y bicicleta) prioridad sobre el transporte privado, fomente la seguridad vial y garantice la accesibilidad a todos los grupos poblacionales; buscando con ello la mejora de la calidad de vida de los habitantes de Santiago de Cali.

La Administración Central tiene como pilares del plan integral de movilidad mayor participación del modo de transporte público como se consagra en la Ley 1083 del año 2006 que establece la prioridad de los modos de transporte no motorizados y el transporte público sobre los modos de transporte privado. Para alcanzar este objetivo la Administración se ha encaminado a realizar un paquete de obras de infraestructura vial, las cuales fueron aprobadas por Acuerdo del Concejo No. 0415 del año 2017 por un monto total de hasta $194.500 Millones de pesos con recursos del crédito; su objetivo final es garantizar la mayor eficiencia en la movilidad de la comunidad caleña. Las obras se relacionan a continuación:

- Ciclo infraestructura.
- Intercesión a desnivel Calle 70 con Avenida 3N – Sameco.
- Puente sobre el Rio Lili Vía Cali – Jamundí.
- Puente de la Carrera 100 con Calle 25.
- Tramo Vial ampliación vía Cali – Jamundí.
- Puente Avenida Cuidad de Cali sobre el Rio Lili.
- Estudios y diseños Avenida Cuidad de Cali.
- Reparación de Puentes.
- Retorno Autopista Cali Jamundí con vía a Cascajal
- Rehabilitación vía Cascajal.
- Vuelta de Occidente Tramo 1 Ventiaderes – Puente sobre rio Pichindé.
- Vuelta de Occidente Tramo 2 puente sobre el rio Pichindé vía pavimentada la Leonera.
- Programa de Adoquines.

3.1.3. Condiciones financieras para el endeudamiento

La Administración Central realizó los estudios y análisis financieros pertinentes en los cuales demostró que no excede la capacidad de endeudamiento con el cumplimiento de los indicadores de deuda pública para las vigencias 2017-2023 que establecen las Leyes 358 del año 1997 y 819 del año 2003; así mismo el cumplimiento del indicador de Ley 617 del año 2000, de forma tal que la sostenibilidad y liquidez está asegurada, en especial a los programas y proyectos que se encuentran enmarcados en el Plan de Desarrollo 2016-2019 “ Cali Progresa Contigo” los cuales fueron autorizados en los Acuerdos Nos. 0407 de 2016 y 0415 de 2017.

Conforme a la Ley 819 del año 2003; Artículo 16, Santiago de Cali, dentro de las disposiciones contenidas en las normas de endeudamiento territorial, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y

municipios de categoría especial, 1 y 2 fue requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgos, vigilada por la Superintendencia en la que se acreditaba la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.

Para ello, Santiago de Cali ha venido renovando la calificación, hoy con la sociedad calificadora de valores **Value & Risk Rating,** obteniendo para el periodo 2019-2020 la siguiente calificación mediante Acta Número 458 del 2 de agosto del año 2019.

Capacidad de pago de largo plazo	AA+ (Doble A más)
Capacidad de pago de corto plazo	VrR 1+ (Uno más)

La calificación AA+ (Doble A Más) indica que la capacidad de pago de intereses y capital es alta, aunque con un riesgo incremental limitado en comparación con las compañías o emisiones calificadas con la categoría más alta.

La calificación VrR 1+ (Uno Más) indica que la entidad cuenta con la más alta capacidad para el pago de sus obligaciones, en los términos y plazos pactados, dados sus niveles de liquidez.

Conforme al Artículo cuarto de los acuerdos 0407 del año 2016 y 0415 del año 2017, en los contratos de empréstito suscritos con las entidades financieras privadas, se establecieron las siguientes condiciones financieras:

- Tasa de referencia IBR- Indicador Bancario de Referencia, incrementada en los puntos adicionales pactados en los contratos, plazo de cotización a seis (6) meses. Los intereses remuneratorios serán calculados con base en los días calendario transcurridos en cada periodo de pago de intereses sobre años de trescientos sesenta (360) días. La tasa IBR semestre vencido se expresará para el cálculo de los intereses en números enteros y tendrá tres (3) decimales.

- Cuotas semestrales vencidas, iguales y consecutivas, así mismo se otorgó un periodo de gracia a capital de hasta dos (2) años contados a partir de la fecha del primer desembolso.

- Para los diferentes períodos de intereses, se ajustará el interés teniendo en cuenta el saldo de capital y la tasa IBR de cotización a seis meses vigente para el día en que inicie el correspondiente periodo de intereses.

- Los desembolsos quedaron programados realizarse en las vigencias 2017, 2018 y 2019, así mismo el servicio de la deuda está pactado hasta la vigencia 2023.

  Dado que en cada contrato de empréstito se realizarán varios desembolsos parciales en diferentes fechas, la liquidación de los intereses se hará de manera proporcional al tiempo de causación hasta la fecha programada de pago, teniendo en cuenta el período en que se efectúe cada desembolso.

- Las fechas para el pago establecidas en los contratos son las siguientes:

TABLA 3.1. FECHAS PARA PAGO

FECHA INICIAL FI	FECHA FINAL FF	FECHA DE PAGO FP
01/07/2017	30/12/2017	01/01/2018
01/01/2018	30/06/2018	01/07/2018
01/07/2018	30/12/2018	01/01/2019
01/01/2019	30/06/2019	01/07/2019
01/07/2019	30/12/2019	01/01/2020

Fuente: Contratos de Empréstito suscritos.
Subproceso de Crédito Público- DAHM

A partir del primero de julio del año 2020 y hasta el 01 de julio del año 2023, los intereses se pagarán semestralmente por su equivalente semestre vencido.

3.2. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA

Bajo el análisis de sostenibilidad se busca mostrar la capacidad que tiene Santiago de Cali, para cumplir con las obligaciones de deuda teniendo en cuenta las condiciones actuales. De esta manera se garantiza que una Entidad Territorial realice operaciones de deuda para financiar inversiones públicas, únicamente si se pueden pagar las obligaciones asumidas.

3.2.1. Supuestos Macroeconómicos

La evaluación de la Sostenibilidad y solvencia de la deuda pública en el horizonte 2020-2030 ha tenido como punto de referencia los siguientes supuestos macroeconómicos:

- Para el cálculo de los Indicadores de Deuda Pública, la proyección de ingresos y gastos de funcionamiento se toman del escenario financiero proyectado 2020 – 2030[63].

- En el escenario de proyección del servicio de la Deuda Pública se contempló la cobertura de riesgo de tasa de interés interna, según el Artículo tercero de la resolución No.0831 de junio 28 del año 2019 de la Superintendencia Financiera de Colombia. Para efectos de la proyección del pago de intereses a que hace referencia el parágrafo del Artículo 14 de la Ley 819 de 2003, se utiliza una tasa de interés de referencia estresada que se define como:

$$rj = r.t *(1+O,741)$$

[63] Según correos de fechas 9 y 10 de septiembre del año 2019, Subproceso de planeación financiera y presupuestal.

- Para la proyección del servicio de deuda pública, se tomó como tasa de referencia el histórico del IBR promedio (primer semestre) del año 2019, TASA IBR SV = 4.181%[64], a la cual se le aplicó la tasa de cobertura de riesgo calculada y publicada por la superintendencia financiera mediante resolución No. 0831 de junio 28 del año 2019, (0.741) para las vigencias 2020 -2023, incrementada en los puntos adicionales pactados en los diferentes contratos (2.78%), dando como resultado final una tasa compuesta del 10.059%.

  Tasa Proyectada + Tasa de Cobertura + Spread = Tasa Compuesta

3.2.2. Histórico Indicadores de Capacidad de Endeudamiento.

La capacidad de endeudamiento de las Entidades Territoriales se analizará para todo el período de vigencia de sus créditos, a través de dos indicadores consagrados en el Artículo 6º de la Ley 358 del año 1997, que, de superar los límites previstos, obligarán a la Entidad Territorial a seguir los procedimientos establecidos para sanear sus finanzas y adquirir nuevos créditos. Los indicadores establecidos por la Ley para realizar este análisis son: el saldo de la deuda sobre los Ingresos corrientes (sostenibilidad) y los intereses de la deuda sobre ahorro operacional (solvencia).

El indicador de sostenibilidad refleja la capacidad de la Administración Central para generar recursos que respalden la asunción de obligaciones financieras en el mediano plazo. Es un indicador fuerte en la medida en que no incorpora los activos de la entidad como respaldo, sino los ingresos corrientes de que trata la Ley 358 del año 1997.

El indicador de liquidez o solvencia informa sobre la capacidad de Santiago de Cali para responder por sus obligaciones en el corto plazo y reaccionar ante fluctuaciones financieras, al comparar los intereses con el potencial de recursos disponibles (ahorro operacional).

[64] Según correos de fechas 24 y 26 de julio del año 2019; y correo del 1 de agosto suscrito por la subdirectora (E) de Finanzas Públicas.

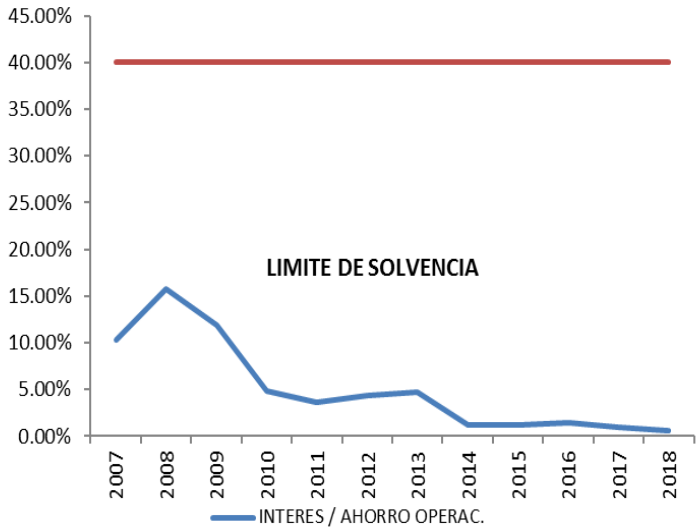
TABLA 3.2. CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO – HISTÓRICO INDICADORES LEY 358/97

Años	Ingreso Corrientes	Gasto Corrientes	Ahorro Operacional	Intereses	Saldo de Deuda	Interés / Ahorro Operacional	Saldo Deuda/ Ingresos Corrientes	Semáforo
2.007	709.712	222.633	487.078	50.377	567.549	10,34%	79,97%	VERDE
2.008	781.373	284.114	497.259	78.648	564.556	15,82%	72,25%	VERDE
2.009	859.446	290.222	569.224	67.897	535.954	11,93%	62,36%	VERDE
2.010	968.014	295.692	672.322	32.180	514.489	4,79%	53,15%	VERDE
2.011	920.268	298.581	621.687	22.638	451.494	3,64%	49,06%	VERDE
2.012	917.779	325.428	592.351	25.627	384.608	4,33%	41,91%	VERDE
2.013	976.166	316.927	659.240	31.000	319.202	4,70%	32,70%	VERDE
2.014	1.176.934	298.288	878.646	10.797	253.781	1,23%	21,56%	VERDE
2.015	1.372.138	396.750	975.388	12.254	191.857	1,26%	13,98%	VERDE
2.016	1.146.965	364.721	782.244	10.940	127.706	1,40%	11,13%	VERDE
2.017	1.231.380	410.962	820.418	7.846	63.842	0,96%	5,18%	VERDE
2.018	1.011.245	423.015	588.229	3.495	110.913	0,59%	10,97%	VERDE

Cifras en Millones de Pesos

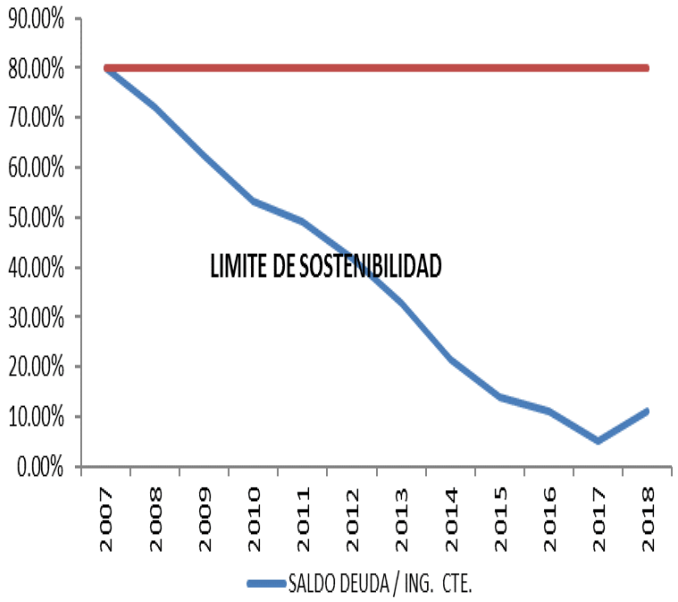
Fuente: Subproceso de Crédito Público- DAHM.

FIGURA 3.1. INDICADOR DE SOLVENCIA 2007-2018



Fuente: Subproceso de Crédito Público- DAHM.

FIGURA 3.2. INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD 2007-2018



Fuente: Subproceso de Crédito Público- DAHM.

El cálculo de los Ingresos Corrientes en este caso corresponde, según lo determinado en la Ley 358 del año 1997, a lo ejecutado (recaudado) en las vigencias 2007 a 2018 por ingresos tributarios, no tributarios, las compensaciones monetarias efectivamente recibidas, los rendimientos financieros y recursos del balance que correspondan a ingresos propios de libre destinación. Se excluyen entre otras rentas de destinación específica, los recursos de cofinanciación, transferencias de la Nación, Departamento y Municipio, el producto de las cuotas de fiscalización percibidos por los órganos de control fiscal, los ingresos percibidos a favor de terceros que, por mandato legal convencional las Entidades Territoriales estén encargadas de administrar, inversiones y rentas titularizadas, el producto de los procesos de titularización, los recursos del sistema general de participaciones de educación, propósito general, salud, agua potable y saneamiento básico, FONPET, el producto de venta de activos fijos, los excedentes financieros de las entidades descentralizadas que se transfieren a la Administración Central y las demás rentas de destinación específica que no soportan la financiación del servicio de la deuda pública. Como se aprecia en la tabla anterior, Santiago de Cali cumple a cabalidad con los indicadores de capacidad de endeudamiento. Adicionalmente en los próximos años, de acuerdo con las proyecciones, continuará abriendo el espacio de inversión o endeudamiento (para inversión) de Santiago de Cali.

TABLA 3.3. HISTÓRICO INDICADOR LEY 819 DEL AÑO 2003

Años	Superávit Primario	Intereses	Superávit Primario / Intereses
2.007	131.439	50.377	260.91%
2.008	289.178	78.648	367.69%
2.009	266.533	67.897	392.55%
2.010	219.574	32.180	682.33%
2.011	172.030	22.638	759.92%
2.012	260.000	25.627	1014.55%
2.013	380.535	31.000	1227.53%
2.014	415.859	10.797	3851.62%
2.015	407.686	12.254	3326.96%
2.016	483.782	10.940	4422.28%
2.017	516.799	7.846	6586.67%
2.018	200.041	3.495	5724.22%

Cifras en Millones de Pesos
Fuente: Subproceso Crédito Publico - DAHM

La tabla 3.3. refleja el comportamiento del superávit primario sobre intereses durante los años 2007 hasta el año 2018, el cual ha presentado un crecimiento pasando de un 260.91% en el año 2007 a un 5724.22% en el año 2018. Este resultado permitió superar el límite establecido por la ley 819 del año 2003 que indica que este porcentaje debe ser mayor o igual al 100%.

3.2.3. Proyección Indicadores de la Deuda Pública

Teniendo en cuenta los supuestos macroeconómicos descritos anteriormente, se realizaron las proyecciones del servicio de la deuda y de los indicadores de deuda pública conforme a las Leyes 358 del año 1997 y 819 del año 2003; de esta manera se obtiene también el estimado del escenario fiscal de mediano plazo.

a. Indicador de Disponibilidad de los Recursos.

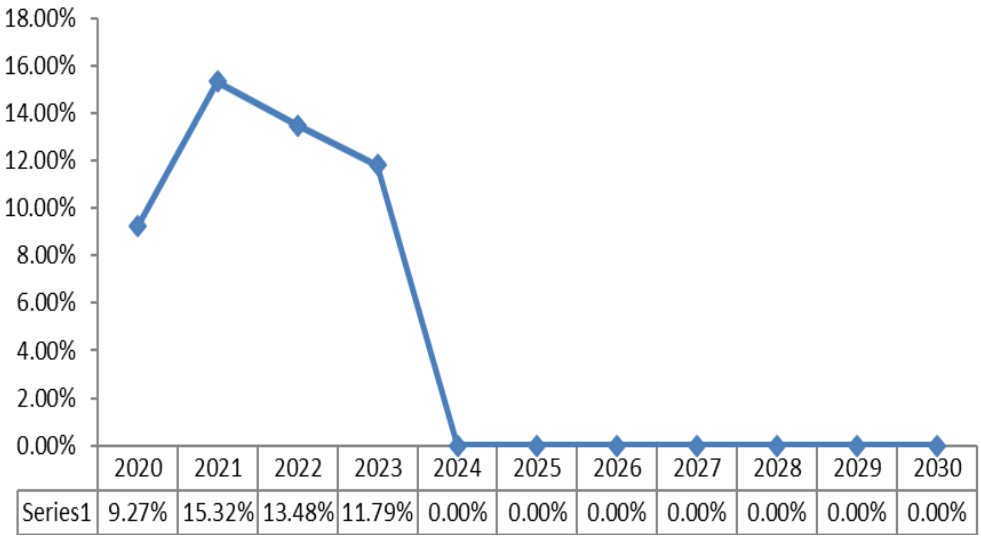
Este indicador mide la relación del servicio de la deuda frente a los ingresos corrientes calculados por Ley 358 de 1997, de manera que ilustra la capacidad de la Entidad Territorial para destinar recursos a la provisión de bienes y servicios públicos, después de cumplir con sus obligaciones financieras.

TABLA 3.4. PARTICIPACIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA FRENTE A LOS INGRESOS CORRIENTES DE LEY 358 DEL AÑO 1997

Detalle	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Servicio Deuda	112.679	187.982	173.012	158.042	0	0	0	0	0	0	0
Ing. Corrientes	1.216.125	1.227.310	1.283.173	1.341.512	1.441.283	1.503.476	1.564.000	1.631.052	1.701.605	1.836.635	1.899.279
% Part.	**9,27%**	**15,32%**	**13,48%**	**11,78%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**

Cifras en Millones de Pesos.
Fuente: Subproceso Crédito Publico - DAHM

FIGURA 3.3. PROY. PARTICIPACION SERVICIO DEUDA EN LOS INGGRESOS CORRIENTES



Fuente: Subproceso Crédito Publico - DAHM

Como se observa en la Tabla 3.4, se presenta una participación del servicio de la deuda pública frente a los ingresos corrientes de la Ley 358 del año 1997 entre el 9,27% y el 15,32% de los años 2020 a 2023. Lo anterior señala que con la senda de ingresos proyectados (ingresos propios de libre destinación), Santiago de Cali está en condiciones de cumplir con sus obligaciones de deuda y destinar mayores recursos para funcionamiento e inversión.

En efecto, el servicio de la deuda pública estimado para el periodo 2020 – 2023 no supera en ninguna de las vigencias fiscales el 15,32%[65] frente a los ingresos corrientes de Ley 358 del año 1997. Bajo el escenario proyectado Santiago de Cali cumple holgadamente, por lo que el servicio de la deuda para futuras vigencias está

[65] Según correos de fechas 9 y 10 de septiembre del año 2019, Subproceso de planeación financiera y presupuestal.

plenamente garantizado; esto siempre y cuando no disminuya los ingresos y no suban las tasas de interés frente a lo proyectado.

b. Indicador de Sostenibilidad de Endeudamiento Ley 819 del año 2003

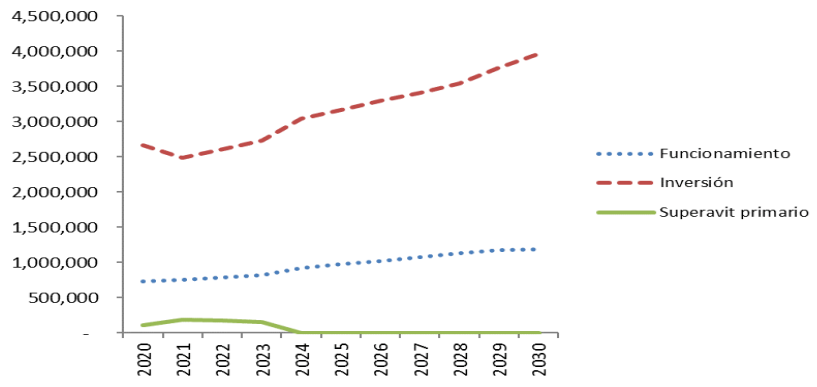
La Ley 819 de 2003 en el Artículo Segundo, definió la forma de medir la sostenibilidad del endeudamiento como el Superávit Primario / Intereses, que debe ser mayor o igual a 100%. De esta manera se mide si la Entidad Territorial está en capacidad de pagar las obligaciones en el mediano plazo que implica la deuda.

TABLA 3.5. PROYECCIÓN CÁLCULO SUPERÁVIT PRIMARIO – LEY 819 DEL AÑO 2003

DETALLE	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ingresos corrientes de libre destinación	3.413.196	3.394.245	3.541.912	3.679.769	3.886.891	4.042.252	4.218.237	4.380.570	4.567.447	4.834.444	5.049.106
Más: Recursos de capital	110.277	27.299	28.371	28.945	29.531	30.128	30.738	31.360	31.995	32.640	33.304
Ingresos Base	3.523.474	3.421.543	3.570.283	3.708.714	3.916.422	4.072.380	4.248.975	4.411.930	4.599.442	4.867.083	5.082.410
Funcionamiento	723.534	747.490	781.501	820.728	919.591	971.140	1.016.758	1.071.237	1.128.905	1.171.627	1.190.151
Inversión	2.687.261	2.486.072	2.615.770	2.729.944	2.996.830	3.101.240	3.232.217	3.340.693	3.470.537	3.695.457	3.892.259
Gastos Base	3.410.795	3.233.561	3.397.271	3.550.672	3.916.422	4.072.380	4.248.975	4.411.930	4.599.442	4.867.083	5.082.410
Superávit primario	**112.679**	**187.982**	**173.012**	**158.042**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**

Cifras en millones de pesos
Fuente: Subproceso de Planeación Financiera y Presupuestal- DAHM

FIGURA 3.4. PROYECCIÓN SUPERÁVIT PRIMARIO – SEGÚN LEY 819 DE 2003



Cifras en Millones de Pesos
Fuente: Subproceso Planeación Financiera y Presupuestal – DAHM

La senda de superávit primario, siguiendo la definición de la Ley 819 del año 2003, describe el servicio de la deuda en términos presupuestales, tomando como base en cada vigencia el total de los ingresos corrientes de libre destinación y los recursos

de capital, descontando los gastos de funcionamiento e inversión financiados con estos ingresos.

Esta senda indica que Santiago de Cali genera los suficientes recursos para atender las obligaciones de gasto planeadas en el mediano plazo, y honrar el pago del servicio de la deuda pública.

Por lo anterior, el superávit primario se convierte en cero después del año 2024, cuando cesa la programación de pagos, es decir, se termina de pagar la totalidad del servicio de la deuda pública de Santiago de Cali. Esto indica que la totalidad de recursos generados se pueden destinar a cubrir las obligaciones corrientes (funcionamiento) y la inversión, que ante el crecimiento moderado del funcionamiento recibe el espacio financiero generado por la cancelación de las obligaciones financieras.

TABLA 3.6. PROYECCIÓN INDICADOR SUPERÁVIT PRIMARIO/ INTERESES DE LA DEUDA DE LA LEY 819 DEL AÑO 2003

DETALLE	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
SUPERAVIT PRIMARIO	112.679	187.982	173.012	158.042	0	0	0	0	0	0	0
INTERESES	39.287	41.199	26.229	11.258	0	0	0	0	0	0	0
%	**287%**	**456%**	**660%**	**1404%**	**0%**	**0%**	**0%**	**0%**	**0%**	**0%**	**0%**

Cifras en Millones de Pesos.
Fuente: Subproceso de Crédito Público - DAHM

La tabla 3.6 muestra que el sendero del servicio de la deuda pública (Intereses) podría verse afectado por cambios en las tasas de interés debido a que los créditos de Santiago de Cali están indexados a tasas variables; sin embargo la proyección del servicio de la deuda pública está amparada por la tasa de cobertura de riesgo que obliga la Superintendencia Financiera, incluida en la misma para cubrir la volatilidad del mercado.

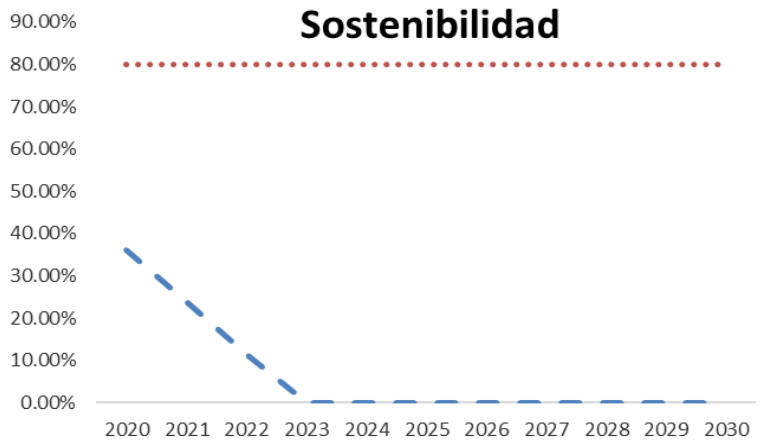
c. *Indicadores de capacidad de endeudamiento Ley 358 del año 1997*

TABLA 3.7. CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO – PROYECCIÓN INDICADORES LEY 358 DEL AÑO 1997

Años	Ingresos Corrientes	Gasto Corrientes	Ahorro Operacional	Intereses	Saldo Deuda	Intereses/Ahorro operación	Saldo Deuda/ ing Ctes	Semaforo
2020	1.216.125	592.409	623.716	39.287	440.350	6,30%	36,21%	VERDE
2021	1.227.310	611.795	615.515	41.199	293.566	6,69%	23,92%	VERDE
2022	1.283.173	640.307	642.866	26.229	146.783	4,08%	11,44%	VERDE
2023	1.341.512	674.121	667.391	11.258	0	1,69%	0,00%	VERDE
2024	1.441.283	758.170	683.113	0	0	0,00%	0%	VERDE
2025	1.503.476	803.194	700.282	0	0	0,00%	0%	VERDE
2026	1.564.000	842.014	721.986	0	0	0,00%	0%	VERDE
2027	1.631.052	889.862	741.190	0	0	0,00%	0%	VERDE
2028	1.701.605	940.146	761.459	0	0	0,00%	0%	VERDE
2029	1.836.635	963.192	873.443	0	0	0,00%	0%	VERDE
2030	1.899.279	960.170	939.109	0	0	0,00%	0%	VERDE

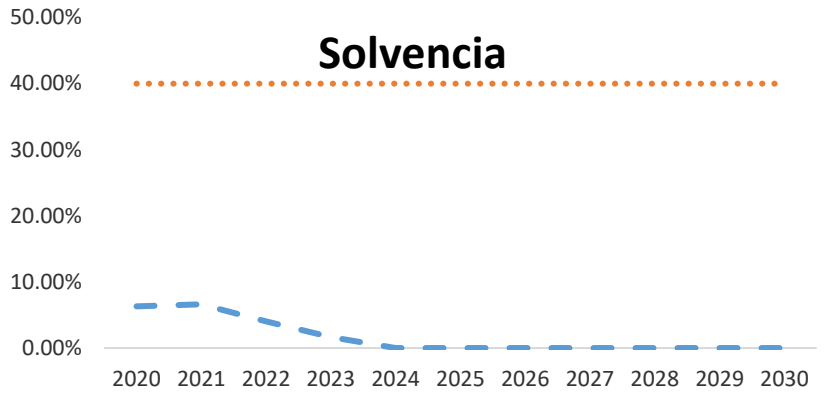
Cifras en Millones de Pesos
Fuente: Subproceso Crédito Publico – DAHM.

FIGURA 3.5. PROYECCIÓN SOSTENIBILIDAD- SEGÚN LEY 358 DEL AÑO 1997



Fuente: Subproceso Crédito Público – DAHM

FIGURA 3.6. PROYECCIÓN SOLVENCIA- SEGÚN LEY 358 DEL AÑO 1997



Fuente: Subproceso Crédito Público – DAHM

Como lo indican la Tabla 3.7 y las Figuras 3.5 y 3.6, de acuerdo al parágrafo del Artículo 2º de la Ley 358 de 1997, los ingresos corrientes de las vigencias 2020-2030 se toman conforme al escenario financiero proyectado[66]; se restan los gastos corrientes (funcionamiento) que corresponden a los proyectados en el escenario financiero para los años 2020-2030; así mismo se descuentan las vigencias futuras autorizadas y financiadas con ingresos propios de libre destinación para obtener el ahorro operacional.

De igual manera, se toman los intereses proyectados de los años 2020 – 2023 y el saldo de la deuda de los mismos años, para realizar el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad enmarcados en la Ley 358 del año 1997.

Para la vigencia 2020 - 2023, la proyección del indicador Intereses/ Ahorro operacional cumple con el porcentaje indicado por la ley que debe ser menor al 40%, en este caso el porcentaje más alto se presenta en el año 2021 con un 6.69%. En el mismo sentido, el indicador Saldo deuda/ Ingresos corrientes, presenta el porcentaje más alto en el año 2020 con un 36.21%, el cual no supera el 80%, tope que indica la Ley.

3.3. OPERACIONES REALIZADAS DURANTE LA VIGENCIA 2019

a) Desembolsos periodo enero-agosto del año 2019:

[66] Según correos de fechas 9 y 10 de septiembre del año 2019, Subproceso de planeación financiera y presupuestal.

Durante el año 2019, se cumplió con la programación de la liquidación y los pagos del servicio de la deuda interna privada según lo establecido en las diferentes obligaciones contractuales y autorizadas en el presupuesto de la vigencia.
Respecto al nuevo endeudamiento autorizado por los Acuerdos Nos. 0407 del año 2016 y 0415 del año 2017, la Entidad Territorial solicitó desembolsos a las entidades financieras por valor total de $202.115.603.764, en el periodo enero a septiembre del año 2019 como se detalla a continuación:

- Empréstito de Infraestructura y Calidad Educativa- Acuerdo 0407 del año 2016.

TABLA 3.8. DESEMBOLSOS INFRAESTRUCTURA Y CALIDAD EDUCATIVA

MES	DESEMBOLSOS REALIZADOS	
	BANCOLOMBIA S. A	BANCO DE BOGOTÁ S.A
Enero	$ 16.873.603.481	
Febrero	$ 9.112.149.845	$ 1.804.034.315
Marzo		$ 7.504.352.258
Abril		$ 21.327.722.759
Mayo		$ 14.150.990.378
Junio		$ 12.487.416.481
Julio		$ 20.902.475.329
Agosto		$ 14.190.427.615
Septiembre		$ 19.727.868.955
SUBTOTAL	**$ 25.985.753.326**	**$ 112.095.288.090**
TOTAL	**$ 138.081.041.416**	

Fuente: Subproceso Crédito Público – DAHM

- Empréstito de Infraestructura Vial, Acuerdo 0415 del año 2017

TABLA 3.9. DESEMBOLSOS INFRAESTRUCTURA VIAL

MES	DESEMBOLSOS REALIZADOS
	BANCO POPULAR S.A
Enero	$2.992.964.817
Febrero	$912.747.654
Marzo	$5.239.957.911
Abril	$6.257.396.063
Mayo	$5.713.673.957
Junio	$9.135.229.330
Julio	$12.177.162.155
Agosto	$7.479.348.929
Septiembre	$14.126.081.532
TOTAL	**$64.034.562.348**
Gran Total	**$202.115.603.764**

Fuente: Subproceso Crédito Público – DAHM

b) Proyección del servicio de la Deuda Pública, vigencia 2020-2023:

TABLA 3.10. PROYECCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA

Vigencia	Intereses	Capital	Servicio deuda	Saldo deuda
2020	39.287.100.396	73.391.616.970	112.678.717.366	440.349.701.819
2021	41.198.739.094	146.783.233.940	187.981.973.033	293.566.467.879
2022	26.228.565.107	146.783.233.940	173.011.799.047	146.783.233.940
2023	11.258.391.121	146.783.233.940	158.041.625.061	-
TOTAL	**117.972.795.718**	**513.741.318.790**	**631.714.114.507**	

Fuente: Subproceso de Crédito Público – DAHM.

La proyección del servicio de la deuda pública (capital e intereses) de los años 2020 a 2023 se realizó teniendo en cuenta la tasa IBR S.V. proyectada del 4,181%, dos (2) años de periodo de gracia, spread (2,78%), tasa cobertura de riesgo y el plazo hasta el año 2023 como lo establecen los contratos de empréstito suscritos con la Entidad Territorial; así mismo se tiene en cuenta los valores reales de desembolsos hasta el mes de agosto del año 2019 y los valores proyectados[67] desde el mes de septiembre del año 2019 al mes de abril del año 2020.

c) Cupo autorizados y utilizados al mes de septiembre del año 2019:

TABLA 3.11. ACUERDO 0407 DEL AÑO 2016

INFRAESTRUCTURA Y CALIDAD EDUCATIVA				
Nombre de la Entidad	**Valor Cupo**	**Valor desembolsos**	**saldo cupos**	**% Cupo Utilizado**
Bancolombia S.A	$ 110.000.000.000	$ 110.000.000.000	$ 0	100,00%
Banco de Bogotá S. A	$ 143.000.000.000	$ 112.095.288.090	$ 30.904.711.910	78,39%
Banco Popular S. A	$ 47.000.000.000	$ -	$ 47.000.000.000	0,00%
Banco BBVA S. A	$ 60.000.000.000	$ -	$ 60.000.000.000	0,00%
TOTAL	**$ 360.000.000.000**	**$ 222.095.288.090**	**$ 137.904.711.910**	**61,69%**

Fuente: Subproceso de Crédito Público – DAHM.

Entre el año 2018 y los meses de enero y febrero del año 2019 se llevaron a cabo 14 desembolsos con Bancolombia S.A. por valor de $110.000 Millones, cumpliendo el 100% del cupo autorizado por este Banco.

[67] Oficios No. 201941430400009424 y 201941510300022474 enviados por la Secretaría de Educación e Infraestructura los días 5 de agosto y 26 de julio del año 2019.

Por otro lado para el periodo comprendido entre febrero y septiembre del año 2019 se llevaron a cabo 8 desembolsos con Banco de Bogotá S.A por valor de $112.095.288.090, alcanzando el 78.39%, del cupo autorizado por este Banco.

TABLA 3.12. ACUERDO 0415 DEL AÑO 2017

INFRAESTRUCTURA VIAL				
Nombre de la Entidad	**Valor Cupo**	**Valor desembolsos**	**Saldo Cupos**	**% Cupo Utilizado**
Banco Popular S. A	$ 100.000.000.000	$ 90.932.916.697	$ 9.067.083.303	90,93%
Banco BBVA S. A	$ 44.500.000.000	$ -	$ 44.500.000.000	0,00%
Banco de Occidente S. A	$ 50.000.000.000	$ -	$ 50.000.000.000	0,00%
TOTAL	**$ 194.500.000.000**	**$ 90.932.916.697**	**$ 103.567.083.303**	**46,75%**

Fuente: Subproceso de Crédito Público – DAHM.

Entre el año 2018 y los meses de enero y septiembre del año 2019, se llevaron a cabo 28 desembolsos con Banco Popular S.A. por valor de $90.932.916.697, alcanzando el 90.93% del cupo autorizado por este Banco.

El Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, ha realizado un ejercicio riguroso en cada mes para la solicitud de desembolsos, el cual consiste en que los organismos deben presentar las facturas de obra, bienes y servicios debidamente soportadas y causadas como cuenta por pagar a través de la oficina de Contabilidad General de Santiago de Cali, como también se ha entregado a las Entidades Financieras los requisitos establecidos contractualmente para la materialización de los desembolsos.

Los Organismos ejecutores de los Recursos del crédito, con el apoyo de los equipos de enlace, los comités directivos y técnicos han ejercido supervisión permanente sobre los recursos de empréstito tendientes a financiar la ejecución de los proyectos, conforme a los Acuerdos Nos. 0407 del año 2016 y 0415 del año 2017.

Finalmente, desde el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal se han adelantado todas las tareas de adiciones y traslados, entre otros, solicitados por los organismos que hacen parte del proyecto de infraestructura y calidad educativa para la viabilidad y ejecución de los proyectos financiados con recursos del crédito.

CAPÍTULO IV

ACCIONES Y MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS.

Las finanzas territoriales dinamizan la economía a través del gasto público. Los resultados fiscales de la entidad territorial son consistentes con la gestión financiera que se requiere para avanzar con las estrategias definidas en el proyecto Cali Visión 2036, particularmente en lo que se refiere al mejoramiento de la Tendencia Eje de Desarrollo Institucional y Servicios Públicos (Gerencia Pública, Finanzas Públicas y Fortalecimiento Institucional), Gobernabilidad Democrática y Proyectos Estratégicos de la Ciudad.

Según el proyecto Cali Visión 2036, en finanzas públicas la tendencia es claramente identificada. Aunque los ingresos de Santiago de Cali vienen creciendo de manera continua, el alto nivel de endeudamiento, ocasiona un oneroso servicio de la deuda (pago de capital e intereses), que, sumado a los gastos de funcionamiento, hacen que la inversión se haya visto restringida.

La gestión realizada en materia de sostenibilidad financiera, se ha suscitado de manera integral, y en su ejecución se evidencia que se ha venido avanzando con responsabilidad fiscal en un ejercicio consistente de planificación financiera y consolidado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, mediante proyecciones y estimaciones de costos fiscales sustentados a partir de estimaciones económicas y criterios metodológicos explícitos. En este contexto es importante resaltar que de acuerdo a Gleaser, E.L (1995) existe una fuerte evidencia de que la inversión en educación, la inversión en infraestructura física, la estabilidad política y la apertura a los mercados contribuye ampliamente al crecimiento económico de las ciudades, más aún si se establecen como distritos especiales, al respecto no se deben descuidar estos aspectos en el Plan de Desarrollo.

Tomando como referente el Plan Financiero dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, como instrumento estratégico, se analiza el fortalecimiento de ingresos, el cumplimiento oportuno de gastos, el pago del servicio de la deuda, orientándose a generar cada vez una mayor capacidad de generar recursos para la financiación del Plan de Desarrollo “Cali Progresa Contigo”; y este se articula con los análisis de aspectos coyunturales para garantizar la sostenibilidad fiscal tales como:

- Indicadores de sostenibilidad fiscal, control al gasto y capacidad de endeudamiento.

- Seguimiento al cumplimiento de compromisos en el gasto.

- Acciones para el cumplimiento de las metas de recaudo.

- Impacto de los Acuerdos sancionados en cada vigencia.

- Análisis del impacto de las políticas públicas aprobadas según sus posibilidades de financiación.

- Vigencias futuras y la autorización para ejecución en el gasto, sentencias y pasivos contingentes y exigibles (pasivos pensionales y las posibles fuentes de financiación para cumplir los compromisos conforme a la Ley 549 de 1999).

- Seguimiento a la información financiera de las entidades descentralizadas y su capacidad de ser viables y sostenibles en el tiempo.

En este aparte de presentan los principales logros de la entidad territorial y que repercuten positivamente es la estabilidad financiera y fiscal; en aspectos tales como: fortalecimiento institucional, servicio a la deuda y gestión de recursos de crédito, cumplimiento del Programa se Saneamiento Fiscal y Financiero, actualización del Estatuto Orgánico del Presupuesto, estrategias de fortalecimiento del recaudo, el nuevo indicador de actividad económica, mejora en la gestión catastral, el reglamento interno de cartera, gestión de recursos externos y la modernización tecnológica.

4.1. ANTECEDENTES

La Alcaldía de Santiago de Cali firmó en el año 2001 el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por motivo de la crisis fiscal e institucional que presentaba, la cual le impedía cumplir con las funciones constitucionales y legales propias de un ente territorial, debido a la acumulación de pasivos, la incapacidad para financiar la totalidad de los gastos de funcionamiento y de generar ahorro operacional[68], evidenciando así insolvencia y la imposibilidad de obtener recursos del crédito, para lo cual se establecieron compromisos de pagos con los bancos acreedores y el acompañamiento permanente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF).

La situación del 2001 cambio en el 2018, cuando culmina con éxito el Programa de Saneamiento, mostrando un esfuerzo integral por parte del ente territorial; se

[68] Ley 358 de 1997 - Parágrafo del Artículo 2.

superan las metas de crecimiento de ingreso, tanto de recursos propios como de destinación específica, se reduce el gasto de funcionamiento (10 puntos menos del límite de la Ley 617 del año 2000 y se presenta una mayor capacidad de generar recursos para inversión 2.06 veces con respecto a lo planeado. Se pasa de un plan operativo anual de inversiones en el 2001 de $ 209.235 millones a $ 2.827.725 millones en el 2018.
Es de resaltar los esfuerzos por parte de la administración para mantener las buenas prácticas en cuanto a la generación de estrategias encaminadas al fortalecimiento de los ingresos propios, la continuidad del Fondo de Contingencias, la racionalizar del gasto de funcionamiento, dinamizar la inversión, aprovisionar de manera autónoma el pasivo pensional y de cesantías, entre otros aspectos; el reto de las siguientes administraciones, es mantener como políticas el manejo financiero y la disciplina fiscal en el horizonte del nuevo endeudamiento adquirido en el año fiscal 2017. Lo anterior coadyuvó a que Santiago de Cali se sobrepusiera de la crisis de 1998 y avanzar en términos de su sostenibilidad financiera como se muestra a continuación:

- Cumplimiento de los límites de gastos de funcionamiento contemplados en la Ley 617 del año 2000 y variables de seguimiento al Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

- Sostenibilidad y solvencia para el pago del servicio de la deuda pública de conformidad con lo establecido en la Ley 358 del año 1997 y Ley 819 del año 2003.

- Cumplimiento de los compromisos establecidos en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

- El 04 de octubre de 2018, la Alcaldía de Santiago de Cali, culmina el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, cumpliendo con la atención del 100% del pago de las obligaciones establecidas en los Acuerdos de Reestructuración y el contrato de crédito para la reforma administrativa de 2001.

La exitosa culminación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero favorece actualmente la autonomía fiscal de Santiago de Cali, permitiendo reorientar rentas a la financiación de la inversión, como también pondera positivamente los esfuerzos encaminados a mantener las buenas prácticas adquiridas en el desarrollo del programa y contribuye con la estabilidad financiera en el mediano y largo plazo. De acuerdo al estudio retrospectivo realizado por Yeoh & Stansel (2013), implementado en municipalidades, se encontró que había una relación muy fuerte entre el uso del capital privado y el crecimiento de la productividad laboral en un entorno de alto gasto público en infraestructura; cabe resaltar que los gastos de nómina y reparaciones locativas no generan incremento de la productividad laboral y es por esta razón que la política de Saneamiento Fiscal y Financiero que controló este tipo de gastos, permite reorientar recursos a otros gastos que sí dinamicen la productividad laboral y el crecimiento económico general.

Con el pago de la deuda pública en octubre de 2018, se dan por cumplidas las obligaciones. Uno de los cambios más significativos es la reorientación de las rentas de saneamiento que vuelven a tomar la destinación del acuerdo, decreto o ley que las creó y la disciplina fiscal que se obtiene una vez terminado. Se resalta la Estampilla Pro Desarrollo que se orientó, por medio del Estatuto Tributario, Acuerdo 434 del año 2017, a fortalecer las políticas públicas para la atención a la población vulnerable (adulto mayor, primera infancia, población afro y otros). Así mismo para la vigencia 2019 se orientaron algunas rentas de movilidad dentro del plan de reestructuración integral para la sostenibilidad del Sistema Integrado de Transporte (SITM).

Con el Programa de Ajuste se generó una disciplina fiscal y financiera que permitió restablecer la solidez económica, recuperar la capacidad de pago, fortalecer la autonomía fiscal y el restablecimiento de la solidez financiera y administrativa, los ingresos y generar estrategias para la racionalización del gasto lo anterior implicó como externalidad positiva una mejor solvencia financiera y una mejora en la calificación de riesgo crediticio.

4.2. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La Administración Central ha realizado un esfuerzo enfocado en el fortalecimiento de las finanzas públicas, al respecto se ha llevado a cabo un seguimiento al cumplimiento de acciones y medidas para alcanzar las metas fiscales, conducentes a mayores posibilidades de generación de ingresos. Por otra parte, se continúa demarcando los límites del gasto conforme a la capacidad para financiar la entidad territorial dentro del cumplimiento de los compromisos legales, en concordancia con los lineamientos de la Ley 617 de 2000[69], la Ley 358 de 1997[70] y la Ley 819 de 2003[71]. Lo anterior se traduce en una planificación integral, y la distribución eficiente de recursos que permitan orientar los mismos para la financiación de inversión social y ejecución del Plan de Desarrollo.

La Administración procurando mantener la sostenibilidad financiera alcanzada con la puesta en marcha de Ley 617 del año 2000, con el cumplimiento con éxito del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en el año 2018, a través del Consejo Municipal de Política Económico y Fiscal – COMFIS mediante Acta N° 52 del año 2018, estableció mantener un manejo financiero y una disciplina fiscal saludable que perdure en el mediano y largo plazo, las siguientes políticas:

a. Prelación de pagos con los ingresos de libre destinación:
   - Mesadas pensionales
   - Servicios personales directos e indirectos

[69] Ley de Racionalización del gasto público.
[70] Ley que mide la capacidad de endeudamiento.
[71] Ley de responsabilidad y transparencia fiscal.

- Transferencias a órganos de control
- Gastos generales
- Otras transferencias
- Servicio de la deuda
- Inversión

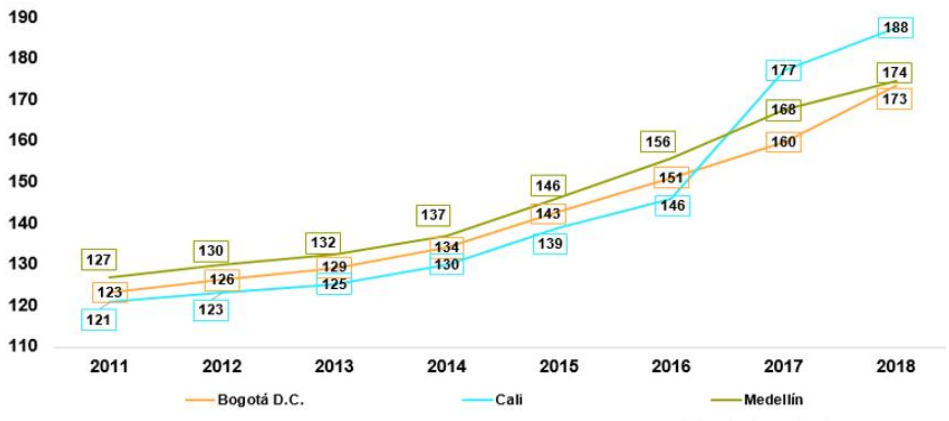
b. Formalización de un Comité que realice el seguimiento a las finanzas públicas del ente territorial.

c. Provisionar de los recursos del balance provenientes de libre inversión para el Fondo de Contingencias, y para el Patrimonio Autónomo de Cesantías y Pensiones.

Los ingresos totales de Santiago de Cali (ingresos corrientes, recursos de capital) son la fuente de financiación para los programas de inversión y funcionamiento de la administración. En este sentido, la variación de los ingresos totales proyectados al 2019 fue de 45,46% respecto al 2015, lo cual representa un alivio en términos de sostenibilidad financiera. Esta tendencia al alza se ha consolidado en los últimos años. Hay que tener en cuenta que con la implementación de la Constitución de 1991 Colombia avanzó en el proceso de descentralización del Estado adquiriendo más autonomía el gobierno territorial. En ese entonces se definió un Sistema General de Participaciones (SGP) lo cual derivó en un aumento importante del gasto público y del tamaño del Estado entre los años 1991 y 1999 (Piedrahita y Londoño, 2016). De esta manera "la transferencia de recursos del Gobierno Nacional a los entes territoriales se convirtió en la principal fuente de recursos durante gran parte del período comprendido entre 1990 y 2017. Sin embargo, se ha evidenciado un creciente esfuerzo por parte de las alcaldías y gobernaciones por diversificar sus fuentes de generación y recaudo de recursos" [Pérez et, al. (2019), 11].

En la Figura 4.1 se implementa la metodología de crecimiento base 100, en donde se hace una comparación entre las ciudades capitales más representativas de Colombia, teniendo como objeto de análisis el crecimiento de los ingresos corrientes, siendo destacable el crecimiento de la ciudad de Cali entre el 2016 y 2018 cuyas variaciones fueron más aceleradas que las de las ciudades comparativas. Esto también se debe a que las ciudades que más ingresos tributarios municipales tuvieron fueron en su orden respectivo: Bucaramanga, Barranquilla, Cali, Medellín y Bogotá [Pérez et, al. (2019), 13].

FIGURA 4.1. COMPARATIVO INGRESOS CORRIENTES



Fuente: Ministerio de Hacienda – Cámara de Comercio de Cali.

Los gastos de funcionamiento han disminuido, lo que es una clara señal de la eficiencia de la entidad territorial en el uso de los recursos toda vez que adicional al aumento del recaudo, se busca hacer buen uso de estos. Lo anterior establece que para el caso colombiano, la descentralización no generó "pereza fiscal" en los entes territoriales y, por el contrario, incentivó la generación y recaudo de recursos.

En la Tabla 4.1, se puede apreciar que en los últimos ocho años los recursos de libre destinación han aumentado considerablemente. Los ICLD han pasado de $492,9 mil millones en 2011 a $1.1 billones en el presupuesto 2019, con una variación de 125%. Para el caso de los recursos destinados a funcionamiento, durante el periodo de estudio estos han presentado una variación del 89%, pasando de $234,4 mil millones en el año 2011 a $443,5 mil millones proyectados para el año 2019, evidenciando una mejoría notable en el indicador de Ley 617 (racionalización del gasto público) y por otro lado la evolución en el comportamiento de la inversión está por encima de los gastos de funcionamiento, logrando mayor eficiencia en la ejecución de los recursos.

TABLA 4.1. INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN

Detalle	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PPTO 2019
ICLD	492.892	519.909	636.868	688.734	823.940	833.162	955.359	957.618	1.106.760
Gastos Funcionamiento	234.395	236.884	236.534	250.850	266.369	290.457	323.639	346.715	443.551

Cifras en Millones de pesos.
Cálculos Propios.
Fuente: DAHM.

4.3. CALIFICACIÓN DE RIESGO DE ALTA CATEGORÍA

La calificación de riesgos se otorga con base en las disposiciones emanadas de la Ley 819 de 2003, según la cual las entidades territoriales de categoría especial, 1 y 2 deberán contar con una evaluación elaborada por una Sociedad Calificadora de Valores para acreditar su capacidad de contraer un nuevo endeudamiento.

Adicionalmente, se consideraron normas relativas a la gestión fiscal y endeudamiento de las entidades territoriales, tales como la Ley 617 de 2000 y la Ley 358 de 1997.

El Comité Técnico de Calificación de **Value and Risk Rating S.A. Sociedad Calificadora de Valores** asignó las calificaciones AA+ (Doble A Más) y VrR 1+ (Uno Más) a la Capacidad de Pago de Largo y Corto Plazo de Santiago de Cali. La calificación AA+ (Doble A Más) indica que la capacidad de pago de intereses y capital es alta, aunque con un riesgo incremental limitado en comparación con las compañías o emisiones calificadas con la categoría más alta. Por su parte, la calificación VrR 1+ (Uno Más) indica que la entidad cuenta con la más alta capacidad para el pago de sus obligaciones, en los términos y plazos pactados, dados sus niveles de liquidez.

4.4. ESTATUTO ORGÁNICO DE PRESUPUESTO[72]

La actualización del Estatuto Orgánico de Presupuesto, mediante el Acuerdo 438 de 2018, permite la articulación y el adecuado manejo de la hacienda pública para dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidas en el Plan de Desarrollo de Santiago de Cali.

La falta de unificación de criterios en materia presupuestal de los organismos que componen el presupuesto general de la Alcaldía de Cali, afectaba la correcta aplicación de los conceptos hacendísticos siendo un problema que era necesario subsanar. En virtud del marco normativo anteriormente citado, se expidió un nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto, que contemplará el desarrollo normativo y jurisprudencial en materia presupuestal de los últimos veintitrés (23) años para regir no sólo los organismos de la administración sino también a las entidades descentralizadas de Santiago de Cali, como es el caso; de EMCALI, METROCALI, IPC, Escuela Nacional del Deporte, la institución Universitaria Antonio José Camacho, las Empresas Sociales del Estado, las Unidades Administrativas Especiales, los Fondos Locales Educativos y de Salud.

Se aclararon y profundizaron temas tan complejos como las vigencias futuras, reservas presupuestales, porcentajes mínimos o máximos en gastos de inversión y de funcionamiento, ajustes del presupuesto, Marco Fiscal de Mediano Plazo y sus componentes, la regulación del sistema general de regalías, las asociaciones público privadas, techos presupuestales para las transferencias a los órganos de control, atribuciones del Ejecutivo y del Concejo Municipal para la modificación del presupuesto, nuevas disposiciones referentes al establecimiento de la capacidad de pago de la entidad territorial, entre otras.

Se viene realizando un trabajó con los departamentos Administrativos de Planeación, Jurídica y Contratación Pública para ofrecerle a Santiago de Cali un trabajo articulado que permita la ejecución de los recursos públicos de manera

[72] Diagnostico sectorial Departamento Administrativo de Hacienda, junio 19 de 2019.

eficiente y eficaz, con economía en sus procesos, y procedimientos. El proceso de construcción conjunta logra la apropiación institucional del Estatuto de Presupuesto para involucrar a todos los actores que tienen que ver de manera directa e indirecta con el proceso presupuestal, y su necesaria articulación con la planeación estratégica institucional.

Con la promulgación de la Ley 1933 de 2008, se le concede la categoría de distrito especial a Santiago de Cali, siendo necesario adaptar el Estatuto Orgánico de Presupuesto a la nueva estructura que trae consigo ser distrito, tomando como marco de referencia la Ley 1917 de 2013 “Por el cual se expide el régimen para los distritos”. Las modificaciones en este sentido, se realizarían en línea con el Plan de Acción para el proceso de transición 2020-2028, para la implementación de Cali Distrito.

4.5. ACTUALIZACIÓN ESTATUTO TRIBUTARIO

El actual Estatuto Tributario Municipal es constantemente evaluado y modificado por parte del Departamento Administrativo de Hacienda, conforme a las disposiciones legales en materia tributaria y que afectan específicamente el orden municipal, tal es el caso del impuesto de Industria y Comercio que requiere de un estudio y evaluación para determinar las tarifas más competitivas para Santiago de Cali.

Por otro lado, tenemos que la Administración está estudiando los mecanismos para la implementación del Articulo 66 de la Ley 1943 de 2018 para ajustar el Estatuto Tributario de Santiago de Cali. La nueva Ley plantea un modelo de tributación opcional, de causación anual y pago bimestral bajo el régimen simple, el cual sustituye el impuesto sobre la renta e integra el impuesto al consumo, el IVA e industria y comercio consolidado. Esta nueva tributación modifica el monotributo establecido mediante el Artículo 165 de la Ley 1819 de 2016.

La Administración está evaluando el impacto y la factibilidad de otorgar dos tipos de exoneraciones: una orientada a las universidades privadas que otorguen becas como estímulo a los mejores bachilleres, como mecanismo para sustituir los beneficios del Programa del Gobierno Nacional “ser pilo paga” y para empresas nuevas turísticas para de esta forma estimular el sector y promover el desarrollo económico de la ciudad.

Se debe ajustar el estatuto tributario en lo concerniente al Impuesto Predial, para dar cumplimiento a lo decretado por el Gobierno Nacional en la Ley 1995 de 2019 en relación al límite del impuesto predial y los criterios para el incremento anual del mismo por parte de la entidad territorial.

4.6. FORTALECIMIENTO DEL RECAUDO

La Administración viene adelantando acciones para el fortalecimiento de los ingresos tributarios, como la compilación de los mismos en el Decreto Municipal

0259 de 2015[73] y la actualización constante del Estatuto Tributario mediante Acuerdo 434 de 2017, donde se hacen modificaciones y actualizaciones al Estatuto Tributario Municipal en el cobro de los tributos conforme a la Ley, permitiendo actualizar los sujetos pasivos, bases gravables, entre otros aspectos, obteniendo un marco normativo para un cobro más eficiente de los tributos municipales, que se traduzcan en un incremento en el recaudo.

Las modificaciones propuestas en el Estatuto Tributario son consideradas herramientas para mejorar los procesos administrativos frente al Impuesto Predial Unificado, Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros, Alumbrado Público y Estampillas Municipales, para lograr mayor eficiencia en el recaudo y por otro lado simplificar los trámites para el contribuyente. Se debe tener en cuenta que la evasión de impuestos tiene repercusiones fiscales negativas. Lo primero es que el no cumplimiento del impuesto genera una pérdida en el ingreso público la cual se vuelve crítica en el contexto de un déficit presupuestario alto (Fjeldstad & Semboja, 2001). En segundo lugares que la expansión de las actividades de economía informal, como lo es el caso de Santiago de Cali, genera una forma particular de evasión de impuestos lo cual puede afectar la implementación y los resultados de la política económica local. En tercer lugar la evasión y el irrespeto de los ciudadanos por las leyes fiscales, puede ir de la mano con el irrespeto a otras leyes lo cual conduce a reducir la legitimidad del gobierno local (véase al respecto Graetz *et. al*, 1986). En muchos casos la evasión de los impuestos se fundamenta en una protesta política de los contribuyentes a la percepción de degradación de los servicios públicos, e inversión en educación y salud. Con las nuevas medidas implementadas en el fortalecimiento del recaudo se pretende ir cerrando esta brecha[74].

4.6.1. Fiscalización Tributaria

Mediante el proceso de gestión tributaria se busca mejorar el comportamiento de los contribuyentes y concientizarlos frente a sus obligaciones tributarias, por medio de la verificación permanente al cumplimiento de las obligaciones tributarias como de los contribuyentes responsables de los impuestos y rentas con el fin de disminuir los niveles de inexactitud, evasión, elusión y omisión por medio de tres procedimientos: inexactos, omisos y determinación.

La administración viene adelantando una serie de acciones encaminadas a mantener el crecimiento de los ingresos tributarios, que incluyen la fiscalización y determinación de los responsables de los tributos soportado en bases de datos endógenas y exógenas, (convenios con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Cámara de Comercio), que le han permitido fortalecer la

[73] Por el cual se Compilan los Acuerdos 0321 de 2011, 0338 de 2012, 0339 de 2013, 0357 de 2013 y el 0380 de 2014, que conforman el Estatuto Tributario Municipal.

[74] Al respecto se debe realizar un estudio del impacto económico y fiscal de la economía informal principalmente en el centro de Santiago de Cali y de la economía informal de los venezolanos en los semáforos y calles de la ciudad.

cultura de pago, así como la optimización de los medios electrónicos y virtuales para la facturación masiva, la sistematización de recibos y pagos, y el robustecimiento de los canales de comunicación. Del mismo modo, resalta la creación de las oficinas técnicas de fiscalización y determinación; cobro coactivo y cobro persuasivo (incluidas en la reforma administrativa de 2017), pues permitiendo optimizar los tiempos de control y respuesta, además de contribuir con los niveles de recaudo.

La administración viene adelantando un plan de trabajo en lo relacionado a la fiscalización mediante el fortalecimiento de la presencia como autoridad tributaria ante los sujetos pasivos de los diferentes impuestos, las inspecciones contables, verificando el cumplimiento de las obligaciones sustanciales y formales de los contribuyentes, la actualización permanente de la información de los mismos y manteniendo la relación con entidades como la DIAN, Cámara de Comercio, Curadurías Urbana 1, 2 y 3 con la cuales se hace el cruce de información.

Inexactos

Mediante este procedimiento se verifica de manera integral el cumplimiento de las obligaciones sustanciales de los contribuyentes, por medio de visitas de investigaciones tributarias realizadas a una muestra seleccionada con criterios técnicos de contribuyentes con indicios de inexactitud, para obtener la corrección de las inconsistencias que presentan los valores declarados, los cuales tienen origen a partir de cruces de información y el análisis del comportamiento.

Omisos

El procedimiento de fiscalización de Omisos consiste en lograr que los posibles contribuyentes, los cuales son un gran número de personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho, que no han cumplido la obligación formal de presentar la Declaración Privada del Impuesto de Industria y Comercio en Santiago de Cali, presenten la declaración privada y realicen el pago del Impuesto a cargo.

Determinación

El subproceso de Determinación tiene como objetivo establecer mediante liquidaciones oficiales los valores a pagar por conceptos de impuestos y sanciones de los diferentes sujetos pasivos que en la etapa de fiscalización no normalizaron su situación tributaria; trasladar a la oficina técnica de cobro coactivo los actos administrativos de determinación y demás títulos debidamente ejecutoriados para su cobro con el objetivo de aumentar los ingresos de los tributos a cargo de la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales; gestionar las devoluciones y/o compensaciones de pagos en exceso y pagos de lo no debido de los diferentes tributos administrados por la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales.

A continuación, se relacionan los resultados en el proceso de determinación a junio de 2019, en cuanto a los impuestos de Industria y Comercio, Predial Unificado y otros tributarios:

TABLA 4.2. LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO A JUNIO DE 2019

Procedimiento	Avance meta	Cumplimiento	Valor estimado de gestión (Mill)
ICA (Omisos años gravables 2014-2015	152/396	38,38%	492
ICA (inexactos años gravables 2014-2015)	57/57	100%	1.546
ICA (Proyectos de Corrección)	20/48	41,67%	215
ICA (liquidación oficial de corrección aritmética)	47/165	28,48%	60
Otros tributos* (liquidación oficial)	75/150	50%	2.160

Fuente: Informe de Gestión Subproceso Determinación – DAHM.

Nota: * Corresponde a la Sobretasa a la Gasolina, Estampilla Procultura y Prodesarrollo, Contribución Especial, Delineación Urbana, Impuesto d Alumbrado Público, Derechos de explotación sobre Impuesto Municipal de Espectáculos Públicos e Impuesto de Espectáculos Públicos del Deporte, Juegos de Rifas Locales, Sistemas de Clubes, Participación sobre el Impuesto de Vehículos.

TABLA 4.3. LIQUIDACIONES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO A JUNIO DE 2019

Vigencia 2016	Cantidad	Valor (Mill)
Impuesto Predial Unificado	14.411	16.652

Fuente: Informe de Gestión Subproceso Determinación – DAHM.

TABLA 4.4. RESOLUCIONES Y CERTICACIONES A JUNIO DE 2019

Procedimiento resoluciones	Avance meta	Cumplimiento
ICA (cancelación de registro)	393/483	81,37%
ICA (Solicitudes de autoretención)	11-nov	100%

Fuente: Informe de Gestión Subproceso Determinación – DAHM.

TABLA 4.5. TRASLADO DE TITULOS EJECUTIVOS

Procedimiento	Avance meta	Valor (Mill)
Traslado de declaraciones privadas sin pago o con pago parcial 2016-2017	1.520	3.738

Traslado liquidaciones oficiales predial 2012-2017	33.383	135.191
Traslado de resoluciones sanción por no declarar liquidaciones oficiales del impuesto de Industria y Comercio y demás actos adm. que prestan merito ejecutivo	1	180

Fuente: Informe de Gestión Subproceso Determinación – DAHM.

4.6.2. Modernización de la atención al contribuyente

Todo el proceso de fiscalización de la administración ha presentado un adelanto en la modernización tributaria, con el fortalecimiento de los servicios virtuales para la agilidad y comodidad de los contribuyentes.

Cultura tributaria

Dentro del programa de cultura tributaria se continúan realizando capacitaciones y creando piezas educativas para sensibilizar a la comunidad sobre la importancia de los tributos, y como se invierten éstos en el desarrollo económico de Santiago de Cali, generando un hábito de pago en los actuales contribuyentes y los futuros sujetos pasivos del impuesto; como los niños y los jóvenes estudiantes de las instituciones educativas públicas.

Se cuenta con la Gaceta Tributaria y la divulgación de trámites y servicios a través de la página web de la Alcaldía en relación con el calendario tributario, normatividad tributaria, folletos de ICA, Predial, instructivo de cómo descargar la factura de Predial a través de la página web, Estampilla Pro cultura y medios magnéticos.

Adicional a las alternativas anteriormente mencionadas, Santiago de Cali cuenta con actividades tales como: plan alternativos de medios distribuidas en radio, prensa, Televisión y Redes Sociales, Publicidad Móvil, Eucoles, impresos que incluye folletos, afiches y volantes para ser distribuidos en los puntos de atención al contribuyente en las comunas y en los corregimientos donde se realizan campañas de divulgación de trámites y servicios a través de la página web de la Alcaldía de Cali, mejoramiento en los servicios virtuales, jornadas móviles de asesoría y atención, entre otras.

4.7. CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR MENSUAL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (IMAE) DE SANTIAGO DE CALI.

Actualmente, la Secretaría de Desarrollo Económico desarrolló en conjunto con la Universidad Javeriana la creación del Indicador Mensual de Actividad Económica

(IMAE), el cual permitirá monitorear mensual o trimestralmente las condiciones de la economía de Santiago de Cali. Anteriormente, para la ciudad, sólo existía la medición del PIB anual, cuya construcción y publicación implica varios trimestres de rezago. Es por esto que el IMAE se presenta como una opción para identificar con menos retardos temporales el comportamiento de la economía local y aportar información oportuna para el manejo de las políticas públicas y toma de decisiones.

Los resultados obtenidos a partir de la medición del indicador de actividad económica muestran la aceleración o desaceleración de la economía de la ciudad para el mes o trimestre más reciente (nowcasting), y a su vez permiten elaborar pronósticos para la tasa de crecimiento del PIB (forecasting). Es decir, el IMAE permite identificar los puntos de inflexión del ciclo económico que presenta la ciudad[75].

Más allá del resultado del indicador IMAE, es importante que en Santiago de Cali, en su área metropolitana y en su área rural se desarrolle ampliamente una inversión en establecer reales instituciones de microfinanzas con el objetivo de que la población objetivo pueda salir de la informalidad, crecer económicamente en términos reales y contribuir objetivamente al cumplimiento de los impuestos. La regulación de las finanzas informales es un gran reto para el crecimiento económico local. El objetivo de esto es promover que los clientes que no son aceptados por las instituciones financieras tradicionales, tengan acceso a créditos con condiciones y tasas de interés bajas y no recurran a la explotación usurera de los operadores financieros extralegales. Al respecto Tsai (2004) establece que para estructurar esta regulación se debe tener en cuenta cuatro aspectos relevantes: primero, los límites de la oferta de crédito local; segundo, los límites de la capacidad de acción del Ente Territorial; tercero, la segmentación económica de los mercados locales (urbano y rural), y por último, la debilidad institucional de los programas locales de microfinanzas.

4.8. GESTIÓN CATASTRAL

La Administración en materia catastral viene adelantando una serie de acción que permiten mayor eficiencia y eficacia en el catastro municipal para hacer frente a las necesidades de la ciudadanía.

INFORMACIÓN CATASTRAL AL ALCANCE DE TODOS.

Desde el mes de abril de 2019, la Subdirección de Catastro Municipal puso a disposición de los ciudadanos, la base de datos catastral actualizada de 726.881

[75] La idea general de la metodología del Modelo Factorial Dinámico radica en que captura el movimiento conjunto de variables económicas publicadas de forma mensual que están altamente relacionadas con la actividad económica local. Por lo tanto, el modelo encuentra secuencias repetitivas y comunes en las series de tiempo para usarlas en la estimación del ciclo económico de la región.

predios urbanos y rurales con los que cuenta actualmente Cali, a través de los 'Datos Abiertos', una información que ya está disponible en la página web de la Alcaldía www.cali.gov.co/catastro botón "datos abiertos" y que busca promover la transparencia y el acceso a la información pública, sin vulnerar los principios de privacidad de cierta información.

Facilitar el acceso a esta información, fortalece los procesos de transparencia y articulación con los demás organismos de la Administración Municipal y la comunidad en general, generando de manera permanente información actualizada.

La actualización permanente de estos datos y su oportuna publicación, serán renovados por la Subdirección de Catastro, para garantizar el flujo continuo y confiable de la información.

FIGURA 4.2. PIEZA GRÁFICA DE DIFUSIÓN DE LOS DATOS ABIERTOS DE CATASTRO

Fuente: Subdirección de Catastro.

EL GEOPORTAL: UNA PUERTA HACIA LA INFORMACIÓN CARTOGRÁFICA CATASTRAL DE LA CIUDAD.

El geoportal es una plataforma de internet creada en abril del presente año por la Subdirección de Catastro Municipal, que brinda a los usuarios un lugar para la visualización, búsqueda, localización, intercambio de información, entre otras funcionalidades relacionadas con la información geográfica de la ciudad.

Con este servicio será posible encontrar la comuna donde una persona vive, el barrio donde está ubicada su casa, el número de manzanas que conforman su barrio, el área del terreno donde está su predio o saber qué construcciones hay en

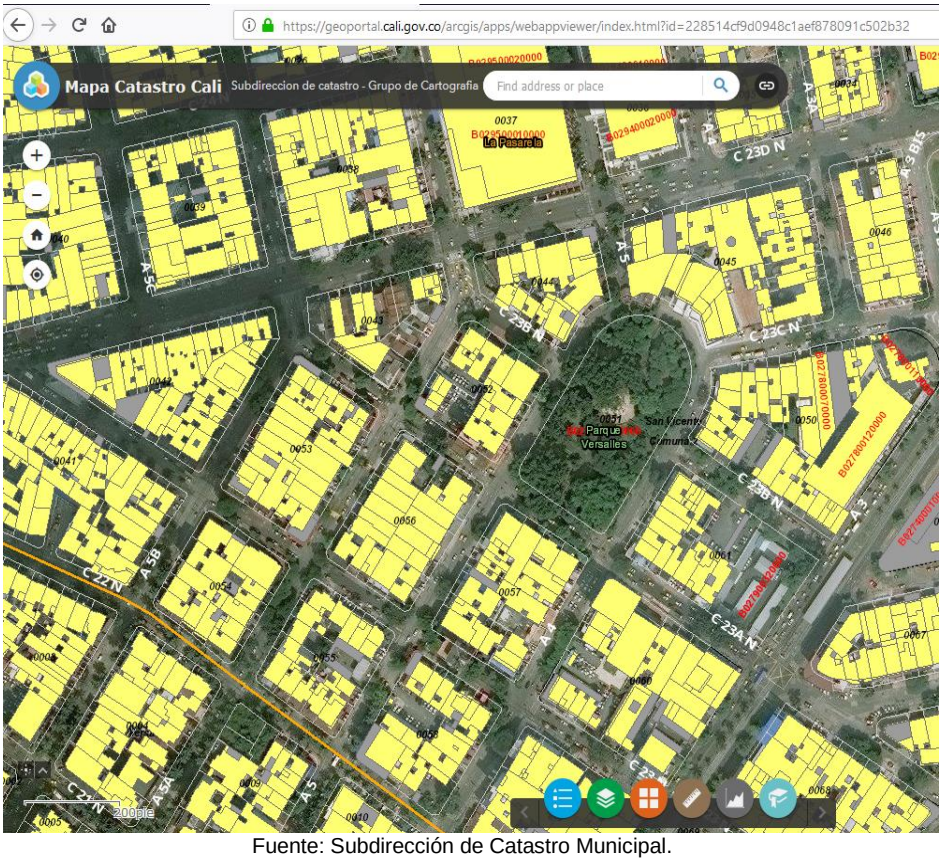
su entorno, consultando el mapa de Santiago de Cali a través del geoportal dispuesto por la Subdirección de Catastro Municipal.

De igual forma, el geoportal contribuye a la socialización de los datos geográficos de la ciudad que garantiza la publicación e interacción de datos y contenidos cartográficos, en donde se podrá encontrar las capas de manzanas catastrales, terrenos, construcciones y anexos, entre otros, para ser visualizados en cualquier

navegador con acceso a internet a través de www.cali.gov.co/catastro botón “geo portal catastral”

Esta cartografía, podrá ser consultada a través de geoservicios que pueden ser integrados directamente en los distintos softwares de Sistemas de Información Geográfica.

FIGURA 4.3. PÁGINA DE INICIO DEL GEOPORTAL CATASTRAL



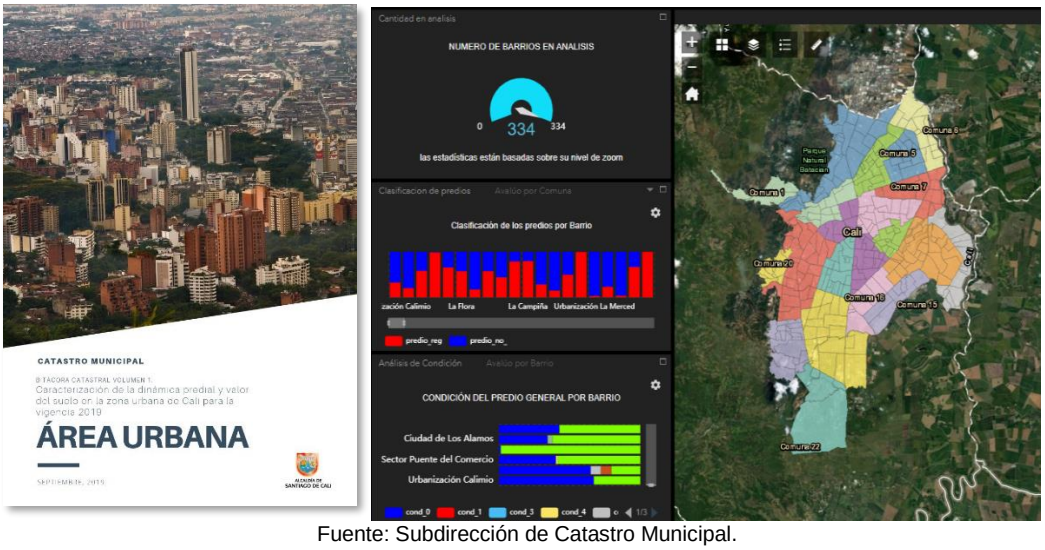
Fuente: Subdirección de Catastro Municipal.

DINAMICA INMOBILIARIA DE CALI CAPTURADA POR EL OBSERVATORIO INMOBILIARIO DE CATASTRO.

Con la creación de un Observatorio Inmobiliario, la subdirección de Catastro Municipal, decidió conformar una herramienta que ahora permitirá conocer la

realidad en torno a los cambios en los precios del suelo de Santiago de Cali y estará al servicio de los caleños capturando la dinámica inmobiliaria de la ciudad.

FIGURA 4.4. PRIMERA PUBLICACIÓN DEL OBSERVATORIO INMOBILIARIO SOBRE EL VALOR DEL SUELO CATASTRAL CON SU RESPECTIVA CARTOGRAFÍA INTERACTIVA.



Fuente: Subdirección de Catastro Municipal.

Cali ha crecido rápidamente en sus construcciones, y necesitaba un equipo que realizara el monitoreo permanente de su dinámica inmobiliaria, en las 22 comunas del área urbana y los 15 corregimientos del área rural, para brindar una información confiable y actualizada de las variables físicas y económicas de las viviendas en la ciudad.

Con el Observatorio Inmobiliario de Cali, se evidenciarán las variaciones de los precios de la tierra por sectores, tendencias urbanísticas, así como el consumo del suelo y las áreas de nuevos desarrollos, con el fin de que los caleños puedan contar con una base de datos eficiente que provea información actualizada para la

planificación y gestión urbana facilitando la toma de decisiones en los próximos gobiernos.

Los informes generados por el observatorio inmobiliario están disponibles en www.cali.gov.co/catastro botón “observatorio inmobiliario”.

CATASTRO MULTIPROPOSITO

FIGURA 4.4. CATASTRO MULTIPROPÓSITO

Fuente: Subdirección de Catastro Municipal.

Aun sin estar completamente adoptadas las normativas del Catastro multifinalitario, Cali ha dado pasos importantes para la integración de su información con otras entidades que hacen parte del sistema del multipropósito. Se destaca:

- La articulación con la Superintendencia de Notariado y Registro.

- El trabajo permanente con la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali con el intercambio permanente de información que permite actualizar oficiosamente los cambios de propietarios.

- La inclusión de la cartográfica catastral en la Infraestructura de Datos Espaciales de Cali – IDESC donde está articulada toda la base catastral.

- La interoperabilidad entre el Sistema Catastral alfanumérico y el Sistema Automatizado en Línea – SAUL – de Planeación Municipal gestionado por

DATIC, que captura en tiempo real los nuevos predios e incorporaciones y devuelve las direcciones y los estratos actualizados.

- La definición de los requerimientos técnicos y tecnológicos para la adopción y migración hacia el catastro multipropósito.

RETOS PARA LA PROXIMA ADMINISTRACION

a. Realización de la actualización rural 2020.

El reto: de acuerdo a la Ley 14 de 1983, todos los catastros tienen la obligación de actualizar los predios de su jurisdicción cada 5 años, por lo cual, la actualización rural del municipio, debe realizarse en 2020, para entrar en vigencia en 2021, dentro de los tiempos definidos por la ley.

Camino recorrido: La actual Administración deja planteada la hoja de ruta necesaria para que la realización de la actualización rural 2020 se realice sin contratiempos, dejando un plan de trabajo, el diagnóstico y la información requerida para adelantar las actividades necesarias para que la actualización rural se desarrolle en las mejores condiciones y con los mejores resultados para la ciudad.

b. Adopción del catastro multipropósito

El reto: La concepción de los catastros en el mundo ha sufrido cambios estructurales en las últimas décadas, pasando de ser instituciones que capturan la información física y jurídica de predios con un enfoque netamente fiscal a ser catastros con orientación multifinalitaria que permitan a través del censo de bienes inmuebles públicos o privados la toma de decisiones de planificación, gestión del riesgo, control de invasiones, entre otros.

Colombia, en los últimos años ha orientado su norma catastral en adaptar el catastro multipropósito, con la expedición de varias normas y documentos para volver realidad el multipropósito en el país. Lo anterior presenta varios desafíos para el catastro de Cali. Por una parte, es la transformación de un catastro con finales principalmente fiscales, es decir, concebido para el cobro del impuesto predial, para convertirse en un catastro que permita la toma de decisiones de planificación, de formulación de proyectos, de control de invasiones, de gestión del riesgo, entre otros.

El reto que tiene la próxima administración es lograr implementar los procedimientos, infraestructura tecnológica y articulación con otras dependencias para la real implementación del catastro multipropósito.

Camino recorrido: La presente administración deja un camino recorrido al haber establecido sinergias importantes con Planeación Municipal, la Superintendencia de

Notariado y Registro entre otros, que permitirán implementar con facilidad el cambio requerido por la ley.

Por otra parte, se hace imperativa la adopción del nuevo sistema de gestión catastral, del cual la presente Administración deja los requerimientos técnicos y el presupuesto aforado, para contar con la tecnología que se adapte al multipropósito y con la cual no cuenta actualmente la subdirección.

c. Consolidación de Catastro Cali como un organismo independiente y gestor catastral de los municipios de la ciudad-región.

El reto: Las oportunidades y desafíos que trae el catastro multipropósito requieren cambios administrativos como ya se han venido presentando a nivel nacional. Por una parte, se propone la transformación de la Subdirección de Catastro, en una Unidad Administrativa con funciones propias que lo distinguen de los demás en la institución, lo cual, para cumplir las funciones requiere de una capacidad técnica e institucional, que coordine y movilice la institucionalidad estatal, el sector privado y la cooperación internacional, así como que ejecute recursos de inversión.

Igualmente, la nueva normativa permite que Catastro Cali, sea de forma automática un gestor catastral y permite que éste pueda encargarse de los catastros de otros municipios. Ante este panorama, aparece la posibilidad de convertirse el gestor catastral de los municipios de la ciudad-región (G11) que hoy presentan altos niveles de desactualización catastral, pero que comparten sinergias de trabajo conjunto presentan una oportunidad valiosa para el Catastro de Cali y para los municipios vecinos. Para Cali, significaría la oportunidad de comprender a través del catastro, de las dinámicas reales de sus vecinos, información clave para la planificación y la formulación de políticas públicas, así como mejorar el recaudo de ingresos, pues al ser un prestador de servicios público catastral estaría en la posibilidad de generar contratos con otros municipios. Para la ciudad-región, contar con Cali como gestor catastral sería la oportunidad de actualizar la información predial, hoy desactualizada y contar con datos de calidad, necesarios para la planificación, la formulación de proyectos y las políticas públicas del área del G11.

Camino recorrido: La subdirección de Catastro inicio acercamientos con los equipos técnicos del G11 para socializar la posibilidad de articulación y oferta de servicios catastrales con oros municipios.

d. Adopción de la actualización dinámica:

El reto: Con el fin de evitar lapsos de 5 años para realizar la actualización catastral, la ley permite adoptar la actualización dinámica como mecanismo para actualizar las porciones de ciudad que sufren cambios en sus dinámicas del suelo y la construcción de manera permanente. Migrar hacia una actualización dinámica, es la posibilidad de contar con información real en cortos periodos de tiempo, ajustando

solo a aquellos sectores que si han tenido cambios representativos y sin impactar a la ciudad cada 5 años.

Camino recorrido: La actual Administración conformó el observatorio inmobiliario, requisito básico para la implementación de una actualización dinámica.

4.9. REGLAMENTO INTERNO DE CARTERA

Busca el establecimiento uniforme de la manera en que la administración de Santiago de Cali debe acometer las tareas propias del cobro persuasivo y coactivo de forma objetiva, aplicando idénticas condiciones a todos los deudores del Ente Territorial alejando cualquier viso de subjetividad de tales labores, por lo que las remisiones al Estatuto Tributario Nacional para el desarrollo de las tareas de cobro persuasivo y coactivo serán supletorias para los vacíos que puedan surgir de la aplicación del presente reglamento.

Se actualiza el cobro de cartera, ajustándolo con las necesidades particulares de la administración generadas en el cambio de la estructura orgánica y funcional del Ente Territorial, la práctica diaria de la competencia de cobro, además de las disposiciones de carácter nacional, tales como las leyes 1116 de 2006 (por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones), 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 1564 de 2012 (Código General del Proceso) 1607 de 2012, 1676 de 2013, 1739 de 2014 y 1819 de 2016 que modificaron el Estatuto Tributario Nacional y demás normas concordantes; recogiendo en un solo acto administrativo de carácter general la normatividad interna, sustantiva y procedimental que rija el procedimiento de cobro persuasivo y de cobro coactivo, para lo cual se instituyo el Decreto 4112.010.20.0799 de 2018 “Por el cual se expide el reglamento interno de recaudo de cartera de Santiago de Cali”.

4.10. PROCEDIMIENTO PARA EL PAGO DE SENTENCIAS, LAUDOS ARBITRALES Y CONCILIACIONES

Con el objetivo de dar cumplimiento a las condenas en contra de la Entidad Territorial en el menor tiempo posible, se fijaron lineamientos a los organismos involucrados en el proceso de pago, evitando generar el menor costo posible por causación de intereses, mediante la circular N 4131.020.22.2.1020.002558 de 19 de diciembre de 2018, estableciendo un plazo máximo de dos meses contados a partir de la fecha de remisión de la información por parte del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica.

4.11. ACCIONES DE COBRO PARA RECUPERACIÓN DE CARTERA

La gestión de cobro de la cartera de Santiago de Cali que ha contribuido a una recuperación de cartera está conforme a lo establecido en el Decreto Extraordinario 0516 de 2016 “Por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias”, está a cargo de la Subdirección de Tesorería Municipal a través de la Oficina Técnica Operativa de Cobro Persuasivo y la de Cobro Coactivo que tienen tres subprocesos: Persuasivo, Coactivo y Procesos Concursales.

El Departamento Administrativo Tecnología de la Información y las comunicaciones (DATIC) viene realizando una labor para establecer un modelo de gestión de arquitectura empresarial dentro de la Alcaldía de Santiago de Cali, que le permita liderar la definición, implementación, instauración de capacidad, innovación, mejoramiento continuo y estandarización de la arquitectura empresarial (AE) de la entidad. Lo anterior busca apropiar una metodología de mejora continua a mediano plazo, que, basada en una visión integral, permite mantener actualizada la estructura de información organizacional alineando procesos, datos, aplicaciones e infraestructura tecnológica en cuatro dimensiones: negocios, datos/información, aplicaciones y tecnología.

La Arquitectura Empresarial, se verá reflejada en mayor eficiencia administrativa y mejoras en la prestación de servicios a la ciudadanía. Igualmente, los organismos cuentan con una visión estratégica que les permite desarrollar su gestión de manera coordinada con los demás organismos y procesos de la administración.

4.12. CALI DISTRITO ESPECIAL DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS.

Con la aprobación de la ley 1933 de 2018, fue catalogada la ciudad de Santiago de Cali como distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios, lo cual implica un estudio para la definición territorial, una reorganización de la estructura administrativa, un esfuerzo financiero y un esquema de transición. Además, acoge un nuevo ordenamiento de la ciudad en localidades, una descentralización (a través de la creación de alcaldías locales), un mayor acercamiento de la autoridad a la ciudadanía y un robustecimiento de los procesos de atención y fiscalización.

Frente a este tema la administración presentó un proyecto de acuerdo al Consejo Municipal, en el cual propone ordenar al Municipio en seis localidades y contempla diversos aspectos como: la planificación, el ordenamiento territorial y sus características socio – económicas, direccionados a garantizar el equilibrio territorial. Adicionalmente, se estableció un plan financiero para la transición en el

mediano plazo[76], cuyo propósito es garantizar la sostenibilidad y el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal[77].

Para dar cumplimiento a la Ley 1933 de 2018, la administración central presentó un proyecto de acuerdo al Concejo Municipal de Santiago de Cali, proponiendo ordenar al municipio en 6 localidades teniendo en cuenta aspectos tales como: la planificación, el ordenamiento territorial y sus características socioeconómicas y por otro lado, se incluyó un plan financiero acompañado de un plan de acción, en el cual se realiza una programación de acciones conforme a la capacidad financiera de la entidad territorial, estableciendo un periodo de transición de acuerdo al margen de flexibilidad que arroja el ente territorial, garantizando la sostenibilidad y cumpliendo las normas de responsabilidad fiscal, más específicamente la Ley 617 de 2000[78].

Con el fin de determinar el impacto fiscal de la transición a Distrito Especial, la cual analiza las implicaciones del régimen administrativo y político establecido en la Ley 1617 del año 2013 "Por la cual se expide el régimen de Distritos Especiales". Es importante establecer el costo, las obligaciones y el tiempo para la implementación, teniendo en cuenta la adaptación de la infraestructura física, los procesos y procedimientos territoriales, administrativos y fiscales, así como el fortalecimiento del talento humano y las articulaciones necesarias para responder a una nueva estructura de administración de recursos en función de una efectiva prestación de servicios, en cumplimiento con el reparto de competencias y funciones establecido en el Artículo 38 de la mencionada ley.

"ARTÍCULO 38. REPARTO DE COMPETENCIAS. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital, hará la distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, y los siguientes criterios generales:

1. La asignación de competencias a las autoridades locales buscará un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios.

2. El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá implementar las metas y disposiciones del Plan General de Desarrollo.

3. En la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas.

4. No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención."

La Ley 819 del año 2003, en su Artículo 7°. "Análisis del impacto fiscal de las normas, menciona: en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá

[76] En el proyecto de acuerdo se plante un régimen de transición, que involucra una serie de acción en caminadas a que se puede implementar distrito en el año fiscal 2028.

[77] De acuerdo a los escenarios simulados por parte de la administración es factible cumplir con un indicador de 46% para el indicador de la Ley 617 de 2000.

[78] Se proyectó tener un indicador de la Ley de 2000 con la distritalidad en un máximo de 46%.

hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.(…)".

Por lo anterior, en consistencia con la sostenibilidad fiscal lograda desde la culminación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de Santiago de Cali en octubre del año 2018, y el equilibrio fiscal programado en la estructura de ingresos y gastos del Plan Financiero 2020-2030 del ente territorial, se realizan las proyecciones en un ejercicio de planeación integral, que programa la distribución del ingreso para atender los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión para la financiación de los planes de desarrollo en el mediano plazo.

Para la implementación de Cali Distrito Especial, se da inicio a un análisis técnico que establezca la capacidad financiera de asumir las necesidades institucionales y la estructura administrativa asociada a esta denominación, tal como lo dicta en su segunda parte el Artículo 7 de la Ley 819 del año 2003: "(…) Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.(…)".

Igualmente, en el análisis de la información se consideran las recomendaciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT desarrolladas en el marco de los proyectos de ley elaborados para la creación del Distrito de Santiago de Cali, incluidas en los siguientes acuerdos:

- Acuerdo COT Nro. 04 de abril de 2015, para el proyecto de ley 054C de 2014, proyecto de ley 058S de 2014 y el proyecto de ley 068S de 2014.

- Acuerdo COT Nro. 005 de marzo de 2016 para el proyecto de ley 039S de 2015.

- Acuerdo COT Nro. 014 de diciembre de 2016 para los proyectos de ley 149S de 2016.

Es reiterativa la necesidad de evaluar la implementación en función del impacto fiscal tal como se menciona en los anteriores acuerdos COT. En el marco del respeto por la autonomía territorial, recomienda al Alcalde y al Concejo Municipal de Cali que de manera articulada se realicen los análisis detallados requeridos y las propuestas administrativas, fiscales, financieras e institucionales que permitan crear las condiciones adecuadas para que la conversión en Distrito llegue a representar un verdadero instrumento para promover el desarrollo integral del territorio, la integración regional y el fortalecimiento de su articulación en el sistema de ciudades, para contribuir de esta manera al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, atendiendo su diversidad étnica y cultural. En tal sentido se recomienda:

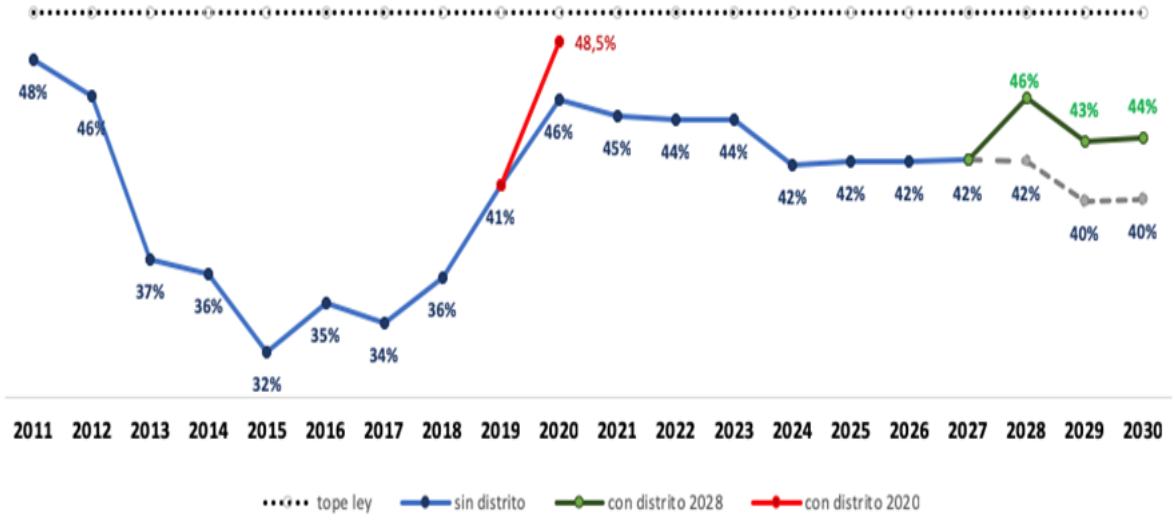
a. Realizar un análisis detallado del impacto fiscal que generaría una nueva estructura administrativa del Municipio y los gastos de funcionamiento

adicionales generados por las Alcaldías Locales, la creación de Fondos de Desarrollo Local, el pago de los ediles locales etc.

b. Definir estrategias para el fortalecimiento institucional mediante una planeación integral, y de largo plazo, que permitan la articulación con entidades territoriales vecinas y con otras figuras orientadas a la planificación regional y el ordenamiento territorial previsto en la ley 1454 del año 2011.

En concordancia con lo anteriormente mencionado, la Subdirección de Finanzas Públicas realizó la simulación de escenarios futuros, estimando un periodo de transición en el cual se desarrollarán una serie de inversiones necesarias para la implementación de las localidades. Las proyecciones realizadas en el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, consideraron lo dispuesto en las Leyes 617 y 819 de los años 2000 y 2003 respectivamente, igualmente, el equilibrio del Plan Financiero se programa ajustado a la Política de Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público que debe conservar en el tiempo la capacidad de inversión del ente territorial, con el fin de preservar la solidez de su estructura financiera en el mediano plazo.

FIGURA 4.2. INDICADOR DE LA LEY 617 DE 2000



Fuente: Departamento Administrativo de Hacienda 2019.
cálculos propios.

La Figura 4.2, ilustra el comportamiento del indicador de la Ley 617 del año 2000, que relaciona los gastos de funcionamiento con los ingresos corrientes de libre destinación. Esta relación exige un cumplimiento en la gestión eficiente del gasto y la optimización de los recursos programados por la entidad territorial. Se estima que la implementación del Distrito Especial para el año 2020 genera un riesgo en la precitada ley el cual consiste en tener aumentos excesivos en el gasto y desbordar la capacidad de financiación, además de reducir la capacidad de inversión con

recursos propios lo cual es un factor clave para la calificación de riesgo y otros indicadores que reflejan la gestión responsable del ente territorial en eficiencia fiscal y orientación de recursos a la financiación del Plan de Desarrollo.

El análisis toma como referente el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 – 2030 (como instrumento estratégico), en el cual se revisa la proyección de ingresos de la Entidad Territorial para el cumplimiento oportuno de las obligaciones en gastos de funcionamiento, pago del servicio de la deuda y la inversión. Los Planes de Desarrollo de las próximas administraciones deberán articularse para garantizar la sostenibilidad fiscal en aspectos coyunturales tales como:

- Indicadores de sostenibilidad fiscal, control del gasto y capacidad de endeudamiento. Ley 617 del año 2000, Ley 358 del año 1997, Ley 819 del año 2003.

- Seguimiento al cumplimiento de compromisos en el gasto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.

- Acciones para el cumplimiento de las metas de recaudo de los impuestos municipales.

- Impacto fiscal de los acuerdos municipales sancionados en cada vigencia (vigencias futuras y políticas públicas).

- Impacto fiscal del rubro correspondiente a las sentencias y pasivos contingentes y exigibles (pasivos pensionales y las posibles fuentes de financiación para cumplir los compromisos conforme a la Ley 549 del año 1999).

- Seguimiento de la viabilidad financiera de las entidades descentralizadas.

A continuación, se muestra las prelaciones vigentes que la Administración debe honrar para la sostenibilidad fiscal:

- ✓ Servicio de la deuda de los contratos de empréstito vigentes hasta el año 2023 por un monto de $511 mil millones.

- ✓ “Cierre de brecha” en la infraestructura educativa (cuyo monto al año 2019 asciende a los $2,6 billones de pesos en el periodo de 2020 – 2032).

- ✓ Pasivo pensional asciende a $2,9 billones de pesos para dar cumplimiento a la Ley 519 de 1999, se debe tener la provisión de recursos entre los años

2020 y 2030).

- ✓ Pasivos contingentes (por un monto de $1,5 billones de pesos en el periodo 2020 – 2030).

- ✓ Fondo de Estabilización del Subsidio a la Demanda (asciende a $1,2 billones de pesos en el periodo 2020 – 2030).

- ✓ Cubrimiento de las Políticas Públicas durante el mismo periodo (por un monto de $2,3 billones de pesos.

En ese orden de ideas, se plantea un escenario en el Plan Financiero en el que se tendría un margen para la recomposición de los gastos en los agregados de funcionamiento e inversión que se requieren para la implementación de Cali Distrito Especial en la vigencia 2028, con el objetivo de reducir la presión en el gasto que ejercen las prelaciones vigentes. Adicionalmente, se requiere seguir el plan de acción 2020 – 2028 para la implementación del Proyecto de Cali Distrito especial que permitan una redistribución de los recursos en gastos de funcionamiento para dar paso a la nueva estructura de cargos y una nueva administración Distrital para el año 2028.

Se estima un periodo de transición para poner en marcha la estructura Distrital entre 2020 - 2028, dado que la simulación se realiza a partir del flujo de gastos aportados para la implementación del Distrito, se tiene en cuenta los gastos administrativos, operativos y otros gastos de funcionamiento, los recursos que se deben reorientar al Fondo de Inversión Local (10% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación), además de las obligaciones que se deben asumir en materia de salud que son trasladadas por la Gobernación del Valle del Cauca bajo la estructura distrital (Población Pobre no Asegurada y el componente de inspección, vigilancia y control).

Teniendo en cuenta los parámetros mencionados, se estima el costo de la implementación de Cali Distrito por valor de 194 mil millones contemplando 6 localidades. (Precios año 2020).

En referencia, los componentes funcionales en la simulación de las localidades, es necesario aclarar que se requiere un periodo de transición (2020-2028) para la implementación del proyecto Cali Distrito Especial. En este periodo de transición deberán desarrollarse los estudios pertinentes, que son requisito para la implementación de la Ley 1933 del año 2018 en el marco de las exigibilidades de la Ley 1617 del año 2013, en aspectos que tienen incidencia económica y por ende un impacto fiscal en temas como: delimitación del territorio en la gestión catastral y en la armonización con el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial al año 2028; la asignación de competencias y funciones; la gestión administrativa y fiscal que tienen las localidades como recaudadores de ingresos por multas y sanciones económicas

que impongan las Alcaldías Locales (Artículo 63 y 65 de la Ley 1.617 del año 2013), así como los aspectos fiscales y la responsabilidad que tienen las Alcaldías locales en la administración del gasto público como ejecutoras de presupuesto público conforme el Decreto 2388 del año 2015 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

Por otra parte debe evaluarse el riesgo jurídico y la necesidad de una mayor capacidad de gestión en el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, en el Departamento Administrativo de Hacienda y en la Secretaría de Gobierno para atender los Proyectos de Acuerdo conforme a la autonomía que otorga la mencionada ley a las Juntas Administradoras Locales y las Alcaldías Locales para presentar Proyectos de Acuerdo (Artículo 51 y 52 de la Ley 1617 del año 2013), sin previo estudio para la viabilidad fiscal por parte de la Alcaldía Distrital.

De igual manera, la implementación de Cali como Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, redimensiona el cumplimiento de las 17 políticas agrupadas en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) (Departamento Administrativo de Función Pública, 2017), las cuales por criterios diferenciales son de estricto cumplimiento por parte de la Entidad Territorial. En ese sentido, es necesario realizar un inventario comparativo de la capacidad instalada por localidad con respecto a los servicios de salud, educación, seguridad, recreación y esparcimiento, entre otros, así mismo se debe evaluar las condiciones mínimas de funcionamiento que tendrán las edificaciones donde se ubicarán las Alcaldías Locales. Todo esto representa nuevos retos y gestiones de la Administración que deben ser cuantificados en relación a la infraestructura necesaria para la puesta en marcha del Distrito Especial.

En consecuencia, es necesario que los Planes de Desarrollo de la Administración durante los próximos dos periodos de gobierno, sean formulados teniendo en cuenta la renovación, que necesariamente se debe realizar al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que tiene vigencia hasta diciembre del año 2027, de manera que permita integrar adecuadamente el plan de inversiones en armonía con la nueva estructura que se requiere para la implementación de las normas bajo las cuales opera la Distritalidad.

Para la articulación de estos planes (POT, Planes de Desarrollo y Plan Financiero) es pertinente establecer un proceso de transición puesto que el objetivo es alcanzar progresivamente las condiciones requeridas para la implementación del Distrito Especial, desde la infraestructura hasta el modelo de gestión establecida en la Política de Gestión Presupuestal y Austeridad del Gasto Público, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

La propuesta de transición, se complementa con el Concepto “Documento de soporte de delimitación de las localidades Cali Distrito Especial” Radicado No. 20194240422661 emitido por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional en lo referente al componente fiscal: “A pesar de los buenos indicadores, es importante tener en cuenta que convertir en Distrito a la Ciudad de Santiago de Cali tiene efectos sobre los gastos de funcionamiento del municipio, los cuales

deben acotarse a las capacidades financieras de la entidad. La propuesta de la ciudad, de planear que esta transición se realice en el largo plazo con proyección al 2028, basado en un modelo de proyección fiscal y financiera enmarcado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP con el fin de garantizar un equilibrio en sus finanzas públicas, resulta una propuesta adecuada."

Así mismo, se resalta el Informe de Viabilidad Fiscal para la vigencia 2018, expedido por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Capítulo 5 – Fortalezas y Vulnerabilidades Fiscales en el cual analiza la estructura financiera de la Entidad Territorial frente al proyecto Cali Distrito Especial, las necesidades de preservar la sostenibilidad fiscal como proceso rector y las simulaciones realizadas:

"De acuerdo con las simulaciones realizadas por el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, se requiere de un proceso de preparación de mediano plazo (hasta el año 2028) para que los efectos presupuestales de la Conversión en Distrito Especial no resulten regresivos desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal y del cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. Desde esta perspectiva, los próximos años serán vitales para reducir las inflexibilidades derivadas de las vigencias futuras y de los pagos del servicio de la deuda, para fortalecer las Secretarías de Hacienda y Planeación, y realizar las inversiones requeridas en materia de infraestructura (las cuales se incorporarán en el presente Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo)."

Así, a juicio de la entidad, se garantizarían las condiciones financieras e institucionales para iniciar en 2028 la puesta en marcha integral del Distrito Especial. La Dirección General de Apoyo Fiscal ve como conveniente la implementación de un plan de transición (Ver Tabla 4.2), que permita adecuar las acciones requeridas para que el nivel de avances de las transformaciones en cuanto a procesos, estructura, planta de personal y equipamiento físico y tecnológico inherentes a la distritalización, se den en un marco de disciplina fiscal."

TABLA 4.3. PLAN DE ACCIÓN RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE CALI COMO DISTRITO ESPECIAL.

ACCIONES	UNIDAD DE MEDIDA	INDICADOR DE PRODUCTO	META DE PRODUCTO	LÍNEA DE IMPLEMENTACIÓN EN AÑOS										ORGANISMO RESPONSABLE
				2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	
Diseñar, construir y/o adecuar de seis Alcaldías Locales y seis juntas administradoras locales. (*)(**)	Porcentaje	Porcentaje de Alcaldías Locales y JAL realizadas	100%	0	10%	11%	12%	12%	13%	13%	14%	15%	0	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Bienes y Servicios
Formular instrumentos de gestión contractual y de compras públicas para	Porcentaje	Porcentaje de Instrumentos formulados	100%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100%	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Bienes y Servicios y Departamento

el funcionamiento de las Alcaldías locales														Administrativo de Contratación Pública
Adecuar la arquitectura tecnológica empresarial para las alcaldías locales	Porcentaje	Porcentaje de la plataforma adecuada	100%	0	0	0	0	0	0	0	50%	50%	0	Departamento Administrativo de Tecnología de la Información y las Comunicaciones
Crear una Autoridad Ambiental Distrital	Número	Número de organismos creados	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	DAGMA
Adoptar la nueva estructura de los Departamento Administrativo de Hacienda y de Planeación para el fortalecimiento fiscal.	Porcentaje	Porcentaje de adopción de La nueva Estructura Implementada.	100%	0	0	100%	0	0	0	0	0	0	0	Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional
Elaborar Estudio técnico para la estructura distrital.	Número	Número de estudios realizados	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional
Adoptar la nueva estructura distrital, de acuerdo al estudio técnico	Porcentaje	Porcentaje de Implementación de la estructura distrital y local	100%	0	0	0	0	0	0	0	0	100	0	Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional
Implementar la nueva estructura distrital, de acuerdo al estudio técnico	Porcentaje	Porcentaje de Implementación de la estructura distrital y local	100%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional
Actualizar el estatuto orgánico de presupuesto frente a la distritalidad	Número	Número de actualizaciones realizadas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	Departamento Administrativo de Hacienda
Iniciar la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial enmarcado en la condición distrital	Número	Número de Planes de Ordenamiento Territorial actualizados	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	Departamento Administrativo de Planeación
Coordinar con la registraduría las elecciones de las juntas	Porcentaje	Porcentaje del proceso electoral coordinado	100%	0	0	0	0	0	0	0	50%	50%	0	Secretaria de Gobierno

administradoras locales														
Asignar el 10% de ICLD a los Fondos de Desarrollo Local	Número	Número de asignaciones aprobadas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	Departamento Administrativo de Hacienda
Crear Fondos de Desarrollo local en el sistema de gestión financiera administrativa territorial	Número	Número de fondos creados	6	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	Departamento administrativo de tecnologías de la información y las comunicaciones.
Crear Fondos de Desarrollo Local	Número	Número de fondos creados	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	Departamento Administrativo de Hacienda
Formular un Sistema de Inspección, Vigilancia y Control que tenga como enfoque la descongestión de actuaciones administrativas, y la inclusión y capacitación de las autoridades locales en la ejecución de sus funciones.	Número	Número de sistemas formulados	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	Secretaría de Seguridad y Justicia
Implementar el Sistema Distrital de Planeación articulado con Banco de Proyectos de Inversión (y "filiales" en localidades) y Fondos de Desarrollo Local, en los términos establecidos en la Ley 1617 de 2013.	Porcentaje	Porcentaje de implementación del sistema	100%	0	0	0	0	0	0	0	0	100%	0	Departamento Administrativo de Planeación
Actualizar las instancias de coordinación según MIPG	Número	Sistema actualizado	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional

(*) El presupuesto total programado para la actividad señalada es de $28.647.326.627.
(**) El presupuesto programado para el año 2020 tiene una inversión de Tres Mil Millones que tendrá un incremento del 5% para cada vigencia siguiente.
Fuente: DAHM, 2019.

4.13. EJECUCIÓN PLAN DE DESARROLLO 2016-2019.

El Plan de Desarrollo de Santiago de Cali 2016-2019 “Cali Progresa Contigo” se formuló estimando un costo de $ 9.1 billones, cifra superada por los mayores niveles de ingresos que se presentaron, originado por dos factores; uno por los mayores niveles de recaudo y por toda la gestión adelantada por la Administración para la consecución de recursos del crédito[79] para la inversión de proyectos estratégicos en la ciudad.

TABLA 4.4. INVERSIÓN EJECUTADA VS PLAN PLURIANUAL (2016-2019)

	2016	2017	2018	2019 Presupuesto	TOTAL
INVERSION EJECUTADA	**2.221.051**	**2.552.858**	**2.827.725**	**3.454.879**	**11.056.512**
PLAN PLURIANUAL - PLAN DE DESARROLLO	**2.298.967**	**2.136.896**	**2.243.164**	**2.440.721**	**9.119.748**
Variación en la Inversión	**-77.916**	**415.962**	**584.561**	**1.014.158**	**1.936.764**

Fuente: Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Cali Progresa Contigo”, DAHM , 2019.

En la Tabla 4.4 se observa que el Plan Desarrollo 2016-2019 “Cali Progresa Contigo” cuenta con recursos adicionales por $1.9 billones. En la Tabla 4.5, se muestranDentro de los 20 sectores los de mayor participación, corresponde a los sectores estratégicos y de alta impacto en la comunidad puesto que se orientan al bienestar de la comunidad, como es el de educación, salud e infraestructura principalmente.

Los mayores ingresos producto del recaudo de los impuestos entre el periodo comprendido entre los años 2016 a 2018, se destina 30% al sector salud, 28% educación y 7% infraestructura. En lo que respecta a los recursos del empréstito por $544.991 millones se direccionaron a seis sectores; educación, infraestructura, ciencia y tecnología, arte y cultura, deporte y recreación y desarrollo comunitario.

[79] Acuerdo 407 de 2016, autoriza un cupo de endeudamiento hasta por $360.000 millones y el Acuerdo 415 de 2017 autoriza un monto hasta de $ 194.500 millones.

TABLA 4.5. EJECUCIÓN PLAN DE DESARROLLO 2016-2019 POR SECTORES

SECTOR		2016	2017	2018	2019 Presupuesto	Total	PART. %
	INVERSIÓN ADMINISTRACIÓN	**2.115.479**	**2.402.468**	**2.499.277**	**2.994.975**	**10.012.199**	**100%**
01	Sector Salud	652.952	713.307	763.423	881.485	3.011.166	30%
02	Sector Educación	698.252	701.712	708.469	737.705	2.846.138	28%
18	Sector Infraestructura Vial y Valorización	182.345	187.761	132.692	223.712	726.509	7%
22	Sector Gobierno Planeación y Desarrollo Institucional	197.802	227.917	111.480	126.929	664.128	7%
04	Sector Vivienda	22.840	18.178	182.957	167.635	391.611	4%
07	Sector Desarrollo Comunitario	56.737	87.321	115.846	122.054	381.958	4%
03	Sector Agua Potable y Saneamiento Básico	44.913	85.993	63.961	152.405	347.273	3%
05	Sector Recreación y Deporte	65.764	92.116	83.036	97.070	337.986	3%
17	Sector Transporte	27.350	45.956	88.811	149.797	311.914	3%
06	Sector Arte y Cultura	61.123	74.571	65.038	83.133	283.865	3%
21	Sector Medio Ambiente	33.656	51.279	61.302	68.526	214.763	2%
08	Sector Defensa y Seguridad	34.989	51.868	40.918	67.761	195.536	2%
23	Sector Prevención y Atención Desastres	27.605	38.177	42.698	50.067	158.546	2%
09	Sector Justicia	6.653	9.185	8.920	19.103	43.861	0%
25	Sector Ciencia y Tecnología	0	10.591	7.453	12.892	30.937	0%
16	Sector Comunicaciones	0	0	9.732	16.910	26.642	0%
10	Sector Trabajo y Seguridad Social	149	0	3.298	7.968	11.414	0%
12	Sector Desarrollo Comercial	0	3.673	3.106	3.907	10.685	0%
13	Sector Desarrollo Turístico	0	342	3.267	4.662	8.271	0%
24	Sector Equipamiento	1.160	1.644	2.349	1.257	6.410	0%
14	Sector Agropecuario	1.189	479	381	0	2.049	0%
11	Sector Desarrollo Industrial	0	400	137	0	537	0%
15	Sector Minero	0	0	0	0	0	0%
19	Sector Eléctrico	0	0	0	0	0	0%
20	Sector Petróleo y Gas	0	0	0	0	0	0%
INVERSION EMPRESTITO	**INVERSIÓN DE EMPRÉSTITO**	**0**	**33.475**	**220.914**	**290.602**	**544.991**	**100%**
02	Sector Educación	0	28.221	87.290	158.340	273.851	50%
18	Sector Infraestructura vial y Valorización	0	0	95.674	92.677	188.351	35%
25	Sector Ciencia y Tecnología	0	640	22.340	15.269	38.249	7%
06	Sector Arte y Cultura	0	1.065	6.470	11.995	19.531	4%
05	Sector Recreación y Deporte	0	3.187	6.873	7.764	17.824	3%
07	Sector Desarrollo Comunitario	0	362	2.265	4.558	7.185	1%
	RESERVAS DE LA INVERSIÓN	**105.572**	**116.915**	**107.534**	**169.302**	**499.323**	**100%**
	TOTAL EJECUTADO	**2.221.051**	**2.552.858**	**2.827.725**	**3.454.879**	**11.056.512**	

Fuente: DAHM, 2019
Cálculos propios

4.14. MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA

Desde su creación el Departamento Administrativo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DATIC) se ha dedicado a cumplir su objeto de liderar la gestión estratégica y operativa de las tecnologías de la información y las comunicaciones mediante la definición, implementación, ejecución, seguimiento y divulgación de políticas, planes, programas y proyectos que estén alineados a los planes estratégicos de la entidad territorial y al modelo integrado de gestión de la entidad; buscando impulsar transformaciones sociales, incrementar la eficiencia de la Administración Municipal, reducir los riesgos de corrupción y mejorar la prestación de servicios de la ciudadanía.

Con las metas incluidas en el Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Cali progresa contigo”, DATIC realiza un trabajo que fortalece las competencias de negocio internas de la entidad para mejorar sus servicios y un trabajo externo con miras a dar soluciones a las problemáticas de la ciudad a través del uso de las TIC.

Dentro de los logros, retos de DATIC se encuentran los siguientes:

- **Implementación, puesta en productivo de 7 nuevos módulos SAP**, que conforman un paquete de 32 módulos que son soportados y afianzados para garantizar la trazabilidad, seguridad de las transacciones realizadas por la Administración y los usuarios.

- **implementación de las NICSP en el SGAFT** permitió la integración con otros modelos relacionados a NICSP como: activos fijos - AM, Rentas - PSCD, Presupuesto - FM, Tesorería - TR, Crédito Público e Inversión - LO, Compras, Contratación e Inventario - MM, Cuentas por Cobrar - AR, Talento Humano - HCM. La implementación asegura el cumplimiento de la norma, nos pone a nivel de estándares internacionales y a la vanguardia; también generó mejoras en la administración y depuración de los activos, eficiencia y calidad de los procesos, mayor responsabilidad y transparencia de la información financiera al igual que consistencia y comparabilidad de la misma. Esto conduce a la mejora en la toma de decisiones.

- **Implementación del módulo actualizado de rentas – TRM-** en 2018 se dio el paso inicial que permitió en 2019 integrar a este módulo las rentas de mayor impacto para la administración determinadas como 3 rentas mayores y 4 rentas varias del total de rentas administradas por el Ente Territorial. Con lo anterior la Subdirección de Rentas mejoró y optimizo sus procesos en la acusación y gestión de las rentas, la Oficina Técnica de Cobro de la Tesorería para estandarizar y sistematizar su gestión de cobro mediante una estrategia de transformación digital. TRM permite la funcionalidad y procesamiento automatizado de todos los procesos de liquidación de impuestos, facturación, recaudo, gestión de cobranza y tiene la capacidad para crear reportes exactos y detallados.

Lo anterior redunda en mejoras de recaudo y disminución de tiempos de recuperación de cartera, y dar una visión integral del contribuyente y todas sus interacciones con el Departamento Administrativo de Hacienda, de forma integrada con el Sistema de Gestión Documental de la Alcaldía.

- ***Ajustes Modulo finanzas, sub módulo de Contabilidad de Activos (Assets Accounting),*** se gestionan los activos fijos de la entidad, los ajustes obedecen a los cambios dados tras la aplicación de las NICSP y al marco normativo establecido por la Contaduría General de la Nación.

  El impacto que trae consigo este ajuste al módulo, se evidencia en el saneamiento contable de activos fijos de la Alcaldía depurando así el inventario físico versus el reportado en sistema y mejorar aspectos contables de la Entidad. Adicional del impacto operacional y de eficacia, con la creación de datos maestros de activos fijos de forma masiva, la creación de un programa para ajustar valores (costos y depreciaciones vigencias anteriores a 2019), creación de altas y bajas de forma masiva por medio de planillas, parametrización y ajuste del módulo crédito público para su integración con el sub-módulo de activos fijos, mejoras en los procesos de amortización de anticipos de vigencias pasadas, capitalización de activos fijos en curso y deterioros de bienes muebles e inmuebles.

- ***Automatización de 20 trámites y servicios*****,** permite un acercamiento con el ciudadano, para la simplificación y automatización de trámites en línea, generando diversidad en los canales de comunicación y gestión tributaria. La automatización brinda al usuario la comodidad de realizar transacciones en línea desde cualquier lugar, usando cualquier dispositivo computador o celular con acceso a internet.

  En la página web de la alcaldía http://www.cali.gov.co pueden ser consultados los trámites que cuentan con algún grado de automatización y se relacionan a la gestión fiscal de la Entidad Territorial como son: Contribución por Valorización, Exención del Impuesto Predial Unificado, Impresión de Facturas para pago de Impuestos, Impuesto a la publicidad Exterior Visual, Predial Unificado, Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros, Certificado de Zonas Homogéneas.

- ***Portal web,*** su mejoramiento y robustecimiento ha sido importante para la gestión administrativa y financiera, convirtiéndose en un canal de información, acercamiento y transparencia, donde se centraliza la información de los organismos y sus ofertas institucionales a la ciudad. De igual forma se vienen realizando mejoras transaccionales de los trámites y servicios que tienen algún nivel de transacción financiera para pago, recaudo generación de facturas, entre otros, puedan ser realizados por los usuarios de la manera más amigable, confiable, segura y de calidad.

Los avances en el portal web y la automatización de trámites y servicios ha permitido que en 2018 el ciudadano generará vía web 135.821 transacciones y para el primer semestre de 2019 superando la cifra con 174.134 transacciones, donde se destacan: 102.735 facturas de predial, 15.688 de valorización, 5.162 circulación y tránsito, 29.068 consultas de uso de suelo, 2.463 certificados de líneas, 2.521 certificados de nomenclatura y 13.754 recibos generados de código de policía e inscripciones a pedagogía.

- ***Datacenter,*** el fortalecimiento del Centro de Datos hace parte del desarrollo tecnológico no sólo de la entidad, sino, de la ciudad, la Alcaldía de Cali debe desarrollar y mejorar su infraestructura TI[80] para atender sus clientes internos y externos, protegiendo y garantizando la disponibilidad de la información. En el Datacenter es una estrategia transversal, converge el hardware y software que soporta las operaciones de la Entidad Territorial, se han adelantado múltiples actualizaciones, mejoras y desarrollos tecnológicos, pero sin duda la apuesta más ambiciosa e importante se materializó en 2019, donde a través de un convenio Interadministrativo con EMCALI la Alcaldía accede a una modalidad de infraestructura que le da un servicio complementario de acceso a lo nuevo, con esto se abre paso a una fase inicial que consolida el Datacenter de la alcaldía como hibrido, éste permite mitigar las caídas del sistema en caso que existan fallas en la infraestructura TI, mayor seguridad de la información de cada organismo, permitirá mayor eficiencia y fiabilidad al distribuir los recursos disponibles en tiempo real, permite reducir los costos operacionales ya que la entidad deja de hacer gastos en equipos, electricidad y mantenimiento de hardware, dando cumplimiento a la estrategia de Gobierno Digital que incentiva a que las entidades estatales promuevan el uso y aprovechamiento de las TIC para consolidar un estado y ciudadanos competitivos, proactivos e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital.

- ***Arquitectura Empresarial (AE),*** DATIC lidera el desarrollo y establecimiento de un modelo de gestión de arquitectura empresarial dentro de la Alcaldía de Santiago de Cali, donde se ha trabajado en una metodología de mejora continua a mediano plazo, que basada en una visión integral, permite mantener actualizada la estructura de información organizacional alineando procesos, datos, aplicaciones e infraestructura tecnológica en cuatro dimensiones: negocios, datos/información, aplicaciones y tecnología. Este proceso se verá reflejado en mayor eficiencia administrativa y mejoras en la prestación de servicios a la ciudadanía. Igualmente, los organismos cuentan con una visión estratégica que les permite desarrollar su gestión de manera coordinada con los demás organismos y procesos de la Administración.

  En materia de Hacienda Pública se realizó un ciclo detallado de AE (validación del Modelo de Gestión de Arquitectura Empresarial) con el que se busca facilitar que las metas del Plan de Desarrollo de la Alcaldía asociados a este organismo

[80] Tecnologías de la Información

estén alineadas con sus macroprocesos y sus procedimientos, así como con la tecnología que lo soporta.

Los documentos presentados y explicados son: SAW (Declaración de Trabajo de Arquitectura), ADD (Documento de Definición de Arquitectura Empresarial del Dominio de Negocio), ADD de Información (Documento de Definición de Arquitectura Empresarial del Dominio Información), Consolidado de Brechas, Mapa de Ruta para Hacienda y Plan Estratégico de TIC (PETI).

- ***Implementar estrategias de uso y apropiación en el SGAFT***, esta estrategia debe realizarse para todos los módulos de la ERP de SAP. La alcaldía de Cali cuenta con el ERP más usado en el mundo y con diversas soluciones tecnológicas que soportan su operación, es necesario garantizar que la curva de aprendizaje de los usuarios finales de la alcaldía se potencialice, con el fin de obtener el mejor provecho del SGAFT, minimizar los errores causados por mal uso o desconocimiento de la herramienta y con esto garantizar una mejor atención al ciudadano.

- **Soporte, mantenimiento y actualización SGAFT,** mantener vigentes los servicios de soporte, mantenimiento y actualización (SMA) de los diferentes sistemas de información que componen al SGAFT, respondiendo no solamente al acceso de las actualizaciones para cumplir con la operación óptima del sistema, si no también tener el soporte técnico las 24 horas del día, 7 días a la semana, durante los 365 días del año.

- ***Adquirir licencias para el SGAFT,*** para cumplir con las leyes nacionales de derechos de autor. Adicionalmente, los nuevos módulos que se implementen con el fin de potencializar cada vez más la herramienta, responden con un mayor recaudo y un manejo de los recursos de la alcaldía más eficiente y transparente.

- ***Actualizar los sistemas del LANDSCAPE de SAP,*** garantizar la operación óptima del sistema (ERP, BO, BI, Gestión Catastral y Mesa de Servicio), el aprovechamiento de nuevas herramientas y soluciones que ofrecen dichas actualizaciones, buscando siempre el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos, facilitando la interacción del ciudadano con la Alcaldía y el uso de los sistemas de información por parte de los servidores públicos.

- ***Migrar a las nuevas versiones de los sistemas de información,*** migrar a Hana, S/4 Hana, Forest, HCM y Oracle 18 C, para contar con las últimas herramientas tecnológicas disponibles para una atención eficiente al ciudadano y un manejo transparente de los recursos públicos.

- ***Hacer ampliación de los sistemas del LANDSCAPE,*** potencializar los módulos ya implementados en el ERP SAP, implementando más y mejores reportes que ayuden al gobierno a tomar las mejores decisiones de cara a la comunidad y los proyectos que se desarrollan, como es el caso del módulo PPM. De igual manera

ocurre con el módulo TRM, en el cual se pueden implementar la totalidad de las rentas tributarias.
Por otro lado, el Sistema de Gestión Catastral debe actualizarse para responder a los retos del catastro multipropósito y a las expectativas y oportunidades que afronta una ciudad como CALI y su catastro descentralizado.

Adicionalmente, el SGAFT es un sistema escalable que permite que la ciudad y sus diferentes localidades respondan a los nuevos desafíos que representa CALI como Distrito Especial, y para eso es necesario realizar los ajustes a sus diferentes módulos para afrontar este nuevo reto.

- ***Implementar un Bus de integración de datos en SGAFT,*** con el fin de lograr una visión 360 del ciudadano real, es necesario implementar una herramienta que permita la integración del SGAFT con los diferentes sistemas de información con que cuentan los organismos de la Alcaldía e incluso de terceros con los que se realicen convenios de consulta de información.

- **Hacer redundancia a los subsistemas del DATACENTER,** la información de la Alcaldía, como en todas las empresas públicas y privadas del mundo, es su activo más valioso, por lo tanto, es importante que toda la información de los diferentes sistemas de información de la Alcaldía, esté respaldada en un datacenter alterno, lo que garantice una disponibilidad de la información permanente, en caso de cualquier contingencia que se presente.

- ***Adquirir infraestructura tecnológica para el DATACENTER,*** Si bien las nuevas tendencias de la tecnología apuntan a tener datacenter contratados en la nube, como entidad del sector público es importante no descuidar los datacenter locales y garantizar su operatividad para los requerimientos de la entidad.

  a) Comprar 2 Switchs SAN de 48 puertos, ampliación para lograr interconectar otros Hosts y unidades de Backup.
  b) Adquirir hardware, software, redes, instalaciones, planta física, etc.
  c) Transceivers LR de los dos datacenter (Adaptador de fibra a sitch) (y demás dispositivos para planta física.
  d) Ampliar capacidad de memoria, almacenamiento, y procesamiento / Crecimiento Storage.

- ***Hacer la alineación de la infraestructura TI actual del DATACENTER,*** Las tecnologías existentes el datacenter de la Alcaldía, deben robustecerse con el fin de garantizar la seguridad, confidencialidad, disponibilidad y confiabilidad de la información que en éllos se almacena.

4.15. TERRITORIOS DE INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES - TIO

La estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades se gestó durante la administración del alcalde Rodrigo Guerrero (2012-2015) quien la incorporó al Plan de Desarrollo Municipal (PDM) en la línea *Equidad para Todos.* Durante la administración del alcalde Maurice Armitage (2016-2019), TIO ganó un nuevo impulso al designarse como estrategia transversal en las distintas líneas del Plan de Desarrollo "*Cali Progresa Contigo"*. En las dos administraciones TIO ha sido impulsada para dar respuesta integral y diferenciada a las necesidades y aspiraciones de todos los caleños, para construir una sociedad más incluyente y próspera. Luchar contra la pobreza en la que vivía el 23% de la población y la pobreza extrema que afectaba a más del 5% de los caleños se convirtió en el objetivo principal de la política pública. En el 2016, en el marco de la reforma administrativa se creó la subsecretaría de Territorios de Inclusión y Oportunidades. La pobreza se expresa en los territorios; es así como en las dos administraciones de 2012-2015 y 2016-2019, se han priorizado 90 barrios y 15 corregimientos como territorios TIO, a partir de indicadores de vulnerabilidad que incluyen entre otros, los niveles de violencia, mortalidad materna e infantil, informalidad, desempleo, y deserción escolar.

La Estrategia establecida en el 2012, cumple siete años, refleja el compromiso de dos administraciones para enfrentar el reto de tener territorios más pacíficos e incluyentes. TIO es así mismo, para la Administración, la punta de lanza de la acción social del ente territorial en los territorios más vulnerables.

TIO avanzó a partir de un diagnóstico que evidenció que la pobreza y desigualdad marcaban una gran diferencia entre comunas, barrios, la parte rural y urbano; los altos índices de violencia en jóvenes entre 15 y 35 años y, la poca participación de la comunidad eran factores determinantes.

Con la Estrategia TIO se focaliza, articula y sincronizan acciones de la administración en pro del desarrollo de la ciudad y sus habitantes.
Bajo cinco líneas de trabajo, TIO ha desarrollado una estrategia que está transformando realidades en los territorios más vulnerables de la ciudad:

- Combatir la pobreza en todas sus formas
- Promover entornos para la vida
- Impulsar la calidad y pertinencia educativa
- Fomentar territorios pacíficos, incluyentes y más equitativos y resilientes
- Fortalecer la participación comunitaria

TIOS centra gran parte de sus esfuerzos en combatir la pobreza en todas sus formas en los territorios al incidir en la seguridad alimentaria y en el ahorro de las familias; lo hace con la implementación de estrategias innovadoras de base comunitaria como son los comedores comunitarios y los Bankomunales, estos últimos convertidos en un mecanismo importante de ahorro y microfinanzas.

Así mismo, TIO ha logrado direccionar montos significativos de recursos para inversión social algunos provenientes de fuentes internacionales y la mayoría del presupuesto del Ente Territorial. El ejemplo más claro es en educación en el programa Mi Comunidad es Escuela – MCEE, en el cual el 70% de recursos para escuelas renovadas y nuevos colegios se hizo en territorios TIO. Lo mismo puede decirse de la inversión en Centros de Desarrollo Infantil, la mayoría construidos en las comunas TIO. En la línea de mejoramiento de entornos, TIO ha adelantado el programa de adoquinamiento de andenes, plazas y calles en una extensión superior a los 45.000 metros cuadrados. Comunas y barrios TIO han recibido recursos importantes para la construcción de polideportivos, bibliotecas públicas, centros culturales, casetas comunales, parques, comedores comunitarios, e infraestructura pública, entre otros, en cuantía cercana a los $ 631.000 millones entre los años 2014-2018.

El equipo TIO compuesto por 25 personas, trabaja de la mano de líderes de la comunidad recuperando la confianza en las instituciones, promoviendo la corresponsabilidad, la coordinación y la sincronización de la oferta del sector público, privado y de la sociedad civil, contribuyendo al mejoramiento de la salud, la equidad social, la convivencia, la paz, la resiliencia, el desarrollo local y el mejoramiento de la calidad de vida familiar y comunitaria. El trabajo de articulación y sincronización de intervenciones ha contribuido de manera importante en la participación de los distintos organismos y dependencias de la alcaldía, hasta convertirse en uno de los resultados más claros de valor agregado de la estrategia TIO.

4.16. EFICIENCIA EN EL GASTO PÚBLICO

El Departamento Administrativo de Contratación Pública (DACP) es el organismo encargado de formular y ejecutar políticas, planes y programas relacionados con la contratación pública de la Alcaldía de Santiago de Cali. Entre sus funciones se encuentra promover acciones encaminadas a aumentar la eficiencia y promover la transparencia en la contratación de la Entidad Territorial con el propósito de incentivar el desarrollo económico local y mejorar la calidad de los bienes y servicios que se prestan a la ciudadanía. Por lo anterior, el DACP ha implementado, desde 2018, un seguimiento detallado al Plan Anual de Adquisiciones (PAA) con el cual se ha contribuido a mejorar la planeación y la eficiencia de las compras públicas de Santiago de Cali.

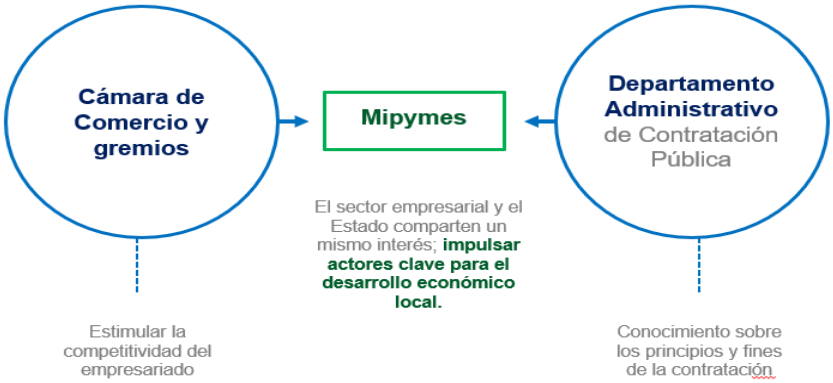
Dada la importancia de esta herramienta de gestión, el DACP se enfocó durante la vigencia 2019 en lograr que el PAA se convierta en el mecanismo para empoderar al sector empresarial con la información de las necesidades de compra de la administración presentes en el PAA, promoviendo así la transparencia y la competencia en las compras públicas. Así como también, acercar las herramientas que el DACP ha dispuesto para que los empresarios puedan conocer el funcionamiento del mercado de las compras públicas locales por medio del acceso

y manejo de la plataforma SECOP II, y de charlas donde se presentan conocimientos y conceptos clave de la contratación.

Reconociendo que las empresas, sobre todo las mipymes, enfrentan diversidad de obstáculos para acceder al mercado local de las compras públicas, el DACP ha implementado diversas estrategias entre las cuales se encuentra la colaboración conjunta con la Cámara de Comercio de Cali, la ANDI seccional Valle y ACOPI Valle, para eliminar el obstáculo de las restricciones y costos de acceso a la información de la contratación. En el marco de dicha colaboración conjunta, el DACP ha diseñado una feria de servicios para la compra pública llamada Cali Contrata 2019, que tiene como propósito acercar todas las herramientas y conocimientos diseñados por el DACP y requeridos por las empresas para acceder al mercado de las compras públicas.

Lo anterior, bajo un modelo de colaboración pública-privada que se describe mediante la siguiente Figura.

FIGURA 4.2. MODELO DE COLABORACIÓN



Fuente: DACP

Dicha feria, realizada el 12 de septiembre de 2019 en el Coliseo El Pueblo, arrojó los siguientes resultados:

767 asistentes entre personas jurídicas y naturales.
111 empresas registradas en SECOP II.
524 personas socializadas mediante charlas sobre contratación pública.
109 empresas recibieron asesorías especializadas sobre contratación.
677 empresas conocieron y usaron el visualizador del Plan Anual de Adquisiciones.

La Administración, a través del DACP, además de incentivar el desarrollo económico local y mejorar la calidad de los bienes y servicios a través de su sistema de compras públicas, ha empleado esfuerzos por optimizar los recursos económicos al realizar contratos estratégicos que incluyan cláusulas sociales que promuevan la

empleabilidad de mujeres cabeza de hogar en las empresas proveedores de bienes, obras y servicios del Municipio.

En este sentido, se buscó aprovechar el poder de la compra pública para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y, de manera simultánea, generar oportunidades de inclusión social a través de los procesos de contratación. Esta inclusión social desde la compra pública puede tener como enfoque diferentes grupos poblacionales o de interés, como lo son, las mujeres, los jóvenes, las personas desplazadas o desmovilizadas, las personas en situación de discapacidad, los emprendedores y las mipymes.

En la práctica, se desarrollaron acciones innovadoras encaminadas a emplear este poder de la compra pública mediante proyectos piloto para la inclusión de madres cabeza de hogar. Estos proyectos implementados en los sectores de la vigilancia y la construcción fueron ejercicios de inclusión económica y social puesto que incentivaron a los empresarios a vincular laboralmente un grupo poblacional que sufre discriminación. Gracias a los aprendizajes obtenidos de ambos pilotos, se generó un lineamiento de contratación a nivel Municipal, con el propósito de extender esta práctica a todos los organismos de la Alcaldía y promover la vinculación laboral de más mujeres. Como resultado, en 2019 se logró implementar este lineamiento en 18 contratos.

4.17. Relaciones y Cooperación

Con la expedición del Decreto Extraordinario 516 de 2018 “Por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias” mediante árticulo 37, se crea la Oficina de Relaciones y Cooperación que tiene como funciones Identificar la oferta de recursos técnicos y/o financieros de entidades públicas o privadas, del orden municipal, departamental, nacional e internacional, que puedan ser de interés de la Alcaldía de Santiago de Cali, por medio de la coordinación con los organismos y entidades municipales ante entidades públicas o privadas, promover las buenas prácticas que existen en la ciudad a los actores externos que puedan estar interesados en crear vínculos, generar intercambios y articular proyectos de cooperación, a la vez que se busca gestionar recursos para aumentar el alcance de los proyectos estratégicos en curso.

Esta oficina ejerce la secretaria Técnica del Comité Técnico de Cooperación, que cree el alcalde para el estudio técnico, jurídico y presupuestal de los proyectos de cooperación con entidades públicas o privadas, del orden municipal, departamental, nacional e internacional.

Dentro de sus funciones la Oficina de Cooperación se encarga de analizar la información y la formulación de protocolos, metodologías y los procesos para la gestión de recursos, así como también atender las misiones internacionales y coordinar a los organismos y entidades.

Santiago de Cali es una ciudad multicultural con aproximadamente dos millones y medio de habitantes, que enfrenta localmente retos globales, logrando tener experiencias exitosas en desarrollo sostenible e inclusivo que son atractivas para otras ciudades, países, ONG's, y fundaciones alrededor del mundo. La socialización y visibilización de estas experiencias es una labor que desde la Administración Municipal es realizada por la Oficina de Relaciones y Cooperación.

Nuestra ciudad cuenta con "una excelente ubicación estratégica, ya que somos uno de los principales centros económicos e industriales del país; el principal centro urbano del sur occidente y el tercero a nivel nacional; lo que nos da la responsabilidad de promover las buena practicas o proyectos que desde aquí se están realizando en pro de la población y el desarrollo sostenible; las cuales pueden ser replicadas en contextos similares"[81].

El objetivo que tiene esta oficina es dar a conocer y posicionar con otros países, ciudades y actores estratégicos la gestión que viene adelantando la Alcaldía de Santiago de Cali en temas como los siguientes:

- **Plan Jarillón:** Este es un gran macro proyecto de ciudad que busca la recuperación de la estructura del dique del río Cauca, uno de los principales afluentes de Cali, y reasentar a las familias que se encuentran en zonas de riesgo no mitigable, mejorándoles su calidad de vida desde una perspectiva económica y social. Este proyecto es considerado como el proyecto de reasentamiento humano más grande de Latinoamérica.

- **Gestores de Paz y Cultura Ciudadana:** Esta apuesta de ciudad inició en la administración del alcalde Maurice Armitage, siendo un programa de intervención social encaminado a la prevención de violencia urbana. A la fecha, el programa beneficia a 1.000 Víctimas de Conflicto Armado, jóvenes en riesgo de pandillismo, personas en procesos de reintegración y residentes de territorios con altos índices de violencia. Estas personas reciben un incentivo condicionado al cumplimiento de un plan de trabajo que contempla cuatro dimensiones (familiar, personal, ciudadano y de promoción de cultura ciudadana) y a la aceptación de un acompañamiento psicosocial y artístico.

  Esta experiencia exitosa se puede socializar con otras ciudades con contextos similares a los de Cali, logrando compartir lecciones aprendidas sobre lo que está ocurriendo en la ciudad para generar oportunidades a la población afectada por el conflicto y así iniciar procesos de reconciliación.

  El programa cuenta con validadores como:

- ✓ La Organización Internacional para las Migraciones – OIM, impulsa el modelo que ha adaptado la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana por retomar los aprendizajes del esquema de reintegración y atención a población víctima y desmovilizados.

[81] Natalia Oviedo, Jefe de Oficina de Relaciones y Cooperación.

- ✓ La Secretaría de Paz y Cultura ciudadana recibió una invitación del Ministerio del Posconflicto para realizar una transferencia del modelo al Departamento del Chocó.
- ✓ El British Council ha conocido la experiencia, e invitó a la alcaldía a participar en el proyecto "Apoyo a jóvenes y adolescentes en conflicto con la ley colombiana", en un intercambio de experiencias en el Reino Unido.
- ✓ El Organismo Internacional de la Juventud para Iberoamerica - OIJ- se está articulando con la alcaldía de Cali para promover el programa en 2018.
- ✓ La Open Society Foundation está organizando una visita de una delegación Mixta (Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil) de Tayikistán para conocer el programa.
- ✓ La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID, invitó a la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana a exponer el modelo en un evento de Searh for Common Ground en Sri Lanka.
- ✓ Asimismo, se han recibido visitas de expertos en pandillismo de Canadá, México, y El Salvador.

- **Corredor Verde:** Este proyecto, apalancado con recursos de cooperación internacional, revertirá las inequidades urbanas, debido a que permite la oferta de espacio público y equipamientos hacia el oriente de la ciudad; creando nuevos espacios, integración urbana, y movilidad sostenible.

  El Proyecto Corredor Verde parte de la renovación del antiguo corredor férreo, el cual recorre la ciudad de norte a sur y oriente a occidente, además, de la carrera octava; busca incrementar la calidad de vida de la ciudadanía, a través de un cambio en las dinámicas urbanas donde se priorice el medio ambiente, el espacio público y el uso masivo de medios de transporte público y no motorizado.

- **Política de Equidad de Género:** Esta Política Pública, liderada por la Secretaría de Bienestar Social, es una de las apuestas para impulsar la inclusión económica, social y políticas de las mujeres en la ciudad. Así, tenemos en la capital vallecaucana a Casa Matria, un espacio que tiene como objetivo desarrollar, difundir y promover la construcción de una ciudad libre de violencias basadas en género, donde se posibilite el encuentro, la visibilización y el reconocimiento de saberes, experiencias, necesidades e intereses de las mujeres en temas y prácticas de equidad.

Es importante destacar toda la gestión de la Administración para la consecución de convenios para temas estratégicos de la ciudad que contribuyentes al desarrollo bienestar de la población de Santiago de Cali. En este sentido en la vigencia fiscal 20118 se firmaron los siguientes convenios: Alianza con la organización internacional para las migraciones OIM y el programa reintegración y prevención del reclutamiento (RPR), Alianza con ACDI VOCA – USAID, Convenio de Cooperación No.CM-387 de noviembre 16 de 2018 (OIM), Premio CITIES OF SERVICE ENGAGED CITIES AWARD (Ciudades de Servicio, ciudades comprometidas), Convenio de Cooperación entre Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga Y el Delito **(UNODC)** No.4164.010.27.1.001 y el British Council.

A Continuación, se presentan los convenios suscritos por la Alcaldía de Santiago de Cali con otras entidades internacionales:

TABLA 4.6 COOPERACIÓN INTERNACIONAL DIRECTA 2019

COOPERANTE	VALOR APORTE COOPERANTE	OBJETO
British Council	95	Fortalecer el desarrollo del Festival Grafficalia 2018, organizado por la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana de Cali.

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Secretaria de Paz y Cultura Ciudadana, 2019.

TABLA 4.7 CONVENIO DE COOPERACION INTERNACIONAL 2019

Convenio	Valor aporte cooperante	Valor Santiago de Cali	Valor total	Objeto
CONVENIO DE COOPERACION No.RPR-0124 **(OIM)**	800	7.569	8.369	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para formar Gestores de Cultura Ciudadana para la Paz, con la finalidad de promover actividades de Cultura Ciudadana que conjuguen el cumplimiento de las normas por medio de mecanismos de regulación cultural, social y moral en el Municipio de Santiago de Cali sobre víctimas del conflicto armado, desmovilización, jóvenes en alto riesgo y población vulnerable en desarrollo del Proyecto de Inversión denominado "Formación en Buenas Prácticas de cultura Ciudadana del Municipio de Santiago de Cali"
CONVENIO DE COOPERACION ENTRE OFIC. DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO **(UNODC)** No.4164.010.27.1.001	62	62	123	Promover la articulación institucional para la prevención y atención al delito de trata de personas y prevención del delito de uso y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) por parte de grupos delincuenciales
PREMIO CITIES OF SERVICE ENGAGED CITIES AWARD (Ciudades de Servicio, Ciudades Comprometidas)	144	0	144	Reconocimiento otorgado por Cities of Services y la fundación Bloomberg Philanthropies a las mesas de cultura ciudadana para la paz, por los esfuerzos de la Ciudad en el campo de la Participación Ciudadana
CONVENIO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL PAR-02-112 CON ACDI VOCA - USAID	111	0	111	Aunar esfuerzos institucionales para implementar la campaña de movilización y concientización ciudadana "Déjate Querer, Cede el Paso" en la ciudad de Santiago de Cali orientada al fomento de la Resolución pacífica de conflictos en escenarios cotidianos de interacción ciudadana y la promoción de cambios positivos a las actitudes, comportamientos y percepciones en el uso de los espacios públicos de la Ciudad.
TOTAL	**1.116**	**7.631**	**8.747**	

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Secretaria de Paz y Cultura Ciudadana, 2019.

4.18. SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO FISICO

en cumplimiento a la misión de las entidades públicas velar por el cuidado y mantenimiento de los bienes a su cargo, dotar a sus funcionarios e instalaciones de elementos, que permitan una correcta y eficiente prestación de los servicios a su cargo, en condiciones de seguridad, comodidad, salubridad, oportunidad y continuidad, se realizó un estudio de vulnerabilidad sísmica.

En este sentido, como resultado del requerimiento técnico hecho por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Bienes y Servicios y una vez surtida toda la etapa precontractual del proceso de selección, éste fue adjudicado a Técnicas Colombianas de Ingeniería S.A.S., empresa ubicada en la ciudad de Bogotá D.C., y con más de catorce (14) años de experiencia en el sector objeto del contrato.

El alcance del proyecto antes mencionado, tenía dentro de sus intervenciones realizar el estudio de vulnerabilidad sísmica del Centro Administrativo Municipal CAM (Concejo, Plazoleta, Plataforma, torre EMCALI, torre Alcaldía y Edificio Boulevard Sexta Avenida), donde se evaluó el reforzamiento estructural de las edificación ante el sismo de diseño, tomando como base el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR-10), para posteriormente plantear la alternativa de solución, teniendo en cuenta las mejores condiciones desde el punto de vista técnico, funcional, económico y de fácil intervención de las edificaciones.

Asimismo, en cumplimiento de la ley es esencial y obligatorio para el Municipio de Santiago de Cali, procurar por la integridad de las personas, evitando poner en riesgo a los funcionarios y usuarios del servicio, además de lo anterior uno de los objetivos es defender el patrimonio del estado y de los ciudadanos, garantizando la estabilidad de las edificaciones donde funcionan las oficinas de la Entidad a lo largo de la Ciudad.

Así las cosas, Técnicas Colombiana de Ingeniería S.A.S., como contratista responsable de los diseños estructurales de las edificaciones señaladas en el párrafo anterior, entregó para el CAM el resultado de los estudios finales en los cuales éste concluyó lo siguiente:

"…Se deben reforzar todas las edificaciones del complejo CAM teniendo en cuenta los resultados del estudio de vulnerabilidad sísmica y los sistemas constructivos que presentan las edificaciones ya que las estructuras tipo losa-columna (reticular celulado) están totalmente prohibidas en el reglamento de construcción NSR-10, tanto para estructuras de más de 15m de altura como para edificaciones ubicadas en zona de amenaza sísmica ALTA, debido a su baja ductilidad ante el trabajo que pueda generar un evento sísmico (fuerzas laterales).

Los índices de flexibilidad y de sobreesfuerzos en todas las edificaciones son mayores a la unidad por consiguiente y tratándose de edificaciones de grupo de USO III, se deben reforzar para así cumplir el reglamento de sismo resistencia y alcanzar un índice menor a la unidad.

Los elementos prefabricados en fachadas denominados parasoles fueron construidos en concreto lo cual incrementa significativamente el peso de las edificaciones.

El tipo de conexión de los elementos no estructurales de fachada tiene un comportamiento frágil ante las cargas cíclicas dinámicas que impone un sismo.

Para la torre de la alcaldía, se propone la demolición de la estructura en la zona de cubierta que conforma el helipuerto, ya que cualquier tipo de intervención que se lleve a cabo en esta zona conlleva a la reconstrucción de todos los elementos, así mismo se recomienda demoler e impermeabilizar esta placa de cubierta para prevenir que se sigan presentando las filtraciones que actualmente existe y están deteriorando los materiales. Durante la etapa de reforzamiento de las edificaciones del complejo CAM se presentará la alternativa para la construcción de una nueva estructura correspondiente al helipuerto”[82]

[82] Contrato de la Unidad de Bienes y Servicios con Técnicas Colombiana de Ingenieros S.A.S sobre estudio de vulnerabilidad sísmica.

REFERENCIAS

Departamento Administrativo de Hacienda Municipal (2019). Marco fiscal de mediano plazo 2019 – 2029. Alcaldía de Santiago de Cali.

Fjeldstad, O. H., & Semboja, J. (2001). Why people pay taxes: The case of the development levy in Tanzania. *World Development*, *29*(12), 2059-2074.

Glaeser, E. L., Scheinkman, J., & Shleifer, A. (1995). Economic growth in a cross-section of cities. *Journal of monetary economics*, *36*(1), 117-143.

Graetz, M. J., Reinganum, J. F., & Wilde, L. L. (1986). The tax compliance game: Toward an interactive theory of law enforcement. *JL Econ. & Org.*, *2*, 1.

Pérez, C., Espinoza, I., Londoño, H. (2019). Las cuentas claras. Ingresos fiscales en las principales ciudades colombianas. Compás Empresarial y de Competitividad No. 3. Cámara de Comercio de Cali.

Piedrahíta, E. & Londoño, H. (2016). Balance del mandato constitucional de descentralización sobre finanzas territoriales 1990 – 2014. Revista Económica Colombiana. Contraloría General de la República.

Tsai, K. S. (2004). Imperfect substitutes: the local political economy of informal finance and microfinance in rural China and India. *World Development*, *32*(9), 1487-1507.

Yeoh, M., & Stansel, D. (2013). Is Public Expenditure Productive: Evidence from the Manufacturing Sector in US Cities, 1880-1920. *Cato Journal*, *33*, 1.

PLAN DE ACCIÓN PARA LA ESTABILIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DEL SITM-MIO[83]

PRESENTACIÓN

Metro Cali S.A. (en adelante, “Metro Cali” o la “Entidad”), se permite presentar al Departamento Administrativo de Hacienda Municipal de Santiago de Cali, el presente documento denominado “Plan de Acción para la Estabilización y Sostenibilidad del SITM-MIO” (en adelante, el “Plan”), con el objetivo justificar técnica, legal y financieramente la necesidad de llevar a cabo las acciones presupuestales que más adelante se detallarán y que son fundamentales para lograr que el Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM MIO (en adelante, el “Sistema MIO”), sea sostenible de acuerdo con los términos prefijados en los artículos 31 y numeral 1 del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 (en adelante, “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 o “PND 2014-2018”), los cuales fueron modificados por los artículos 97 y 98 de la Ley 1955 de 2019 (en adelante, “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” o “PND 2018-2022”).

Este Plan replica los argumentos y motivaciones de uno de los capítulos que el Gobierno Nacional le ha exigido a todos los sistemas de transporte masivo del país que cofinancia (i.e., “Reestructuración Técnica, Legal y Financiera del Sistema”). Lo anterior, ya que el mencionado capítulo recoge todos los elementos que, a juicio de Metro Cali, justifican porqué los recursos propios territoriales dirigido al Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda del Sistema MIO (en adelante, “FESDE”) que se indica a continuación, contribuye de manera directa a la sostenibilidad del Sistema MIO.

En virtud de lo anterior, se presentará la justificación de la necesidad, de llevar a cabo el Plan de Acción para la Sostenibilidad del Sistema MIO. Para ello se iniciará con el diagnóstico del Sistema MIO, seguido por la justificación de continuar con las medidas de estabilización del Sistema MIO y finalizando con la justificación técnica, financiera y legal del pretendido Plan de Acción para la Sostenibilidad del Sistema MIO.

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA MIO

El servicio público de transporte fue concebido inicialmente por la Constitución Política de 1991 como un “servicio público esencial”. No obstante, jurisprudencialmente, la Corte Constitucional ha establecido que éste es de vital importancia para el aseguramiento de otros derechos fundamentales como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo y la libertad de locomoción de las personas que por su condición socio económica, deben recurrir indispensablemente

[83] Informe suministrado por METROCALI S.A (septiembre de 2019)

al transporte público como único medio para el desarrollo de dichos derechos, ya que no cuentan con otros medios para su movilidad. Por esta razón, la Corte Constitucional en la Sentencia C- 439 de 2011 definió que las autoridades deben diseñar y ejecutar políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.

Esto implica una mayor responsabilidad de las entidades involucradas en su prestación, y en este caso, la Alcaldía de Cali como autoridad municipal y Metro Cali S.A como ente gestor del Sistema de Transporte Masivo, deben adelantar acciones efectivas para su prestación, ya que como lo ha sostenido la Corte "el transporte es un instrumento de efectividad de los derechos fundamentales." (Sentencia T-604 DE 1992 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Así mismo el Departamento Nacional de Planeación en el año 2015 presentó los principios rectores que se deben tener en cuenta para la estructuración de los Sistemas de Transporte Masivo que permitirá alcanzar los objetivos propuestos para los mismos. Entre estos se encuentra el principio de "calidad y seguridad del servicio" el cual aplicado al SITM – MIO expone que uno de los objetivos del MIO debe ser prestar un servicio en concordancia con los niveles de servicio y con los niveles de seguridad requeridos. El principio de "eficiencia" donde se sostiene que el SITM – MIO será eficiente cuando dentro del servicio de transporte optimice los procesos, tiempos y costos necesarios para ofrecerlo. El principio de "efectividad" cuando se logre atender las necesidades de movilización de la ciudad en condiciones de calidad y seguridad, con cobertura y satisfacción de la demanda. El principio de "Asequibilidad" se refiere a la capacidad de los ingresos del Sistema para cubrir los costos de operación, recaudo, gestión e infraestructura y demás necesarios para la prestación eficiente, efectiva y de calidad del servicio de transporte. El principio de "competitividad" donde el sistema masivo sea una alternativa real y preferida por los usuarios, frente a otros modos motorizados de transporte. El principio del "bajo impacto ambiental" donde se incorporen tecnologías que minimicen el impacto del medio ambiente. Por último, el principio de "sostenibilidad", el cual se refiere a la forma como los componentes del MIO se integran para que se mantengan las condiciones necesarias para la prestación del servicio, en consonancia con los principios anteriores. (fuente: Estudio DNP para diagnosticar la sostenibilidad financiera de las concesiones de transporte del Sistema MIO que proponen ajustes a la estructura tarifaria y fuentes de remuneración – 2015)

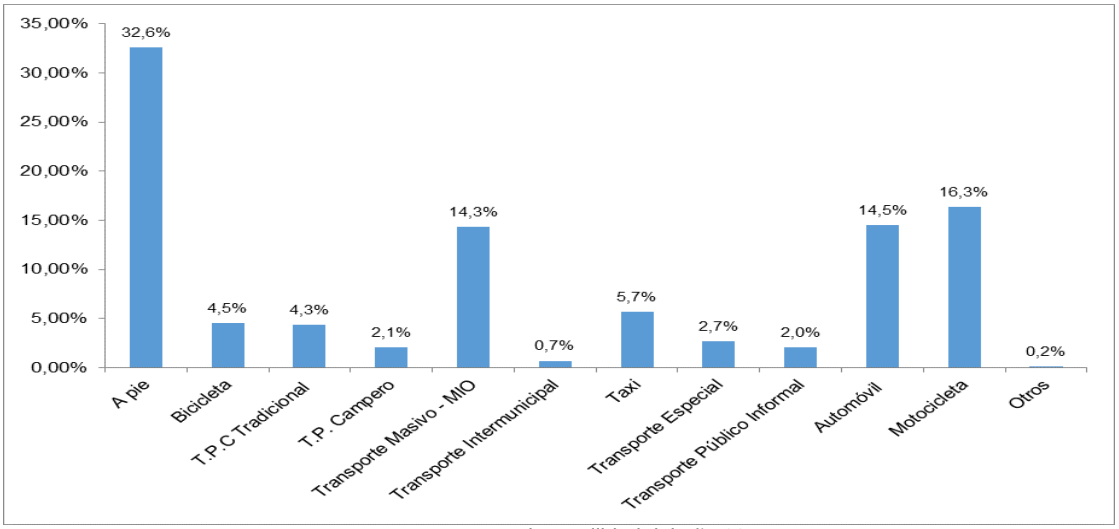
En esta misma línea, alcaldes de veintiún (21) ciudades de ocho (8) países de América Latina se reunieron en la Cumbre de Líderes de Movilidad Sustentable, en la cual desarrollaron una serie de compromisos depositados en la Declaración de Lima. En dicho documento se establece que se deben hacer esfuerzos en la búsqueda de una movilidad urbana de calidad y accesible que sea tratada como un derecho social fundamental.

Sumado a lo expuesto anteriormente, en enero de 2016 entraron en vigor los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, de la Organización de las Naciones Unidas que buscan poner fin a la pobreza, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático. Dentro de estos ODS se encuentra la búsqueda de ciudades sostenibles, seguras e inclusivas para lo cual se estipula que se debe brindar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial.

Un aspecto fundamental que se debe tener presente es la importancia que tiene el transporte público para la movilidad en la ciudad, más aún cuando se trata de una ciudad de un país en vía de desarrollo, casos en los cuales el transporte público presenta una gran relevancia por tratarse de usuarios cautivos, es decir, que no tienen posibilidad de acceder a otra opción de transporte.

En el caso de Santiago de Cali, según la Encuesta de Movilidad del año 2015, de los aproximadamente 3.600.000 viajes que se realizan diariamente, un 23,4% se realiza en transporte público –no se incluye aquí transporte público individual taxi-. Es decir, unos 842.400 viajes, o su equivalente en pasajeros, requieren de un servicio de transporte público de calidad, viajes que hoy se están realizando en diferentes modos de transporte, tanto legal como ilegal. Por lo tanto, cuando hablamos de la necesidad de un transporte público de calidad no solo nos referimos a los cerca de 500.000 viajes que se realizan diariamente en el SITM-MIO, sino a un grupo mayor que hoy está a merced de un servicio de pésimas especificaciones y en condiciones de inseguridad.

ILUSTRACIÓN 1: DISTRIBUCIÓN MODAL DE LOS VIAJES DIARIOS EN CALI



Fuente: Encuesta de Movilidad del año 2015

Por todo lo anterior, es un deber de las autoridades municipales llevar a cabo todas las acciones necesarias para garantizar a los ciudadanos, y en especial a los sectores marginados de la población urbana que carecen de alternativas diferentes de transporte al servicio público, acceder a un transporte público masivo que sea

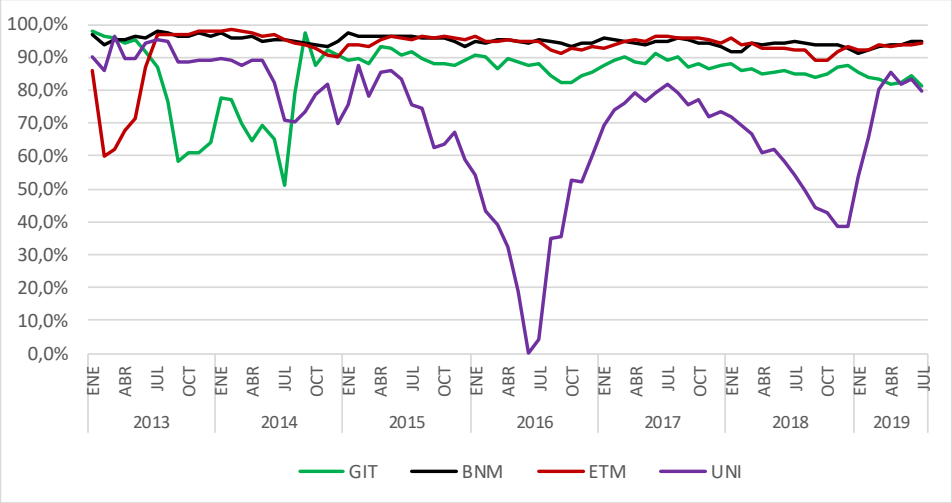
eficiente, accesible y seguro, para materializar sus demás derechos fundamentales. La Alcaldía de Santiago de Cali siendo consciente de la importancia que tiene el SITM – MIO, para la calidad de vida de los caleños, se ha propuesto llevar a cabo un Plan de Acción en búsqueda de un transporte masivo de calidad y sostenible, evaluando, cómo se procederá a continuación, la coyuntura actual del mismo.

Inicialmente, el Gobierno Nacional consideró que cofinanciar las inversiones en infraestructura para los Sistema Integrados de Transporte Masivo (SITM), generaría las condiciones para que dichos sistemas fueran autosostenibles, es decir que, con una tarifa costeable por el usuario, se lograra cubrir los costos de operación e inversión de los agentes del Sistema MIO. Es por esto, que los Contratos de Concesión fueron estructurados bajo el criterio de autosostenibilidad de los Sistema Integrados de Transporte de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 86 de 1989. Pero a medida que estos sistemas iniciaron operación, fue evidente que no lo eran, y el Sistema MIO no fue la excepción.

Esto se traduce a que no obstante, la remuneración que reciben los agentes del Sistema MIO responde a las obligaciones establecidas en los Contratos de Concesión de la operación de transporte del Sistema MIO (en adelante, los "Contratos de Concesión"), los ingresos generados por la tarifa al usuario no cubren los costos de operación e inversión de los agentes del Sistema. En ese orden de ideas, y entendiendo que se han venido honrando los compromisos contractuales en materia de remuneración, para los operadores no ha sido posible con los ingresos que reciben lograr cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento (en adelante "OPEX", por sus siglas en inglés) e inversión (en adelante "CAPEX" por sus siglas en inglés) de los Concesionarios, lo que produjo una dinámica de deterioro del servicio prestado, traduciéndose en una baja satisfacción de los usuarios y una baja competitividad con otras alternativas de transporte legal e ilegal.

Prueba de lo anterior, en el primer semestre del año 2013, ETM redujo el cumplimiento de los kilómetros programados hasta alcanzar un nivel de incumplimiento cercano al sesenta por ciento (60%). Dicha situación derivó en la entrada de ETM a la Ley 1116 de 2006. Entre el segundo semestre de 2013 y el primer semestre de 2014, GIT Masivo redujo el cumplimiento los kilómetros programados hasta alcanzar un nivel de incumplimiento cercano al cincuenta por ciento (50%). Esta situación derivó en la necesidad de capitalizar la compañía por parte de un nuevo accionista. En 2016, UNIMETRO redujo el cumplimiento de los kilómetros programados hasta el punto de parar completamente la operación de su flota a finales de mayo de 2016. Lo anterior se evidencia en la Ilustración 1:

ILUSTRACIÓN 2: PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LOS KILÓMETROS PROGRAMADOS



Fuente: Metro Cali S.A.

Por ende, los Concesionarios tampoco han podido remunerar el CAPEX, es decir, los costos asociados a la inversión realizada, durante la ejecución del Contrato de Concesión. Por lo que hasta el mes de diciembre de 2016 no han amortizado capital de la deuda con los bancos acreedores, han acumulado en intereses por pagar y no ha repartido dividendos de la ejecución del Contrato de Concesión. Presentado unos resultados financieros negativos, donde han acumulado pérdidas contables, llevando a que los cuatro (4) COT se encuentran en causal de disolución en los términos previstos en el numeral 2 del artículo 457 del Código de Comercio, situación que pone en riesgo la prestación y calidad del servicio.

ANTECEDENTES

A continuación, nos permitimos desarrollar una serie de considerandos que explican en detalle los antecedentes del SITM - MIO desde su origen:

El artículo 365 de la Constitución Política consagra que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber de éste garantizar su eficiente prestación, conforme al régimen jurídico establecido en la ley.

De conformidad con el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, es deber de las entidades estatales asegurar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

El numeral 1 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, establece que las entidades estatales al celebrar un contrato tienen la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, orientadas a asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios públicos y evitar su paralización o afectación grave.

El marco normativo de los sistemas de transporte masivo en Colombia, está constituido fundamentalmente por las Leyes 86 de 1989, 105 de 1993, 310 de 1996, 336 de 1996, 1753 de 2015, el Decreto 3109 de 1997 y el Decreto Único Reglamentario 1079 de 2015, normas mediante las cuales se definen las condiciones y características de los estos sistemas.

Mediante Resolución núm. 205 del día veintiuno (21) de junio de 2006, Metro Cali convocó a la Licitación Pública núm. MC-DT-001 de 2006, para la celebración de contratos de "Concesión para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros dentro del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Santiago de Cali – Operación de Transporte de Servicio Troncal, Auxiliar y Alimentador del Sistema MIO" (en adelante la "Licitación").

La Licitación tuvo por objeto "seleccionar cinco (5) concesionarios que (celebraron) el contrato estatal de concesión cuyo objeto es otorgar en concesión no exclusiva, conjunta y simultánea con otros concesionarios, y exclusiva respecto de otros Operadores de Transporte Colectivo, la explotación del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Sistema MIO, en los términos, bajo las condiciones y con las limitaciones previstas en el contrato" (Pliego, núm. 1.2.). Es pertinente aclarar, que una de éstas fue declarada desierta.

La Licitación fue adjudicada mediante Resolución núm. 415 del día dieciséis (16) de noviembre de 2006 así:

Concesión Núm.	"Concesionarios"
1	GIT MASIVO S.A.
2	BLANCO Y NEGRO MASIVO S.A.
3	ETM S.A.
4	UNIMETRO S.A.

El día quince (15) de diciembre de 2006, Metro Cali y los Concesionarios, suscribieron los Contratos de Concesión Núm. 1, Núm. 2, Núm. 3 y Núm. 4 para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros dentro del Sistema MIO (en adelante los "Contratos de Concesión").

El SITM – MIO inició su operación el 1 de marzo de 2009, con el objetivo de desarrollar un proceso de transformación cultural, social y urbanística para la ciudad de Santiago de Cali a través de la modernización de su sistema de transporte.

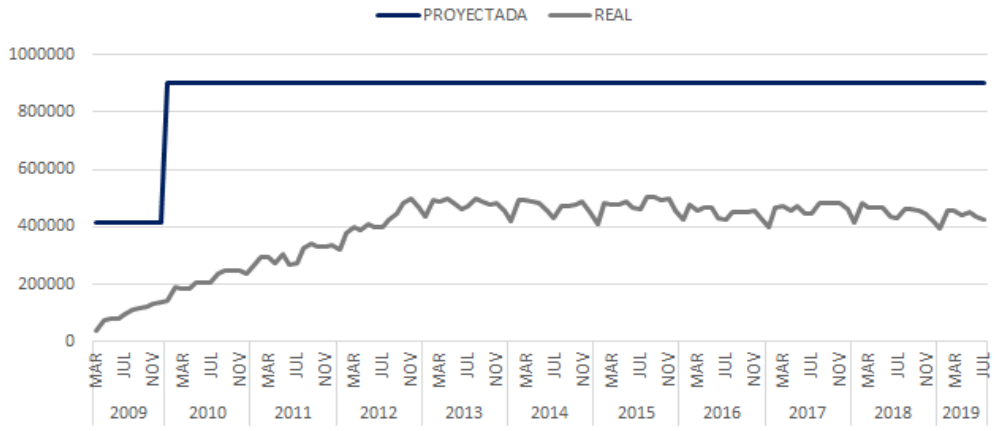
El Sistema está conformado operativamente por una flota de buses en una red de rutas troncales, pretroncales y alimentadoras. De forma adicional cuenta en su infraestructura con estaciones, terminales de cabecera, estaciones terminales intermedias, estaciones de parada. Maneja un sistema de información, recaudo y control de la operación, el cual cuenta con una lógica operativa y una estructura financiera que se ha establecido en los respectivos contratos de concesión.

Metro Cali S.A. es el ente gestor del SITM – MIO, entidad descentralizada del orden municipal quien realiza la programación, control del componente operacional y gestiona el diseño, construcción y puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM).

El Sistema se concibió bajo el esquema de ser autosostenible teniendo como fuente principal de ingreso los correspondientes a la venta de pasajes por los viajes efectivamente realizados por los pasajeros. Los egresos del Sistema corresponden a las participaciones que los agentes tienen sobre la bolsa de ingresos del Sistema, las cuales se calculan en función de diferentes parámetros.

La demanda de pasajeros del SITM-MIO ha estado cercana al cincuenta por ciento (50%) de la demanda proyectada por el estructurador técnico de la Licitación Grupo de Gestión y Tecnología S.A. (GGT) en enero de 2006, tal como se observa en la siguiente gráfica:

Ilustración 3: Demanda proyectada y demanda real del Sistema MIO



Fuente: Metro Cali S.A.

El Sistema cuenta con dos tarifas:

Tarifa Técnica: tarifa de equilibrio para cubrir los costos de la prestación del servicio. Se calcula de acuerdo con la oferta económica de los contratos de concesión adjudicados y según las fórmulas contractualmente establecidas.
Tarifa al usuario: es la aproximación de la Tarifa Técnica al múltiplo superior de la moneda de menor circulación vigente.

El SITM-MIO fue estructurado con un plan de implementación que permitiría contar con las condiciones necesarias para ejecución de los diferentes contratos bajo los parámetros establecidos en los mismos. Este plan de implementación implicaba la

concurrencia coordinada en el tiempo de todos los agentes del Sistema y la infraestructura necesarios para la prestación del nuevo modelo de transporte.

Los Contratos de Concesión han experimentado varias modificaciones, entre ellas la del día dieciocho (18) de diciembre de 2014 (en adelante, el "Contrato Modificatorio 2014").

El Contrato Modificatorio 2014 indicó "que Metro Cali inició un proceso de revisión de los Contratos de Concesión, a través del cual se buscaron alternativas de ajuste y modificación que pudieran resultar en mejoras del servicio para los usuarios del Sistema MIO y un replanteamiento de algunas de las condiciones pactadas en aquellos, tanto para Metro Cali, como para los Concesionarios", las cuales quedaron incluidas en el Contrato Modificatorio.

En el Contrato Modificatorio 2014 quedaron zanjadas todas las diferencias y reclamaciones mutuas que las partes tenían al momento.

Las partes acordaron "que con el objeto de establecer la eventual necesidad de revisar la estructura tarifaria y la participación de los Concesionarios en la Bolsa del Sistema, y aspectos tales como, la forma de fijación de la tarifa técnica y de la tarifa al usuario y la estructura de costos de la operación, entre otros, harán uso de los estudios financieros a ser adelantados por el Departamento Nacional de Planeación a los que se ha hecho mención en el numeral 2.19.6. de las Consideraciones del presente documento." Con base en las anteriores disposiciones, Metro Cali recibió oficialmente dicho documento (en adelante "Estudio DNP") en el mes de abril de 2016.

El Estudio DNP fue revisado por Metro Cali y las principales conclusiones son:

Teniendo en cuenta los objetivos de la optimización operacional relacionados con la mejora del nivel de servicio que se le presta a los usuarios actuales, la competitividad del MIO con los otros modos de transporte público colectivo y la calidad que se debe ofrecer a los nuevos usuarios, los principales ítems donde se identifican oportunidades de mejora son: 1. Intervalos 2. Cobertura espacial del sistema 3. Tipologías vehiculares 4. Tamaño de la flota 5. Integración con el transporte público colectivo 6. Integración con los camperos 7. Integración con los intermunicipales 8. Implementación de infraestructura de integración 9. Implementación de infraestructura que ayude a mejorar la velocidad del sistema MIO.

Los ingresos actuales del Sistema no son suficientes para cubrir los costos operacionales de este.

Es necesario contar con fuentes de recursos adicionales para mantener la sostenibilidad financiera del Sistema.

Se debe revisar la fórmula tarifaria del SITM – MIO con el objetivo de:

Unificar las fuentes de información utilizadas para el cálculo de tarifa técnica, es decir se debe integrar el área operativa con el área financiera.

Se deben incorporar los resultados de la planeación operativa relacionada con kilometros, demanda y flota dentro de la fórmula de cálculo de la tarifa técnica teniendo en cuenta proyecciones realizadas por el área de operaciones para el periodo de cálculo, con el objetivo de tener una tarifa técnica actualizada con la realidad del Sistema.

Se debe incorporar un mecanismo de remuneración como el propuesto para garantizar la sostenibilidad financiera de los concesionarios de operación.

Continuando con el compromiso de revisar la viabilidad y situación de sostenibilidad del Sistema y por ende de los Concesionarios de Operación, en el segundo semestre del año 2016, Metro Cali S.A adoptó una estrategia denominada SINERGIA, la cual contó con insumos jurídicos, financieros y operacionales y el análisis del estudio entregado por el DNP. Este proyecto definió una serie de acciones que se deben realizar de forma sincronizada entre distintos actores con el fin de lograr la sostenibilidad del SITM – MIO. Dentro de las acciones mencionadas se encuentran:

La Entidad Territorial debe aportar recursos para la recuperación y adecuación de flota, crear y gestionar las fuentes de financiación y controlar la ilegalidad.

Por otro lado, el Gobierno Nacional debe apoyar los esfuerzos de la ciudad para liberación de componentes de la remuneración que se da a los Concesionarios de Operación del Transporte para aumentar los recursos que se brinden por Tarifa del Usuario.

Los bancos necesitan renegociar las condiciones financieras de los Concesionarios de Operación del Transporte para que puedan ser competitivos.

Los Concesionarios de Operación del Transporte deben enfocar sus esfuerzos en brindar un servicio de calidad a los usuarios del SITM-MIO.

Finalmente, Metro Cali S.A debe mejorar los procesos de control del servicio, aumentar el incremento de la participación de los concesionarios de operación en la remuneración.

Con el fin de materializar las acciones descritas por los estudios realizados anteriormente, en el segundo semestre de 2017 se hizo la contratación la prestación de servicios para el ámbito legal y financiero con las firmas Duran & Osorio y Sumatoria S.AS. respectivamente.

La firma Duran & Osorio apoyó en la estructuración legal de los modificatorios, asesó a Metro Cali S.A. en la definición de la estrategia para adelantar las mesas

de trabajo con los grupos de interés involucrados en la transición del sistema de transporte masivo MIO del esquema de auto-sostenibilidad a la sostenibilidad.

Dentro de los aspectos financieros Sumatoria apoyó en el análisis del componente financiero inherente en los documentos precontractuales y contractuales de los contratos de concesión suscritos por Metro Cali S.A con los concesionarios de operación y SIUR, teniendo en cuenta en cuenta el marco de transición del sistema del SITM MIO de un esquema de autosostenibilidad a la sostenibilidad, igualmente apoyó en la asesoría de la estrategia financiera que busque lograr un acuerdo orientado al mejoramiento de la prestación del servicio de transporte de pasajeros del SITM MIO dentro de las competencias de los concesionarios de operación y la UTR&T.

Se logró establecer las potenciales fuentes de financiación, contempladas por la Administración Municipal para mejorar la prestación de servicio del SITM MIO (e.g., derechos de edificabilidad, valoración/plusvalía, sobretasa a la gasolina, peajes urbanos, cobros por congestión, cobros por estacionamientos públicos, valorización, endeudamiento de Santiago de Cali) que contribuyan a disminuir la brecha entre la tarifa técnica y el recaudo del sistema.

Sumatoria asesoró a Metro Cali en el estudio de la formula actual de la tarifa técnica del SITM – Mio, establecida en los contratos de concesión, y en la estructuración de una tarifa técnica costo eficiente orientada a la sostenibilidad del SITM – MIO (a partir de la información técnica y operativa suministrada para el efecto por parte de METRO CALI S.A.

IMPLEMENTACION DEL PLAN DE SOSTENIBILIDAD: MECANISMOS PARA RECUPERACIÓN DE FLOTA – CREACIÓN DEL FESDE

Teniendo en cuenta que durante el año 2016 se generó una crisis en el SITM-MIO desencadenada por la suspensión del servicio prestado por uno de los Concesionarios de Operación del Sistema, la cual conllevó en una disminución de oferta del transporte público de la ciudad. Obligando a los ciudadanos a buscar alternativas de solución distintas, y que posiblemente generó serios inconvenientes para que pudiesen cumplir a cabalidad sus obligaciones y necesidades cotidianas. Siendo conscientes de la responsabilidad del estado, en cabeza de la Alcaldia de Santiago de Cali, de proveer el transporte público a la ciudadanía como derecho fundamental para el logro de los cometidos diarios del ciudadano, Metro Cali diseñó un Plan de Acción para revertir la dinámica de disminución de demanda y solventar la oferta de transporte público de la ciudad, buscando la sostenibilidad en el largo plazo para el Sistema, con el fin de garantizar el servicio al ciudadano.

Adicionalmente, enmarcado dentro del panorama nacional, en el que la gran mayoría de Sistemas de Transporte Masivo del país presentan una situación de inviabilidad e insostenibilidad, situación descrita anteriormente para el caso del Sistema MIO, el Gobierno Nacional, considerando que ha aportado más de siete (7) billones de pesos en recursos de cofinanciación para las inversiones en

infraestructura de dichos Sistemas en el país, replanteó el criterio de auto sostenibilidad para ellos, enmarcándolos en un criterio de sostenibilidad, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Superintendencia de Puertos y Transporte y la Procuraduría General de la Nación (en adelante, las "Autoridades Competentes") suscribieron la "CIRCULAR CONJUNTA – SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS MASIVO, INTEGRADO Y ESTRATÉGICO" el día treinta (30) de septiembre de 2016 (en adelante, la "Circular Conjunta"), con el fin de plantear algunas recomendaciones y acciones que permitan la continuidad y sostenibilidad de estos sistemas. En este contexto, las Autoridades Competentes, dando alcance al PND 2014-2018, les solicitaron a las alcaldías municipales la creación de un plan de acción que comprendiera los siguientes ejes:

- Evaluación del servicio
- Plan de choque
- Plan de mejoramiento
- Reestructuración técnica, legal y financiera
- Gobierno corporativo

Es así como desde mediados de 2016, luego de presentar la evaluación del servicio, Metro Cali, como ente gestor del Sistema MIO, generó un Plan de Choque y Mejoramiento para revertir el deterioro del Sistema MIO, asignando unos recursos del presupuesto municipal para el Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda (FESDE) que permitieran mejorar el servicio prestado y la satisfacción de los usuarios.

En este sentido, los recursos asignados al FESDE se focalizaron en incrementar la oferta de servicios en kilómetros efectivamente prestados, para mejorar los aspectos: frecuencia, tiempo de espera, congestión en vehículos, congestión en estaciones y congestión en paraderos, y la oferta de servicios en puntos de recarga, para mejorar el aspecto de congestión en taquillas.

En desarrollo de lo anterior, Santiago de Cali de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, expidió el Decreto No. 411.0.20.0594 del dieciséis (16) de noviembre de 2016, "Por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Occidente – MIO en desarrollo de la autorización concedida en el Artículo 1 del Acuerdo 0400 de 2016", presentando las siguientes modificaciones: Decreto número 411.0.20.0686 del 16 de diciembre de 2016, Decreto número 4112.0.10.20.0096 del 10 de febrero de 2017 Decreto número 4112.0.10.20.0138 del 07 de marzo de 2017, Decreto número 4112.0.10.20.0348 del 15 de mayo de 2017, Decreto número 4112.0.10.20.0432 del 30 de junio de 2017, Decreto número 4112.0.10.20.00640 del 27 de septiembre de 2017, Decreto número 4112.0.10.20.0131 del 20 de marzo de 2018, Decreto número 4112.010.20.0322 del

29 de junio de 2018, Decreto número 4112.010.20.0472 del 30 de julio de 2018, Decreto número 4112.010.20.0512 del 30 de agosto de 2018, Decreto número 4112.010.20.0567 del 28 de septiembre de 2018, Decreto número No.4112.010.20.0758 del 12 de diciembre de 2018 y actualmente rige el Decreto número 4112.010.20.0039 del 14 de enero de 2019.

Santiago de Cali, la Secretaría de Tránsito y Transporte (hoy en día Secretaría de Movilidad) y Metro Cali, en virtud de la creación del FESDE, suscribieron en el mes de diciembre de 2016 un Convenio Interadministrativo en donde se aunaron esfuerzos interinstitucionales con el propósito de coordinar las actuaciones para el adecuado cumplimiento de la política pública de transporte de Santiago de Cali, y en virtud de ello, desarrollar e implementar la sostenibilidad del Sistema MIO, de conformidad con lo estipulado en el numeral 1° del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, encargando a Metro Cali la administración de los recursos, como la gestión de los programas que se desarrollen con cargo a los mismos.

De igual manera y de conformidad con el artículo segundo del Decreto Municipal No. 411.0.20.0594 de 2016, por medio del cual se estableció que: “Durante las vigencias presupuestales posteriores se harán los aportes que para tal fin se incorporen en el presupuesto Municipal, conforme a lo establecido en el artículo tercero del Acuerdo 0400 de 2016”, Santiago de Cali, la Secretaría de Tránsito y Transporte (hoy Secretaría de Movilidad) y Metro Cali, entre el 2016 y 2017 se suscribieron los otrosíes No.1, No.2 y No. 3 al Convenio Interadministrativo, para adicionar aportes al FESDE por la suma de CUARENTA y CINCO MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (COP 45.800.000.000).

Lo corrido del año 2018 se suscribieron los Otrosies No.4, No.5, No.6, No.7 y No.8 al Convenio Interadministrativo para el Apoyo al Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda del Sistema Integrado de Transporte Masivo-MIO del 12 de diciembre de 2016, para ampliar el el plazo del fesde y de la apropiación para la vigencia 2018 por un valor de SETENTA Y OCHO MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (COP78.000.000.000), se han adicionado recursos por un valor de DIEZ MIL NOVECIENTOS CINCUENTA MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS M/CTE. (COP 10.950.793.985), quedando un saldo de la vigencia 2018 por un valor de SESENTA Y SIETE MIL CUARENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS SEIS MIL QUINCE PESOS M/CTE. (COP 67.049.206.015).

La adición de recursos anteriormente mencionada, permitieron el pago y la estabilización transitoria de los COT hasta la primera quincena del mes de septiembre de 2018. Con el objetivo de mantener la estabilidad del Sistema MIO fue necesario solicitar el saldo de los recursos al FESDE por el valor de SESENTA Y SIETE MIL CUARENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS SEIS MIL QUINCE PESOS M/CTE. (COP67.049.206.015), aprobados para la vigencia 2018 por parte de Santiago de Cali, de conformidad con los estudios técnicos y financieros presentados por Metro Cali, para cubrir la segunda quincena del mes septiembre y el pago por diferencia tarifaria de octubre a diciembre de 2018.

ENTRADA EN VIGENCIA DEL DIFERENCIAL TARIFARIO DEL SITM MIO

Para continuar con la estabilización y mejoramiento del servicio y de la oferta del MIO, se inició el pago del diferencial tarifario estipulado en las Leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019, de conformidad con con el aval del Tribunal de Arbitramento de Blanco y Negro Masivo S.A., a partir del veintiocho (28) de septiembre de 2018 cuando entró en vigencia el pago del diferencial tarifario del otrosí modificatorio No.8 al contrato de concesión suscrito con Blanco y Negro S.A., y al que previamente se había adherido ETM S.A mediante otrosí modificatorio No. 6 al contrato de concesión.

El día 29 de noviembre de 2018 quedó claro que GIT MASIVO y Metro Cali no llegaron a un acuerdo conciliatorio en el marco del Tribunal de Arbitramento de GIT MASIVO, dado que se profirió laudo arbitral, razón por la cual la Administración Central debe revaluar las condiciones para el funcionamiento del FESDE contenidas en el Decreto 4112.010.20.0567 de 2018.

El Concesionario Unimetro S.A. suscribió el día 10 de diciembre del 2018, el otrosí No. 7 al contrato de concesión No. 4 suscrito con Metro Cali S.A., con el fin de garantizar el cumplimiento de todas las consideraciones relacionadas con la Sostenibilidad del Sistema MIO y garantizar la continuidad de la prestación del servicio de transporte público.

No obstante, Metro Cali S.A. se comprometió a promover todas las acciones legales permitidas con el fin de lograr la anulación o nulidad del Laudo Arbitral, dicho ente gestor debe propender por garantizar la continuidad del servicio público de transporte en condiciones de calidad de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 336 de 1996 y cumplir con la implementación del modelo de la Sostenibilidad que busca salvar de manera definitiva el Sistema MIO, razón por la cual retomó las negociaciones con GIT MASIVO y definieron modificar el otrosí No. 7 a través del otrosí No. 8 de enero 11 de 2018.

Santiago de Cali adelantó todos los trámites exigidos por la Ley 1753 de 2015 en su artículo 33 numeral 1, con el fin de hacer las apropiaciones presupuestales necesarias y con ello asegurar la disponibilidad de recursos.

De acuerdo con lo anterior, GIT MASIVO y Metro Cali S.A. acordaron una gradualidad en el pago de la tarifa técnica por lo cual, con la suscripción del otrosí No. 8 entre los mismos, entró en vigencia la obligación de pago para GIT MASIVO, con el fin de cubrir el diferencial tarifario a partir del día 28 de septiembre de 2018, según lo estipulado en dicho otrosí.

La estrategia de continuidad para la estabilización de la calidad del servicio prestado por el MIO está acompañado de un incremento en los costos de operación que no debe ser cubierto por el usuario, correspondiéndole a Santiago de Cali, en su calidad de Autoridad de Transporte y responsable de las políticas de transporte y

movilidad del Municipio, asumir el diferencial entre la tarifa técnica de la oferta estabilizada y la tarifa de operación al usuario.

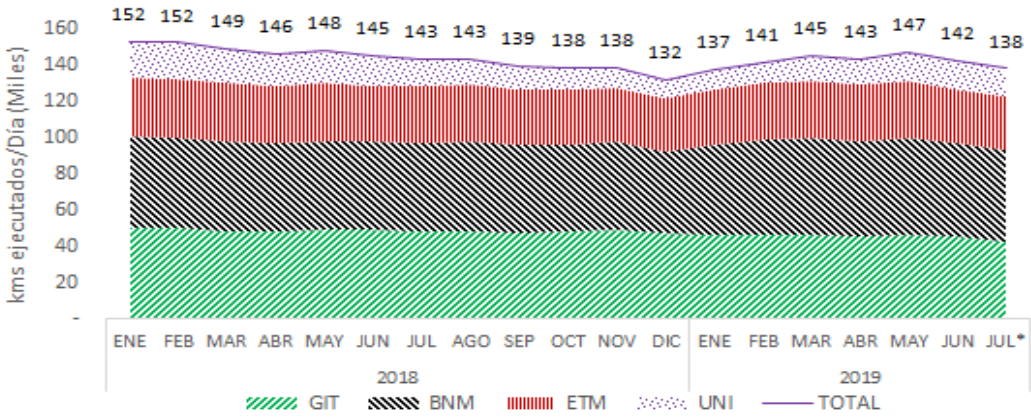
SITUACION ACTUAL DE OFERTA Y DEMANDA

a. EVOLUCION DE LA OFERTA

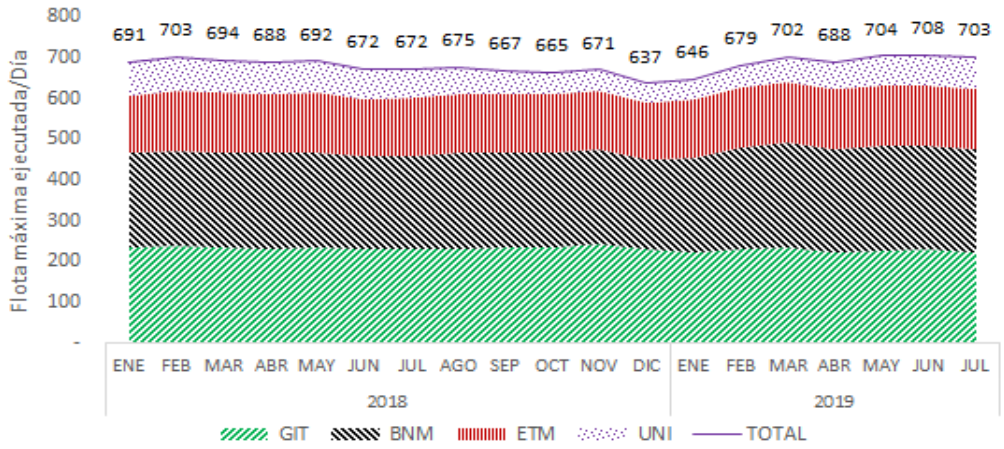
A continuación, en las siguientes dos gráficas se presenta la evolución de la oferta prestada en el servicio del SITM-MIO, en términos de kilómetros en servicio y buses en operación, discriminada por concesionario operador de transporte.

Como se observa, para el año 2019 la tendencia de la oferta es al alza, revirtiendo lo sucedido en 2018. En mayo se alcanzó una ejecución de 147.000 km en día hábil, volviendo a valores que no se tenían desde hace más de un año. De igual forma, la flota que está saliendo en la hora pico ya supera los 700 buses. Esto indica que están surtiendo efecto la inyección de recursos al Sistema y se está teniendo un impacto positivo en la oferta de servicio prestada. Se debe considerar que en los meses de junio y julio se reduce la oferta de servicios, por la entrada en estacionalidad de la demanda, por lo que los kilómetros y flota se ven reducidos.

GRÁFICA NO.1 KILÓMETROS PROMEDIO DÍA HÁBIL



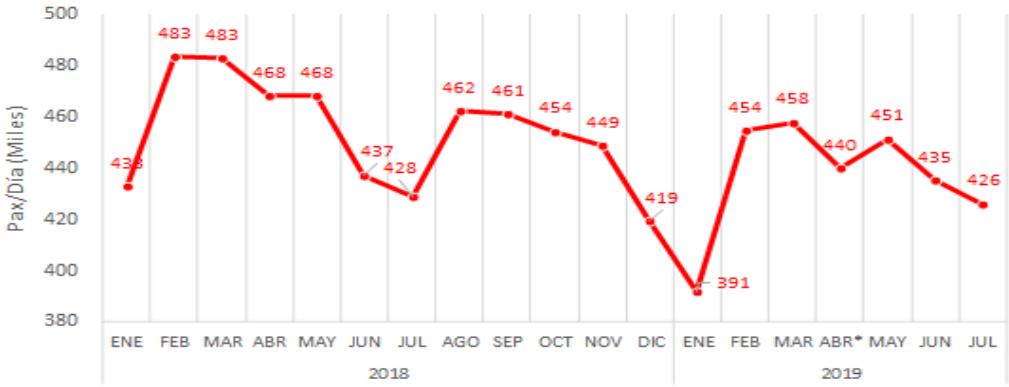
GRÁFICA NO.2 FLOTA MÁXIMA PROMEDIO DÍA HÁBIL



b. IMPACTO DE LA DEMANDA

Se presenta en la siguiente gráfica el comportamiento de la demanda promedio para día hábil del SITM-MIO. Como se observa, en el primer semestre del año, con las mejoras en la oferta mencionadas anteriormente, la demanda de pasajeros del Sistema se recuperó de la tendencia negativa que traía en el segundo semestre de 2018 y se mantuvo por encima de 450.000 pasajeros en promedio día hábil. Se debe considerar que para el mes de abril se tiene el efecto de la semana santa, donde se reduce la demanda, además hubo temporada de fuertes lluvias y la presencia de manifestaciones; la reducción en junio y julio se presenta por la entrada de la estacionalidad por vacaciones de los centros educativos, sin embargo, se destaca que la reducción relativa de este año fue inferior a la presentada en el mismo periodo del año anterior.

GRÁFICA NO.3 DEMANDA PROMEDIO DÍA HÁBIL



*incluye días hábiles de la semana santa

PLAN DE REESTRUCUTRACIÓN INTEGRAL PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SITM -MIO

INTRODUCCIÓN

Una vez realizado el diagnóstico y revisado el origen y las razones de la crisis del sistema e implementado el Plan de Choque y Mejoramiento del mismo, siguiendo el proceso dispuesto por la circular conjunta, se espera alcanzar la estabilización del Sistema MIO.

Ante el análisis de la situación de los sistemas realizado por el gobierno nacional, y puesta en marcha las herramientas que el mismo nos brindó para tratar de superar dicha crisis, la entidad estableció unas mesas de trabajo con los Concesionarios en busca de soluciones para superar la situación presentada y garantizar una mejor prestación del servicio de transporte, a través de la reestructuración de los contratos.

Como consecuencia de lo anterior, los concesionarios decidieron suspender los tribunales como su aporte a las mesas de trabajo.

Ahora bien, una vez logrados los acuerdos de reestructuración con los concesionarios, basados en lo establecido por la Ley 1753 de 2015, la circular conjunta y los estudios realizados por la entidad, se tendría que llevar el mismo ante el Tribunal de Arbitramento respectivo para lograr la validación del acuerdo por el Ministerio público y los árbitros.

Conforme a lo anterior para continuar con la estabilización y mejoramiento del servicio y de la oferta del MIO, se inició el pago del diferencial que entró en vigencia a partir del veintiocho (28) de septiembre de 2018, con el aval del Tribunal de Arbitramento de Blanco y Negro Masivo S.A. y de Git Masivo.

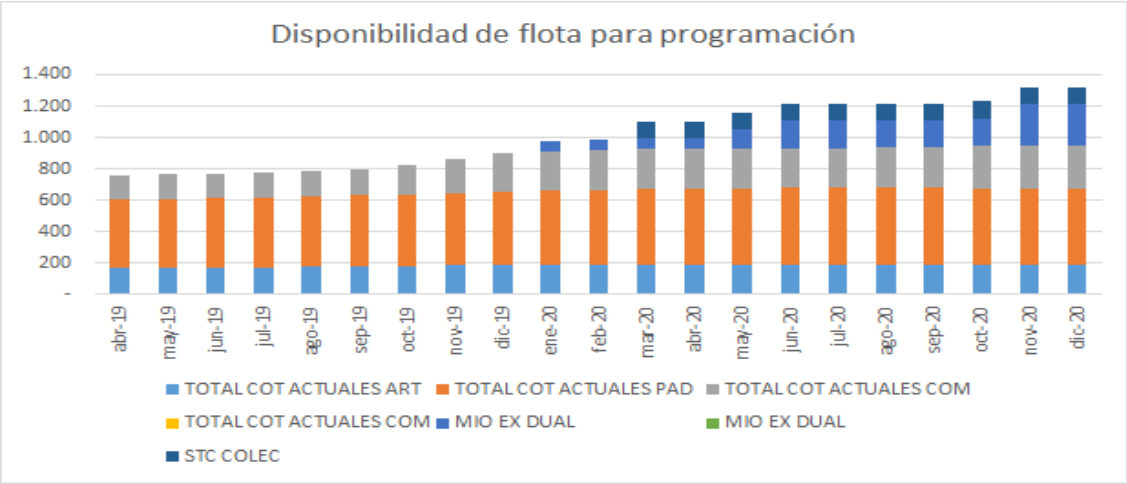
Aunado a lo anterior, Metro Cali y GIT MASIVO acordaron implementar un “Plan de Recuperación y Puesta a Punto de los Autobuses” (en adelante, “PRPP”), el cual quedó anexo al otrosí No. 8 del 11 de enero de 2019, con el fin de cubrir el diferencial previsto en la gradualidad citada anteriormente y garantizar la disponibilidad de la flota de este CONCESIONARIO, y a través de este esquema, pagar a GIT MASIVO el 100% de la tarifa licitada, condición a la que se le une el Concesionario Unimetro.

Igualmente en el Plan de Restructuración se llega a un acuerdo con el Concesionario ETM de ceder parcialmente el derecho de su obligación contractual de la vinculación de su flota a Blanco y Negro, adquiriendo 50 vehículos de tipología complementaria de diversas tecnologías.

Adicional se está realizando la estructuración técnica, legal y financiera de una flota adicional de vehículos de transporte público de pasajeros en el área urbana (sin incluir la zona de ladera) como componente integral del SITM MIO.

REESTRUCTURACIÓN TÉCNICA DEL SISTEMA MIO

La reestructuración técnica del MIO se enfoca en dos hitos principales i) en la vigencia 2019 y 2020 hacer exigible el 100% de la flota de referencia de las concesiones actuales para alcanzar 945 en función de los compromisos adquiridos en el marco de la última renegociación de contratos y ii) una segunda instancia a partir del año 2020, la flota adicional que se prevé incorporar cuentan con tecnologías limpias y una tipología de vehículo más frexible para el tamaño de la ciudad y los nivel de de demanda.



Con el aumento de flota para el operación del Sistema MIO, se tiene previsto (1) mejorar el nivel de servicios de las rutas actuales del Sistema al mejorar la capacidad transportadora de cada una según las necesidades de la demanda actual y potencial, (2) disminuir el número de transferencias del Sistema MIO a través de recorridos más directos y (3) aumentar la cobertura especial en sectores donde se cuenta con demanda potencial que se transporta en otros modos de transporte formales así como nuevos desarrollos urbanos.

Es importante mencionar que la Reestructuración Técnica del Sistema MIO, esta siendo estructurada con un modelo financiero, que se presentará más adelante.

Reestructuración Legal del Sistema MIO

Una vez realizado el análisis técnico, procederemos a realizar el análisis jurídico que viabiliza el subsidio que permitirá la mejoría del sistema de transporte masivo.

Cambio en la Regulación Relacionada con los Sistemas de Transporte Masivo en Colombia

Los Contratos de Concesión se estructuraron bajo la premisa esbozada en el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, la cual implicaba que solo con las tarifas que se cobraran por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros (i.e., la

tarifa al usuario) debía “ser suficiente para cubrir los costos de operación, administración mantenimiento y reposición de los equipos”, es decir, debían ser autosostenibles, y por tanto cubrir plenamente el OPEX y el CAPEX. Por lo antes mencionado y, desde la suscripción del Contrato Modificatorio, la regulación relacionada con los sistemas de transporte masivo en Colombia (i.e., Circular Conjunta), consiente de esta situación nacional, ha experimentado cambios significativos que han buscado mecanismos “que permitan la continuidad y sostenibilidad de los mismos”. A continuación, resumimos los principales cambios en el marco normativo que permitirían la restructuración del Sistema MIO. La restructuración sería validada y produciría efectos, en caso de llegar a un acuerdo con los COT en las mesas de concertación, viabilizado por los mecanismos conciliatorios que Metro Cali y los COT han previsto para estos efectos, y sería presentada a las autoridades del orden municipal y nacional competentes para ello.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 introdujo una modificación con relación a uno de los principios rectores de la concepción de los sistemas de transporte masivo en Colombia. Definió en su artículo 31 que estos sistemas debían ser “sostenibles”, lo cual, en sus palabras significa lo siguiente:

Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, sumadas a otras fuentes de financiación de origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir estos costos. Lo anterior, sin perjuicio de que las entidades territoriales y/o el Gobierno nacional, dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo, en los casos en que cofinancie estos sistemas, puedan realizar inversiones en la etapa preoperativa en infraestructura física y adquisición inicial total o parcial de material rodante de sistemas de metro o de transporte férreo interurbano de pasajeros incentivando la incorporación de tecnologías limpias y la accesibilidad a los vehículos para personas con movilidad reducida, estrategias de articulación y fomento de la movilidad en medios no motorizados, así como implementación de sistemas de recaudo, información y control de flota que garanticen la sostenibilidad del Sistema”.

Para el caso de cofinanciación de sistemas de metro, el Confis podrá autorizar vigencias futuras hasta por el plazo del servicio de la deuda del proyecto de conformidad con la Ley 310 de 1996, dentro del límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras establecidas en el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012. (Negritas y subrayas por fuera del original).

En desarrollo del mencionado principio, el artículo 33 de la aludida Ley 1753 de 2015 indicó que:

Con el objeto de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte y contar con mecanismos de gestión de la demanda, las entidades territoriales podrán determinar, definir y establecer nuevos recursos de financiación públicos y/o privados que permitan lograr la sostenibilidad económica, ambiental, social e

institucional de los sistemas SITM, SETP, SITP y SITR, a través de los siguientes mecanismos:

1. Fondos de estabilización y subsidio a la demanda. En desarrollo de una política de apoyo y fortalecimiento al transporte público en las ciudades del país, los alcaldes de los municipios, distritos o áreas metropolitanas, donde se implementen o estén en operación sistemas de transporte público, podrán establecer fondos de estabilización o compensación tarifaria, que cubran el diferencial entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario. La decisión anterior se adoptará mediante decreto municipal, distrital o mediante acuerdo metropolitano, el cual deberá estar soportado en un estudio técnico en el que se demuestre que el fondo de estabilización contribuye a la sostenibilidad del Sistema de Transporte, en términos de eficiencia económica, sostenibilidad financiera, eficacia en la prestación del servicio e impactos esperados.

Dicho acto administrativo deberá describir la aplicación del fondo o subsidio de forma tal que se garantice su efectividad, establecer los indicadores que permitan evaluar los resultados de dicha medida, contener la fuente presupuestal y la garantía de la permanencia en el tiempo de los recursos que financiarán los fondos de estabilización o subsidio a la demanda, con criterios de sostenibilidad fiscal de la entidad territorial. Para el efecto, deberán contar con previo concepto del Confis municipal o distrital o de la entidad que haga sus veces, en la que se indique que el fondeo es sostenible en el tiempo y se encuentra previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del ente territorial.

2. Contribución por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público. Cuando los Alcaldes municipales o distritales regulen el cobro por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público, incluyendo estacionamiento en vía, las entidades territoriales que cuenten con un sistema de transporte masivo, estratégico, integrado o regional, en concordancia con las competencias de los Concejos Municipales o Distritales, podrán incorporar en las tarifas al usuario de los estacionamientos, una contribución que incentive la utilización de los sistemas de transporte público.

Serán sujetos pasivos los usuarios del servicio en predios de personas naturales o jurídicas que ofrezcan a título oneroso el estacionamiento de vehículos. El factor adicional se calculará así: la base gravable será dos (2) veces el valor del pasaje promedio del servicio de transporte público (SITM, SETP, SITP o SITR, según sea el caso) en el municipio o distrito; esta base se multiplicará por factores inferiores a uno (1) en función de los criterios de oferta de transporte público en la zona, uso del servicio en horas pico y estrato del predio. La contribución se cobrará en forma adicional al total del valor al usuario por parte del prestador del servicio, quien tendrá la condición de agente retenedor. Se exceptúa de este cobro las bicicletas y las motocicletas cilindradas de 125 cm3 e inferiores.

3. Cobros por congestión o contaminación. Los municipios o distritos mayores a 300.000 habitantes, en concordancia con las competencias de los concejos

municipales o distritales, podrán establecer tasas, diferentes a los peajes establecidos en la Ley 105 de 1993, por acceso a áreas de alta congestión, de infraestructura construida para evitar congestión urbana, así como por contaminación, con base en la reglamentación que el Gobierno nacional expida para el efecto. Los recursos obtenidos por concepto de las tasas adoptadas por las mencionadas entidades territoriales, se destinarán a financiar proyectos y programas de infraestructura vial, transporte público y programas de mitigación de contaminación ambiental vehicular. (Negritas y subrayas por fuera del original).

Tal como se mencionó en la introducción de este Plan, el día treinta (30) de septiembre de 2016, las Autoridades Competentes dirigieron la Circular Conjunta a las Autoridades Municipales y entes gestores de dichos sistemas, por medio de la cual promulgaron una serie de directrices que tienen como norte la continuidad, sostenibilidad, calidad y acceso del servicio público de transporte brindado.

Además de ordenar el inicio de unas mesas extraordinarias e inmediatas para el diseño de acciones de mejoramiento, instruyeron a las Autoridades Municipales a llevar a cabo una evaluación detallada del servicio actual; un plan de choque que garantice la atención de la demanda insatisfecha de pasajeros; un plan de mejoramiento que permita mejorar la calidad del servicio y sostenibilidad de la operación ("detallando las acciones necesarias para iniciar los procesos de redefinición de los aspectos técnicos, operativos, financieros y de gobierno corporativo que resulten indispensables, e indicando las condiciones que desde los aspectos legales requieran consideración"); la reestructuración técnica, legal y financiera de los sistemas (indicando que en caso de que esto fuera necesario dicho proceso debía llevarse a cabo de la mano de las Autoridades Competentes para estos efectos y fijando como meta el "establecimiento de políticas, metas y/o acciones que mitiguen las condiciones actuales de los sistemas y mejoren el panorama de la sostenibilidad y del servicio al usuario que proveen dichos sistemas"); la garantía de que los entes gestores cuenten con gobierno corporativo; y, finalmente, en consideraciones finales, un listado de directrices sobre la perentoriedad de la aplicación de estas acciones, el establecimiento de mesas de trabajo entre las Autoridades Competentes y las Autoridades Municipales, y la necesidad de crear fuentes complementarias de financiación en el marco de los esquemas de reestructuración técnica, legal y financiera arriba mencionados.

Metro Cali ha llevado a cabo todas las acciones necesarias lo cual implicó que el día treinta (30) de junio de 2017 iniciara mesas de concertación con los cuatro (4) Concesionarios, en el marco del capítulo de Reestructuración prefijado por la Circular Conjunta.

Dichas mesas de trabajo generaron una agenda que cubría todos los asuntos necesarios para la reestructuración técnica, legal y financiera del Sistema MIO de acuerdo con los parámetros del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y de la Circular Conjunta, motivo por el cual se llevaron a cabo reuniones divididas en los siguientes tres (3) capítulos: Sostenibilidad; Servicio; y, Legalidad.

En el desarrollo de dichas mesas de trabajo, la principal conclusión a la que Metro Cali llegó, fue que para que el concepto de sostenibilidad sea cumplible y aplicable al Sistema MIO en los términos expuestos por el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (i.e., que las tarifas que se cobren por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, sumadas a otras fuentes de financiación de origen territorial sean suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos), al menos se requería de una combinación de acciones dentro de las cuales se identificaron las siguientes:

Mecanismos de mejoramiento del servicio del Sistema MIO, medidos en términos de aumento en la flota operativa, implementación de servicios que atiendan los principales viajes origen – destino de manera directa, ampliación de cobertura en términos espaciales y de servicio, eliminación de oferta ilegal, y mejoramiento en los niveles de servicio.
Revisión y ajuste de la fórmula de remuneración de los Contratos de Concesión.
Análisis financiero sobre las necesidades de subsidio por parte de Santiago de Cali, en lo relativo a la diferencia entre la Tarifa técnica de la operación de transporte revisada y ajustada y la Tarifa al usuario.

Estos ajustes, en aras de darle cumplimiento a los compromisos tanto de las autoridades municipales como de los concesionarios, fueron discutidos en unas mesas de trabajo entre los mismos, y quedaron consignados en unos otrosíes modificatorios, los cuales fueron presentados por parte de Metro Cali S.A. y el Ente Territorial el día 27 de diciembre de 2017 a todos los concesionarios.

Luego de esta fecha, el día 20 de marzo de 2018, Metro Cali S.A. y los concesionarios ETM y Blanco y Negro Masivo, firmaron finalmente otro sí modificatorio, el cual contenía los ajustes necesarios, para darle cumplimiento a lo establecido en la Ley 1753 de 2015.

Dado que estos acuerdos estaban supeditados a la aprobación del Tribunal de Arbitramento convocado en este caso por el concesionario Blanco y Negro, y la Procuraduría delegada para el proceso, fue necesario presentar documento conciliatorio, el cual se radicó ante el Tribunal, el día 1 de agosto de 2018.

El día 21 de septiembre de 2018 el Tribunal de Blanco y Negro se pronunció sobre dicho acuerdo, estableciendo: “PRIMERO: Aprobar el acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes de este proceso, contenido en el documento remitido por correo electrónico el 31 de julio de 2018 y radicado el 1 de agosto de 2018, en los términos expuestos en las consideraciones de esta providencia.
SEGUNDO: Por la aprobación del Acuerdo Conciliatorio, según lo acordado por las partes quedan “resueltas de manera definitiva las diferencias puestas de presente ante el Tribunal Arbitral en la demanda, su reforma, la contestación a la demanda y a su reforma y a las excepciones presentadas por Metro Cali S.A y Blanco y Negro Masivo S.A”, “Desiste de las pretensiones de su reforma a la demanda principal”, sin condena en costas ni en perjuicios, y declara terminado el presente trámite

realizará día 8 del año 2018 donde quedó ejecutoriado el acuerdo, se entiende que los modificatorios de Blanco y Negro y ETM inician su ejecución.

El día 29 de noviembre de 2018 quedó claro que GIT MASIVO y Metro Cali no llegaron a un acuerdo conciliatorio en el marco del Tribunal de Arbitramento de GIT MASIVO, dado que se profirió laudo arbitral, razón por la cual la Administración Central debió revaluar las condiciones para el funcionamiento del FESDE contenidas en el Decreto 4112.010.20.0567 de 2018.

Por su parte, el Concesionario Unimetro S.A. suscribió el día 10 de diciembre del 2018, el otrosí No. 7 al contrato de concesión No. 4 suscrito con Metro Cali S.A., con el fin de garantizar el cumplimiento de todas las consideraciones relacionadas con la Sostenibilidad del Sistema MIO y garantizar la continuidad de la prestación del servicio de transporte público.

Que no obstante, Metro Cali S.A. se obligó a emplear todas las acciones legales permitidas con el fin de lograr la anulación o nulidad del Laudo Arbitral, dicho ente gestor debe propender por garantizar la continuidad del servicio público de transporte en condiciones de calidad de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 336 de 1996 y cumplir con la implementación del modelo de la Sostenibilidad que busca salvar de manera definitiva el Sistema MIO, razón por la cual retomó las negociaciones con GIT MASIVO y definieron modificar el otrosí No. 7 a través del otrosí No. 8 de enero 11 de 2018.

Que, de acuerdo con lo anterior, GIT MASIVO y Metro Cali S.A. acordaron una gradualidad en el pago de la tarifa técnica por lo cual, con la suscripción del otrosí No. 8 entre los mismos, entró en vigencia la obligación de pago para GIT MASIVO, con el fin de cubrir el diferencial tarifario a partir del día 28 de septiembre de 2018, según lo estipulado en dicho otrosí.

Es importante mencionar, que los artículos 31 y 33 de la Ley 1753 de 2015, fueron modificados por la Ley 1955 de 2019, en sus artículos 97 y 98, dejando vigente el principio de sostenibilidad, el cubrimiento del diferencial tarifario entre tarifa técnica y tarifa al usuario y la posibilidad de modificar los contratos de concesión, con el fin de dar cumplimiento a lo anterior.

Frente al principio de sostenibilidad el PND 2018-2019, en su artículo 98 estableció lo siguiente:

“Artículo 98. Sostenibilidad de Sistemas de Transporte. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, el cual quedará así:

Artículo 14. Sostenibilidad de Sistemas de Transporte. Los sistemas de transporte colectivo y masivo deben ser sostenibles basados en la calidad en la prestación del servicio y en el control de la ilegalidad y la informalidad por parte de las entidades territoriales. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio, sumadas a otras fuentes de pago de origen territorial si las hubiere, deberán ser

suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento.

Los contratos de concesión y operación deben contemplar el concepto de sostenibilidad, y para el efecto se podrán realizar las modificaciones contractuales a que haya lugar."

Que, segundo, en desarrollo del mencionado principio, el artículo 33 de la aludida Ley 1753 de 2015 trajo consigo otras fuentes de financiación para los Sistemas Masivos adicionales a la tarifa al usuario. En la actualidad como se mencionó anteriormete, estas fuentes se rigen por el artículo 97 de la ley 1955 de 2019 donde se expone que:

"ARTÍCULO 33. OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE. Con el objeto de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte, a la calidad del servicio y de su infraestructura, incrementar la seguridad ciudadana, la atención y protección al usuario, al mejoramiento continuo del sistema y contar con mecanismos de gestión de la demanda, las entidades territoriales podrán establecer recursos complementarios a los ingresos por recaudo de la tarifa al usuario, que podrán ser canalizados a través de fondos de estabilización y subvención. Las fuentes podrán ser las siguientes:

1. Recursos propios territoriales. Las autoridades de los departamentos, municipios, distritos o áreas metropolitanas podrán destinar recursos propios, incluyendo rentas y recursos de capital. La decisión anterior se adoptará mediante decreto municipal, distrital o mediante acuerdo metropolitano, el cual deberá contener como mínimo la destinación de los recursos, la fuente presupuestal y la garantía de la permanencia en el tiempo de los recursos, así como contar con concepto del Confis territorial o quien haga sus veces, y estar previstos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo territorial con criterios de sostenibilidad fiscal.

2. Contribución por el servicio de parqueadero o de estacionamiento en vía. Los órganos territoriales podrán establecer una contribución a las tarifas al usuario de parqueaderos fuera de vía o estacionamientos en vía y podrán destinar recursos obtenidos por esta fuente para la sostenibilidad y calidad de sus sistemas de transporte. El hecho generador del tributo corresponde al uso del servicio de parqueaderos fuera de vía o estacionamiento en vía, los sujetos activos serán los municipios, distritos y áreas metropolitanas. Serán sujetos pasivos los usuarios del servicio gravado.

Corresponderá a las asambleas o concejos pertinentes definir los elementos del tributo y el sistema y método para definir los costos, y los responsables del cobro, declaración y consignación de los recursos recaudados, de manera que el tributo se ajuste a las condiciones locales.

Deberá cobrarse a todos aquellos usuarios que los estudios técnicos recomienden, considerando las vulnerabilidades de siniestralidad vial y la promoción de energéticos y tecnologías de cero o bajas emisiones.

3. Estacionamiento en vía pública. Las autoridades territoriales podrán destinar para la sostenibilidad y calidad de sus sistemas de transporte, una parte de los recursos que se hayan obtenido de las contraprestaciones económicas percibidas por el uso de vías públicas para estacionamiento.

4. Infraestructura nueva para minimizar la congestión. Las autoridades territoriales que hayan adoptado plan de movilidad podrán establecer precios públicos diferenciales por acceso o uso de infraestructura de transporte nueva construida para minimizar la congestión. Las autoridades territoriales podrán destinar recursos obtenidos por esta fuente para la sostenibilidad y calidad de sus sistemas de transporte.

El precio será fijado teniendo en cuenta el tipo de vía o zona; los meses, días u horas determinadas de uso; y el tipo de servicio del vehículo, el número de pasajeros o el tipo de vehículo.

Deberá cobrarse a todos aquellos usuarios que los estudios técnicos recomienden, considerando las vulnerabilidades de siniestralidad vial y la promoción de energéticos y tecnologías de cero o bajas emisiones.

5. Áreas con restricción vehicular. Las autoridades territoriales podrán definir áreas de congestión en las que sea necesario condicionar o restringir espacial o temporalmente el tránsito vehicular. El acceso a estas áreas podrá generar contraprestaciones o precios públicos a favor de la entidad territorial, quien definirá su tarifa y condiciones con base en estudios técnicos, con fundamento en el tipo de vía o zona; los meses, días u horas determinadas de uso; y el tipo de servicio del vehículo, el número de pasajeros o el tipo de vehículo, entre otros. Las autoridades territoriales podrán destinar recursos obtenidos por esta fuente para la sostenibilidad y calidad de sus sistemas de transporte.”

Reestructuración Financiera del Sistema MIO

El Plan Nacional de Desarrollo definió que un sistema de transporte masivo es sostenible si se cubren “los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos". En términos financieros la definición de sostenibilidad del Plan Nacional de Desarrollo implica que un sistema de transporte masivo es sostenible siempre que exista cobertura plena del OPEX (i.e., costo de operación, administración, mantenimiento) y del CAPEX (i.e., costo de reposición).

La cobertura del OPEX (i.e., costo de operación, administración, mantenimiento) en los términos del Plan Nacional de Desarrollo significa en términos técnicos, la necesidad de cubrir durante toda la Concesión los costos de conductores,

mecánicos, combustibles, filtros, lubricantes, lavado, mantenimiento, seguros, impuestos y gastos de administración, entre otros. La cobertura del CAPEX (i.e., costo de reposición) en los términos del Plan Nacional de Desarrollo significa en términos técnicos remunerar los costos asociados a la adquisición de equipos (i.e., el costo de capital y el costo de financiación de estos).

En consideración de lo anteriormente expuesto, los ingresos percibidos por los Concesionarios de la operación de transporte no han sido suficientes para cubrir "los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos" y por tanto el Sistema MIO no es sostenible en los términos dispuestos por el Plan Nacional de Desarrollo.

Metro Cali concluyó que el mecanismo adecuado para cumplir con los principios del Plan Nacional de Desarrollo (i.e., sostenibilidad, continuidad y eficiencia) es necesario garantizar la sosteniblidad financiera del SITM-MIO y por ende la viabilidad financiera de los Agentes del mismo, que en el caso de los Concesionarios de Operación se constituye en establecer la fórmula de remuneración en función únicamente de las tarifas licitadas84 por los Concesionarios en la Licitación en 2006. Partiendo de la estimación de costos eficientes (OPEX y CAPEX) de terceros independientes (Estudio DNP y la estrategia SINERGIA) Metro Cali pudo establecer que las Tarifas licitadas cumplen con la definición de sostenibilidad del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, son suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de los equipos, viabilizando la continuidad de la operación y la reposición de la flota. Aunado a lo anterior, seleccionar este esquema resulta la decisión que, además de satisfacer técnicamente los parámetros del Plan Nacional de Desarrollo, resulta más oportuna en términos de tiempo, teniendo presente la imperiosa necesidad de buscar una solución estructural al Sistema MIO que evite la parálisis o afecte gravemente la prestación del servicio de transporte público. Finalmente, dichas tarifas fueron el resultado de la estructuración financiera del Contrato de Concesión, se sometieron a un proceso de selección objetivo en el marco de lo establecido en la Ley 80 de 1993 y fueron unas tarifas de competencia (dado que ETM y Unimetro ofertaron la Tarifa techo, mientras que GIT y Blanco y Negro la Tarifa piso).

A partir de las proyecciones realizadas por Metro Cali utilizando los supuestos de costos eficientes determinados en el Estudio DNP, SINERGIA, y SUMATORIA y el consultor UTSSE calculando la remuneración de los Concesionarios en función de una gradualidad en el pago de las Tarifas licitadas a partir de las posibilidades fiscales del Municipio (partiendo del ochenta por ciento (80%) en el año 2018, noventa (90%) en el año 2019, y cien por ciento (100%) desde el año 2020, el Sistema MIO lograría cumplir con los arriba citados parámetros del Plan Nacional de Desarrollo.

[84] Indexadas de acuerdo a la fórmula de ajuste de los Contratos de Concesión.

De acuerdo con lo pretendido por el citado numeral 1 del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 y la obligación contenida en el artículo 1 del Otrosí núm. 1 al Convenio Interadministrativo de Utilización de Vías y Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali suscrito por Municipio de Santiago de Cali y Metro Cali (en adelante, "Convenio Interadministrativo"), en el momento en el que la Tarifa al usuario no sea suficiente para cubrir la remuneración de los Concesionarios de la operación de transporte (calculada en función de la tarifa licitada tal como se indicó en el considerando anterior), el Municipio debería cubrir dicho diferencial.

Teniendo presente las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar los supuestos que determinan las proyecciones del eventual subsidio que el Municipio reconocería al Sistema MIO en el marco de esta Reestructuración, en caso de llegar a un acuerdo con los COT en la mesas de concertación y que dicho se ha validado dicho acuerdo por los mecanismos conciliatorios que Metro Cali y los COT han previsto para estos efectos.

DEFINICIÓN DE LA NUEVA TARIFA TÉCNICA DEL SISTEMA MIO

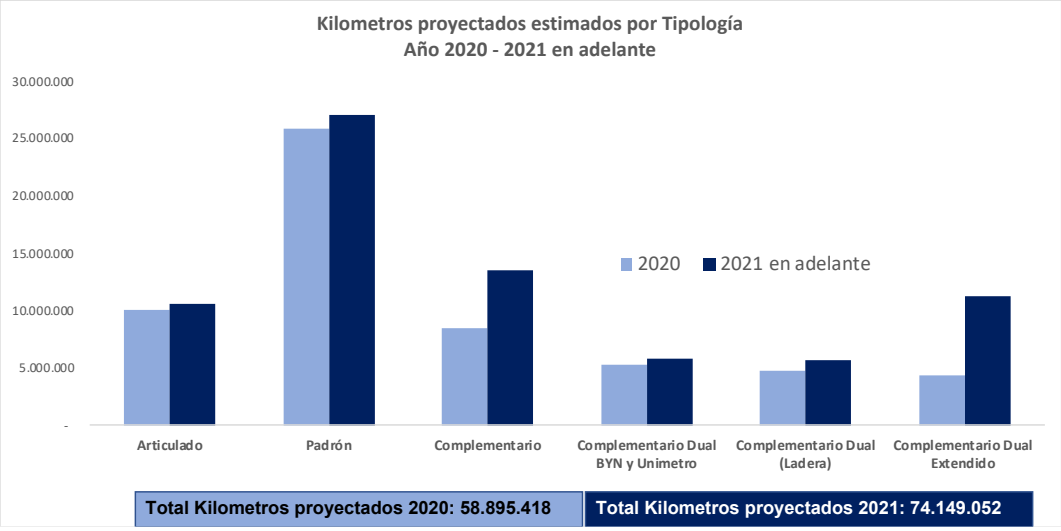
En virtud de las anteriores consideraciones, las necesidades expuestas en el numeral de Reestructuración Técnica, y el análisis realizado en el numeral de Reestructuración legal, se inició una mesa de concertación para acordar una modificación en el cálculo de la Tarifa técnica contemplada en los Contratos de Concesión. Entendiendo que se están honrando los compromisos contractuales en materia de remuneración, hasta el momento no se ha logrado un acuerdo con los COT, y por ende tampoco se ha validado dicho acuerdo por los mecanismos conciliatorios que Metro Cali y los COT han previsto para estos efectos. Teniendo en cuenta la entrada en vigencia del pago del diferencial tarifario a partir del 28 de septiembre de 2018, el cálculo de la nueva Tarifa Técnica del Sistema dependerá de:

El número de vehículos operativos: en la medida que los Concesionarios de la operación de transporte tengan un mayor número de vehículos operativos, Metro Cali podrá programar una mayor cantidad de kilómetros lo que derivaría en una remuneración mayor para los Concesionarios.

La inclusión de nueva flota al Sistema MIO: la inclusión de flota adicional implica la necesidad de cubrir las inversiones, costos y gastos de esta nueva flota, expandir el sistema de recaudo y control de flota, e implica la construcción de nuevos patio talleres.

Los kilómetros programados por Metro Cali: es potestad de la Entidad programar la cantidad de kilómetros requeridos para prestar el servicio esperado. Más kilómetros programados puede significar más rutas y/o más frecuencias de las rutas existentes. Metro Cali contempla la siguiente proyección de kilómetros ejecutados:

ILUSTRACIÓN 8: PROYECCIÓN DE KILÓMETROS EJECUTADOS



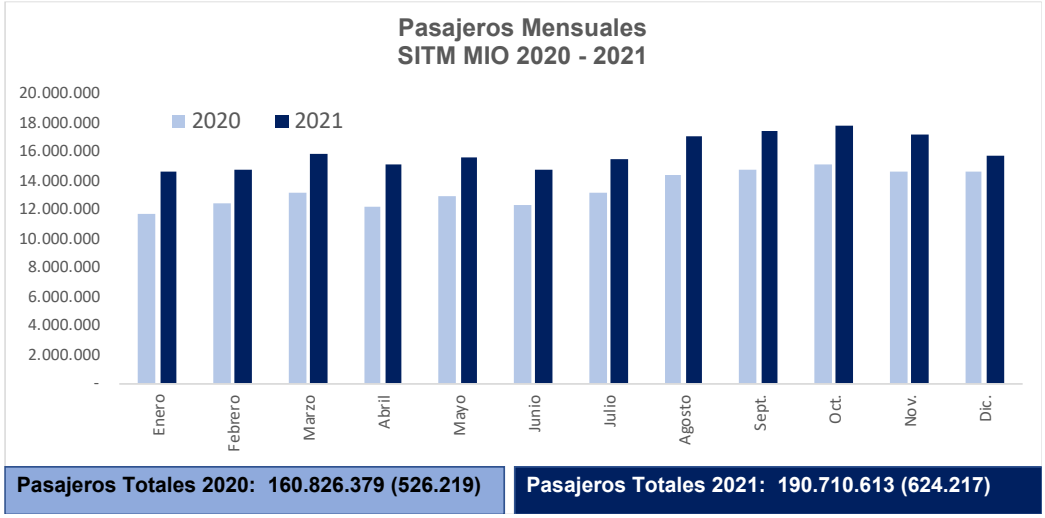
Para los años siguientes, Metro Cali estima los mismos kilometros del año 2021.

La Tarifa Técnica de Operación: para lograr la sostenibilidad del Sistema MIO, se debe remunerar la Tarifa Técnica de Operación. Para los Concesionarios de la operación de transporte correspondería a una Tarifa Técnica de Operación calculada en función del mencionado un pago gradual de la Tarifa licitada.

Con base a los costos del Estudio DNP, la estrategia SINERGIA, el Modelo de SUMATORIA, y el MODELO DE LA UTSSE (Unión Temporal Sigma- Selfinver_ EM&A), consultores que se contrataron para la estructuración técnica, legal y financiera de la flota adicional de vehiculos, se estimó una nueva estructura tarifaria, para los vehiculos tipologia dual con aire acondicionado, con tecnologia electrica, a gas y a diesel, con el objetivo de calcular el eventual subsidio del Municipio para el 2020 – 2030. Esta nueva estructura tarifaria, se ha elaborado para efectos de dimensionar el subsidio del Municipio, diferenciar el CAPEX y el OPEX con el objetivo, de disminuir el costo de dichos Autobuses y, de otra, de facilitar la coexistencia del nuevo posible proveedor y operador con los Concesionarios de la operación de transporte. Las tarifas definitivas seran entregadas con el informe final de los estructuradores.

La demanda de pasajeros: Teniendo en cuenta la Reestructuración técnica del Sistema MIO y los resultados de la Encuesta de Movilidad 2015, Metro Cali contempla para el año 2020 movilizar 160.826.379 pasajeros, es decir 526.219 pasajeros promedio día habil y para el año 2021 se estima movilizar 190.710. 613 pasajeros, 624.217 pasajeros promedio día hábil, en la siguiente ilustración se proyecta la demanda de pasajeros:

ILUSTRACIÓN 9: PROYECCIÓN DE DEMANDA DE PASAJEROS



Para los años siguientes, Metro Cali estima un crecimiento vegetativo anual del 1%. Es importante anotar que en comparación con las cifras del MFMP del año anterior los recursos FSEDE presentan un crecimiento en los años 2020 y 2021 producto de las negociaciones finales con los COT donde la gradualidad de la tarifa se ajustó al 90% y 100% para los años 2019 y 2020 respectivamente. Igualmente según las cifras de los estructuradores contratados a finales de 2017 para estructurar la tarifa de la nueva flota a ingresar al SITM el valor de la tarifa para la modalidad bajo las características técnicas estimadas registra un crecimiento para con respecto a las proyectadas el año anterior.

Remuneración de otros agentes y fondos del Sistema: la Bolsa de recursos del Sistema MIO tiene a su cargo el pago de los patio-talles, de Metro Cali, el fondo FRESA y la Unión Temporal de Recaudo y Tecnología (UTR&T).

Se proyecta un crecimiento en la Tarifa al usuario de doscientos pesos (COP 200) para el 2020, y (COP 100) del 2021 en adelante cada año, partiendo de una tarifa de dos mil pesos (COP 2.200) en 2019.

A partir de la proyección de demanda, la Tarifa al Usuario, la proyección de los kilómetros ejecutados por cada concesionario para cada tipología, las tarifas licitadas por cada concesionario para cada tipología y el reconocimiento gradual de dichas tarifas, se proyecta el siguiente el aporte de recursos del Municipio para la Sostenibilidad del Sistema MIO.

TABLA 3: PROYECCIÓN DEL APORTE DEL MUNICIPIO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SITM MIO PERÍODO 2020 - 2030

Pesos Corrientes	Año	2020	2021	2022	2023	2024
Tarifa técnica	COP	3.515	3.497	3.600	3.675	3.730
Tarifa promedio ponderada por usuario	COP	2.386	2.602	2.803	2.923	3.077
Subsidio por pasajero	COP	1.128	895	797	752	652
Tarifa usuario actualizada en febrero	COP	2.400	2.550	2.700	2.850	3.000
Subsidio total	**COP MM**	**223.608**	**190.206**	**169.488**	**159.796**	**138.654**

Pesos Corrientes	Año	2025	2026	2027	2028	2029
Tarifa técnica	COP	3.828	3.939	4.057	4.177	4.305
Tarifa promedio ponderada por usuario	COP	3.185	3.288	3.391	3.494	3.644
Subsidio por pasajero	COP	644	651	666	683	661
Tarifa usuario actualizada en febrero	COP	3.100	3.200	3.300	3.400	3.550
Subsidio total	**COP MM**	**136.809**	**138.431**	**141.638**	**145.186**	**140.454**

Cifras expresadas en millones de pesos.
Fuente: Metro Cali S.A.

Los valores contenidos en la proyección se encuentran proyectados en precios corrientes, proyectados utilizando las tarifas vigentes para el 2019 para los concesionarios actuales y para los nuevos buses, y de ahí en adelante el factor de ajuste y las proyecciones correspondientes de IPC, salario mínimo, IPP, combustible y TRM.

Adicionalmente, se prevé incrementar la tarifa al usuario en términos reales, es decir, por encima de la inflación, por consiguiente en el año 2020 se estima incrementar la tarifa usuario en $200 pesos. Para el año 2019 se estableció un incremento de $100 en febrero y otro incremento de $100 en julio. Para el año 2021 en adelante se estima un incremento de $100 pesos a la tarifa usuario. Lo anterior teniendo como referencia las tarifas de transporte público en Colombia para el 2019:

- Transmilenio (Bogotá) $2.400
- Metrolína (Bucaramaga) $2.450
- Metroplus (Medellín) $2.225
- Transmetro (Barranquilla) $2.300
- Transcaribe (Cartagena) $2.500

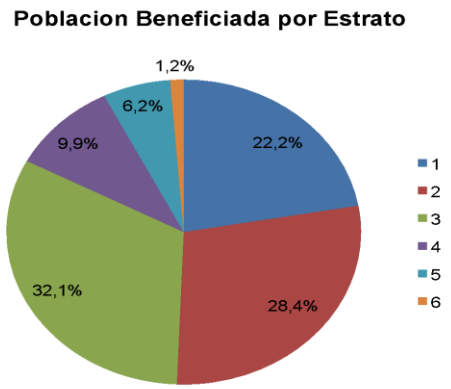
Cabe resaltar que además de hacer las anteriores proyecciones, cada año Metro Cali actualizará la proyección de kilómetros, flota operativa, flota disponible y demanda de pasajeros del año siguiente para calcular el valor a apropiar del presupuesto del año inmediatamente siguiente.

IMPACTO EN LA COMUNIDAD

De acuerdo con la Encuesta de Movilidad Cali 2015, las personas usuarias del Sistema MIO ascienden a trecientas mil (300.000), aproximadamente, de las cuales, cerca de ciento setenta y cinco mil (175.000) son mujeres y ciento veinticinco mil

(125.000) hombres; en la siguiente ilustración se observa que el 82% de los usuarios del Sistema MIO residen en los estratos con menor capacidad adquisitiva, vale decir en los estratos 1, 2 y 3.

ILUSTRACIÓN 10 POBLACIÓN BENEFICIADA POR ESTRATO



Fuente: Encuesta de Movilidad Cali 2015

De lo anterior se puede concluir que la apropiación presupuestal con destino a la fijación de tarifas subsidiadas para el Sistema MIO beneficiará, por una parte, una fracción importante de la población caleña y principalmente a ciudadanos de los estratos con menor capacidad adquisitiva, que son actualmente usuarios del Sistema MIO, quienes serán los primeros en recibir los beneficios de un mejor servicio más adecuado a sus necesidades. Por otra parte, también serán beneficiados los usuarios de los modos de transporte que compiten con el Sistema MIO y que han capturado la demanda que ha perdido, entre ellos los usuarios de los modos tomados por la ilegalidad, quienes, a pesar de usar servicios de bajo nivel de seguridad e idoneidad, en tanto ilegales, suelen ser de mayor costo para el usuario que el sistema de transporte masivo, que en muchos casos han abandonado por su bajo nivel de calidad del servicio.

OTRAS DISPOSICIONES

VIGENCIA

Los recursos estimados en el presente documento para la estrategia de continuar con la estabilización de la oferta, mejorar la satisfacción de los usuarios del Sistema MIO y viabilizar la sostenibilidad del Sistema corresponden a la vigencia 2020, o hasta que los mismos se agoten en virtud de las disposiciones que dicte el Alcalde de Santiago de Cali mediante decreto municipal.

ORIGEN DE LOS RECURSOS

El Municipio de Santiago de Cali realizará la financiación de la medida a través de un aporte con cargo a los recursos del Presupuesto asignado a la Secretaría de

Movilidad, que incorporará el valor del aporte al mejoramiento de la calidad del servicio de transporte público a los usuarios del Sistema MIO dentro de su Plan Operativo Anual de Inversiones, sujetos al Marco Fiscal de Mediano Plazo del Municipio de Santiago de Cali vigente.

Dichos recursos provendrán, por un lado, del recaudo derivado de las sanciones por infracciones de tránsito, las cuales de conformidad con el artículo 160 de la Ley 769 de 2002, se podrán destinar entre otros, a planes de tránsito, entendido esto como la posibilidad de emplearlos en diferentes programas que tengan como fin o propósito mejorar las condiciones de movilidad de las personas.

En este sentido, el Alcalde del Municipio de Santiago de Cali, podrá invertir dichos recursos en las acciones que permitirán continuar con la estabilización y viabilizar la sostenibilidad del sistema de transporte masivo.

Por otro lado, el FESDE podrá alimentarse con las diferentes fuentes establecidas en el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015. En el Acuerdo No.0452 del 2018 se establecen, modifican y destinan unas rentas dirigidas al financiamiento integral del sistema integrado de transporte masivo SITM-MIO. Con este Acuerdo se hace énfasis en las fuentes provenientes del sector transporte y dentro de este se da prioridad a las que plantean un subsidio cruzado desde el transporte privado (vehículo particular y moto particular) hacia el transporte masivo, soportado en la necesidad de internalizar las externalidades negativas generadas por el transporte privado.

La sostenibilidad se aborda desde un enfoque sistémico:

Financiación del componente de operación, a partir de cubrir el diferencial tarifario, de manera que se garantice la calidad del servicio al usuario; dichos ingresos se canalizan a través del Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda (FESDE) del SITM-MIO.
Financiación del componente de infraestructura, garantizando los recursos para dicha inversión en infraestructura actual y futura del SITM-MIO, en pro de la eficiencia operativa y la racionalidad económica.

En la siguiente gráfica se ilustran las proyecciones de recaudo de dichas fuentes reorientadas para los años 2020 - 2029:

GRÁFICA PROYECCIONES DE RECAUDO DE LAS FUENTES
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS).

Fuentes Nuevas, Modificadas, Reorientadas y de Libre Destinación	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Proyección 2020 - 2028									
Contribución por Estacionamiento	1	1.734	5.781	5.954	6.133	6.317	6.506	6.702	6.903
Explotación Estacionamiento en Vía Pública	1	1.850	6.168	6.353	6.544	6.740	6.942	7.151	7.365
Tasa por Congestión	3.989	3.713	3.825	3.939	4.057	4.179	4.305	4.434	4.567
Plusvalía	3.975	3.075	3.075	3.075	3.075	3.075	3.075	3.075	3.075
Impuesto Circulación y Tránsito T. Público	3.710	4.142	4.266	4.394	4.526	4.662	4.802	4.946	5.094
Participación Impuesto sobre Vehículos(Rodamiento)	31.280	30.448	31.362	32.303	33.272	34.270	35.298	36.357	37.448
Servicios - Licencias de Conducción	2.330	1.507	1.552	1.862	1.598	1.646	1.696	1.746	1.799
Servicios - Derechos de Transito	5.832	6.108	6.291	6.480	6.674	6.874	7.080	7.293	7.512
Servicios - Patios de Tránsito	1.688	2.236	2.303	2.372	2.443	2.516	2.592	2.670	2.750
Ingresos Corrientes de Libre Destinación	78.000	82.750	74.790	62.090	54.616	56.347	58.130	59.966	61.857
Balance Recursos Propios ICLD	0	358	0	0	0	0	0	0	0
Balance FESDE	0	23.089	0	0	0	0	0	0	0
Total	**130.806**	**161.010**	**139.412**	**128.823**	**122.939**	**126.627**	**130.426**	**134.339**	**138.369**
Total proyectado con fuentes reorientadas:									
Proyección Proyecto de Acuerdo0452:	195.263	161.011	139.412	128.823	122.939	126.627	130.426	134.339	138.369
Recursos por gestionar Ente Gestor SITM MIO	**64.457**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

MECANISMO ADMINISTRATIVO

Los recursos aportados al sistema se administrarán en una cuenta exclusiva con destinación específica. Este aporte será transferido directamente por el Municipio de Santiago de Cali a Metro Cali, mediante resolución motivada, y distribuido de acuerdo con el reglamento que se emita para tal fin.

El aporte se dirige a gestionar la demanda mediante aportes directos al Sistema MIO; se asume el costo adicional por la estabilización y la sostenibilidad de la oferta que causa elevar la oferta de servicios como mecanismo promotor del mejoramiento de la calidad del servicio y la recuperación de la demanda. La plataforma tecnológica del SIUR es la herramienta que brinda la información que sirva de soporte para el seguimiento y control de la medida.

SEGUIMIENTO

Se realizará un seguimiento quincenal i) Kilómetros ejecutados y ii) Demanda promedio día hábil.

CAPITULO V

BALANCE FISCAL

INTRODUCCIÓN

En este apartado se realizará un análisis desde un enfoque fiscal, tomando como referencia la Ley 1473 del año 2011, que establece una Regla Fiscal con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y es un mecanismo que permite establecer toda una disciplina fiscal de forma que el gasto esté acorde con los ingresos producto del recaudo de la vigencia fiscal.

Todo lo que implica la regla fiscal no es nuevo en Colombia, hace varios años el gobierno nacional expidió normas en relación a este tema, como es el caso de la Ley 358 del año 1997 que restringió el endeudamiento en las entidades territoriales conforme a su capacidad de pago, estableciendo unos indicadores de sostenibilidad[85] y solvencia[86] como instrumento para controlar el nivel de endeudamiento, mediante el uso de un semáforo, donde verde indica capacidad para endeudarse y rojo que no tiene la sostenibilidad para asumir las obligaciones de un crédito.

Posteriormente a la Ley 358 del año 1997, se aprobó la Ley 617 del año 2000, donde se controla el gasto de funcionamiento de las entidades territoriales, fijando unos límites a los gastos de funcionamiento frente a los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) garantizando la estabilidad financiera y restringiendo la transferencia de los órganos de control (Contraloría, Personería y Concejo).

En la senda para la construcción de la Regla Fiscal, el Gobierno Nacional suscribió la Ley 819 del año 2003, como un instrumento que propicia la transparencia y responsabilidad fiscal para la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. En esta ley se determina la meta de superávit primario como herramienta para garantizar el pago de la deuda y se instituye la construcción del Marco Fiscal de Mediano Plazo como marco de referencia para medir las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, blindando el manejo fiscal hacia el futuro.

Todo el proceso de ajuste realizado durante los últimos años, en materia de la normatividad está enfocada en constituir una disciplina fiscal en el manejo de las finanzas públicas de las entidades territoriales, materializándose en la Ley 1473 del año 2011, donde se plantean unos criterios y lineamientos para la aplicación de la Regla Fiscal en el sector público.

---

[85] Intereses/Ahorro operacional deber ser menor o igual al 40%.

[86] Saldo deuda/Ingresos corrientes debe ser menor o igual al 80%.

Steiner[87] (2011) sostiene que el hecho de que el poder público no cuente con el monopolio en la iniciativa de gasto se considera que la regla fiscal sea complementada a la constitución para establecer una sostenibilidad. “La Regla Fiscal apunta en el sentido correcto, pero difícilmente será exitosa sino se establece un mecanismo que de cierta manera discipline aquellas instancias del poder público, diferentes al Gobierno Nacional, que pueden ordenar gasto. De hecho, la regla fiscal sin una institucionalidad que introduzca el principio de sostenibilidad fiscal podría conducir a una situación bastante preocupante en que el Gobierno, para cumplir con la regla fiscal, no le quedaría alternativa distinta a recortar el gasto público más flexible (la inversión en infraestructura) cada vez que otro órgano del poder público decrete gasto que no estaba contemplado en el presupuesto”.

A continuación se realiza un análisis de las finanzas de Santiago de Cali desde el punto de vista fiscal, guardando coherencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, haciendo una distinción entre lo fiscal y lo presupuestal, para determinar la capacidad de ahorro y las necesidades de financiamiento del sector público.

El cálculo del balance fiscal es un instrumento de control del nivel de endeudamiento, facilitando un sano manejo de las finanzas públicas. Dado lo anterior, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo se toma como referencia los flujos de acuerdo a su origen o naturaleza que pueden generar un desbalance bien sea positivo (superávit fiscal) o negativos (déficit fiscal), como resultado de la diferencia entre los recaudos efectivos[88] de la vigencia menos los gastos comprometidos[89] durante un periodo determinado. En la metodología presupuestal, el superávit se origina de los Ingresos incorporados al Presupuesto y no comprometidos, permitiendo medir la capacidad de ejecución de la Entidad Territorial. Por otro lado, el balance fiscal es un indicador más profundo de la sostenibilidad financiera y la capacidad de generar ingresos para el sostenimiento de las demandas del gasto.

Se toma como referencia la metodología utilizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los datos establecidos en el presupuesto y se reclasifican algunos ítems o rubros de la ejecución, dando origen a diferencias en relación al informe de ejecución del Ente Territorial, evidenciándose las discrepancias entre el método presupuestal y el de sostenibilidad financiera o método fiscal.

[87] Regla Fiscal y Principios de Sostenibilidad Fiscal en Colombia, mayo 2011.

[88] Corresponden al recaudo que excluye los ingresos no recurrentes de la vigencia, como es el caso de los Recursos del Balance, Desembolsos de Crédito, Venta de Activos y saldos en caja no ejecutados de vigencias anteriores.

[89] Corresponde a los Gastos comprometidos en la vigencia y anteriores que fueron incorporados al presupuesto y ejecutados en la vigencia. Dentro de estos Gastos se excluyen las reservas presupuestales y las Amortizaciones de Deuda.

5.1. METODOLOGIA BALANCE FISCAL

A continuación, se da una breve explicación de la metodología para el cálculo del balance fiscal y las diferencias fundamentales con el método presupuestal.

IP_t = Ingreso Presupuestal: corresponde a los recaudos efectuados y los recursos de capital de la Entidad Territorial durante la vigencia fiscal

D_t = Son los recursos obtenidos por el Ente Territorial por créditos Internos o Externos.

SC_t = Saldo en caja de la vigencia fiscal.

SC_{t-1}= Saldos en caja provenientes de la vigencia anterior. Corresponden a los mayores valores recaudados y no ejecutados en el presupuesto.

VA_t = Variación de Activos (venta menos compra): corresponde a la diferencia que se presenta entre el monto de los activos vendidos por la Entidad Territorial y el valor de los activos comprados durante la vigencia fiscal.

RC_{t-1}= Reservas constituidas en el período anterior**:** son los compromisos legalmente constituidos por la Entidad Territorial que tienen registro presupuestal pero el objeto no fue cumplido dentro del año fiscal anterior y fueron pagados dentro de la vigencia actual.

RC_t = Reservas Constituidas en el periodo actual**:** Son los compromisos legalmente constituidos por el Municipio que tienen registro presupuestal pero el objeto no fue cumplido dentro del actual año fiscal y serán pagados dentro de la siguiente vigencia.

GP_t = Gasto Presupuestal**:** comprende el total de compromisos efectuados por la Entidad Territorial durante la vigencia fiscal.

A_t = Amortizaciones**:** Son los pagos realizados por la Entidad Territorial por préstamos en moneda extranjera y/o Nacional durante la vigencia fiscal.

IF_t = Ingresos Fiscales.

GF_t = Gastos Fiscales**.**

Los Ingresos fiscales, según lo mencionado anteriormente, equivalen a:

$$IF_t = IP_t - D_t - SC_{t-1} - VA_t - RC_{t-1}$$

De la misma manera los Gastos Fiscales son iguales a:

$$GF_t = GP_t - A_t - RC_t$$

Se obtiene, al calcular el balance fiscal, es decir, al restar Ingresos y Gastos fiscales lo siguiente.

$$IF_t - GF_t = (IP_t - D_t - SC_{t-1} - VA_t - RC_{t-1}) - (GP_t - A_t - RC_t)$$

Cabe notar que la operación **($IP_t - GP_t$)** no es otra cosa que el superávit presupuestal**,** o como se ha referido anteriormente, el balance resultante de los recursos recaudados y no ejecutados el año anterior **(SC_{t-1}).** Efectuando esta operación, la ecuación toma esta forma:

$$IF_t - GF_t = (A_t - D_t) + (SC_t - SC_{t-1}) + (RC_t - RC_{t-1}) - VA_t$$

El balance fiscal es entonces, por un lado, la variación del endeudamiento neto **($A_t - D_t$),** y por otro lado la variación de caja **($SC_t - SC_{t-1}$).** La implicación práctica de esta definición es que un **superávit fiscal** permite reducir la deuda, o acumular caja, toda vez que si el lado izquierdo de la ecuación es positivo, permitirá mayores amortizaciones **(A_t)** y balances en caja al final del ejercicio actual **(SC_t).**

Por el contrario, un **déficit**, implicará mayor endeudamiento y/o desacumulación de la caja, es decir, cuando el lado izquierdo de la ecuación es negativo (**$IF_t - GF_t$**), el endeudamiento **(D_t)** y el empleo de la caja existente del ejercicio anterior **(SC_{t-1})**, tenderán a ser mayores, generando que el lado derecho de la ecuación sea igualmente negativa. En la práctica esto implica que el déficit requiere de financiación, ya sea a través de deuda o de saldos en caja de vigencias anteriores.

Ahora, el equilibrio de la ecuación tiene un factor adicional, que es la variación de activos **(VA_t),** entendida como el balance entre la enajenación y compra de activos. Si el déficit fiscal no puede ser cubierto por préstamos (deuda) ni por la caja disponible, se requiere una enajenación de activos para financiar el déficit. Igualmente, si existe un déficit y la decisión de política consiste en no endeudarse, la venta de activos surge como alternativa de financiación.

Finalmente, un ejercicio fiscal y presupuestal eficiente asume que las reservas constituidas corresponden a situaciones excepcionales, por lo que el término de variación de reservas que resulta de esta operación **($RC_t - RC_{t-1}$)** no sólo debe tender a cero, sino que no constituye una herramienta de la política de financiamiento.

En caso de superávit fiscal, el lado derecho de la ecuación sugiere entonces que se puede reducir el saldo de la deuda (**A_t** será mayor que **D_t**), acumular caja (**SC_t** mayor que **SC_{t-1}**), o alternativamente, puede haber acumulación de activos (**VA_t** negativo). En cualquier caso, el análisis del déficit fiscal permite determinar cuándo una entidad ahorra o desahorra, a través del análisis de la variación de sus activos y pasivos, ya sean financieros, líquidos o fijos.

La decisión de ahorrar o desahorrar depende de la política fiscal de la Administración; un superávit no es necesariamente bueno, ni un déficit es necesariamente perjudicial. Si existen recursos no ejecutados de vigencias anteriores y las necesidades de inversión lo ameritan, incurrir en un déficit a través de la desacumulación de la caja es una decisión apropiada. Similarmente, un superávit producto de la baja ejecución del Presupuesto no es un buen signo.

En todo caso, la esencia de la planeación financiera está en la definición del gasto, que debe ser consistente con un ingreso dado y con la capacidad de generar fuentes de financiamiento adicional, que no comprometan la sostenibilidad de las finanzas públicas.

5.2. BALANCE FISCAL 2018

Para la aplicación de la Regla Fiscal para la vigencia fiscal 2018, se partirá de la ejecución presupuestal, descontando aquellos ingresos que no son producto del ejercicio de recaudo propio de la vigencia, es decir, no recurrentes, como es el caso de los desembolsos del crédito, superávit no apropiado, procesos licitatorios, reservas y ventas de activos. En la Tabla 5.1, se muestra un monto de recursos no recurrente por $607. 433 millones.

TABLA 5.1. INGRESOS NO RECURRENTES

Detalle	2018
Desembolsos	110.913.106.628
Superavit no apropiado	298.192.426.333
Procesos licitatorios	44.051.808.152
Reservas	153.973.230.807
Venta de activos	302.628.190
Total	607.433.200.110

Fuente: SGFAT – 2018.
Cálculos propios DAHM.

En cuanto a los gastos, se excluyen aquellos saldos presupuestales de los compromisos no cumplidos a 31 de diciembre de 2017 siempre y cuando estén legalmente constituidos y desarrollen el objeto de cada una de las apropiaciones del presupuesto de gasto. Otro de los descuentos en el gasto son las amortizaciones, entendiendo estas como los pagos periódicos que pueden ser iguales o diferentes. En la Tabla 5.2, se muestra un valor a descontar por $192.400 millones.

TABLA 5.2. GASTOS A EXCLUIR

Detalle	2018
Reservas Funcionamiento	808.697.452
Reservas Inversión	127.809.897.620
Amortización Deuda	63.781.615.546
Total	192.400.210.618

Fuente: SGFAT – 2018.
Cálculos propios DAHM.

Al realizar el cálculo entre la diferencia de ingresos y gastos presupuestal da como resultado un superávit de $244.182 millones y al aplicar la Regla Fiscal mediante los descuentos correspondientes en los ingresos y gastos se obtiene un déficit de $170.850 millones. (ver Tabla 5.3).

TABLA 5.3. BALANCE PRESUPUESTAL Y FISCAL 2018

Detalle	Ejecución Presupuestal	Ejecución Fiscal
Ingresos Totales	**3.698.601.351.704**	**3.091.168.151.594**
Ingresos Corrientes	2.925.740.755.815	2.925.740.755.815
Ingresos de Capital	772.860.595.889	165.427.395.779
Gastos Totales	**3.454.418.537.806**	**3.262.018.327.188**
Funcionamiento	559.417.204.397	558.608.506.945
Inversión	2.827.725.071.214	2.699.915.173.594
Deuda	67.276.262.195	3.494.646.649
Superavit/Deficit	244.182.813.898	- 170.850.175.594

Fuente: SGFAT – 2018.
Cálculos propios DAHM.

Es importante tener en cuenta que el déficit fiscal es producto de los menores ingresos de capital al descontar aquellos que no son recurrentes. El déficit fiscal es subsanado con los ingresos que no son producto de la vigencia por un valor de $607.433 millones que apalanca en su mayor parte la inversión.

5.3. BALANCE FISCAL 2017-2018

En la Tabla 5.4 se compara los resultados en el cálculo del balance fiscal del año 2017 y 2018, arroja como resultado un superávit fiscal 2017 de $61.77 millones producto de la diferencia de unos ingresos fiscales de $3.069.502 millones y gastos fiscales de $3.007.731 millones.

En el año 2018 se presenta un déficit fiscal de $170.850 millones derivado del cruce de ingresos de $3.091.168 millones, creciendo 1% frente al año anterior y los gastos de $ 3.262.018 millones, con un incremento de 8% en relación al 2017. El déficit obedece a mayor incremento de los gastos fiscales, que son cubierto con $607.433 millones de recursos de capital.

TABLA 5.4. BALANCE FISCAL 2017 Y 2018

Detalle	2017	2018	Var. %
Ingresos Corrientes	2.860.588	2.925.741	2%
Ingresos Tributarios	1.293.977	1.364.080	5%
Ingresos no tributarios	263.595	245.067	-7%
Transferencias	1.303.016	1.316.594	1%
Ingresos de Capital	208.913	165.427	-21%
Ingresos Totales	3.069.502	3.091.168	1%
Funcionamiento	566.374	558.609	-1%
Inversion	2.433.512	2.699.915	11%
Servicio Deuda	7.846	3.495	-55%
Gastos Totales	**3.007.732**	**3.262.018**	**8%**
Superavit/Deficit	61.770	-170.850	-377%

Fuente: SGFAT – 2017, 2018.
Cálculos propios DAHM.

5.4. BALANCE FISCAL 2019 – PROYECCIÓN 2020.

En la Tabla 5.4 se exhibe el balance fiscal estimado para el cierre de la vigencia 2019 y la proyección 2020, donde se muestra un déficit fiscal para la vigencia 2019 de 410.698 millones, producto de unos ingresos fiscales de $3.532.588 millones y unos gastos fiscales de $3.943.286 millones. Este déficit es el resultado de excluir de los ingresos presupuestales $802.980 millones correspondiente a los recursos balance que no se tienen en cuenta para la regla fiscal que subsana el 100% del desequilibrio.

La proyección para el año 2020, presenta unos ingresos fiscales por un valor de $3.422.585 millones y unos gastos fiscales de $3.450.082 millones, dando origen a un déficit fiscal de $27.497 millones, que es cubierto en su totalidad por los ingresos de los recursos del balance por $100.888 millones que son descontado para el ejercicio de la regla fiscal.

TABLA 5.4. BALANCE FISCAL 2019 – PROYECCION 2020

Detalle	Estimado 2019	Proy. 2020	Var. % 2020/2019
Ingresos Corrientes	**3.438.301**	**3.391.224**	**-1%**
Ingresos Tributarios	1.535.243	1.571.929	2%
Ingresos no tributarios	270.318	258.593	-4%
Transferencias	1.632.739	1.560.702	-4%
Ingresos de Capital	94.288	31.361	-67%
Ingresos Totales	3.532.588	3.422.585	-3%
Funcionamiento	681.489	723.534	6%
Inversion	3.253.566	2.687.261	-17%
Servicio Deuda	8.230	39.287	377%
Gastos Totales	**3.943.286**	**3.450.082**	**-13%**
Superavit/Deficit	-410.698	-27.497	-93%

Fuente: Proyecciones 2019 y 2020 - Plan Financiero 2020-2030 DAHM.
Cálculos: DAHM

REFERENCIAS

Steiner Roberto (2011): Regla Fiscal y el Principio de Sostenibilidad en Colombia – Foco Económico, pp. 2.

CAPÍTULO VI

BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Los beneficios tributarios constituyen un instrumento fiscal entendido como un incentivo o estímulo que propende por el recaudo de la Entidad Territorial, y dada su importancia, este capítulo pretende facilitar la evaluación y planeación de información referente a los beneficios tributarios otorgados por Santiago de Cali, con el fin de mejorar las labores de análisis, control o investigación del sistema tributario y la política fiscal de la Entidad Territorial, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 788 del año 2002 (modificatoria del Decreto Ley 111 del año 1996) y la Ley 819 del año 2003 que versa sobre la responsabilidad y la transparencia de la gestión fiscal en la Administración Pública.

De conformidad con la Ley 788 del año 2002 *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones",* se cuantifican los beneficios tributarios otorgados en Santiago de Cali y el costo fiscal para el año 2018.

El Artículo 1 Literal f) de la Ley 810 del año 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", dentro del cual se enmarcan las normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica, establece que el Marco Fiscal de Mediano Plazo debe contener una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes.

En este capítulo se presenta una descripción de las exenciones tributarias y sectores favorecidos con tratamientos impositivos preferenciales, otorgados a través del Estatuto Tributario, Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0259 del año 2015 y el Acuerdo 434 del año 2017; Así mismo, se muestra el costo fiscal y el impacto que estos tratamientos generaron para las finanzas del Municipio de Santiago de Cali en el periodo fiscal 2018.

Con fundamento en lo anterior, en este aparte se identificarán secuencialmente; las exoneraciones otorgadas, los descuentos tributarios por pronto pago, los costos de las comisiones bancarias por los pagos con tarjeta débito y crédito y en último lugar las medidas temporales adoptadas en el Acuerdo Municipal 0458 de 2019 conforme a la Ley 1943 de 2018, y el Artículo 59 de la Ley 788 del 2002.

6.1 EXONERACIONES

Las exoneraciones que se otorgan en Santiago de Cali, se encuentran inmersas en el Estatuto Tributario Municipal compiladas en el Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0259 de 2015 y el Acuerdo 434 de 2017. Para el periodo de cálculo 2018,

cuenta con exoneraciones de los impuestos: Predial Unificado, Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros, Contribución de Valorización, Delineación Urbana, Espectáculos Públicos y Estampillas Municipales respectivamente.

Santiago de Cali otorgó exoneraciones por Impuesto Predial Unificado (IPU) durante el año 2018 por un monto de $6.612 millones, correspondiente a 431 predios.

TABLA 6.1. EXONERACIONES TRIBUTARIAS 2018

EXONERACIÓN	CANTIDAD PREDIOS	VALOR
Impuesto Predial Unificado	431	$ 6.612

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Subproceso de Cuenta Corriente- Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales -DAHM, 2019.

6.2. DESCUENTOS TRIBUTARIOS POR PRONTO PAGO 2018-2019

Vigencia fiscal 2018

El Decreto No. 4112.010.20.0882 del 28 de diciembre de 2017 *"Por el cual se determinan los porcentajes de descuento por pronto pago para los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado por la Vigencia Fiscal 2018"* otorgo para la modalidad de pago del Impuesto en mención, los siguientes descuentos por pronto pago así:

Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que paguen en una sola cuota la totalidad de su impuesto durante el primer semestre de acuerdo con los plazos tributarios que fije el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal y/o quien haga sus veces, obtendrán descuentos por pronto pago del impuesto liquidado del 15% y 5% respectivamente.

Durante primer semestre del año 2018 se recaudaron con el beneficio de pronto pago $402.347 millones por concepto del Impuesto Predial Unificado.

Vigencia fiscal 2019

Por medio del Decreto No. 4112.010.20.0807 del 29 de diciembre de 2018 se determinaron los porcentajes de descuento por pronto pago para los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado de Santiago de Cali, para la vigencia fiscal 2019 así:

TABLA 6.2. DESCUENTO POR PRONTO PAGO VIGENCIA FISCAL 2019.

DESCRIPCIÓN	PORCENTAJE DE DESCUENTO
Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que paguen en una sola cuota la totalidad del impuesto hasta el mes de abril de 2019, de acuerdo con los plazos tributarios que fije el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal y/o quien haga sus veces.	15%
Los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que paguen en una sola cuota la totalidad del impuesto hasta el mes de junio de 2019, de acuerdo con los plazos tributarios que fije el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal y/o quien haga sus veces.	5%

Fuente: Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019.

Por su parte el Decreto No. 4112.010.20.0232 del 30 de abril del año 2019 modifica los literales a y b del Artículo Primero del Decreto 4112.010.20.0807 del 29 de diciembre del año 2018, indicando en un inciso que los contribuyentes que paguen en una sola cuota la totalidad de su impuesto hasta el 30 de junio de 2019, obtendrán un descuento por pronto pago del impuesto liquidado del quince por ciento (15%).

Durante el primer semestre del año 2019 se recaudó con el beneficio de pronto pago $496.615 millones por concepto del Impuesto Predial Unificado.

6.3. COSTO DE LAS COMISIONES BANCARIAS POR LOS PAGOS CON TARJETA DÉBITO Y CRÉDITO

El Acuerdo 05 del año 1989 autorizó a la Alcaldía de Santiago de Cali a contratar con las entidades que presten servicio de Tarjetas de Crédito el recaudo de los Impuestos Municipales mediante la utilización de las mismas limitando la comisión por servicio de recaudo al 5% del valor recaudado.

A través del grupo financiero de la Subdirección de Tesorería de Rentas se vienen negociando las tasas aplicables a las transacciones con tarjetas, cada trimestre las tarifas ofrecidas por las entidades financieras a la Entidad Territorial de acuerdo a la subasta administrada por la bolsa de valores, negociando las tasas y disminuyendo los gastos bancarios.

TABLA 6.3. RECAUDO CON TARJETAS, COMISIONES Y GASTOS BANCARIOS

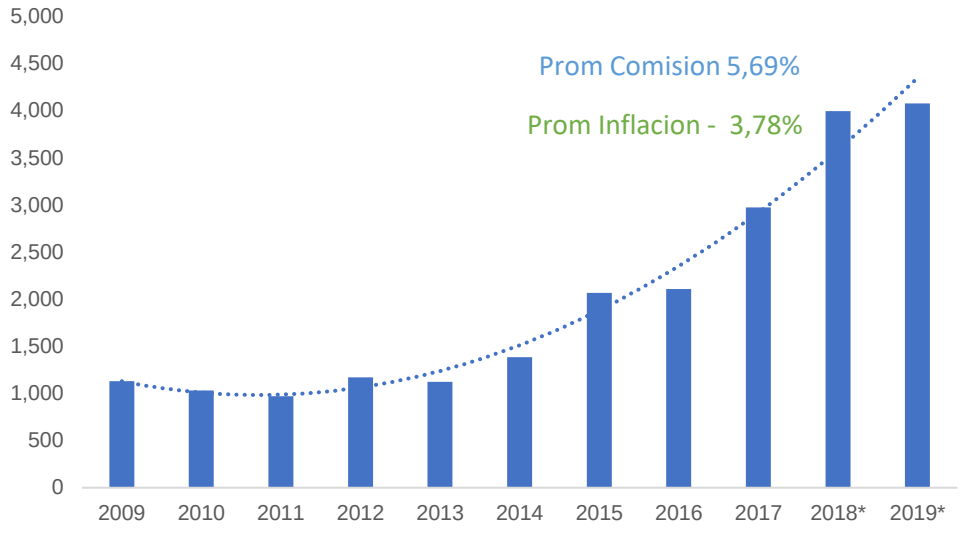
Vigencia	Recaudo con tarjetas	Comisiones y gastos bancarios	Comisiones/Recaudo	Variación Tarifas	Inflación
2009	64.471	1.131	0,0175		2%
2010	68.379	1.032	0,0151	-14%	3,17%
2011	63.354	972	0,0153	2%	3,73%
2012	75.418	1.170	0,0155	1%	2,44%
2013	74.835	1.123	0,015	-3%	1,94%
2014	105.907	1.385	0,0131	-13%	3,66%
2015	116.853	2.069	0,0177	35%	6,77%
2016	118.020	2.108	0,0179	1%	5,75%
2017	113.693	2.976	0,0262	47%	4,09%
2018	152.858	3.095	0,0202	-23%	3,30%
2019*	189.366	4.615	0,0244	20%	3,50%
2020*	175.182	4.672	0,0267	9%	3,20%

Cifras en millones de pesos.
Nota. * Cifras proyectadas 2019-2020.
Inflación: proyecciones económicas Banco de la República.
Fuente: Subdirección de Tesorería de Rentas, 2019.

En la Tabla 6.3, se evidencia un incremento en el recaudo con tarjeta de crédito entre el periodo 2014 – 2018, siendo en el año 2014 el recaudo de $105.907 millones y para el año 2018 de $152.858 millones, originando un crecimiento de 44%. Se espera que para el cierre del año 201 un recaudo aproximado de $189.366 millones con incremento de 24% respecto al 2018, y se proyecta un total de recaudo de 175.182 millones para el año 2020.

El aumento en los gastos por concepto de comisiones y gastos bancarios, se debe al mayor recaudo producto de la gestión que viene adelantando la administración para el fortalecimiento de los ingresos, teniendo entre otros: la actualización catastral, alivios tributarios y otorgando al contribuyente facilidades para acceder a los canales de pagos con tarjetas de crédito.

FIGURA 6.1. COMISIONES Y GASTOS BANCARIOS



Cifras en millones de pesos.
Fuente: Subdirección de Tesorería de Rentas, 2019.

6.4. MEDIDAS TEMPORALES ADOPTADAS EN EL ACUERDO MUNICIPAL 0458 DE 2019 CONFORME A LA LEY 1943 DE 2018 Y EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY 788 DEL 2002.

El Acuerdo Municipal 0458 de 2019 adopta medidas tributarias temporales previstas en la Ley 1943 de 2018 *"Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones",* relacionadas con la conciliación contenciosa administrativa en materia tributaria, la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, la aplicación del principio de favorabilidad en la etapa de cobro y la aplicación de los beneficios de manera temporal en el pago de los intereses moratorios para los ingresos no tributarios de esta entidad territorial. Del mismo modo contempla la determinación temporal de la tasa e intereses moratorios en materia tributaria.

Con corte a 31 de mayo del año 2019 se detalla el avance de la implementación de las medidas adoptadas por el Acuerdo en mención, de conformidad con cada uno de sus artículos.

ARTÍCULO 1. CONCILIACIÓN CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA

Conforme el Artículo Primero del acuerdo mencionado, los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos administrados por la Subdirección de Impuestos y Rentas de Santiago de Cali, que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso

administrativo, podrán conciliar el valor de las sanciones e intereses según el caso, discutidos contra liquidaciones oficiales, mediante solicitud presentada ante el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de Santiago de Cali.

En la Tabla No. 6.4, se relaciona el número de demandas que pueden ser objeto de la aplicación del artículo primero del Acuerdo 0458 del año 2019, donde se puede observas que al 31 de mayo del año 2019 no se han presentado solicitudes de conciliación judicial en aplicación al Acuerdo.

TABLA 6.4. DEMANDAS DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EN MATERIA TRIBUTARIA

Concepto	Primera/Única Instancia	Segunda Instancia	Total	Solicitudes de Conciliación
Demandas	185	48	233	0

Fuente: Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Publica, 2019.

ARTÍCULO 2. TERMINACIÓN POR MUTUO ACUERDO DE LOS PROCESOS ADMINITRATIVOS TRIBUTARIOS

El artículo dos del Acuerdo 0458 del año 2019, faculta al Alcalde de Santiago de Cali a través de la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos en materia tributaria, con corte al mes de mayo del año 2019 se encontraban radicadas en estudio trece (13) solicitudes de terminación por mutuo acuerdo.

ARTÍCULO 3. FAVORABILIDAD EN PROCESOS DE COBRO

Conforme al Artículo Tercero del Acuerdo 0458 de 2019, se faculta al Alcalde de Santiago de Cali para que, a través de las Oficinas Técnicas Operativas de Cobro Persuasivo y Coactivo de la Subdirección de Tesorería Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, apliquen el principio de favorabilidad tributaria que trata el Parágrafo 5 del artículo 236 del Acuerdo 0321 del año 2011, modificado por el Acuerdo 0434 de 2017. En la Tabla 6.5 se muestra el avance en esta materia con corte al 31 de mayo del año 2019.

TABLA 6.5 ACCIÓN DE PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD TRIBUTARIA

Solicitudes aplicación principio de favorabilidad	Solicitudes Resueltas	Valor Solicitudes antes de la Aplicación del Acuerdo ($)	Valor del Beneficio a Otorgar ($)	Valor del recaudo ($)
111	51	147.747.634	73.873.817	30.043.820

Fuente: Subdirección de Impuestos y Rentas – DAHM, 2019.

ARTÍCULO 4. BENEFICIOS TEMPORALES PARA OBLIGACIONES NO TRIBUTARIAS

Conforme al Artículo Cuarto del Acuerdo 0458 del año 2019, en el cual se faculta al Alcalde de Santiago de Cali para que a través de los diferentes organismos de la Administración Central, conceda hasta el 31 de octubre de 2019 beneficios temporales para el pago de los intereses moratorios que se hayan generado por el no pago de las multas, sanciones y otros conceptos de naturaleza no tributaria. El comportamiento con corte a 31 de mayo, se detalla en las Tabla 6.6, 6.7 y 6.8.

TABLA 6.6 OBLIGACIONES NO TRIBUTARIAS – INFRACCIONES DE TRANSITO

Concepto	Mes	Cantidad de Pagos	Valor Recaudo Multas ($)	Valor Intereses Pagados ($)	Valor Recaudo Total ($)	Valor Intereses Descontados ($)
Infracciones de transito	**Febrero**	6.456	2.412	365	2.777	850
	Marzo	5.419	2.116	283	2.399	661
	Abril	4.519	1.772	245	2.017	572
	Mayo	4.716	1.933	259	2.192	603
	Total	**21.110**	**8.233**	**1.152**	**9.385**	**2.686**

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Secretaria de Movilidad, 2019.

TABLA 6.7 OBLIGACIONES NO TRIBUTARIAS – MULTAS

Concepto	Cantidad de Pagos Realizados	Valor Total Recaudo ($)	Valor Descuentos Aplicados ($)
Multas Código de Policía	885	282.204.452	13.974.638
Multas por Establecimiento de Comercio	40	10.674.372	-
Multas por Publicidad Exterior	4	12.345.086	-
Total	929	305.223.910	13.974.638

Fuente: Secretaria de Seguridad y Justicia, 2019.

Nota: (i)de los 885 registros de pago, 102 obtuvieron beneficio de descuento en intereses.

(ii) las multas impuestas por concepto de establecimientos de comercio fueron sustanciadas con la Ley 232 del año 2016. Esta renta no genera intereses de mora, según lo establecido en el articulo 4 numeral 2 de la Ley 232 de 1995, las multas establecidas en esta Ley son taxativas, es decir, no son susceptibles a intereses de mora o actualización de valores.

(iii) las multas impuestas por concepto de Publicidad Exterior Visual fueron sustanciadas con el Acuerdo 179 de 2006 el cual fue derogado por la Ley 1801 de 2016. Las multas establecidas en esta Ley son taxativas, es decir, no son susceptibles a intereses de mora o actualización de valores.

TABLA 6.8. OBLIGACIONES NO TRIBUTARIAS – CONTRIBUCION POR VALORIZACION

Concepto	Valor total del recaudo ($)	Valor de los descuentos aplicados ($)
Recaudo por concepto Contribución por Valorización - Infraestructura	8.738	6.108

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Secretaría de Infraestructura, 2019.

ARTÍCULO 5. REDUCCIÓN TRANSITORIA DE LA TASA DE INTERÉS MORATORIO PARA OBLIGACIONES POR IMPUESTOS

Conforme al Artículo Quinto del Acuerdo 0458 del año 2019, se faculta al Alcalde de Santiago de Cali para que a través de los diferentes organismos de la Administración Central, conceda hasta el 31 de octubre de 2019, la disminución de la tasa de interés moratoria correspondiente a los tributos municipales. Se relaciona el avance en esta materia en la Tabla 6.7, aclarando que las cifras corresponden a los meses de febrero, marzo, abril y mayo.

De acuerdo con la Tabla No. 6.7 podemos observar que desde el 1 de febrero al 31 de mayo se han beneficiado 36.168 contribuyentes, generado un recaudo de $81.179 millones, este recaudo reflejado es por las vigencias 2018 y anteriores.

TABLA 6.9 OBLIGACIONES DE NATURALEZA TRIBUTARIA

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DEL 01 DE FEBRERO AL 31 DE MAYO DEL 2019				
Mes	**Cantidad de contribuyentes que se acogieron al beneficio y pagaron**	**Cantidad de pagos**	**Beneficio tributario ($)**	**Valor recaudado por vigencias anteriores IPU ($)**
FEBRERO	11.466	12.201	-18.263	27.277
MARZO	10.548	11.262	-13.577	22.180
ABRIL	8.655	9.060	-11.231	20.001
MAYO	5.499	5.881	-7.862.	11.721
TOTAL	**36.168**	**38.404**	**-50.935**	**81.179**

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Subdirección de Impuestos y Rentas -DAHM, 2019.

De acuerdo con la Tabla 6.10, podemos observar que los predios de estrato 3 son los que generaron mayores ingresos entre los predios estratificados; los lotes, predios inactivos y los predios rurales identificados como en blanco, no presentan estratificación, y constituyen el mayor ingreso en este beneficio.

TABLA 6.10 RECAUDO IPU POR ESTRATO

ESTRATO	TOTAL ($)
1	2.235.028.638
2	9.102.092.482
3	17.784.091.134
4	9.613.944.707
5	11.309.296.732
6	6.629.218.596
(en blanco)	24.505.513.406
TOTAL	**$ 81.179.185.695**

Fuente: Subdirección de Impuestos y Rentas -DAHM, 2019.

En la Tabla 6.11, en la distribución del recaudo por comunas entre los meses de febrero a mayo de 2019; la comuna 2 representa el 14.90% del total y la 17 el 13.55%, siendo las comunas de mayor participación. Por su parte la zona rural presenta un incremento significativo en comparación con los meses anteriores hasta

la fecha de recaudo por $3.457 millones, el cual sigue representado un 4.26% de participación en los ingresos recibidos por el Impuesto Predial Unificado.

TABLA 6.11 RECAUDO IPU POR COMUNAS

DISTRIBUCIÓN DEL RECAUDO VIGENCIAS ANTERIORES POR COMUNAS FEBRERO, MARZO, ABRIL HASTA EL 31 DE MAYO			
Zona	**Comuna**	**Valor recaudo ($)**	**Participación**
URBANA	1	963	1,19%
	2	12.094	14,90%
	3	5.176	6,38%
	4	2.407	2,96%
	5	2.902	3,57%
	6	2.352	2,90%
	7	1.693	2,09%
	8	3.357	4,13%
	9	2.894	3,57%
	10	3.848	4,74%
	11	2.385	2,94%
	12	1.183	1,46%
	13	1.879	2,31%
	14	1.526	1,88%
	15	1.809	2,23%
	16	2.014	2,48%
	17	10.997	13,55%
	18	2.311	2,85%
	19	8.212	10,12%
	20	515	0,63%
	21	1.144	1,41%
	22	6.063	7,47%
SUBTOTAL ZONA URBANA		**77.722**	95,74%
RURAL	NAVARRO	541	0,67%
	HORMIGUERO	497	0,61%
	PANCE	590	0,73%
	LA BUITRERA	1.181	1,46%
	VILLA CARMELO	57	0,07%
	LOS ANDES	167	0,21%
	PICHINDE	36	0,04%
	LA LEONERA	26	0,03%
	FELIDIA	34	0,04%
	EL SALADITO	44	0,05%
	LA ELVIRA	109	0,13%
	LA CASTILLA	27	0,03%
	LA PAZ	6	0,01%
	MONTEBELLO	113	0,14%
	GOLONDRINAS	28	0,04%

SUBTOTAL ZONA RURAL	**3.457**	4,26%
TOTAL	**81.179**	100%

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Subdirección de Impuestos y Rentas -DAHM, 2019.

De acuerdo con la Tabla 6.12, podemos observar que en los meses de febrero, marzo, abril y mayo se beneficiaron 1.517 contribuyentes del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, reportando un recaudo de más de $5.282 millones.

TABLA 6.12 RECAUDO ICA

Mes	Cantidad de contribuyentes que se acogieron al beneficio y pagaron	Cantidad de pagos	Beneficio tributario	Valor recaudo por papayazo
Febrero	3	3	12	7
Marzo	517	545	1.081	1.383
Abril	472	504	997	1.527
Mayo	525	554	1.033	2.366
Total	**1.517**	**1.606**	**3.122**	**5.282**

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Subdirección de Impuestos y Rentas -DAHM, 2019.

Conclusiones

Se puede concluir que los beneficios tributarios son de vital importancia, puesto que, a partir del seguimiento y los resultados obtenidos, permite al ente territorial medir su impacto dentro de las finanzas de Santiago de Cali y de igual manera si estos están cumpliendo con el objetivo para el cual se expidió el correspondiente acto administrativo (acuerdo o decreto).

En el caso de las exoneraciones tributarias, se pretende mejorar las condiciones de un grupo poblacional o sector económico, siempre guardando concordancia con la estabilidad financiera de la Entidad Territorial. Por otro lado, la Administración dentro las acciones para el fortalecimiento del recaudo promueve una serie de medidas que permiten un mayor flujo de recursos para el sostenimiento de éste, dentro de las que se encuentra el acto administrativo que cada año otorga descuentos por pronto pago; como es el Decreto 807 del año 2018 que establece los porcentajes de descuentos para el año 2019, alivios tributarios mediante la aprobación del Acuerdo 458 del año 2019 y adicionalmente se presta el servicio de pago con tarjetas crédito y débito a los contribuyentes para el pago de impuestos, es así que esta serie de acciones contribuyen a un mayor recaudo para ser destinados a proyectos de inversión destinados para el beneficio de la comunidad.

CAPÍTULO VII

PASIVOS EXIGIBLES Y CONTINGENTES

En este capítulo se realiza un análisis de los pasivos exigibles y contingentes, identificando y evaluando los riesgos de los mismo dentro de las finanzas de la entidad territorial como mecanismo para mitigar su impacto y mantener la estabilidad financiera de Santiago de Cali. Para el estudio de los pasivos señalados se toma en cuenta lo establecido en la ley 448 de 1998, y el artículo 3 de la Ley 819 de 2003 en lo concerniente a las obligaciones contingentes.

Se definen los pasivos no explícitos como aquellas obligaciones que no tienen definido el momento y duración del pago, el mejor ejemplo es el pasivo pensional que depende del calendario de retiro de los funcionarios públicos en condiciones normales, lo que puede variar por agentes externos al Ente Territorial, como es el caso del no uso del derecho por parte de los afiliados o no completar el número de semanas requeridas, lo cual no significa que la obligación no se haya causado sino que se hará exigible una vez se han subsanados los inconvenientes. Dentro de este tipo de pasivos se encuentran también aquellos que se han constituido como una deuda para la Entidad Territorial, que en ocasiones se ha modificado la forma de pago, como es el caso de Metrocali y el Convenio para el tratamiento de lixiviados del relleno sanitario de Navarro .

Por su parte los pasivos contingentes presentan un alto grado de incertidumbre puesto que no se tiene certeza del valor y del momento en el cual se haga exigible la obligación, por lo cual no se tienen en cuenta dentro de las obligaciones explicitas de la Entidad Territorial, por sus características propias de difícil valoración o porque sus efectos fiscales sólo se ven reflejados cuando el evento o situación contingente se materializa. Dado las características de los pasivos contingentes es necesario realizar un seguimiento continuo a los mismos, permitiendo una estimación y evaluación de estos pasivos que implican eventualmente un gasto (pago) por parte de la Administración, en un futuro puede generar déficit con su consecuente presión financiera, traduciéndose en una disminución en los recursos destinados a inversión social. El mejor ejemplo de pasivos contingentes son los procesos jurídicos en contra de la Alcaldía de Santiago de Cali.

Con la expedición de la Ley 1508 del año 2012 “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privado, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”, sus decretos y resoluciones reglamentarias, se adicionan una nueva contingencia que se deben evaluar por parte del Ente Territorial, puesto que este tipo de asociaciones son un instrumento de vinculación de capital privado con una entidad pública para la provisión de bienes y servicios públicos, involucrando una transferencia de riesgos entre las partes principalmente contractuales que se deben mitigar, haciéndose necesario la

evaluación de los mismos por parte de la Entidad Territorial, en especial las obras relacionadas con infraestructura.

7.1. PASIVOS NO EXPLÌCITOS

En esta sección se identifican además del pasivo pensional, las obligaciones de Santiago de Cali por diferentes motivos, diferidas en el tiempo mediante convenios suscritos entre la Entidad Territorial y otras entidades.

7.1.1. PASIVO PENSIONAL

El pasivo pensional se define como las obligaciones laborales constituidas con los trabajadores vinculados a la Administración. El Sistema Pensional en Colombia ha sido objeto de un proceso de ajustes permanentes por parte del Gobierno Nacional con las diferentes reformas al mismo, que se han llevado a cabo desde la expedición de la Ley 100 del año 1993, en cumplimiento a éste, la Alcaldía de Santiago de Cali expidió el Decreto 0700 del año 1995, por medio del cual se incorpora el régimen general de pensiones, fecha en la cual nace la obligación de efectuar cotizaciones para pensión. De igual manera el régimen pensional ha tenido otras modificaciones con la expedición de las Leyes 797 del año 2003 y 860 del año 2003, las cuales ajustan el número de semanas para tener derecho a la pensión entre otros.

Con la expedición de la Ley 549 del año 1999, se estableció la obligatoriedad de cubrir el pasivo pensional en la forma prevista en la ley, tomando las medidas necesarias para cubrir efectivamente estas obligaciones. Es así como el primer paso en este tema, es la elaboración del cálculo actuarial, siguiendo la metodología determinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para las entidades territoriales a través del programa de levantamiento de historias laborales (PASIVOCOL), tomando como base la información de funcionarios activos, retirados, pensionados y docentes de cada entidad, los resultados de este cálculo preliminar son utilizados como meta de aprovisionamiento de recursos para cada entidad en el FONPET.

El pasivo pensional incluye todas las obligaciones que tenga el Ente Territorial por concepto de personal activo, retirado y jubilados (pensiones compartidas) con base al cálculo actuarial, que contiene los valores estimados por persona tomando como referencia la edad y el calendario de retiro del funcionario público para la redención del bono pensional. El cálculo actuarial de la Alcaldía de Santiago de Cali a julio de 2019, asciende a $2.9 billones con una provisión del 55%, evidenciando un significativo ahorro principalmente en el FONPET con un monto de $1,1 billones y $485.749 millones en el patrimonio autónomo. (Ver Tabla 7.1).

TABLA 7.1. PROVISIÓN PASIVO PENSIONAL DE SANTIAGO DE CALI

DETALLE	VALOR
PASIVO PENSIONAL	**2.972.108**
FUENTES DE FINANCIACIÒN PASIVO	1.637.314
FONPET	1.151.565
Patrimonio Autónomo	485.749
PROVISIÓN	**55%**

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – FONPET, julio 2019.

La cifra de $2.9 billones de pasivo pensional que arroja la página del Ministerio y Crédito Público, corresponde al valor de pasivo pensional actualizado financieramente al 2017. Es importante señalar que Santiago de Cali a través del Departamento Administrativo de Innovación y Tecnología Institucional, continúa trabajando en la depuración de la base de datos de PASIVOCOL que es la fuente para la actualización del cálculo actuarial e incluir las novedades y movimientos que reducen el valor del pasivo pensional.

7.1.1.1. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL PASIVO PENSIONAL

FONPET

Con la expedición de Ley 549 de 1999 se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), siendo un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del cual se recauda y asigna a cada entidad territorial los recursos establecidos por ley para el cubrimiento del pasivo pensional, teniendo como objetivo aprovisionar los recursos necesarios para cubrir las obligaciones inherentes al pasivo pensional a cargo de las entidades territoriales. Este fondo tiene como fuentes de financiación los recursos provenientes de la Nación y el Ente Territorial.

La Nación contribuye al pasivo pensional a través del 10% de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales, 70% del producto del impuesto de timbre nacional a partir del año 2001 y aportes por concepto de transferencia de los Sistemas Generales y entidades de otro orden nacional, como el Sistema General de Regalías y el Loto Único Nacional.

A nivel de Santiago de Cali, se ha venido aportando al pasivo pensional a través de las siguientes fuentes: Conforme al árticulo 47 de la Ley 863 de 2003 el 20% del recaudo de la Estampilla Prodesarrollo y Procultura, el 15% de los ingresos producto de la venta de activos (literal 7 árticulo 2 de la Ley 549 del año 1999), el 5% de los recursos del superávit – rendimientos financieros conforme lo establecido en el otro sí N° 9 al Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de Santiago de Cali suscrito con las Instituciones Financieras y con recursos propios de la Entidad.

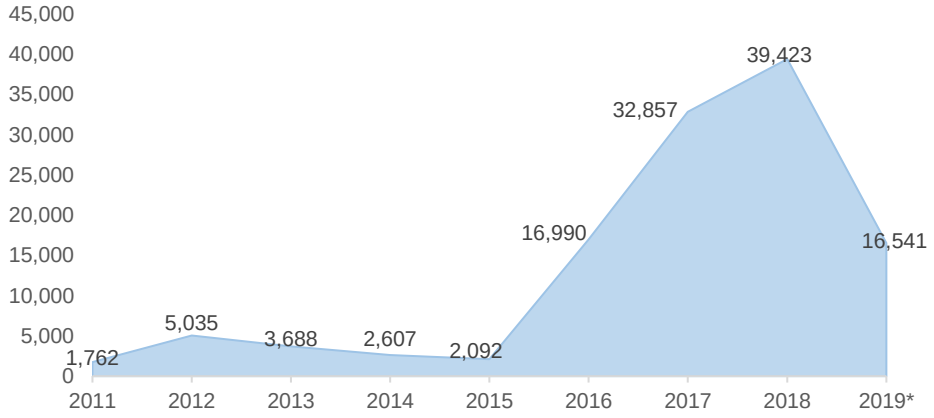
Bonos pensionales

Santiago de Cali, dando cumplimiento de la Ley 100 del año 1993, expide el Decreto 0700 de 1995 por medio del cual nace la obligación de efectuar cotizaciones al sistema pensional, es así que se crean los bonos pensionales que se constituyen como los recursos destinados a contribuir a la formación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados del Sistema General de Pensiones que, no se cubrieron en su momento.

La redención de los bonos se realiza conforme a los datos que reposan en las historias laborales, lo cual permite establecer la fecha en la cuál se hace exigible el bono en condiciones normales, lo que puede variar por agentes externos como por ejemplo: el no uso del derecho por parte del afiliado o por no completar el número de semanas requerido, no causándose la obligación de la misma, haciendo exigible una vez se subsanen las situaciones anteriores. Los saldos de esta apropiación una vez atendidas las obligaciones de la vigencia fiscal, podrán ser trasladados al Patrimonio Autónomo de la Entidad Territorial para el fortalecimiento y capitalización de èste. En la Figura 7.1, se muestra la evolución en los pagos por concepto de bonos pensionales de la Alcaldía de Santiago de Cali, mostrando un comportamiento que fluctúa de acuerdo a la exigibilidad de los mismos de acuerdo al cumplimiento de los requisitos para acceder y reclamar el derecho al bono pensional por parte del beneficiario.

Con la culminación del régimen de transición al 31 de diciembre de 2014, establecido en la Ley 100 de 1993, se observa un incremento en la redención de los bonos pensionales entre el año 2016 al 2018, financiándose los mismos con los recursos aforados en la vigencia fiscal en el rubro de bonos pensionales y con el patrimonio autónomo de la Entidad Territorial.

FIGURA 7.1. COMPORTAMIENTO REDENCIONES BONOS PENSIONALES

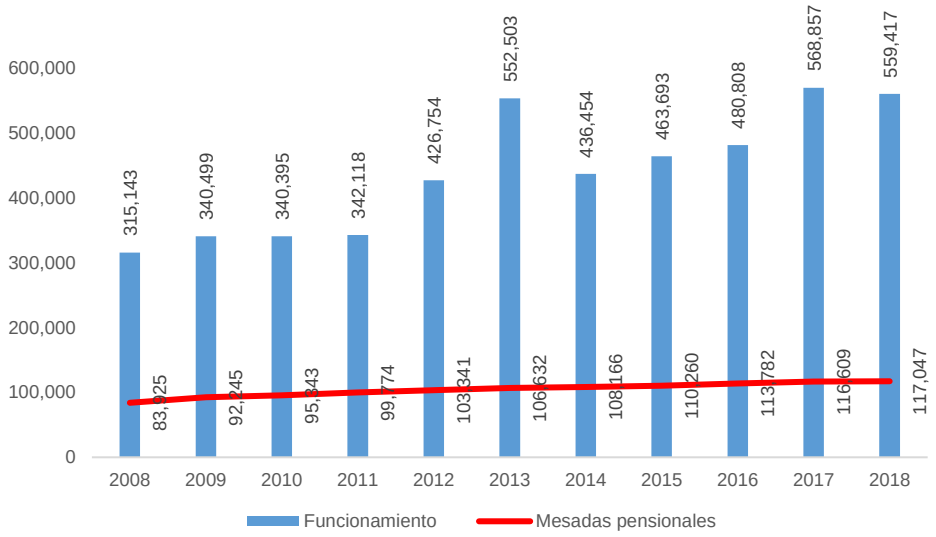


Cifras en millones de pesos.
Fuente: DADII -2019
Cálculos: DAHM

Mesadas Pensionales

La mesada pensional corresponde a la asignación que recibe periódicamente un pensionado por los servicios prestados con anterioridad, es decir, es el reconocimiento del derecho que tiene una persona que en concordancia con lo establecido por ley, ha cumplido los requisitos mínimos acceder a un pago mensual bajo la figura de pensión. Este rubro, dentro de los Gastos de Funcionamiento del Ente Territorial, representa un 21% del total para la vigencia 2018. A continuación, se muestra la evolución de las mesadas pensionales los últimos años. (Ver Figura 7.2).

FIGURA 7.2. COMPORTAMIENTO MESADAS PENSIONALES VS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO



Cifras en millones de pesos.
Fuente: SGAFT – 2012 -2018.
Cálculos: DAHM

En la Tabla 7.2, se muestra la evolución en la ejecución del gasto con destino al pasivo pensional, incluyendo algunos rubros que son ejecutados de acuerdo a la exigibilidad de los mismos; como es el caso de los bonos pensionales. Dentro de la relación de pagos por concepto de pasivo pensional se encuentra el pasivo laboral costo retiro, que obedece al proceso de depuración de las deudas no atendidas oportunamente por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali, los cuales se ejecutan en la medida en que el Seguro Social o el fondo respectivo notifique la obligación, por el mayor aporte para pensión por los trabajadores oficiales que por estar expuestos a radiación ionizante[90] y calor son tipificadas como tareas de alto riesgo y no se habían cotizado bajo ese criterio, generándose una deuda por concepto de los 10 puntos adicionales para este caso.

[90] La radiación ionizante es un tipo de energía liberada por los átomos en forma de ondas electromagnéticas (rayos gamma o rayos X) o partículas (partículas alfa y beta o neutrones). Lo anterior da origen a una menor esperanza de vida.

TABLA 7.2. EJECUCIÓN DE PAGOS DESTINADOS AL PASIVO PENSIONAL

Detalle	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cuotas Partes	2.739	3.479	4.466	1.732	0	6.112	2.479
FONPET	59.261	117.627	14.413	5.518	5.992	12.728	6.987
Fondo Territorial de Pensiones	23.684	45.323	14.584	29.998	28.746	28.693	26.854
Bonos Pensionales	6.027	3.957	2.505	2.348	0	1.490	3.000
Pasivo laboral costo retiro						3.892	884
Indemnización sustitución				197	247	410	273
Total aportes pasivo pensional	**91.711**	**170.387**	**35.968**	**39.793**	**34.985**	**53.326**	**40.476**

Cifras en millones de pesos.
Fuente: SGAFT – 2012 - 2018.
Cálculos: DAHM

Otra fuente de financiación del pasivo pensional es el rubro correspondiente a la capitalización del Fondo Territorial de Pensiones que los últimos años se viene fortaleciendo por parte de la Administración con mayores recursos, producto de la dinámica del ingreso y la priorización del mismo por parte del Gobierno local, dada la importancia para el sostenimiento de la estabilidad financiera del Ente Territorial.

La Alcaldía de Santiago de Cali, desde diciembre de 2003, apertura un patrimonio autónomo con un capital de$3.640 millones, que ha julio 31 de 2019 cuenta con recursos por valor de $485.749 millones, permitiendo cumplir oportunamente con las obligaciones de los afiliados Sistema de Seguridad Social en Pensiones. En el Tabla 7.3 se relaciona el flujo de aportes anuales por fuente de financiación, destinados al patrimonio autónomo de la entidad territorial.

TABLA 7.3. PATRIMONIO AUTÓNOMO - FONDO TERRITORIAL DE PENSIONES

Detalle	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017	2018
ICLD		5.831						
Saneamiento Fiscal	10.531	24.169						
Estampillas Fdo Pensiones	5.356	6.214	8.330	12.096	11.978	15.898	12.910	14.584
Cuota parte pensional	1.095	685	3.967	4.170	2.447	2.358	2.358	1.481
R.F. Saneamiento Fiscal	1.023	1.947	1.800			1.854	1.854	4.125
Venta de Acciones	1.568							
Superávit	4.110	6.478	487	13.732	14.320	8.582	8.582	6.664
Total	23.683	**45.323**	**14.584**	**29.998**	**28.746**	**28.693**	**25.704**	**26.854**

Cifras en millones de pesos.
Fuente: SGAFT – 2012 - 2018.
Cálculos: DAHM

7.1.2. CESANTIAS

La Alcaldía de Santiago de Cali tiene dos regímenes de cesantías; las retroactivas, que consisten en que para los empleados públicos y los trabajadores oficiales, el empleador les reconoce anualmente un salario promedio por cada año de servicio, tomando como base el último salario mensual devengado. En el nuevo esquema de

cesantías el empleador debe reconocerle anualmente al trabajador un salario promedio por el último año calendario de servicio (o la fracción correspondiente) tomando como base el último salario mensual devengado, valor que se gira a la cuenta individual del trabajador en un fondo de cesantías.

A continuación se presenta una relación de las cesantías retroactivas reconocidas por la Administración a los servidores públicos, mostrando una dinámica creciente debido al aumento en los valores de liquidación por los incrementos adicionales a los trabajadores oficiales y por los movimientos en la planta de cargos de personal. se evidencia en la Tabla 7.4.

TABLAS 7.4. CESANTÍAS RETROACTIVAS

Vigencia	Cesantías Retroactivas
2016	8.331
2017	9.954
2018	10.740
2019*	4.403

Cifras en millones de pesos.
Fuente: DADII
* abril de 2019.

Con corte a julio de 2019, Santiago de Cali tiene vigentes convenios de afiliación de servidores públicos con los Fondos de Cesantías de Porvenir, Colfondos y Protección por concepto de cesantías retroactivas por un monto de $3.549 millones, siendo el de mayor participación Protección con 75.3%, seguido de Porvenir 18, 7% y en menor proporción Colfondos 6%. (Ver Tabla 7.5).

TABLA 7.5. SALDOS FONDO DE CESANTÍAS

Fondo de Cesantías	A julio 2019	Participación %
Porvenir	662	18,7%
Protección	2.673	75,3%
Colfondos	214	6,0%
Total	**3.549**	**100%**

Cifras en millones de pesos.
Fuente: DADII

Dado los requerimientos crecientes de las obligaciones por concepto de Cesantías el Consejo Municipal de Política Económico y Fiscal – COMFIS, aprobó como estrategia, que el Ente Territorial establezca unas políticas fiscales y financieras para garantizar la sostenibilidad financiera que se logró con la implementación de la Ley 617 de 2000 en Santiago de Cali, para lo cual dentro de todas las acciones propias enmarcadas en la política se encuentra entre otras, el fortalecimiento de los fondos de cesantías.

7.1.3. OTROS PASIVOS EXIGIBLES

A lo largo de los últimos años la Administración Central ha adquirido obligaciones con algunas entidades descentralizadas por diferentes situaciones, y cuyas obligaciones se encuentran en el período de pago. De la misma manera, el Marco Fiscal incluye los pasivos de entidades que pueden afectar el escenario fiscal de la Entidad Territorial.

Subsidios de Servicios Públicos

El àrticulo 97 de la Ley 142 de 1994 establece que "(…) los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser cubiertos por la Administración, el Departamento o la Nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos que se beneficien con el servicio (…)". Al inicio de la aplicabilidad de subsidios y contribuciones EMCALI EICE ESP como prestadora de servicios públicos otorgaba directamente dichos subsidios, lo que generó una deuda a pagar por parte de la Entidad Territorial.

La Alcaldía de Santiago de Cali suscribe un convenio de pago con EMCALI EICE ESP, por concepto de los subsidios por servicios públicos por un valor de $245.171 millones. El flujo de pagos establecido en el convenio fue modificado a través del Otro sí N° 5, donde de fija una cuota anual a pagar de $19.336 millones entre el año 2016 y 2019 para cubrir el 100% de los recursos restantes por cancelar, que equivalen a un monto de $77.347 millones.

Dentro de los Gastos para la vigencia 2019 de Santiago de Cali se cuenta con una apropiación de $19.337 millones, cubriendo el 100% de la programación fijada en el convenio de pago, quedando saneada la obligación.

EMSIRVA en liquidación

EMSIRVA EICE E.S.P fue intervenida en administración y posterior objeto de declaratoria de liquidación por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entra en liquidación a través de Resolución SSPD 20091300007455 de 25 de marzo de 2009, actualmente se encuentra dando cumplimiento a los objetivos básicos de la liquidación, como son la realización de activos y el pago de los pasivos, y en cumplimiento del àrticulo 61 de la Ley 142 de 1994, mediante modelo empresarial adoptado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, asegura el servicio de aseo a aproximadamente el 95% de los usuarios de Santiago de Cali, y cuenta con suficientes recursos derivados de la realización de activos y de los recursos derivados de la prestación del servicio de aseo que garantizaría el flujo financiero para la normalización pensional (Asunción

Pensional), el pago por parte de EMSIRVA ESP en liquidación del 100% de las obligaciones de los gastos de administración, y el cierre de la liquidación.
La Entidad Territorial es solidariamente responsable de las obligaciones pensionales de esta entidad. En este tema viene trabajando la administración, para adelantar la liquidación de esta entidad para lo cual se han realizado mesas de trabajo con los Departamentos Administrativo de Hacienda, Gestión Jurídica Pública y Desarrollo e Innovación Institucional en el tema del pasivo pensional. De acuerdo a información suministrada por EMSIRVA EICE E.S.P en liquidación, el valor del cálculo actuarial con corte a 31 de diciembre de 2017, asciende a la suma de $107.694 millones, correspondiente a 986 trabajadores

Dentro de las fuentes de financiación para la provisión del pasivo pensional se encuentran la retribución de los contratos de operación del servicio de aseo en la ciudad (EMAS, Promoambiental Valle, Promoambiental Cali y Ciudad Limpia), cuotas partes por cobrar, el patrimonio autónomo y los rendimientos financieros que genere éste.

Es de anotar que EMSIRVA en liquidación firmo Otro sí a los contratos con los operadores en el 2015 para prestar el servicio de aseo, prorrogándolos por un término de 8 años más. De igual manera en estos contratos se incrementó el porcentaje de retribución de los operadores de Promoambiental Cali el cual pasó de 12% a 13.5% y Ciudad Limpia de 0% a 6.5% respectivamente. Es claro que el pasivo pensional de EMSIRVA debe ser cubierto en su totalidad por el patrimonio autónomo alimentado con la retribución de los operadores.

Liquidación Fondo Financiero Especializado

El Fondo Financiero Especializado del Municipio de Santiago de Cali, tenía por objeto principal la prestación de servicios de carácter financiero y crediticio para la Alcaldía de Santiago de Cali y sus entidades públicas, así como el área de influencia inmediata, con el fin de contribuir a la promoción del desarrollo. Mediante el Decreto 0473 del 30 de agosto de 2004 se señaló la supresión o liquidación de este establecimiento público; con esta liquidación el Fondo Financiero Especializado reportaba unos pasivos totales por $29.192 millones a favor de Metrocali y el Fondo Local de Salud. Este saldo fue objeto de un cruce de cuentas con la deuda que tenía el Ente Territorial con esta entidad.

El 29 de diciembre de 2008 finalizó el proceso de liquidación del Fondo Financiero Especializado, reconociendo una deuda a favor de la Sociedad Metrocali por $6.400 millones, con una programación de pagos hasta la vigencia 2015. En el año 2013 se replantearon los términos del convenio para atender el pago del saldo de la deuda de $5.760 millones, extendiéndose el plazo hasta el 30 de julio 2021. La Administración ha venido cumpliendo con el compromiso de pagos establecido en el convenio, el cual se muestra a continuación:

TABLA 7.8. PROGRAMACIÒN DE PAGOS
SANTIAGO DE CALI –FONDO LOCAL DE SALUD Y MUNICIPIO – METROCALI

VIGENCIA	FONDO LOCAL DE SALUD	METROCALI S.A ($)
2012	5.465.279.081	640.029.308
2013	5.465.279.081	1.937.871.523
2014	5.465.279.081	477.799.031
2015	3.580.416.498	477.799.031
2016	2.815.764.946	477.799.031
2017		477.799.031
2018		477.799.031
2019		477.799.031
2020		477.799.031
2021		477.799.031
Total	**22.792.018.687**	**6.400.293.079**

Fuente: Convenio de pago municipio-Metrocali - Convenio de pago Municipio Fondo Local de Salud.

Nota: Los valores de la vigencia 2013 al 2021 en la columna de Metrocali corresponde al convenio de pago entre municipio-Metrocali firmado el 26 de septiembre de 2013.

Convenio "Programa para el saneamiento, manejo y recuperación ambiental de la cuenca alta del Rio Cauca".

El CONPES 3624 de 2009 "Programa para el saneamiento, manejo y recuperación ambiental de la cuenta alta del Rio Cauca", las inversiones estimadas en Santiago de Cali, las cuales fueron identificadas y priorizadas por EMCALI, DAGMA y EMSIRVA, que tiene como fin mitigar la contaminación y mejorar la situación actual del abastecimiento de agua potable para Cali, se componen de obras de alcantarillado en los asentamientos ubicados en la zona alta del canal del Sur, el programa CARCALL y SANEAMIENTO, la clausura y tratamiento de lixiviados del relleno sanitario de Navarro e inversiones en reforestación en las zonas priorizadas. El costo estimado es de $801.384 millones a pesos de 2009).

Es así, que dentro de las actividades propuestas para la mitigación y cubrimiento de riesgos de la contaminación del rio Cauca se plantea el tratamiento de lixiviados mediante el cierre y clausura del basurero de Navarro, construcción de la planta de tratamiento de lixiviados, con un costo estimado $44.800 millones en un periodo de diez años. Los recursos del Fondo Nacional de Regalías, están condicionados a la contrapartida de Santiago de Cali para el tratamiento de lixiviados. A continuación, se presentan las fuentes de financiación del proyecto de tratamiento de lixiviados.

TABLA 7.9. FUENTE DE FINANCIACIÓN TRATAMIENTO DE LIXIVIADOS, CIERRE Y CLAUSURA DEL BASURERO DE NAVARRO

Fuentes de Financiación	2011	2012	2013	2014	2015-2021	Total
Fondo Nacional de Regalías	9.291	1.631	1.505	1.373		13.800
Nación - MVCT		3.000	3.000			6.000
Santiago de Cali - Tratamiento	2.500	2.500	2.500	2.500	15.000	25.000
Total	**11.791**	**7.131**	**7.005**	**3.873**	**15.000**	**44.800**

Cifras en Millones de pesos.
Fuente: CONPES 3624 de 2009

El CONPES 3624 de 2009 fue modificado mediante el CONPES 3710 de 2011, debido a los inconvenientes que se presentaron en la Alcaldía de Santiago de Cali para expedir vigencias futuras excepcionales por $13.800 millones del Fondo Nacional de Regalías para la financiación del proyecto “Tratamiento de lixiviados, cierre y clausura del basurero de Navarro, para mitigación y cubrimiento de riesgos de contaminación del Rio Cauca” para que se ejecutarán en el 2011 y 2012 para la financiación en infraestructura.

En la Tabla 7.10, se muestranla nueva redistribución de los $44.800 millones planteada en el CONPES 3710 de 2011, el cual modifica las fuentes de financiación para un término de 10 años, donde $25.000 millones aportes de la Alcaldía de Cali, $13.800 millones del Fondo Nacional de Regalías y $6.000 millones de la nación.

TABLA 7.10. FUENTE DE FINANCIACIÓN TRATAMIENTO DE LIXIVIADOS, CIERRE Y CLAUSURA DEL BASURERO DE NAVARRO

Fuentes de Financiación	2011	2012	2013	2014	2015-2021	Total
Fondo Nacional de Regalías	9.291	4.509				13.800
Nación - MVCT		6.000				6.000
Municipio de Cali - Tratamiento		2.500	2.500	2.500	17.500	25.000
Total	**9.291**	**13.009**	**2.500**	**2.500**	**17.500**	**44.800**

Cifras en Millones de pesos.
Fuente: CONPES 3710 de 2011.

En el marco de las competencias el Ente Territorial está asegurando anualmente la financiación de los costos de operación del tratamiento de lixiviados. A su vez en cumplimiento de los procedimientos establecidos para la presentación al Fondo Nacional de Regalías, la Administración, en coordinación con EMSIRVA S.A. E.S.P en liquidación, deberá adelantar los trámites legales pertinentes ante el MVCT y el DNP para la consecución de los aportes de la Nación.

En el marco de referencia para dar cumplimiento a lo establecido en el CONPES 3710 de 2011, en lo concerniente a la asignación de recursos para el mantenimiento de la planta de tratamiento de lixiviados. En la vigencia 2017 se aprobó el Acuerdo 428 de 2017 comprometiendo vigencias futuras 2018 y 2019 por un monto de $7.913 millones.

7.2. PASIVOS CONTINGENTES

Teniendo en cuenta lo establecido en la Leyes 819 del año 2003, 448 del año 2008 y las normas que las reglamentan. Es importante señalar que Santiago de Cali ha venido cumpliendo con los compromisos de pago de manera oportuna, evitando así el pago de intereses corrientes y moratorios. A continuación, se presenta la cuantificación de los posibles fallos en contra al Entidad Territorial, los cuales son los principales pasivos contingentes que se pueden convertir en obligaciones reales.

7.2.1. SENTENCIAS Y CONCILIACIONES

La Administración ha venido adelantando todo un proceso en el tema de sentencias y conciliaciones mediante el estudio y valoración de las mismas, que pueden impactar las finanzas públicas de la Entidad Territorial, el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública cuenta con una aplicativo “Sistema de Información de Procesos Judiciales (SIPROJ)”, como una herramienta informática en web que en tiempo real permite el registro, seguimiento, actualización y control interno de los procesos judiciales, garantizando un seguimiento para estimar el momento en el cual se emitirá el fallo y el monto del mismo, partiendo de los datos estadísticos. Todo este proceso se traduce en una apropiación presupuestal para el reconocimiento, de pagos a favor de terceros, dando cumplimiento a la sentencia que lo origino y por otro lado fortalece las instancias encargadas del diseño, coordinación y ejecución de la política de protección y defensa del patrimonio público y la prevención del daño antijurídico.

En el Tabla 7.11, se muestra el comportamiento de los últimos años en el rubro de sentencias y conciliaciones dentro del presupuesto de cada vigencia. Se puede evidenciar que la Entidad Territorial viene aforando recursos para lo concerniente a las obligaciones por concepto de demandas en contra de la Administración, siendo el pago de los fallos inferior al presupuesto asignado.

TABLA 7.11. FLUJO DE PAGOS SENTENCIAS Y CONCILIACIONES

Vigencia	Presupuesto	Ejecución
2013	14.100	9.906
2014	18.450	16.256
2015	20.300	11.869
2016	23.100	19.382
2017	35.351	29.576
2018	15.928	13.764
2019	20.266	6.701*

Cifras en millones de pesos.

Fuente: SGAFT
* 2019 corresponde a ejecución a 23 septiembre de 2019.

La Alcaldía de Santiago de Cali estima unas contingencias por procesos judiciales por un monto de pretensiones $1.573.093 millones correspondiente a 3.403 procesos, los cuales se componen de la siguiente manera: contingentes 2.483 procesos por $1.151.239 millones, eventuales 984 procesos por $275.823 millones y exigibles 394 procesos por $146.030 millones. (Ver Tabla 7.12).

TABLA 7.12. CONTINGENCIAS JUDICIALES

JURISDICCIÒN	CONTINGENTES (Posibles)		EVENTUALES (Remotos)		EXIGIBLES (Probable)		Total Pasivos	
	Cantidad	Valor Mill $	Cantidad	Valor Mill $	Cantidad	Valor Mill $	Cantidad	Valor Mill $
Administrativo	2.061	1.097.255	960	273.164	382	145.509	3.403	1.515.928
Civil	66	11.827	2	1.498	1	$ -	69	13.325
Laboral	187	17.844	22	1.161	11	521	220	19.526
MASC (Métodos Alternativos de Solución de Conflictos)	169	24.314					169	24.314
Total	**2.483**	**1.151.239**	**984**	**275.823**	**394**	**146.030**	**3.861**	**1.573.093**

Fuente: Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ (Julio 31 de 2019).
Cálculos: Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública.

En el Tabla 7.13 se muestran los procesos de mayor impacto, siendo los de superior cuantía; los de reparación directa con 106 procesos por $471.230 millones, seguido de nulidad y restablecimiento del derecho con 28 procesos por $300.129 millones, contractual 17 procesos por $251.018 millones, acción de grupo 8 procesos por $121.083 millones, otros 13 por un monto de 41.405 millones.

TABLA 7.13. PROCESO DE MAYOR IMPACTO – CORTE AL 31 DE JULIO 2019

Tipo de proceso	Cantidad	%	Valor pretensiones	%
Reparación Directa	106	61,6%	471.430	39,8%
Nulidad y restablecimiento del derecho	28	16,3%	300.129	25,3%
Contractual	17	9,9%	251.018	21,2%
Acción de Grupo	8	4,7%	121.083	10,2%
Nulidad y restablecimiento del derecho (Sec. Educación)	4	2,3%	10.599	0,9%
Ejecutivo	2	1,2%	9.013	0,8%
Nulidad y restablecimiento tributario	2	1,2%	2.355	0,2%
Civil contractual	1	0,6%	1.348	0,1%
Divisorio	1	0,6%	2.250	0,2%
Ejecución contractual	1	0,6%	2.793	0,2%
Ordinario laboral	1	0,6%	6.176	0,5%

Venta de bien común	1	0,6%	6.871	0,6%
Total	172	100%	1.185.065	100%

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ (Julio 31 de 2019).
Cálculos: Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública.

En la Tabla 7.14, se presentan los procesos judiciales en contra de la Entidad Territorial de acuerdo al organismo que causa el conflicto. Entre los organismos que presentan un valor de pretensiones superiores a $100.000 millones se encuentran: el Departamento Administrativo de Planeación con 19 procesos por un monto de $231.593 millones, seguido del Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovaciones Institucional 12 procesos por $191.581 millones, Departamento Administrativo de Hacienda 19 proceso por $175.295 millones y el DAGMA 6 procesos por $112.566 millones.

TABLA 7.14. PROCESOS JUDICIALES ACTIVOS SEGÚN EL ORGANISMO QUE GENERA LA CAUSA DEL CONFLICTO - CORTE AL 31 DE JULIO 2019

Organismo	Cantidad	Valor pretensiones
Secretaria de Infraestructura	24	99.370
Secretaria de Movilidad	24	66.433
Depto Administrativo de Hacienda Municipal	19	175.295
Depto Administrativo de Planeación Municipal	19	231.593
Depto Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional	12	191.581
Secretaria de Educación	10	30.914
Secretaria de Seguridad y Justicia	10	26.578
DAGMA	6	112.566
Secretaria de Salud Pública	5	6.669
Secretaria de Vivienda Social y Hábitat	4	9.669
Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana	1	4.120
Secretaria de Deporte y Recreación	1	4.060

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ (Julio 31 de 2019).
Cálculos: Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública.

En la Tabla 7.15 se muestranlos resultados arrojados en los procesos judiciales los últimos cuatro años, su comportamiento evidencia el fortaleciendo en la defensa de lo público por parte de la Administración puesto que los fallos desfavorables han disminuido considerablemente.

FIGURA 7.3. PROCESOS JUDICIALES TERMINADOS POR TIPO DE FALLO 2016-2019

Año de terminación	Periodo	Cantidad fallos Definitivos	Cantidad fallo definitivo Favorable	Cantidad fallos Definitivos Desfavorables	Éxito procesal cuantitativo	Variación Éxito procesal cuantitativo
2016	Enero-Diciembre	565	417	148	73,8%	0,0%
2017	Enero-Diciembre	391	337	54	86,2%	16,8%
2018	Enero-Diciembre	388	341	47	87,9%	2,0%
2019	Enero-Julio	246	233	13	94,7%	

Fuente: Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ (Julio 31 de 2019).
Cálculos: Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública.

La Administración viene realizando un seguimiento continuo a los pasivos exigibles y contingentes, para hacer frente a las obligaciones que implican un riesgo para la estabilidad financiera y fiscal de Santiago de Cali. En el caso del pasivo pensional se realizan las provisiones respectivas para dar cumplimiento a lo estipulo en la Ley 549 de 1999, fondeando el patrimonio autónomo de la Entidad Territorial con la asignación presupuestal en cada vigencia fiscal.

Se han firmado una serie de convenios por parte de la Administración, honrándose el compromiso por medio de la correspondiente partida presupuestal cada año, el mejor ejemplo es el Convenio de pago por concepto de subsidio públicos suscrito con EMCALI EICE ESP por un monto de $245.171 millones, con su ultimo pago en el año 2019. En cuanto a los convenios firmados para la liquidación del Fondo Financiero Especializado y el tratamiento de lixiviados cierre y clausura de Navarro, están programados hasta el año 2021, se viene cumplimiento con la obligación en cada año fiscal y se plantean como una prelación a la hora de la distribución del presupuesto en cada vigencia.

En lo que concierte a las sentencias en contra de la Entidad Territorial se tiene un programa por parte de la Dirección de Gestión Jurídica para llevar a cabo el correspondiente seguimiento y evaluación. Es importante señalar que el principal riesgo son este tipo de contingencias debido a que no se tiene certeza sobre su valor y el momento en que se haga exigible la obligación.

CAPÍTULO VIII

COSTO FISCAL DE LOS ACUERDOS SANCIONADOS EN LA VIGENCIA ANTERIOR

De acuerdo con el Artículo 5 Literal g) de la Ley 819 de 2003 de responsabilidad y transparencia fiscal, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2 desde la entrada en vigencia de la mencionada norma, el Alcalde debe presentar un Marco Fiscal de Mediano Plazo que contenga como mínimo: “g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior”. Con esto este capítulo se presenta la cuantificación del costo fiscal de los Acuerdos sancionados en la vigencia 2018, donde estos costos pueden ser permanentes si perduran indefinidamente en el tiempo, o transitorios si se genera un gasto durante una o varias vigencias fiscales específicas.

Por otro lado, se pone de presente que todo Proyecto de Acuerdo, en cumplimiento de los preceptos de la Ley 819 de 2003, es sometido a un análisis fiscal antes de ser sometido a consideración de la Honorable Corporación Administrativa. El Ente Territorial, a través del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública expidió la Circular No. 4121.010.22.2.1020.004919 denominada Guía para la Presentación de Proyectos de Acuerdo. De acuerdo con la instrucción en comento, en el punto 1.2. se establece que el organismo promotor debe radicar al Departamento Administrativo de Hacienda con la finalidad de someter a análisis de viabilidad fiscal la iniciativa. Cuando la iniciativa no surge de un organismo de la administración, sino de un Honorable Concejal, debe de la misma forma ser sometido a viabilidad financiera, en cumplimiento de los requisitos legales.

Realizada la revisión se encuentra que en la vigencia 2018 fueron sancionados por el Concejo de Santiago de Cali veintiún (21) Acuerdos, de los cuales quince (15) presentan costo fiscal por un monto de $ 1.049.870.709.423,00 y de los restantes seis (6) acuerdos, cuatro (4) son indicativos y dos (2) no tienen impacto fiscal, como se relaciona a continuación:

Acuerdos indicativos sancionados:

- Acuerdo 0438 de 2018 “Por el cual se actualiza el Estatuto Orgánico de Presupuesto para el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”

- Acuerdo 0449 de 2018 “Por medio del cual se establece el porcentaje legal del impuesto predial unificado con destino a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca vigencia fiscal 2019”.

- Acuerdo 0450 de 2018 “Por el cual se establece como obligatoria la revisión general de los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas en Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”.

- Acuerdo 0453 de 2018 “Por el cual se expide el Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Apropiaciones para Gastos de Santiago de Cali, para la vigencia comprendida entre el 01 de Enero y el 31 de Diciembre del año 2019”.

Acuerdos sancionados sin impacto fiscal:

- Acuerdo 0446 de 2018 “Por medio del cual se da el nombre a la calle novena entre carreras primera y décima, como "Calle de los 11 diputados del Valle del Cauca", ultimados por las fuerzas armadas revolucionarias de Colombia F.A.R.C. – E.P. y se dictan otras disposiciones”.

- Acuerdo 0447 de 2018 “Por medio del cual se crea el Comité Municipal de Libertad Religiosa y se dictan otras disposiciones”.

Dentro de los acuerdos aprobados en el 2018, el acuerdo 452 representa ingresos para el Ente Territorial, con la creación de la contribución por servicio de garaje de uso público y en vía pública, de igual manera se modifica la tasa por congestión, se reorientadas algunos servicios de la Secretaria de Movilidad y la Sobretasa a la Gasolina para el financiamiento integral del Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM-MIO.

TABLA 8.1. ACUERDO SANCIONADOS EN LA VIGENCIA 2018

Nº	Acuerdo	Fecha sanción	Epígrafe	Valor
1	437	24-abr	Por el cual se autoriza al Señor Alcalde de Santiago de Cali para comprometer vigencias futuras ordinarias de inversión a fin de ejecutar proyectos que contribuyen al cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 "Cali Progresa Contigo", cuya fuente de financiación fue autorizada mediante acuerdo 0407 de 2016, y se dictan otras disposiciones.	66.552.020.041
2	438	24-may	Por el cual se actualiza el Estatuto Orgánico de Presupuesto para el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	Indicativo
3	439	08-ago	Por medio del cual se modifica el Acuerdo 0337 de 2012 y se dictan otras disposiciones	1.124.988.480
4	440	08-ago	Por el cual se concede unas facultades protempore al Alcalde de Santiago de Cali para modificar y adicionar el presupuesto general de rentas, recursos de capital y apropiaciones para gastos del Municipio de Santiago de Cali para la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de enero de diciembre de 2018	246.117.024.650

5	441	09-ago	Por el cual se autoriza al señor Alcalde de Santiago de Cali, para comprometer vigencias futuras ordinarias y excepcionales, destinados a financiar la ejecución de proyectos de infraestructura del Plan de Desarrollo Municipal 2016 - 2019 "Cali Progresa Contigo" y se dictan otras disposiciones	65.496.380.428
6	442	21-ago	Por el cual se autoriza al Señor Alcalde de Santiago de Cali para la compra de bienes inmuebles y para comprometer una vigencia futura ordinaria de la vigencia fiscal 2019 para contratar obra civil e interventoría para el reforzamiento estructural, remodelación, distribución de espacios en el edificio Boulevard sexta avenida y se dictan otras disposiciones	12.617.894.072
7	443	31-oct	Por el cual se autoriza al señor Alcalde de Santiago de Cali para comprometer vigencias futuras excepcionales vigencia 2019 para ejecutar las fichas bp 02047364, 02047365, 02047318 de la secretaria de educación de Santiago de Cali.	64.269.400.435
8	444	14-nov	Por el cual se autoriza al Señor Alcalde de Santiago de Cali para comprometer vigencias futuras ordinarias, destinadas a la ejecución de proyectos de recuperación ambiental y paisajística de separadores viales, parques y zonas verdes incluidas en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “Cali Progresa Contigo" y se dictan otras disposiciones.	2.571.578.798
9	445	20-nov	Por el cual se autoriza al Señor Alcalde de Santiago de Cali, para comprometer vigencias futuras ordinarias para contratos en ejecución y excepcionales, destinadas a la ejecución de proyectos de infraestructura del Plan de Desarrollo Municipio Municipal 2016-2019 “Cali Progresa Contigo" y se dictan otras disposiciones.	43.833.780.737
10	446	04-dic	Por medio del cual se da el nombre a la calle novena entre carreras primera y décima "calle de los 11 diputados del Valle del Cauca", ultimados por las fuerzas armadas revolucionarias de Colombia FARC - EP y se dictan otras disposiciones.	Sin costo fiscal
11	447	04-dic	Por medio del cual se crea el Comité Municipal de libertad religiosa y se dictan otras disposiciones.	Sin costo fiscal
12	448	04-dic	Por el cual se autoriza al señor alcalde de Santiago de Cali para comprometer vigencias futuras ordinarias, con destino a la asistencia integral al adulto mayor en situación de abandono en Santiago de Cali.	3.324.121.100
13	449	04-dic	Por medio del cual se establece el porcentaje legal del impuesto predial unificado con destino a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca vigencia fiscal 2019.	Indicativo
14	450	06-dic	Por el cual se establece como obligatoria la revisión general de los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas en Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones.	Indicativo
15	451	06-dic	Por el cual se autoriza al Alcalde de Santiago de Cali para sanear el pasivo del inmueble identificado catastralmente con el No E02540000160001, ID 244119 y con Matrícula Inmobiliaria370-73763 aplicando postulados constitucionales, en virtud del "Convenio Marco de Cooperación suscrito entre la nación – Ministerio de Justicia y de Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario (INPEC), la Unidad de Servicios Penitenciarios y carcelarios (USPEC), el Departamento del Valle del Cauca y el Municipio de Santiago de Cali " y se dictan otras disposiciones.	4.634.036.361
16	452	07-dic	Por el cual se establecen modifican y destinan unas rentas dirigidas al financiamiento integral del sistema integrado de transporte masivo SITM-MIO, se concede una autorización y se dictan otras disposiciones"	Indeterminado
17	453	13-dic	Por el cual se expide el presupuesto General de rentas, recursos de Capital y apropiaciones para gastos de Santiago de Cali, para la vigencia comprendida entre el 01 de Enero y el 31 de Diciembre del año 2019	Indicativo
18	454	21-dic	Por el cual se autoriza al señor Alcalde de Santiago de Cali para comprometer vigencias futuras ordinarias de contratos en ejecución y excepcionales para la ejecución de proyectos de infraestructura y gasto público social en agua potable y saneamiento básico.	143.318.815.101
19	455	27-dic	Por el cual se autoriza al señor Alcalde de Santiago de Cali para ceder a título gratuito el dominio de predios fiscales ocupados con viviendas de interés social antes del 30 de Noviembre de 2001, de conformidad con el Artículo 2 de la Ley 1001 de 2005 y se dictan otras disposiciones.	575.123.020
20	456	27-dic	Por el cual se autoriza al señor Alcalde de Santiago de Cali, para titular predios de propiedad de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat ocupados con vivienda de interés social en la zona rural de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones.	575.123.020
21	457	28-dic	Por medio del cual se adopta el Plan Decenal de Cultura de Santiago de Cali 2018 - 2028: Cali, hacia un territorio intercultural.	392.276.798.857

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Concejo de Santiago de Cali, 2019

CAPITULO IX

POLITICAS PÚBLICAS – VIGENCIAS FUTURAS

En esta sección se dará a conocer las iniciativas presentadas por la entidad territorial y aprobadas mediante acuerdo municipal, refiriéndonos específicamente a las políticas públicas y a las vigencias futuras, las cuales deben guardar concordancia no sólo con el Marco Fiscal de Mediano de Plazo sino también con el Plan de Desarrollo.

Las políticas públicas son aquellos compromisos que involucran un conjunto de acciones específicas destinadas a las necesidades de la comunidad que tienen una visión a 10 años. Por otro lado, se encuentran las vigencias futuras que son entendidas como una autorización impartida por el Concejo Municipal para celebrar un compromiso que afecta los presupuestos de una o varias vigencias, según sea el caso, todo esto de acuerdo a los lineamientos del Estatuto de Presupuesto de Santiago de Cali[91] que es la compilación del marco legal nacional[92] para la constitución de una vigencia futura.

Los compromisos adquiridos por políticas públicas y vigencias futuras deben ser medidas y evaluadas en el largo plazo por parte de la Entidad Territorial, puesto que, de no hacerlo, se podría desbordar la capacidad del gasto y poner en riesgo la estabilidad financiera de la Entidad Territorial.

9.1. POLITICAS PUBLICAS

Villanueva define una política pública "como un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida en el tiempo".

Se podría definir una política pública como un comportamiento propositivo, intencional, planeado como estrategia para alcanzar una transformación social, atender las necesidades de la población es un medio para resolver problemas

[91] Acuerdo 438 de 2018, en sus Artículos 113 al 120 donde se determinan los requisitos para las vigencias futuras ordinarias y excepcionales.
[92] Ley 819 de 2003, Ley 1483 de 2011 y Decreto 2767 de 2012.

sociales, siendo un factor decisivo a la hora de promover o inhibir un desarrollo social.

Una política pública se formula mediante la intervención de un conjunto de actores, los cuales interactúan y negocian para lograr beneficios para todos los involucrados. Adicionalmente la política debe atender una serie de componentes como lo son los principios que la orientan; los instrumentos mediante los cuales se ejecutan y las acciones principales que se realizarían de acuerdo a los principios propuestos en la política.

Las políticas públicas de acuerdo a lo que plantea *Pallares* son un "proceso decisional", que involucra a las instituciones de gobierno directamente o través de agentes, influenciando sobre la vida de los ciudadanos en este proceso de persuasión por así decirle, puesto que pueden ser en ocasiones por una política restrictiva o de imposición fiscal impactando directamente el bienestar la población. Todo el proceso de decisión tiene como objetivo dar respuesta a la múltiples necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran la sociedad conocido como "agregar demandas" de tal forma que permita que coexistan las personas y los grupos a pesar de sus diferencias, enmarcado en la búsqueda de la equidad. Pallares sintetiza las políticas públicas en tres grandes momentos: la formulación de las políticas, la implementación o su proceso de aplicación práctica y la evaluación de su rendimiento.

Las políticas públicas para *Villanueva* deben ser formuladas por parte de las instituciones gubernamentales no solo tomando en cuenta el ámbito social sino también lo correspondiente a las perspectivas presupuestarias/financiera puesto que en razón de los beneficios que brinda la política a la sociedad para corregir o aliviar males sociales, es de vital importancia por parte del organismo estatal proveer los recursos necesarios para las actividades enmarcadas en la política, mediante la estimación precisa de los costos que implica la ejecución de cada una de las acciones que componen la política.

Es así, que desde la perspectivas de las finanzas públicas (presupuesto, asignación de recursos y el Maco Fiscal de Mediano Plazo) es de vital importancia realizar un análisis para estimar el monto de recursos de las acciones programadas en las políticas pública y estudiarlas bajo el principio de eficiencia económica, por medio del cálculo de costo - beneficio y costo - eficacia, que justifique que los objetivos plasmados en la política permiten mantener o incrementar los beneficios sociales al menor costo posible y razonable para garantizar la solidez de la Entidad Territorial y el uso responsable de los impuestos de los ciudadanos siendo eficiente y coherente a su vez con la función pública.

En la Tabla 9.1 se relacionan las políticas aprobadas entre el periodo comprendido entre los años 2014 y 2019 en Santiago de Cali, las cuales ascienden a un monto de Cop$2.26 billones, estas políticas fueron formulas en su gran mayoría por la Secretaria de Bienestar Social con los temas relacionados con población

vulnerables que propuso 5 políticas, y otras secretarias que formularon políticas, Vivienda Social y Hábitat, Cultura, Desarrollo Económico.

TABLA 9.1.
POLÍTICAS PÚBLICAS 2014-2029

Nombre	Acuerdo	Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total
Discapacidad	382	2014	951	885	885	885	885	885	885	885	885	885	885						**9.800**
Primera infancia, infancia y adolescencia	392	2015		76.824	48.808	50.247	52.078	53.628	55.259	57.259	59.359	61.158	62.993						**577.614**
Mejoramiento integral del hábitat de los asentamientos humanos precarios	411	2017				1.334	1.334	1.334	1.334	1.334	1.334	1.334	1.334	1.334	1.334	1.334			**14.670**
Envejecimiento y vejez	420	2017				8.744	8.796	8.849	8.902	8.955	9.009	9.063	9.118	9.172	9.227	9.283			**99.119**
Educación ambiental	422	2017				1.325	5.534	5.496	3.531	3.531	3.531	3.531	3.531	5.243	5.320	5.320			**45.893**
Regulación y organización de ventas informales en el espacio público	424	2017				2.771	2.855	2.940	3.028	3.119	3.213	3.309	3.408	3.511	3.616	3.725			**35.495**
Plan Decenal de Cultura	457	2018					33.160	33.658	34.163	34.675	35.195	35.723	36.187	36.658	37.134	37.617	38.106		**392.277**
CALIAFRO	459	2019						4.300	4.430	4.581	4.732	4.853	5.003	5.153	5.309	5.468	5.631		**49.458**
CALIDIVERSIDAD	461	2019						614	632	651	671	691	712	733	755	778	801		**7.038**
Juventudes*	Proy.	2019						6.312	6.501	6.696	6.897	7.104	7.317	7.537	7.763	7.996	8.236		**72.359**
Desarrollo Económico *	Proy.	2019							35.731	38.236	35.473	31.551	20.244	19.682	14.533	17.504	14.101	11.629	**238.682**
seguridad alimentaria*	Proy.	2019						63.330	65.230	67.187	69.202	71.278	73.417	75.619	77.888	80.224	82.714		**726.090**
Total			**951**	**77.709**	**49.693**	**65.305**	**104.642**	**181.345**	**219.625**	**227.109**	**229.501**	**230.481**	**224.149**	**164.641**	**162.879**	**169.247**	**149.589**	**11.629**	**2.268.495**

Cifras en millones de pesos
Fuente: DAHM, 2019.
Nota: * Corresponden a las políticas que se han presentado al Concejo Municipal y están en estudio.

El cumplimiento de las políticas públicas es responsabilidad de cada organismo que tenga a su cargo aquellas acciones enmarcadas dentro del plan de acción de las misma, mediante la priorización dentro de los proyectos de inversión y teniendo en cuenta que se realizarán de acuerdo a la disponibilidad de recursos con que cuente cada organismo. Adicional a lo mencionado es necesario que se gestionen recursos a través de los diferentes organismos del nivel departamental, nacional e internacional si es el caso, por medio de convenios de cooperación y regalías entre otros.

9.2. VIGENCIAS FUTURAS

Se definen las vigencias futuras como una operación de gasto que permite adquirir obligaciones de pago en forma anticipada, es decir, se realiza una operación financiera en la vigencia actual y se carga al presupuesto de gastos de una o varias vigencias posteriores, rompiendo con el principio presupuestal de anualidad, no constituyendo un mecanismo para adquirir deuda puesto que, en el caso de presentarse una terminación anticipada de un contrato por cualquier razón, los bienes y servicios no recibidos nunca constituirán una deuda para la entidad. Las vigencias futuras son un mecanismo para la ejecución de proyectos plurianuales estratégicos para la Entidad Territorial que dada su naturaleza se deben ejecutar en más de una vigencia fiscal para dar cumplimiento a una planeación.

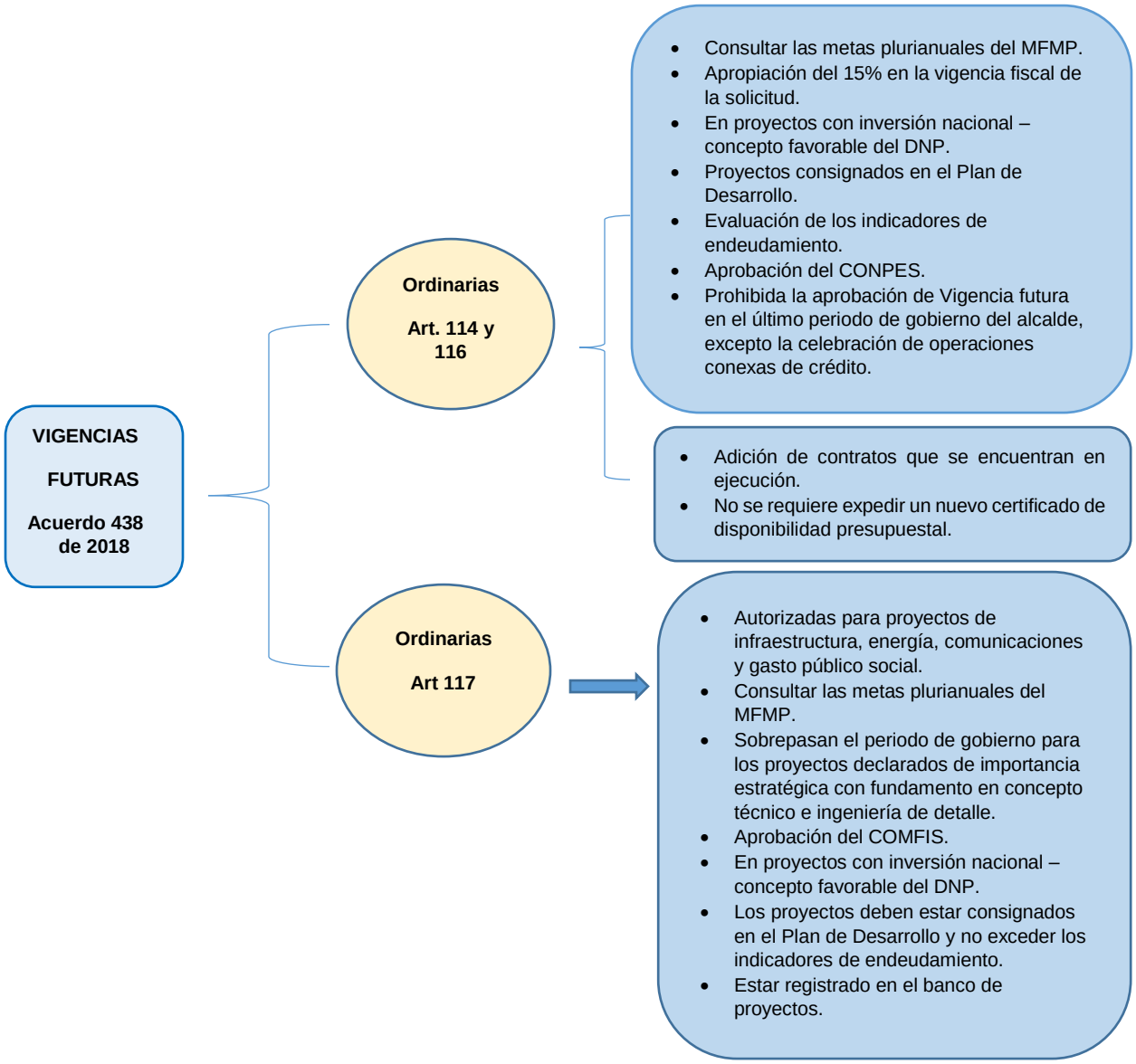
Históricamente se asumían obligaciones con cargo a presupuestos futuros amparados en la Ley 179 de 1994, comprometiendo gastos contratados en el año y que no se alcanzaban a ejecutar en la vigencia fiscal, adicionalmente no había una restricción en el número de vigencias fiscales a comprometer. Dado todos los antecedentes en el tema de las vigencias futuras, se expidió la Ley 819 de 2003, la cual trata específicamente este tema, en los Artículos 10,11 y 12 de la Ley 819 del año 2003, donde se exponen los dos tipos de vigencias futuras una ordinaria; la cual cuenta con una apropiación en la vigencia fiscal que se solicite y excepcional; que afecta presupuestos de posteriores vigencias sin tener apropiación en el presupuesto del año en que se concedan.

La Ley 819 de 2003, estable una serie de requisitos sólo para las vigencias futuras ordinarias, y en lo concerniente a las excepcionales, se aborda de manera muy general, por lo cual el gobierno nacional para dar claridad a los vacíos en esta tema de la Ley 819 del año 2003, expidió la Ley 1483 del año 2012, determinan unos criterios a la hora de evaluar y viabilizar una vigencia futura excepcional, garantizando la sostenibilidad financiera del Ente Territorial, mediante su medición en los indicadores de endeudamiento previsto en el Artículo 6 de la Ley 358 del año 1997 (indicador de solvencia y sostenibilidad), esta Ley es reglamentada por medio del Decreto 2767 de 2012, donde se detalla qué componentes son necesarios para que un proyecto de inversión sea declarado de importancia estratégica, siendo este uno de los requisitos para ser una vigencias futura excepcional.

Es importante señalar que uno de los factores que genera un riesgo para la Entidad Territorial a la hora de evaluar las vigencias futuras, son los costos futuros de mantenimiento o de administración, inmersos en la aprobación de estas, puesto que los ingresos destinados a atender estos conceptos disminuyen la capacidad de pago en el futuro y restringen la posibilidad para adquirir nuevas obligaciones destinadas al bienestar de la comunidad.

En Santiago de Cali a través de su Estatuto Orgánico de Presupuesto, promulgado mediante Acuerdo 438 de 2018, se abordó todo lo referente a las vigencias futuras desde el Artículo 113 hasta el 120 donde se manifiestan todos los criterios a tomar en cuenta para viabilizar la propuesta de vigencias futuras. (Ver Figura 9.1).

FIGURA 9.1. VIGENCIAS FUTURAS SANTIAGO DE CALI

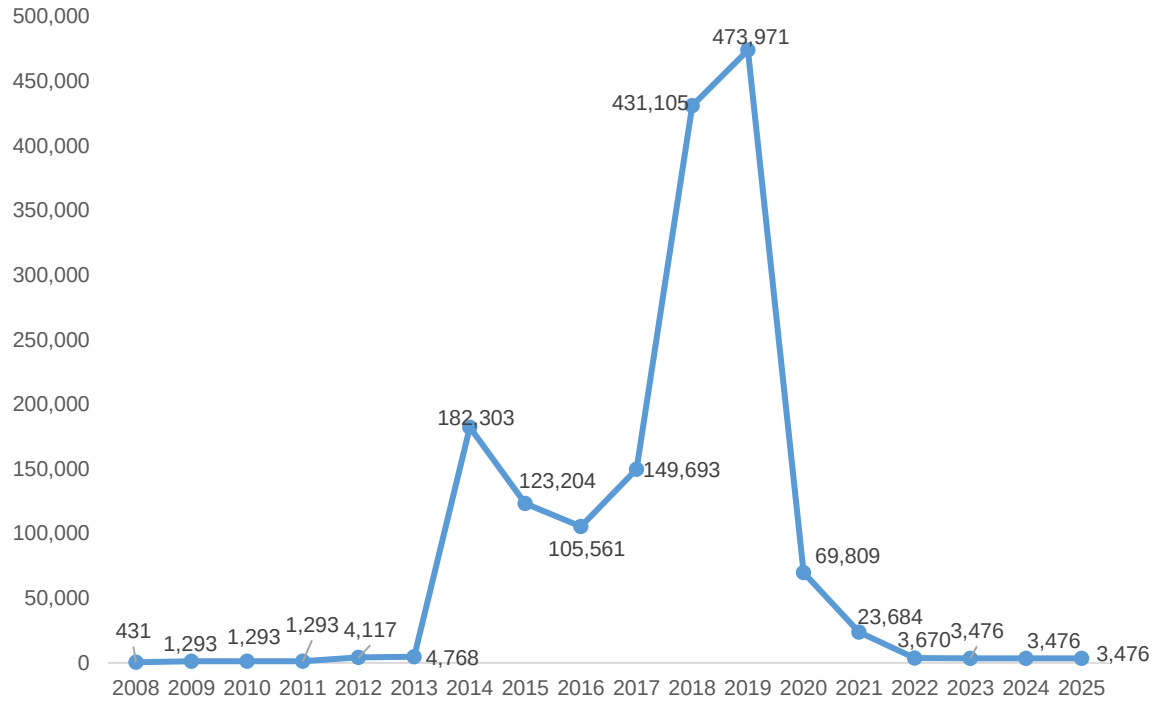


Fuente: DAHM, 2019.

En Santiago de Cali, entre el periodo comprendido entre los años 2008 – 2018 se aprobaron 23 vigencias futuras por un valor total de $1.5 billones. En la Figura 9.2 se evidencia que los mayores montos por vigencias futuras se presentan entre el año 2018 y 2019, obedeciendo en su mayor parte a la ejecución de los recursos del empréstito destinado al sector educación e infraestructura.

Es importante señalar que del monto total de vigencias futuras de $1.5 billones al año 2019, se estaría cumpliendo con el 93% del valor aprobado por el Concejo Municipal, es decir, quedaría pendientes $21.716 millones de educación que culminan en el 2025 y $85.873 millones correspondiente a proyectos de infraestructura y agua potable que van hasta la vigencia fiscal 2022 y a diferencia de las de educación, estas vigencias futuras se financian en un 100% con recursos de la nación que se transfieren mediante los Convenios de Uso de Recursos –CUR, en el marco de la materialización del CONPES 3750 de 2013, modificado por el 3858 de 2016.

FIGURA 9.2. VALOR POR AÑO DE LAS VIGENCIAS FUTURAS APROBADAS 2008-2018



Fuente: Concejo Municipal de Santiago de Cali.
Cálculos: DAHM, 2019.

Conclusiones

En cuanto al cumplimiento de las políticas públicas, es importante señalar que es responsabilidad de cada organismo que tenga a su cargo las acciones enmarcadas dentro del plan de acción de las misma, priorizar dentro de los proyectos de inversión y teniendo en cuenta que se realizarán de acuerdo a la disponibilidad de recursos con que cuente cada organismo. Es de vital importancia para fortalecer las políticas públicas gestionar recursos a través de los diferentes organismos del nivel departamental, nacional e internacional, mediante regalías, convenios de cooperación y otros.

Es responsabilidad de la Administración evaluar las vigencias futuras desde el punto de vista de los indicadores financieros, y para el cumplimiento de la ejecución de estas es deber de cada organismo ejecutor, garantizar en cada presupuesto los montos aprobados para cada vigencia fiscal mediante acuerdo municipal.

Las políticas públicas y vigencias futuras, si involucran infraestructura es necesario que se contemplen los gastos de sostenimiento asociados al proyecto (mantenimiento de las instalaciones, servicios públicos, vigilancia y aseo) para ser evaluados y no poner en riesgo la estabilidad de la Entidad Territorial.

REFERENCIAS

Aguilar Luis (sin fecha): Marco para el análisis de las políticas públicas, Política pública y democracia en América Latina, EGAP, pp. 13-31.

Díaz, Luz (2009):Las vigencias futuras: el instrumento de ejecución de recursos públicos del Gobierno Nacional, Capital inteligente, Grupo Bancolombia, pp.4. Bancolombia.

Ruiz Domingo y Cadéna Carlos (sin fecha): Que es una política pública, Revista jurídica, Universidad Latina de América.

CAPÍTULO X

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS 2019[93]

En el presente capítulo, se realiza una reseña bibliográfica acerca del proceso de cofinanciación con experiencias distintas a Santiago de Cali; aquellas modalidades que se han venido desarrollando, así como aquellas estrategias que se han implementado para tener accesos a fuentes de recursos ajenos a los propios recursos de las entidades y que se consideran relevantes a tener en cuenta para la consecución de fuentes de recursos en el mediano plazo.

También se incluye una explicación a la luz de la normatividad concerniente al Sistema General de Regalías (SGR), que con la expedición del Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 lo constituyó en su organización y funcionamiento; se realizará una explicación acerca del ciclo de las regalías que resume las competencias de los órganos que lo componen, así como los fondos que lo financian, su destinación y lo concerniente a la asignación a Santiago de Cali para el período bienal 2019-2020.

10.1. PROCESO DE COFINANCIACIÓN

10.1.1. MARCO CONCEPTUAL

Los entes territoriales pueden acudir a diferentes modalidades de cooperación, que complementen las fuentes de financiación derivadas de sus propios recursos, para abarcar un mayor cubrimiento de las necesidades de sus habitantes. Es relevante y cobra una gran importancia, fortalecer el factor de cooperación de Santiago de Cali, toda vez que en la medida en que se creen ambientes propicios que coadyuven a atraer la inversión local y extranjera, ello contribuirá a poder garantizar la prestación de bienes y servicios con valor agregado, y a generar desarrollos en sectores que se consideren estratégicos y que requiere la ciudad para alcanzar mayores niveles de desarrollo.

El proceso de búsqueda de fuentes externas de recursos, para contribuir al desarrollo de los territorios, ha conllevado de cierta manera a que el Estado vaya ejerciendo roles diferentes con respecto a este ámbito. Ello implica una transformación en la dinámica de gestión de los recursos que los entes territoriales demandan para atender a la población. Algunas de las estrategias que los gobiernos territoriales han podido llevar a cabo para ello incluyen la búsqueda de cooperación internacional, la participación en redes y el mercadeo territorial.

La cooperación internacional, conlleva a una interrelación entre el estado, la sociedad civil y el cooperante. Es una interdependencia, cuyos beneficios deberán

[93] Informe a agosto de 2019.

ser recíprocos y que pueden generar sentido de pertenencia hacia los territorios. La cooperación no solamente se limita a atraer recursos económicos de fuentes externas; esta cooperación amplía su campo de influencia a diferentes áreas como la asistencia técnica, intercambio de experiencias y tecnología, y en general todo aquello conlleve el intercambio de saberes entre los involucrados.

Se considera que la cooperación, tiene y tendrá un papel preponderante en el desarrollo de los territorios por lo ya planteado; uno de los componentes de la cooperación es la posibilidad de la internacionalización "hace referencia al acceso de recursos, el intercambio de experiencias, la conformación de redes de cooperación e integración económica, con el fin de encontrar consensos y soluciones alrededor de temáticas comunes". (Jiménez, 2015, 26).

En estudios efectuados durante la década anterior, se ha evidenciado que en Colombia, los gobiernos territoriales han presentado diferentes falencias con respecto a la utilización del factor de cooperación, y que ha impedido que se pueda capitalizar de forma sistemática lo aprendido de la experiencia internacional; "a) baja utilización de las estrategias de internacionalización por parte de la mayoría de los gobiernos territoriales colombianos, b) desconocimiento de los procesos y estrategias concretas de internacionalización cuando se realizan, c) necesidad de sistematizar el conocimiento a partir de las experiencias, de modo que permitan establecer lineamientos para la gestión pública de la internacionalización territorial". (*ibid*., 24)

Con la cooperación, la competitividad ejerce un papel importante, en la medida en que ésta contribuye a que exista una transformación en la orientación de las políticas: "la inserción del territorio en el entorno (competitividad hacia fuera) y de funciones ligadas a la atracción de factores de crecimiento hacia él (competitividad hacia adentro). Esta nueva tendencia de las dinámicas territoriales transforma también la orientación de las políticas". (*ibid*., 26).

Un territorio que busque incrementar su competitividad deberá contemplar "a) introducir innovaciones tecnológicas y organizativas, b) ser ambientalmente sostenibles, c) identificar los recursos potenciales endógenos y la problemática de las micro, pequeñas y medianas empresas locales, d) impulsar los procesos de descentralización y la asunción de competencias de fomento económico por los gobiernos locales; e) alentar la movilización social y la concertación estratégica de agentes sociales, y f) buscar la mayor cohesión social en el ámbito local" (*ibid*., 26).

La estrategia de inserción o participación en redes, es una estrategia con un alto grado de participación de los actores involucrados; con los avances en el desarrollo tecnológico, las redes se han convertido en una herramienta a través de la cual puedan interactuar diferentes entidades y participantes con el fin de establecer soluciones a problemáticas previamente identificadas, lo cual contribuye a intercambios horizontales y a la colaboración entre instituciones.

Existen diferentes clasificaciones de redes a saber:

- “Redes subnacionales: engloban las acciones de agentes que tienen su campo de acción en el plano local o regional, pueden incluir a gobiernos subnacionales[94] y actores no gubernamentales que mantengan vínculos horizontales.
- Redes transnacionales: están constituidas por actores sociales no gubernamentales de países distintos vinculados en organizaciones para la consecución de objetivos fijados en común.
- Redes gubernamentales: están integradas por agentes oficiales que pretenden influir particularmente sobre el liderazgo político y orientación económica de los Estados nacionales”. (*ibid*., 30).

El marketing territorial, cuyo alcance está íntimamente ligado tanto a la identidad como a la imagen de un territorio, propicias condiciones favorables para que éste pueda impulsar su desarrollo. Como herramienta institucional ayuda a promover la formulación de visión de largo plazo, establecer ventajas comparativas y competitivas[95] y facilitar la participación activa de diferentes actores involucrados (gremios sectoriales y la sociedad civil).

“Algunas propuestas concretas para llevar a cabo marketing territorial son: a) la marca como asociación del nombre del territorio a una serie de cualidades de carácter positivo; b) benchmarking para conocer cómo y por qué algunos territorios se promocionan mejor que otros, y c) las relaciones públicas para la creación de una corriente favorable al territorio”. (*ibid*., 29).

El marketing territorial tiene algunas acciones concretas que tienen que ver con asociación de marca a cualidades positivas, lecciones aprendidas de otros territorios y las relaciones públicas que favorezcan el territorio. “Una estrategia de marketing territorial busca en últimas hacer un territorio más competitivo, partiendo de sus potencialidades y sin olvidar su identidad, con el fin de lograr su propio desarrollo”. (*ibid*., 30).

De acuerdo a las entrevistas efectuadas por Jiménez (2015), en donde se examinaron los casos en los departamentos de Caldas y Santander y en el municipio de Caldono, se resaltan la opinión acerca de la cooperación, especialmente a nivel internacional en donde de acuerdo a lo expuesto por dichos territorios, el posicionamiento de los entes territoriales, depende de su gestión, además de tener dualidad respecto de la cooperación internacional, al entender que este término se refiere por una parte a la obtención de recursos de cooperación y

[94] Los gobiernos subnacionales se asimilan a aquellos niveles de gobierno que dependen de las transferencias de gobiernos centrales para complementar el cubrimiento de sus necesidades: “Los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales se han incrementado durante los últimos años, aunque se advierte una alta dependencia respecto de las transferencias que los primeros reciben de sus respectivos gobiernos centrales con el fin de complementar el financiamiento de sus responsabilidades de gastos”. Véase Gómez & Jiménez (2011, 5).

[95] La ventaja comparativa está relacionada con el concepto de que un territorio puede ser más óptimo maximizando la producción de bienes y servicios en los cuales tiene ventajas respecto a su entorno “Debido al comercio, los individuos, empresas, regiones y países se pueden especializar en la producción de aquello que hacen bien, y utilizar las ganancias de esas actividades para comprar a terceros esos artículos que resultan costosos en su producción”. Véase Carbaugh (2009, 14). La ventaja competitiva está relacionada con el concepto de que “La competitividad de una nación depende de la capacidad de su industria para innovar y perfeccionarse. La ventaja competitiva se crea y se sostiene mediante un proceso altamente localizado. Las naciones tienen éxito en industrias específicas porque su entorno local es el más visionario, dinámico y desafiante”. Véase Porter (2007, 4).

por otra, atraer capitales inversionistas. De las dificultades que detectaron estas entidades, se encuentran la falta de conocimiento en la materia, baja articulación público privada y falta de sostenibilidad en el ámbito político y en la ejecución de los proyectos. Como enseñanzas y logros se tiene que este proceso de cooperación puede contribuir a aumentar el conocimiento de los territorios (población, potencialidades, recursos y necesidades), y de que este proceso deba ser un liderazgo participativo de los involucrados.

Sin embargo, se considera que en el ámbito nacional, se han realizado avances importantes entre los que se encuentran la creación de entidades como la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC – Colombia; esta contribuye a la implementación de acciones que en virtud de su misión, posicionen al país, como actor relevante con respecto a la cooperación regional: "es una prioridad para el Estado Colombiano, como objetivo de su política exterior y de desarrollo, alcanzar la proyección internacional a mediano y largo plazo, mediante la diversificación temática y geográfica, así como una inserción positiva en los escenarios mundiales; constituyéndose la cooperación internacional en una herramienta importante para lograr este propósito" (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011,1).

En el contexto nacional, como caso a resaltar, se realiza una reseña de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana-ACI Medellín.

De acuerdo a la información expuesta en la página web de dicha agencia, ésta tiene como finalidad poder atraer recursos tanto de entes a nivel nacional como internacional, con el fin de contribuir al desarrollo de dicha ciudad. La creación de la misma, fue una apuesta del gobierno local que generó asociación entre entidades locales de la jurisdicción de Medellín, y que fue cristalizada mediante acuerdo del concejo municipal en el año 2001, con la asociación de tres entidades: Alcaldía de Medellín, Empresas Públicas de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Empresas Varias de Medellín.

Dicha agencia cuya razón social en la actualidad se denomina ACI Medellín, se ha transformado desde su creación y actualmente se considera en una entidad relevante para atraer estos recursos porque además de fortalecer las relaciones internacionales del gobierno local, contribuye a abordar diferentes temáticas que se consideran estratégicas para el desarrollo de la ciudad.

Promulga las ventajas de invertir en ese territorio, resaltando características como lo que consideran tejido empresarial fuerte con aquellas empresas emblemáticas que actualmente tienen preponderancia en el mercado nacional y latinoamericano, así como una red de manufactura con altos niveles de tecnología, entre otros aspectos brindando estadísticas sobresalientes del comportamiento de los sectores con mayor dinamismo en su economía.

Entre los casos de éxito o lo que dicha agencia denomina Inversiones Exitosas, se encuentran: Endava compañía tecnológica de soluciones en diferentes sectores,

Teleperformance líder de soluciones en servicio al cliente, Acamica con oferta educativa tecnológica, BYD compañía china de vehículos eléctricos.

En el caso de Santiago de Cali, con respecto a la visión de ciudad los recientes gobiernos locales, han contribuido a ejercer un liderazgo notable en diferentes ámbitos como el deportivo (Juegos Mundiales, Campeonato Mundial de Atletismo de Menores), cultural (Festival Internacional de Cine, Festival Mundial de Salsa) y turístico (La Feria Internacional de las Aves de Colombia: The Colombian Bird Fair**,** rutas gastronómicas, religiosas, de naturaleza y aventura, entre otros, lo que ha posicionado a la ciudad, como un lugar emblemático de Colombia en diferentes ámbitos.

Lo anterior ha contribuido a hacer de Santiago de Cali, un territorio con una definición de imagen corporativa territorial más definida, y a generar una mayor identidad; ese concepto tiene relación con lo que el territorio dice de sí, y la percepción que aquellos que lo habitan y lo visitan tienen de él, y que ha ido abonando terreno, para colocar a esta ciudad en un panorama importante de recursos de inversión nacional e internacional.

10.1.2. ALCANCE DE COFINANCIACIÓN EN SANTIAGO DE CALI

En este ente territorial, se ha reglamentado la consecución de recursos de fuentes externas, establecido en el Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 del 28 de septiembre de 2016, entre cuyos organismos involucrados se encuentran la Secretaría de Gobierno a través de la Oficina de Relaciones y Cooperación, y cuyas experiencias se encuentran enmarcadas en proyectos como el Plan Jarillón, la Política de Equidad de Género, Gestores de Paz y Cultura Ciudadana, Corredor Verde y Territorios de Inclusión y Oportunidades, entre otras relevantes que contribuyen al desarrollo estratégico de Santiago de Cali.

En dicho decreto, de acuerdo a las funciones establecidas para la Subdirección de Finanzas Públicas enmarcadas en el artículo 71 del mismo, cuyo alcance involucra parte de la cofinanciación, se resaltan aquellas relacionadas con la consecución de recursos para coadyuvar a que los organismos puedan contar con fuentes alternas a sus propios recursos.

Es por ello que durante el año 2019, se han venido desarrollando reuniones con diferentes organismos de este ente territorial, con el fin de construir un diagnóstico que pueda determinar las necesidades de cofinanciación en los programas y/o proyectos de cada uno de ellos, además de la identificación de los posibles actores o entidades cooperantes que puedan contribuir a subsanar total o parcialmente estas necesidades.

Adicional a lo anterior, a través de las diferentes entidades del nivel nacional, se han venido realizando ejercicios de búsqueda con el fin de encontrar posibles fuentes de recursos, que pueden estar representados en dinero o en especie como

capacitaciones o asistencias técnicas para incrementar la posibilidad de agregar valor a los servicios prestados por los organismos a la ciudadanía, como ya se ha mencionado anteriormente.

Dentro de las herramientas utilizadas para efectuar lo anterior, se encuentra la plataforma del Manual de Oferta Institucional MOI, la cual es administrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El MOI es un "…documento que se ha consolidado desde el año 2005, no sólo como una guía de gestión pública de mandatarios y funcionarios del nivel territorial, sino como una herramienta de consulta permanente para las diferentes entidades del orden nacional". (DNP, 2009, 5).

De acuerdo a lo expuesto en el enlace web que el DNP presenta acerca del MOI, afirma que se constituye en un instrumento que contribuye a la articulación Nación-Territorio, y que coadyuva a que los entes territoriales puedan cumplir con las políticas sectoriales y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

A través de la información suministrada en dicha plataforma, se han divulgado diferentes ofertas institucionales a los organismos que se consideran interesados en poder acceder a dichas ofertas, con el fin de coadyuvar al cumplimiento de sus metas sectoriales.

Para fortalecer el proceso anterior, también se han formulado solicitudes a las entidades del nivel nacional (priorizando aquellas que puedan representar una mayor probabilidad de acceso a recursos en dinero o en especie) para determinar las que se encuentran vigentes, y realizar un filtro de información en pro de garantizar en mayor medida que la divulgación de la misma se encuentre lo más actualizada posible.

Aquellos programas y/o proyectos que han sido identificados como susceptibles a ser cofinanciados en los organismos de Santiago de Cali, corresponden a aquellos misionales, entendiendo como misionales a aquellos que contribuyen de manera directa a la materialización o realización del cumplimiento del objeto social o razón de ser de este ente territorial para con sus habitantes.

El común denominador o la característica que predomina entre estos programas y/o proyectos, es que se requiere efectuar alianzas con el sector público y privado para que su impacto sea significativo y sus beneficios puedan abarcar a un mayor número de habitantes en Santiago de Cali, por lo cual se está realizando el proceso de identificación de actores o entidades que contribuyan para ello, así como también la determinación de estrategias de acercamiento y divulgación con información relevante de dichos programas y/o proyectos de manera articulada con los organismos que los han venido desarrollando de acuerdo a su competencia.

Con el diagnóstico que se encuentra en proceso de construcción, se permitirá una identificación de aquellas necesidades de cofinanciación priorizadas por los

organismos, para así poder tener una hoja de ruta a desarrollar en materia de cofinanciación, para las próximas vigencias.

Las entidades del nivel nacional con las cuales se ha tenido contacto referente a ofertas institucionales que contribuyan a agregar valor a los bienes y servicios que presta Santiago de Cali a la ciudadanía, teniendo también la premisa que desde esta área se apoya en la consecución de fuentes de recursos externas, y que en un mediano plazo éstas se pueden suscitar con dichas instituciones son:

Colciencias
Fondo Nacional del Turismo (FONTUR)
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)
Ministerio del Trabajo
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
Ministerio del Deporte
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

A nivel interno, se han efectuado modificaciones a los procedimientos, de cara a las próximas vigencias, que permitan incrementar la posibilidad de contribuir a la consecución de fuentes externas, por lo cual desde el año 2018, se han venido desarrollando dichas modificaciones cuyos resultados se encuentran enmarcados en indicadores de eficacia asociados a proceso como son Porcentaje de convocatorias divulgadas y Porcentaje de convenios cerrados, susceptibles a mejoras cuando se consideren pertinentes para optimizar la operación.
También la creación de otro procedimiento, completando tres a cargo como son: Gestión de Recursos de Cofinanciación ante entes nacionales, Seguimiento y Control de los Recursos de Cofinanciación y del Sistema General de Regalías e Incorporación de los recursos aprobados por el OCAD para los proyectos financiados con recursos del SGR.

10.2. SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

En la presente sección, se realizará una explicación acerca del ciclo de las regalías que resume las competencias de los órganos que lo componen, así como los fondos que lo financian, su destinación, un recuento normativo del presupuesto del SGR por bienio y lo asignado para el bienio 2019-2020 para Santiago de Cali.

Mediante el Acto Legislativo No. 05 de 2011, el Gobierno Nacional constituyó el SGR, que entró en vigor a partir del 1° de enero de 2012. En dicho acto legislativo, en su artículo 1°, modificó el artículo 360 de la Constitución Política estableciendo que “La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte” (Congreso de Colombia, 2011,1). La ley determinará las condiciones para la explotación de los Recursos Naturales No Renovables (RNNR), así como su funcionamiento incluyendo ingresos,

asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones. Lo anterior conforma el Sistema General de Regalías.

En el mismo acto legislativo, que modificó además el artículo 361, establece la destinación de los ingresos de dicho sistema: proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; inversiones en educación, ciencia, tecnología e innovación, ahorro público, fiscalización de la exploración y explotación del subsuelo. También se estableció que los fondos que constituyen dicho sistema son: Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Ahorro Pensional Territorial, Fondo de Ahorro y Estabilización, Asignaciones Directas, Fondo de Compensación Regional y Fondo de Desarrollo Regional, identificando las variables de liquidación de las regalías para cada fondo, y estableciendo además que el SGR tendrá su propio sistema presupuestal, diferente del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones, entre otros aspectos.

Con la Ley 1530 de 2012, se reguló la organización y funcionamiento del SGR. De dicha ley se resaltan los siguientes aspectos: determinación de objetivos y fines del SGR, los órganos que lo componen, el ciclo de la generación de las regalías, la inversión de estos recursos, la destinación de los recursos de regalías asignados a cada fondo, los criterios de distribución aplicados en cada fondo y el régimen presupuestal a aplicar al SGR.

En dicha ley los objetivos y fines buscan que el SGR, sea un sistema que coadyuve a generar equidad especialmente entre aquellas comunidades que requieren mayor inclusión concordante con sus planes de vida y de etnodesarrollo y población pobre, así como también la promoción de prácticas de buen gobierno, la contribución a la competitividad regional, y a nivel fiscal se considera relevante que dicho sistema busque la equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los RNNR, ahorrando en época de escasez, generando una mayor eficiencia de la aplicación de la política económica que a su vez contribuye a una mayor estabilidad del gasto público a través del tiempo.

Los órganos que componen el SGR son la Comisión Rectora (CR), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Ministerio de Minas y Energía (MME), así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación Colciencias y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

El proceso de generación de regalías, cumple con unas etapas específicas que son desarrolladas a través de diferentes órganos del SGR, y forman un engranaje que permite canalizar los recursos del sistema a los beneficiarios y ejecutores de los proyectos de inversión pública aprobados ante los miembros de cada OCAD.

El proceso de fiscalización compete todos los aspectos técnicos y normativos relacionados con la exploración y explotación de los RNNR como insumo

fundamental para el funcionamiento del SGR; el recurso destinado a este proceso es administrado por el MME.

Mediante la liquidación, tanto el MME como la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM), determinan la información correspondiente a la asignación a las entidades territoriales productoras.

Con la siguiente figura 10.1 se visualiza el desarrollo del ciclo de regalías y aquellos agentes que son relevantes en cada una de las etapas del mismo:

FIGURA 10.1. CICLO DE LAS REGALÍAS

Fuente: Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios, Departamento Nacional de Planeación (DNP) Bogotá 28 de enero de 2019, pág. 6.
Nota: Desarrollo del esquema original a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Grupo de Financiamiento Territorial (GFT) y Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP).

A través de la fase del recaudo liderado tanto por la ANH como por la ANM, se ingresan los recursos de la explotación de los RNNR al SGR y al Gobierno Nacional. En la transferencia, los ingresos producto de la explotación de los RNNR, son administrados en la Cuenta Única del SGR, según directriz de la CR y de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) y su permanencia dependerá de los períodos establecidos para su respectivo giro a los beneficiarios de estos recursos.

Con la distribución, se establecen las participaciones que tendrán en las regalías, los diferentes fondos, beneficiarios y conceptos de gastos que conforman cada una

de las destinaciones del SGR, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política y en la normatividad del sistema.

En el Giro o desembolso de recursos que efectúa el MHCP a los beneficiarios del SGR, con base en lo estipulado previamente en la distribución anterior, es concretada cuando éstos se encuentren en la Cuenta Única del SGR; son girados sin importar la vigencia a la cual correspondan, dado que el presupuesto del SGR es de caja, contando con la respectiva apropiación presupuestal.

Para la posterior ejecución de estos recursos, por parte de los entes territoriales (Departamentos, municipios o distritos) o por parte del ejecutor designado, serán sometidos a las respectivas fases de estructuración y presentación de proyectos ante los OCAD cumpliendo con los requisitos enmarcados en el acuerdo que se encuentre vigente.

La inversión de estos recursos se ve reflejada en la financiación de proyectos de inversión que respondan a unas necesidades y criterios relacionados con el cierre de brechas sociales, cuidado medioambiental, competitividad regional, entre otras variables que son abarcadas, cada vez que los proyectos una vez aprobados por los OCAD inician su fase de ejecución.

Al estar compuesto por diferentes fondos, el SGR a partir de los mismos establece unos criterios de distribución. Los fondos regionales son los Fondos de Desarrollo Regional (FDR) y Compensación Regional (FCR), cuya distribución está relacionada con variables de población y pobreza; en este último fondo, su distribución está destinada principalmente a los municipios que tengan un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) mayor al 35% y municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, y departamentos con un NBI mayor al 30%, entre otras consideraciones que se tiene para la respectiva distribución del mismo.

El Fondo de Asignaciones Directas (AD), es aquel en donde se encuentran los recursos provenientes de la explotación de los RNNR en cada uno de los territorios en donde se produjo dicha explotación, y que garantiza el derecho a participar en las regalías y compensaciones, por parte de dichos territorios. La determinación de estas asignaciones se efectúa con base en la información suministrada por el MME y las agencias adscritas (AHN y ANM), por lo que se tienen en cuenta variables relacionadas con los volúmenes de producción, y precios base de liquidación de las regalías, entre otras.

En la actualidad, el fondo al cual presenta acceso la entidad territorial de Santiago de Cali, es al de Asignaciones Directas, cuya distribución como se ha mencionado, está directamente ligada con la información procesada y recopilada por las agencias adscritas al MME, derivada a su vez del proceso de explotación y producción de su jurisdicción.

El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI), cuya asignación es establecida en la misma proporción que con respecto a los FCR y FDR, tiene una

destinación ligada a financiar proyectos de inversión con componentes biotecnológicos, de tecnologías de información y comunicaciones, entre otros que agreguen competitividad, capacidad científica, tecnológica y de innovación en las regiones.

Con el Acto Legislativo No. 04 del 8 de Septiembre de 2017, el Congreso de la República adicionó al artículo 361 de la Constitución Política mediante parágrafo transitorio, una asignación para la paz que tiene como destinación la financiación de proyectos que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera que abarca también aquellos proyectos destinados a reparación de víctimas, entre otros aspectos que regulan y financian esta asignación para la paz, constituyéndose entonces dicha asignación como otro fondo a través del cual se canalizan los recursos del SGR para financiar proyectos de inversión de esta índole.

Las demás destinaciones de los recursos del SGR, se encuentran distribuidas para el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), el Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales, la fiscalización, yacimientos y cartografía, para el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) y el funcionamiento del SGR.

Para el caso del FAE, su distribución está relacionada de manera directa con los ingresos anuales que genere el SGR, y tiene como función, servir de instrumento de estabilización cuando en un año fiscal “los ingresos por regalías y compensaciones del Sistema General de Regalías sean inferiores a la suma de los montos que corresponde al ahorro pensional territorial, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Compensación, Fondo de Desarrollo y a las asignaciones directas a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución, el Fondo de Ahorro y Estabilización desahorrará los recursos para cubrir esta diferencia”. (Congreso de Colombia, 2012, 16).

Es decir que este fondo contribuye a cubrir aquellas diferencias presentadas en lo concerniente a lo generado en un año fiscal con destinación a los fondos que componen el SGR, que coadyuva a su vez al funcionamiento establecido para el sistema según lo establecido en los actos normativos que enmarcan el presupuesto bienal del mismo.

El Ahorro Pensional Territorial, desde el SGR, es una fuente de recursos con la destinación descrita, y que según el artículo 56 de la Ley 1530 de 2012, establece que este es administrado a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y que de acuerdo al Acto Legislativo 05 del 18 de julio del 2011, que modificó el artículo 361 de la Constitución Política (CP), estableció que el 10% de los ingresos del SGR, estarían destinados al ahorro pensional territorial.

Con el Acto Legislativo 05 del 8 de septiembre de 2017, se adicionó al artículo 361 de la CP, el parágrafo transitorio 7 el cual determinó que, en virtud de la

implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera durante los próximos veinte años, la asignación para el ahorro pensional territorial será del 7%.

Del régimen presupuestal del SGR, en la Ley 1530 de 2012, se resaltan los siguientes principios aplicables: planificación regional, programación integral, plurianualidad, coordinación, continuidad, desarrollo armónico de las regiones, concurrencia y complementariedad, entre otros.

Para el componente de planificación regional, éste se refiere a la concordancia entre los ejercicios de planeación regional y los planes de desarrollo nacional y territoriales así como de las Comunidades Étnicas señaladas en la normatividad (Comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras); la programación integral tiene que ver con que todos los proyectos inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del SGR incluyan todos los gastos asociados a su ejecución, exceptuando gastos de carácter permanentes.

La plurianualidad, es aquella característica del Sistema Presupuestal del SGR que establece que los componentes del mismo, deberán tener un horizonte de mediano plazo abarcando el 1 de enero y terminando el 31 de diciembre del año siguiente, lo que lo convierte en presupuesto bianual. En referencia al principio de coordinación, lo que establece la mencionada ley, es la existencia de una articulación entre la Nación y las entidades territoriales, con el fin de que se eviten incluir el financiamiento de las mismas iniciativas.

Mediante los principios de continuidad, desarrollo armónico de las regiones, concurrencia y complementariedad, lo que se busca en general es que las necesidades a solucionar a través de los proyectos de inversión que se financien con los recursos del sistema, sean priorizados, porque obedecen además a contribuir con el desarrollo de comunidades vulnerables, que a su vez jalonan desarrollos que permiten que las regiones sean cada vez más competitivas, garantizando además que los derechos adquiridos por el impacto generado por estos proyectos serán respetados además de constituirse en inembargables.

En el régimen presupuestal del SGR, se encuentran los siguientes componentes principales, enmarcados tanto en la Ley 1530 de 2012 como en el Decreto 1082 de 2015 a saber: Plan de Recursos, Presupuesto bienal del SGR, Plan Bienal de Caja (PBC) e Instrucción de Abono a Cuenta (IAC).

El Plan de recursos, cuya elaboración se encuentra a cargo del MHCP, incluye proyecciones a diez años de las fuentes de financiación del sistema, discriminada por cada uno de los ingresos, con base en la información suministrada por el MME y sus entidades adscritas (ANH-ANM), que también es enviada al DNP referente a las proyecciones de los ingresos para los próximos 10 años y los supuestos para su elaboración.
El proyecto de presupuesto, “será presentado a la Comisión Rectora a más tardar el veinticinco (25) de septiembre del año en que se esté programando el

presupuesto bienal del Sistema, quien emitirá concepto del mismo, antes de la presentación al Congreso de la República. Con posterioridad a la emisión de concepto por parte de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, adelantará los ajustes pertinentes en los términos de las normas que regulan la elaboración del presupuesto del sistema". (DNP, 2015, 149).

El PBC, es una herramienta utilizada con el fin de determinar los flujos de recursos del presupuesto del SGR en cada bienalidad, y responde a lo ya descrito con respecto al ciclo de regalías, resumido en tres fases relevantes:

Fase 1. Entrega de información referente a la proyección del recaudo mensual y cálculo de las AD, de la bienalidad siguiente por parte del MME y entidades adscritas al MHCP y al DNP.
Fase 2. El DNP comunica al MHCP las asignaciones mensuales por fondos y beneficiarios.
Fase 3. El MHCP comunica el PBC al iniciar cada bienio y cada vez que el presupuesto sea ajustado a los órganos del SGR.

La IAC se constituye en la materialización de lo descrito anteriormente, dado que posterior a la verificación de la información dada por la ANH y ANM sobre el recaudo efectivo y el valor efectivo a transferir a la Cuenta Única del SGR, dichas agencias determinan las AD y los descuentos, con posterior verificación por parte del DNP a esta información, para cargarla en el aplicativo correspondiente (Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales SICODIS), para que finalmente el DNP comunique al MHCP la distribución entre fondos y beneficiarios, entidad que posterior a ello efectuará los giros correspondientes.

El presupuesto del SGR que se encuentra en la actualidad corresponde al bienio 2019-2020, que mediante la expedición de la Ley 1942 de 2018, decretó el presupuesto de dicho sistema para el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2020. En él, se encuentran contempladas las diferentes asignaciones a las entidades territoriales por cada fondo que hace parte del SGR, producto de los ingresos presupuestados por concepto de hidrocarburos y minería para el período mencionado.

En la siguiente tabla 10.1 se expone aquellos actos reglamentarios correspondientes a la determinación de los presupuestos bienales, desde la vigencia 2012 a partir de la cual entró en vigor el funcionamiento del SGR, que además han reflejado aquellos ajustes al presupuesto del sistema que el Gobierno Nacional a través de los organismos del sistema, ha efectuado tomando como base entre otras variables, las relacionadas con las etapas de fiscalización, liquidación y recaudo:

TABLA 10.1. RECUENTO NORMATIVIDAD PRESUPUESTAL SGR

Año/Bienio	Ley/Decreto	Objeto
2012	Decreto 4950 de 2011	Expedición del presupuesto para la vigencia 2012
2012	Decreto 1399 de 2013	Cierre presupuestal vigencia 2012
2013-2014	Ley 1606 de 2012	Expedición del presupuesto para el bienio 2013-2014
2013-2014	Decreto 745 de 2014	Ajuste del presupuesto para el bienio 2013-2014
2013-2014	Decreto 722 de 2015	Cierre presupuestal bienio 2013-2014
2015-2016	Ley 1744 de 2014	Expedición del presupuesto para el bienio 2015-2016
2015-2016	Decreto 1450 de 2015	Aplazamiento apropiaciones de presupuesto bienio 2015-2016*
2015-2016	Decreto 1490 de 2015	
2015-2016	Decreto 724 de 2015	Ajuste del presupuesto para el bienio 2015-2016
2015-2016	Decreto 1296 de 2016	
2015-2016	Decreto 1103 de 2017	Cierre presupuestal bienio 2015-2016
2017-2018	Decreto 2190 de 2016	Expedición del presupuesto para el bienio 2017-2018
2017-2018	Decreto 2152 de 2017	
2017-2018	Decreto Ley 1690 de 2017	Ajuste del presupuesto para el bienio 2017-2018
2017-2018	Decreto 1634 de 2017	
2017-2018	Decreto 737 de 2018	
2019-2020	Ley 1942 de 2018	Expedición del presupuesto para el bienio 2019-2020

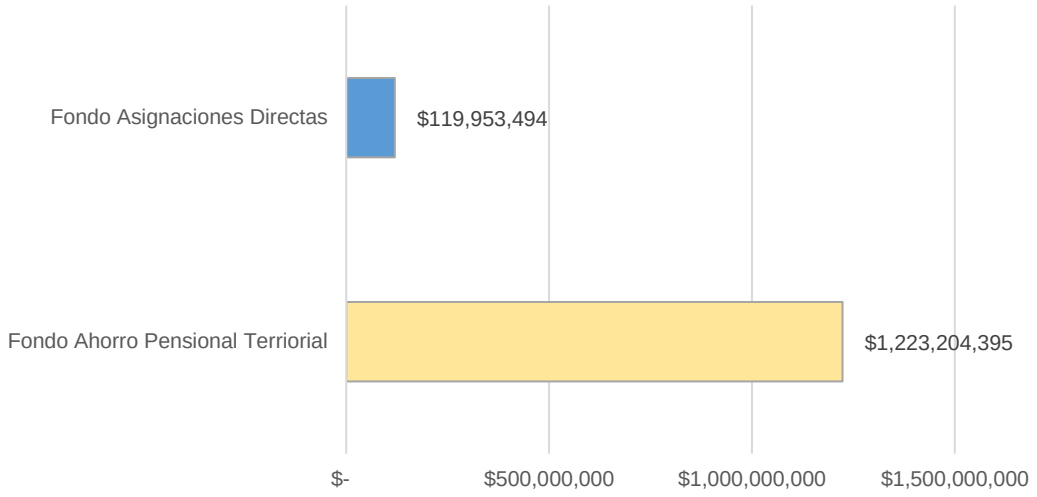
Fuente: Elaboración propia Agosto 16 de 2019. Información basada en la Guía de Distribución de los Recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios, DNP Bogotá 28 de enero de 2019.

*Con respecto al concepto de Aplazamiento se toma como base que el Congreso de la Republica en virtud del artículo 360 de la Constitución Política expidió la Ley 1530 de 2012, ya mencionada; en dicha ley, en su artículo 91 establece que cuando la autoridad competente (MME) informe que se produjo una disminución en el recaudo de recursos del SGR o una disminución significativa en sus proyecciones de ingresos contenidos en el Plan de Recursos, previo concepto de la Comisión Rectora, el Gobierno Nacional podrá adelantar las reducciones y los aplazamientos correspondientes.

El fondo de Asignaciones Directas, que como ya se mencionó tiene la destinación de financiar proyectos de inversión que contribuyan a solucionar problemáticas de tipo social, económico y ambiental, en aquellos territorios como departamentos, municipios y distritos en donde se realicen explotaciones de los RNNR, y que para ello entidades como el Ministerio de Minas y Energía (MME), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM), contribuyen a determinar dichas asignaciones, con base a variables como volúmenes de producción, precios base de liquidación, tasa representativa del mercado, entre otros, presenta para Santiago de Cali una asignación correspondiente a COP$119.953.494.

En el caso particular de Santiago de Cali, con la Figura 10.2, se visualizan sus asignaciones para el bienio 2019-2020, estas asignaciones se encuentran representadas en las siguientes cifras:

FIGURA 10.2. ASIGNACIONES BIENIO 2019-2020 PARA SANTIAGO DE CALI LEY 1942 DE 2018



Fuente: cálculos DAHM, septiembre 2019

La cifra expuesta por concepto de Asignaciones Directas, corresponde al Presupuesto 2019-2020 Ley 1942 de 2018, equivalente a la suma de veintitrés millones trescientos setenta y siete mil ciento treinta y siete pesos (COP$23.377.137) y al Desahorro FAE bienio 2019-2020 por valor de noventa y seis millones quinientos setenta y seis mil trescientos cincuenta y siete pesos (COP$96.576.357).

El fondo de Ahorro Pensional Territorial, el cual cuenta con diferentes fuentes de financiación entre las que se encuentra el SGR como ya se explicó anteriormente, cuenta con una asignación para Santiago de Cali de mil doscientos veintitrés millones doscientos cuatro mil trescientos noventa y cinco pesos (COP$1.223.204.395).

Es de anotar que los recursos del FONPET, entre los que se encuentran los recursos del SGR para la destinación del ahorro pensional territorial, son administrados a través del MHCP, el cual mediante licitación pública efectuó la contratación de los mismos con entidades fiduciarias y administradoras de fondos de pensiones, que a través de lo que se conoce como la Unidad de Gestión, se centralizan las operaciones y mediante la cual tanto el MHCP como las entidades territoriales acceden a la información de estos recursos.

Las fuentes de recursos distintas al SGR para la destinación del ahorro pensional territorial, contemplan recursos de privatizaciones nacionales, Impuesto de Timbre Nacional, Sistema General de Participaciones (SGP), Loto Único Nacional, además de los aportes efectuados por parte de las entidades territoriales (gobernaciones, municipios y distritos).

En la Tabla 10.2 Apropiación Presupuestal del Bienio Actual, se expone el desglose de lo correspondiente al presente bienio, que detalla la apropiación presupuestal, que corresponde a este ente territorial, de acuerdo al Reporte de Saldo indicativo de recursos de inversión SGR, expuesto en la plataforma del SICODIS, para financiación de proyectos para Santiago de Cali bienio 2019-2020:

TABLA 10.2. APROPIACION PRESUPUESTAL DEL BIENIO ACTUAL

Concepto	Valor
(+) Saldo Inicial (Saldo Bienio 2017-2018)	$ 843.160.580
(+) Mayor recaudo bienio 2017-2018. Decreto 606 de 2019	$ 0
(+) Presupuesto 2019-2020. Ley 1942 de 2018	$ 23.377.137
(+) Apropiación Asignación Paz. Ley 1942 de 2018	$ 0
(-) Restricción de gasto de acuerdo con Art 40 Ley 1942 de 2018	$ 9.350.855
(+) Rendimientos antes del 04-2017	$ 0
(+) Rendimientos financieros de asignaciones directas (2019 a la fecha)	$ 17.709.620
(+) Rendimientos financieros 30% Incentivo a la Producción	$ 0
(+) Rendimientos financieros 70% Asignación Paz	$ 0
(+) Desahorro FAE bienio 2019-2020	$ 96.576.357
(+) Oro Chatarra	$ 0
(+) Diferendos Limítrofes	$ 0
(+) Excedentes FONPET (Aplicables bienio 2019 - 2020)	$ 0
(+) Incentivo a la Producción Recursos de funcionamiento	$ 0
(+) Compensación de asignaciones directas 2018	$ 143.640.796
(-) Descuentos en Asignaciones Directas vigencia actual	$ 0
(=) TOTAL ASIGNACIÓN INDICATIVA 2019-2020	**$ 1.115.113.635**

Fuente: Grupo GFT-DIFP.

A. Saldo Inicial (Saldo Bienio 2017-2018)

Dado que dicho Resumen Indicativo, formulado a través del GFT y la DIFP, se constituye en una herramienta de estimación, en lo concerniente al Saldo Inicial (Saldo Bienio 2017-2018), para este componente, la entidad territorial, deberá tener en cuenta el monto de recursos existentes en la cuenta maestra a través de la cual se administran.

Dado que este ítem está midiendo el saldo que venía del bienio anterior 2017-2018, se debe tener en cuenta lo existente en la cuenta maestra de AD a diciembre 31 de 2018: Ochocientos cuarenta y tres millones seiscientos veinticinco mil doscientos setenta y ocho pesos con noventa y cinco centavos (COP$843,625,278.95), y que en virtud de que lo expuesto en SICODIS es una estimación, por ello se debe tener en cuenta lo existente en la cuenta maestra.

De manera mensual, se reporta la información existente en las cuentas maestras del SGR de Santiago de Cali, al DAP que encabeza la Secretaría Técnica del OCAD de este ente territorial, con el fin de que ésta sirva como base, para establecer los límites del presupuesto que se deberán contemplar, para la aprobación de los

proyectos que se encuentren en revisión por parte dicha área de acuerdo a la competencia establecida en el acuerdo vigente del SGR.

B. Presupuesto 2019-2020. Ley 1942 de 2018

Mediante la Ley 1942 de 2018, se decretó el presupuesto del SGR para el bienio 2019-2020; en el título 1 establece que el presupuesto de ingresos es de COP$18.564.591.529.959 discriminado entre Hidrocarburos por COP$15.275.963.513.767 y Minería por COP$3.288.628.016.192. En su capítulo III, determina el presupuesto asignado a los diferentes fondos y beneficiarios del SGR para el período del 1° de enero de 2019 a diciembre 31 de 2020 estableciendo valores totales por fondos, entidades territoriales (Departamentos y Municipios) y por concepto de destinación; en el capítulo IV de la misma, la ley detalla el presupuesto de las entidades que son receptoras directas de regalías y compensaciones para dicho período.

El valor contemplado para este ítem (COP$23.377.137) corresponde de acuerdo a la ley mencionada a regalías directas y compensaciones para 2019-2020, entendiendo que las compensaciones están relacionadas con aquellos valores que les reconocen a los territorios donde se adelanten la explotación de los RNNR y no hayan alcanzado el nivel de ingresos establecido para un determinado período: “En las disposiciones generales de la ley del presupuesto bienal vigente, se habilita al Gobierno Nacional para que mediante un decreto de compensación para cada vigencia desarrolle la metodología de cálculo del valor faltante para alcanzar los porcentajes establecidos anteriormente para cada beneficiario” (DNP, 2019 p.12).

C. Restricción de gasto de acuerdo con Art 40 Ley 1942 de 2018

En virtud de lo establecido en este artículo y teniendo en cuenta que la apropiación para Santiago de Cali, fue establecida en $23.377.137, como ya se expuso anteriormente, el valor de $9.350.855 determinado como restricción de gasto, se extrae del siguiente cálculo:

TABLA 10.3. CÁLCULO RESTRICCIÓN DE GASTO

Ítem	Concepto	Valor
a	(+) Presupuesto 2019-2020. Ley 1942 de 2018	$ 23.377.137
b	Aprobación de proyectos por parte del OCAD para 2019 (50% de a)	$ 11.688.569
c	Utilización Comisión Rectora mayor recaudo (10% de a)	$ 2.337.714
d	(-) Restricción de gasto de acuerdo con Art 40 Ley 1942 de 2018 (a-b-c)	$ 9.350.855

Fuente: cálculos DAHM, septiembre 2019

Esto se explica cómo se establece en el artículo mencionado Ley 1942 de 2018: *ARTÍCULO 40. Límites para la aprobación de proyectos en la primera parte de la vigencia 2019-2020. Durante el año 2019, los órganos colegiados de administración y decisión podrán aprobar proyectos hasta por el 50% de la apropiación de la vigencia 2019-2020 de los ingresos corrientes que les corresponda. Un 10% adicional podrá ser utilizado si la Comisión Rectora determina que existe un mayor recaudo frente a la proyección de ingresos determinada en el Plan de Recursos vigente, una vez finalice el primer trimestre del año 2019.*

D. Rendimientos financieros de asignaciones directas (2019 a la fecha)

De acuerdo a lo establecido como apropiación para el presente bienio, SICODIS en el presente reporte expone el valor de los rendimientos financieros de la presente vigencia, coincidente con el valor de rendimientos generados en la cuenta maestra con corte a julio 31 de 2019, de acuerdo a lo expuesto en la Tabla 10.4 como se expone a continuación:

TABLA 10.4. COMPORTAMIENTO CUENTA MAESTRA ASIGNACIONES DIRECTAS DE SANTIAGO DE CALI AÑO 2019

Período	Saldo inicial	Intereses	Saldo Final
Enero	$ 843.625.279	$ 2.566.705	$ 846.191.983
Febrero	$ 846.191.983	$ 2.325.025	$ 848.517.009
Marzo	$ 848.517.009	$ 2.581.587	$ 851.098.596
Abril	$ 851.098.596	$ 2.505.789	$ 853.604.385
Mayo	$ 853.604.385	$ 2.597.066	$ 856.201.450
Junio	$ 856.201.450	$ 2.520.812	$ 858.722.263
Julio	$ 858.722.263	$ 2.612.637	$ 861.334.899
Total		**$ 17.709.620**	

Fuente: elaboración propia agosto 16 de 2019 basada en la información registrada en aplicativo cuentas SGR AD 2019.

En concordancia con lo establecido en la Ley 1530 de 2012 que reguló el funcionamiento del SGR en su artículo 95 y lo determinado igualmente en el Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.4.1.2.2.6, los rendimientos financieros generados por el fondo de Asignaciones Directas se destinarán de acuerdo a lo contemplado en la ley que regula la organización y funcionamiento del SGR (es una fuente de recursos para financiar los proyectos aprobados por el OCAD de Santiago de Cali de acuerdo a lo contemplado en el acuerdo vigente del SGR).

E. Desahorro FAE bienio 2019-2020

Corresponde al valor que se tiene estimado transferir a Santiago de Cali (COP$96.576.357) y cuyo tratamiento es el de contribuir a la financiación de proyectos de inversión que el OCAD de Santiago de Cali apruebe durante el período señalado. Es relevante afirmar que el FAE "tiene como finalidad absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el propósito de reducir la volatilidad en los ingresos de los beneficiarios a lo largo y ancho del país; es decir, generar ahorro que permita estabilizar gastos cuando los recursos de las regalías sean más escasos" véase al respecto Comisión Rectora del SGR (2017, 71).

F. Compensación de asignaciones directas 2018

De acuerdo a lo determinado para el presente bienio, aquel valor que quedo pendiente por compensar de la vigencia 2018, se presupuesta poderlo cubrir para Santiago de Cali entre 2019 y 2020 y asciende a ciento cuarenta y tres millones seiscientos cuarenta mil setecientos noventa y seis pesos (COP$143.640.796).
En el marco de uno de los principios rectores del SGR como lo es contribuir a la equidad regional, el concepto de compensación se puede asimilar en términos de la "desconcentración de la asignación de los recursos de regalías y compensaciones para beneficiar de manera equitativa a todas las entidades territoriales del país, mediante el apoyo de proyectos de inversión que impulsen el desarrollo regional" véase al respecto (*Ibíd.*, 74).

G. Total Asignación Indicativa 2019-2020

Posterior a lo presupuestado en los ítems anteriores, se indica en el reporte en cuestión que para Santiago de Cali, durante el bienio 2019-2020, se establece un monto el cual deberá ser direccionado para la aprobación de proyectos a través del OCAD de Santiago de Cali como se ha mencionado, concordante con la normatividad vigente del SGR por mil ciento quince millones ciento trece mil seiscientos treinta y cinco pesos (COP$1.115.113.635). Es de anotar que, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo 45 de 2017, artículo 8.1.1.1.1 numeral 21, para el ejercicio de control presupuestal, se deberá tener en cuenta la disponibilidad de recursos para la aprobación de los proyectos por parte de los OCAD.

La Ley 1942 de 2018, también establece lineamientos que se consideran relevantes poder resaltar; uno de ellos es el uso del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR). La fundamentación legal de este sistema contiene la siguiente normatividad:

- Ley 1530 de 2012 art. 92: el SGR tendrá un sistema de información integral que abarcará aspectos relacionados con los métodos y procedimientos de información y de sistematización, lineamientos sobre registros presupuestales que deberán seguir los ordenadores de gasto y sobregiro a beneficiario final.
- Decreto 1082 de 2015 Artículo 2.2.4.1.2.2.5. establece que mediante este sistema el MHCP realizará sus funciones de acuerdo a lo establecido en el funcionamiento del SGR.

La utilización de este sistema, está ligada a la aprobación de proyectos por los respectivos OCAD; a través de dicho sistema el MHCP efectuará los respectivos giros a las entidades ejecutores de los proyectos, y a través de él, se busca garantizar que se cumplan los lineamientos establecidos que para su uso, se encuentran enmarcados en la normatividad de funcionamiento del SGR.

El Departamento Administrativo de Hacienda a través del Proceso de Gestión de Finanzas Públicas subproceso de Cofinanciación y Regalías, ha efectuado las respectivas labores de seguimiento, y monitoreo a los recursos de regalías, en articulación con la Subdirección de Tesorería con herramientas como el aplicativo de Cuentas del SGR administrado por el DNP, las cuales deben ser periódicas; revisa de manera mensual la información correspondiente a los movimientos y los excedentes de liquidez de la cuenta maestra de Asignaciones Directas en la cual Santiago de Cali, deposita los recursos de este sistema, disponibles para la financiación de proyectos de inversión de acuerdo a lo señalado anteriormente, y cuya estructuración de dichos proyectos es liderada por el Departamento Administrativo de Planeación con los demás organismos de la administración de Santiago de Cali.

Así mismo, ha contribuido al reporte oportuno de la información concerniente a regalías en todos los aplicativos que para ello se tienen establecidos por parte de los diferentes entes de control.

CONCLUSIONES

La consecución de recursos a través de fuentes externas, requiere de las entidades territoriales esfuerzos que contribuyan a poner en marcha diferentes estrategias como el marketing territorial, la inserción en redes y la cooperación.

A nivel nacional y territorial, se han registrado importantes avances respecto al factor de cooperación con entidades externas, que han contribuido a hacer de Colombia un país atractivo para la inversión. Sin embargo, los esfuerzos deben continuar incrementándose con el fin de poder ampliar el rango de acción respecto de los desarrollos que se pueden lograr a través de la consecución de recursos externamente.

Es importante analizar las experiencias exitosas de consecución de recursos que han desarrollado otras entidades a nivel nacional, con el fin de poder rescatar aquello que en Santiago de Cali se puede aplicar y adaptarlo a lo que a nivel general podría responder a garantizar la prestación de bienes y servicios con valor agregado a la ciudadanía en general y a las problemáticas que han determinado los organismos de Santiago de Cali en particular.

Es fundamental que Santiago de Cali, fortalezca la consecución de recursos mediante la articulación al interior de su estructura organizacional con el fin de que

mediante la cohesión entre los organismos, se puedan lograr resultados crecientes en este ámbito.
La identificación de posibles modificaciones a los procedimientos, se deben establecer cuando se detecten posibles cambios a nivel externo que influyan en las operaciones internas de la entidad; estas modificaciones deben encaminarse en pro de obtener mejores resultados en la gestión a realizar.

El SGR, es una fuente alterna de recursos para financiación de proyectos de inversión pública que contribuyan al cierre de brechas sociales en los territorios.

La disponibilidad de recursos del SGR, depende de unos eslabones que constituyen un engranaje estratégico a nivel nacional, en donde cada uno de los órganos que lo componen contribuye a canalizar los recursos, especialmente hacia aquellos territorios donde los indicadores de población y pobreza se encuentran críticos.

A través del FAE, el SGR tiene un mecanismo de ahorro cuando existe crecimiento en los ingresos de regalías y de colchón, cuando existan caídas en dichos ingresos, lo que contribuye a generar estabilidad en el gasto social que atiende dicho sistema.

La ejecución de los recursos del SGR, está relacionada de manera directa con la aprobación de los proyectos ante los respectivos OCAD, cuyos requisitos para dicha aprobación, se encuentran enmarcados en los acuerdos vigentes del SGR.

En Santiago de Cali, la competencia para el acompañamiento a la estructuración de dichos proyectos, se encuentra en cabeza del DAP, según lo establecido en el Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516; el Departamento Administrativo de Hacienda se articula de manera permanente con el DAP para el seguimiento a los recursos de regalías; lo anterior, para que de acuerdo a la competencia mencionada del DAP, se establezca la disponibilidad de recursos para aprobación de proyectos ante el OCAD de Santiago de Cali.

Con la utilización del sistema SPGR, los órganos del SGR tienen un rastreo al detalle de la evolución de la inversión de los recursos del sistema a nivel nacional, regional y local, lo que permitirá contribuir a la rigurosidad en la generación de información de necesidades de inversión a través de dicho aplicativo.

REFERENCIAS

Jiménez William (2015): ***Internacionalización, desarrollo y gestión pública territorial. Experiencias en Colombia,*** Revista de Ciencias Administrativas y Sociales INNOVAR Vol. 25, núm. 55, enero-marzo, 2015, pp. 23-39.

Gómez Juan Carlos, Jiménez Juan Pablo, (2011): ***El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos,*** Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, Mayo de 2011, pp. 46.

Carbaugh Robert, (2009): ***Economía internacional*** Edición 12***,*** Cengage Learning Editores S.A. de C.V., 2009, pp. 586.

Porter Michael, (2007): ***La ventaja competitiva de las naciones,*** con comentario de José Luis Machinea***,*** Harvard Business Review América Latina, Noviembre de 2007, pp. 22.

Departamento Administrativo de la Función Pública, (2011): ***Decreto 4152 "Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC – COLOMBIA",*** pp. 15.

Departamento Nacional de Planeación (2009): ***Manual de Oferta Institucional del Gobierno Nacional hacia las Entidades Territoriales,*** pp.634.

Congreso de Colombia (2011): ***Acto Legislativo No. 05 de Julio 18 de 2011 "Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de Regalías y Compensaciones",*** pp. 7.

Congreso de Colombia (2012): ***Ley 1530 de 2012 de Mayo 17 de 2012 "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías",*** pp.40.

DNP (2015): ***Decreto No. 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional",*** pp. 326.
DNP (2019): ***Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios,*** Enero 2019, pp. 28.

Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, (2017): ***Acuerdo 45 "Por medio del cual se expide el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías, y se dictan otras disposiciones"*** Comisión Rectora del Sistema General de Regalías Noviembre de 2017, pp. 209.

CAPÍTULO XI

ANALISIS FINANCIERO ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

En el marco de la Ley 1955 de 2019 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En su ARTÍCULO 52 MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO PARA ENTIDADES TERRITORIALES. Adiciónese el literal h) y un parágrafo al artículo 5o de la Ley 819 de 2003, establece:

h) Incorporar en su Marco Fiscal de Mediano Plazo el análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y hacer ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de dichas entidades en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial.

PARÁGRAFO. El Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales deberá contener la descripción de las estrategias e instrumentos para garantizar su cumplimiento. Los concejos municipales y asambleas departamentales al aprobar el presupuesto y el plan de inversiones del plan de desarrollo tendrán en cuenta que estos sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial.

11.1. EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO

11.1.1. GESTION FINANCIERA

TABLA 11.1. EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI EICE ESP

DETALLE	2016	2017	2018
Activos	6.596.875.244.799	7.559.232.330.803	8.104.417.772.761
Pasivo	3.331.729.986.370	4.216.553.877.521	4.529.293.253.579
Pasivo Corriente	405.517.249.119	595.611.035	674.292.934
Patrimonio	3.265.145.258.429	3.342.678.453.282	3.575.124.519.182
Ingresos	1.798.598.446.474	1.880.371.277.717	2.075.942.190.180
venta de bienes	4.418.462.897	7.421.003.407	10.112.001.434
venta de servicios	1.794.179.983.577	1.872.950.274.310	2.040.940.826.974
Arrendamiento Operativo			24.889.361.772
Costos	1.478.659.011.143	1.527.253.335.308	1.604.305.910.455
Costo de Venta de Bienes	4.153.874.330	5.714.128.681	8.566.661.144
Costo de Venta de Servicios	1.474.505.136.813	1.521.539.206.627	1.595.739.249.311
Utilidad Bruta	319.939.435.331	353.117.942.409	471.636.279.725
Gastos Operacionales	254.249.290.797	260.022.929.277	272.576.511.617
De Administracion	199.261.432.809	209.444.728.604	233.228.148.890
Deterioro, Depreciacion, Amort	54.987.857.988	50.578.200.673	39.348.362.727
Utilidad Operacional	93.095.013.132	65.690.144.535	199.059.768.108
Ingresos No Operacionales	165.028.800.892	224.397.668.021	115.250.657.348
Transferencia y subvenciones	2.678.873.546	29.306.411.010	8.386.450.163
Otros Ingresos	162.349.927.346	195.091.257.011	106.864.207.185
Gastos No Operacionales	208.750.868.303	191.535.572.801	149.214.262.702
De Administracion	97.109.408.869	111.024.742.235	59.912.451.188
Otros Gastos	111.641.459.434	80.510.830.566	89.301.811.514
Utilidad No Operacional	49.372.945.721	98.552.239.755	165.096.162.754
Resultado Antes de TX	49.372.945.721	98.552.239.755	165.096.162.754
TX			
Utilidad Neta	138.571.267.918	73.484.137.209	173.416.443.023

Cifras Expresadas en Pesos
Fuente: Estados financieros EMCALI EICE ESP.

TABLA 11.2. RAZONES FINANCIERAS - EMCALI EICE ESP.

INDICADORES	2016	2017	2018
Rentabilidad Patrimonio	4%	2%	5%
Rentabilidad Activo	2%	1%	2%
Endeudamiento	51%	56%	56%
Concentración	12%	0%	0%
Margen Operacional	5%	3%	10%
Margen Bruto	18%	19%	23%
Leverage	102%	126%	127%

Fuente: Estados financieros EMCALI EICE ESP.

TABLA 11.3. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS - MERTROCALI S.A

DETALLE	2016	2017	2018
Activos	44.666.139	38.861.839	39.414.313
Activos Corriente	26.224.627	19.419.462	16.352.604
Pasivo	20.780.817	10.603.480	11.576.974
Pasivo Corriente	14.225.465	5.610.394	5.959.159
Patrimonio	23.885.322	28.258.359	27.837.339
Ingresos	33.768.865	43.295.976	34.834.796
Gastos de Administración	27.756.987	34.152.813	38.061.173
Deterioro	1.230.508	2.077.493	1.016.194
Subtotal Gastos	28.987.495	36.230.306	39.077.367
Utilidad Operacional	4.781.370	7.065.670	-4.242.571
Otros Ingresos	1.298.076	1.544.564	4.179.932

Otros Gastos	351.398	2.331.818	357.069
Otras Subvenciónales			1.310
Utilidad No Operacional	5.728.048	6.278.436	-421.018
Impuesto Renta	1.281.943	1.805.399	
Impuesto Renta Cree	721.166		
Utilidad Neta	3.724.939	4.473.036	-421.018

Cifras Expresadas en Pesos
Fuente: Estados financieros Metrocali S.A.

TABLA 11.4. RAZONES FINANCIERAS - METROCALI S.A.

INDICADORES	2016	2017	2018
Rentabilidad Patrimonio	16%	16%	-2%
Rentabilidad Activo	8%	12%	-1%
Endeudamiento	47%	27%	29%
Concentración	68%	53%	51%
Margen Operacional	14%	16%	-12%
Leverage	87%	38%	42%

Fuente: Estados financieros Metrocali S.A.

TABLA 11.5. CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DELVALLE LTDA - CDAV

DETALLE	2016	2017	2018
Activos	31.102.551	38.376.277	38.128.607
Pasivo	6.503.080	9.696.431	13.188.105
Pasivo Corriente	6.503.080	9.696.431	13.188.105
Patrimonio	24.599.471	28.679.846	24.940.502
Ingresos	19.301.825	18.847.830	19.182.910
Costos Operativos	9.353.806	8.254.318	9.485.494
Utilidad Bruta	9.948.019	10.593.512	9.697.416
Gastos de Operación	3.943.449	4.245.495	6.532.502
Utilidad Operativa	6.004.570	6.348.017	3.164.914
Resultado no operacional	1.225.216	400.038	-311.835
Utilidad antes de impuestos	7.229.786	6.748.055	
Impuestos	2.512.688	2.667.677	
Resultado del Ejercicio	4.717.098	4.080.378	2.853.079

Cifras Expresadas en Pesos.
Fuente: Estados financieros Centro de Diagnóstico Automotor del Valle.

TABLA11.6. RAZONES FINANCIERAS- CDAV

INDICADORES	2016	2017	2018
Rentabilidad Patrimonio	19%	14%	11%
Rentabilidad Activo	15%	11%	7%
Endeudamiento	21%	25%	35%
Concentracion	100%	100%	100%
Margen Bruto	52%	56%	51%
Margen Operacional	31%	34%	16%
Margen Neto	24%	22%	15%
Leverage	26%	34%	53%

Fuente: Estados financieros Centro de Diagnóstico Automotor del Valle.

TABLA 11.7. EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACION URBANA - EMRU

DETALLE	2016	2017	2018
Activos	3.401.440.348	7.231.910.757	6.500.647.759
Pasivo	745.065.591	5.170.501.196	4.811.215.356
Pasivo Corriente	745.065.591	5.170.010.113	4.811.215.356
Patrimonio	2.656.374.757	2.061.409.561	1.689.432.403
Ingresos	3.299.746.993	2.551.822.012	1.446.622.835
Gastos Operacionales	2.297.928.739	3.809.082.001	3.160.665.454
Utilidad Operativa	1.001.818.254	-1.257.259.989	-1.714.042.619
Otros Ingresos	445.325.152	1.245.848.089	1.396.425.764
Otros Gastos	7.414.747	25.195.325	34.910.432
Utilidad antes de Impuestos	1.439.728.659	-36.607.225	-352.527.287
Impuestos		20.449.980	19.449.870
Utilidad Neta	1.439.728.659	-57.057.205	-371.977.157

Cifras Expresadas en Pesos.
Fuente: Estados financieros Empresa Municipal de Renovación Urbana

TABLA 11.8. RAZONES FINANCIERAS – EMRU

INDICADORES	2016	2017	2018
Rentabilidad Patrimonio	54%	-3%	-22%
Rentabilidad Activo	42%	-1%	-6%
Endeudamiento	22%	71%	74%
Concentración	100%	100%	100%
Margen Operacional	30%	-49%	-118%
Margen Neto	44%	-2%	-26%

Leverage	28%	251%	285%

Fuente: Estados financieros Empresa Municipal de Renovación Urbana

TABLA 11.9. RESUMEN INDICADORES FINANCIEROS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS 2018

RAZON SOCIAL	EMCALI	METROCALI	CDAV	EMRU
Rentabilidad Patrimonio	5%	-2%	11%	-22%
Rentabilidad Activo	2%	-1%	7%	-6%
Endeudamiento	56%	29%	35%	74%
Concentración	0%	51%	100%	100%
Margen Operacional	10%	-12%	16%	-118%
Margen Bruto	23%	42%	51%	-26%
Leverage	127%	42%	53%	285%

Fuente: Estados financieros EMCALI EICE ESP, Metrocali, CDAV y EMRU.

11.2. EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO

11.2.1. GESTION FINANCIERA

En la Resolución 2249 del 30 de mayo de 2018, el Ministerio de Salud y Protección Social, efectuó la categorización de riesgo de las Empresas Sociales del Estado de nivel territorial para la vigencia de 2018, dando cumplimiento al artículo 80 de la Ley 1438 de 2011.

Para la categorización de riesgo de las ESE, se tuvo en cuenta la información presupuestal y financiera, información de dispersión poblacional e información de la prestación de servicios de salud.

La categorización de las empresas, será la siguiente:

Las ESE con Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizado, o que están tramitando su viabilidad, seguirán con la misma categorización y deberán cumplir con los programas viabilizados, en los términos definidos.

Las ESE con Plan de Gestión Integral del Riesgo, en ejecución o trámite de viabilidad y aquellas que se encuentran en la implementación de alguna otra medida, deberán continuar con dichos procesos.

Las ESE que a 30 de abril de 2018 no tenían información anual consolidada, validada y presentada, con corte a diciembre de 2017, se categorizarán en riesgo alto.

El resto de las ESE que no hacen parte de ninguna de las categorías anteriores, una vez aplicada la metodología, se categorizaron para la vigencia de 2018 sin riesgo, con riesgo bajo, medio o alto.

Las ESE que finalizaron el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y fueron clasificados como “cumple”, no serán categorizados en la vigencia 2018.

Las Empresas Sociales del Estado que resulten calificadas con riesgo alto y medio deberán adelantar el programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, a instancia del Ministerio de Hacienda.

TABLA 11.10. SUPERAVIT / DEFICIT DE LA OPERACIÓN CORRIENTE

Razon Social	ESE NORTE	ESE ORIENTE	ESE SUR ORIENTE	ESE LADERA
Ingresos operacionales corrientes recaudados + estimación de recaudo de cartera de corto plazo ajustada - Gastos Operacionales Corrientes Comprometidos	608.327.575	5.975.133.156	- 911.638.978	- 296.716.766
Semáforo	**Verde**	**Verde**	**Rojo**	**Rojo**

Fuente: Datos reportados por las ESE, consolidados, validados y presentados por las direcciones territoriales de salud al Ministerio de Salud y Protección Social en virtud del Decreto 2193 de 2004, compilado en la Sección 2, Capítulo 8, Título 3, Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 -Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Dirección de Prestación de Servicios y Atención Primaria.

TABLA 11.11. INDICE DE RIESGO

Razon Social	ESE NORTE	ESE ORIENTE	ESE SUR ORIENTE	ESE LADERA
Superávit o Déficit Operacional Total / Ingresos Operacionales Totales	0,030400	0,010300	- 0,053000	0,046700
Semáforo	**Verde**	**Verde**	**Rojo**	**Rojo**

Fuente: Datos reportados por las ESE, consolidados, validados y presentados por las direcciones territoriales de salud al Ministerio de Salud y Protección Social en virtud del Decreto 2193 de 2004, compilado en la Sección 2, Capítulo 8, Título 3, Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 -Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Dirección de Prestación de Servicios y Atención Primaria.

TABLA 11.12. GASTOS COMPROMETIDOS SIN PAGAR EN LA VIGENCIA

Razon Social	ESE NORTE	ESE ORIENTE	ESE SUR ORIENTE	ESE LADERA
Gastos totales comprometidos en la vigencia - Pagos realizados sobre gastos comprometidos en la vigencia	423.815.406	-	1.185.350.256	3.716.327.055
Semáforo	**Amarillo**	**Verde**	**Amarillo**	**Amarillo**

Fuente: Datos reportados por las ESE, consolidados, validados y presentados por las direcciones territoriales de salud al Ministerio de Salud y Protección Social en virtud del Decreto 2193 de 2004, compilado en la Sección 2, Capítulo 8, Título 3, Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 -Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Dirección de Prestación de Servicios y Atención Primaria

TABLA 11.13. CATEGORIA DEL RIESGO

Razón Social	ESE NORTE	ESE ORIENTE	ESE SUR ORIENTE	ESE LADERA
Sin riesgo	Sin riesgo	Sin riesgo		Sin riesgo
Riesgo bajo			Riesgo bajo	
Riesgo medio				
Riesgo Alto				
Riesgo Alto (Déficit Presupuestal)				
Índice de Riesgo	0,030400	0,010300	-0,053000	0,046700
Semáforo	**Amarillo**	**Verde**	**Amarillo**	**Amarillo**

Fuente: Datos reportados por las ESE, consolidados, validados y presentados por las direcciones territoriales de salud al Ministerio de Salud y Protección Social en virtud del Decreto 2193 de 2004, compilado en la Sección 2, Capítulo 8, Título 3, Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 -Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Dirección de Prestación de Servicios y Atención Primaria.