



Contextos y perspectivas de las finanzas públicas del Distrito Especial de Cali (2015-2020)

Paula Andrea Loaiza, María Elena Castro Marín,

Jeisson Ipia Astudillo, Luis Eduardo Muñoz Parra

Observatorio de Hacienda Pública Distrital

Alcaldía de Santiago de Cali

Resumen

Las crecientes dinámicas de los fenómenos hacendísticos que surgen a partir del proceso de descentralización de los años noventa en Colombia y los fenómenos recientes de salud pública y crisis social, sugieren que las administraciones públicas interpreten el contexto presente y las perspectivas futuras de las finanzas públicas. Este artículo presenta un análisis de las finanzas públicas del Distrito Especial de la ciudad de Santiago de Cali entre el período 2015 y 2020 y se sirve de un estudio descriptivo de los ingresos y los gastos del Distrito para calcular indicadores de esfuerzo y autonomía fiscal, de capacidad financiera y de importancia del gasto. Con base en el resultado de los indicadores, se estima que el Distrito Especial de Cali transita hacia la consolidación de unas finanzas estables, representadas en la optimización de la tributación por ingresos propios, aumentos constantes en los gastos de inversión y en la sostenibilidad de la deuda.

Palabras clave: descentralización fiscal, finanzas públicas, ingresos, gastos, indicadores.

Abstract

The growing dynamics of the financial phenomena that arise from the decentralization process of the 1990s in Colombia and the recent phenomena of public health and social crisis, suggest that public administrations interpret the present context and future perspectives of public finances. This article presents an analysis of the public finances of the Special District of the city of Santiago de Cali between the period 2015 and 2020 and uses a descriptive study of the income and expenses of the District to calculate indicators of effort and fiscal autonomy, from financial capacity and importance of spending. Based on the results of the indicators, it is estimated that the Special District of Cali is moving towards the consolidation of stable finances, represented in the optimization of taxation on own income, constant increases in investment expenses and in the sustainability of the debt.

Keywords: fiscal decentralization, public finances, income, expenses, indicators

Introducción

Este artículo contextualiza y analiza las finanzas públicas del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali (Distrito Especial de Cali) entre el período 2015-2020 y devela la importancia de comprender su evolución a partir del proceso de descentralización fiscal que nace en la década del setenta y se consolida con la Constitución Política de 1991, aspectos fundamentales para interpretar el contexto presente y las perspectivas futuras.

A comienzos de la década del noventa las reformas fiscales del país se encaminaron a desconcentrar el gasto nacional para ampliar la eficiencia y la cobertura de bienes y servicios públicos. Desde entonces, el proceso de descentralización tuvo efectos positivos tardíos sobre las finanzas nacionales y territoriales. La banca central interpreta que, bajo el nuevo esquema, especialmente a partir de 1995, se evidenció un deterioro en las finanzas del gobierno nacional y de los gobiernos territoriales. Mientras que el déficit de los gobiernos territoriales pasó de 0.3 % del PIB en 1990 al 0.6 % en 1999, el del gobierno central incrementó del 1 % del PIB al 6.8 % en el mismo período (Iregui et al., 2001)

En este contexto fiscal nacional y territorial insostenible, se expide la Ley 617 del 2000 que se constituyó en una de las decisiones de política fiscal territorial más importantes en Colombia; se buscaba que los gobiernos territoriales impusieran límites a sus gastos de funcionamiento vinculando su evolución en función del comportamiento de los ingresos corrientes de libre destinación (Restrepo y Álvarez, 2005).

A partir de lo anterior, la comprensión de los fenómenos hacendísticos se trabajan de forma interdisciplinar, ampliando el diálogo teórico que va desde la teoría de la descentralización fiscal, la Hacienda Pública (con sus enfoques dogmáticos y positivistas), los enfoques teóricos desde la economía pública (que reflexionan sobre la incidencia de los ingresos y los gastos dentro del contexto de estabilidad económica), y recientemente, se adhieren al debate los planteamientos desde la teoría de la elección pública y analítica de datos (*Big data*).

En los últimos años las finanzas públicas del Distrito de Cali evidenciaron mejoras en la captación de los ingresos propios y en la optimización del gasto. Entre el periodo 2015 a 2020, los ingresos presentaron un crecimiento promedio anual del 2 %. Para 2015 se ubican en \$3.5 billones y para 2020 pasan a \$3.8 billones. En ese mismo periodo, los ingresos corrientes presentaron un crecimiento promedio anual real de 1 %. En 2015 estaba en \$3.06 billones y en 2020 aumentó a \$3.4 billones. Por el lado de los gastos, en el mismo período de tiempo, hubo un crecimiento promedio anual real del 2 %, pasando de un nivel de gasto aproximado de 3.2 billones en 2015 a un gasto de 3.5 billones en 2020 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021).

Este artículo aborda indicadores de esfuerzo fiscal (importancia del gasto), indicadores de autonomía fiscal (dependencia de los ingresos tributarios y no tributarios, dependencia de las transferencias y capacidad de auto funcionamiento de los gastos de funcionamiento), los indicadores de importancia del gasto (magnitud de la inversión y del gasto de personal) y los indicadores de capacidad financiera (capacidad de pago de los intereses de la deuda, costo de la deuda y razón de solvencia). Los resultados obtenidos aportan evidencia a favor del comportamiento de las finanzas



públicas del Distrito Especial de Cali para 2020, a pesar de las dificultades fiscales que produjo la pandemia¹.

Breve reseña de la descentralización del gasto en Colombia

La literatura relacionada con temas fiscales, financieros y tributarios dentro del contexto de la Hacienda Pública es amplia, especialmente aquella que surge a principios de la década de los noventa, cuando la nación introdujo una serie de reformas fiscales dirigidas a desconcentrar el gasto nacional y a mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes públicos². En esencia, las reformas redefinieron las responsabilidades de gasto en todos los niveles de gobierno y modificaron el sistema de transferencias del nivel central hacia los gobiernos municipales y departamentales.

En el siglo XX, previo al proceso de descentralización, Colombia se caracterizó por tener un sistema fiscal centralizado, en el cual el gobierno nacional era el principal recaudador de impuestos y proveedor de bienes y servicios públicos. En este período, el gobierno central canalizó a su favor los ingresos fiscales más importantes y asumió la mayoría de los gastos (Iregui et al., 2001). Posterior a ello, un acelerado proceso de descentralización genera problemas tales como pereza fiscal y un aumento de la dependencia de las transferencias intergubernamentales y un aumento desbordado del gasto público que tiene efectos fiscales negativos para los departamentos y los municipios expresados en el incremento del endeudamiento y del déficit fiscal (Zapata , 2021)

La descentralización en Colombia se instaura en la Constitución de 1991 como política estatal que otorga a los municipios colombianos autonomía en el manejo de sus recursos, con el propósito de atender de forma eficiente las necesidades de la población. Sin embargo, en la década de los noventa, las entidades territoriales locales presentaron baja captación de los recursos propios, alta dependencia de las transferencias intergubernamentales y déficit fiscal (Ministerio de hacienda y crédito público, 2009).

En los últimos años, la consolidación de la descentralización fiscal para los distritos de Bogotá, Cali y Medellín ha permitido identificar avances significativos en la gestión financiera, lo cual es evidente en los indicadores que realizan seguimiento y evaluación permanente a la Hacienda Pública. Para el caso de las finanzas públicas de Medellín (donde se utiliza, como estrategia metodológica, el cálculo de indicadores fiscales agregados y la estimación de modelos econométricos de sensibilidad para los gastos de inversión y los ingresos tributarios), se concluye que, pese al estado fiscal saludable con un gasto de inversión creciente del municipio, hay evidencia de la presencia de los fenómenos de pereza fiscal y de relajación en el período 1998-2009, justificados por la dependencia creciente de los ingresos no tributarios (Tóbon et al., 2012)

Para el caso de Bogotá, las cifras fiscales se destacan por el creciente recaudo del impuesto de industria y comercio (ICA) y el predial y por la disminución de las transferencias de la nación, lo que ha generado una mejoría en los indicadores de desempeño fiscal, especialmente en los de esfuerzo tributario, planificación financiera y deuda (Muñoz , 2013). Para el caso del Distrito de Cali, se identificaron cuatro trabajos con evidencia a favor y en contra del desempeño de las finanzas públicas de las dos últimas décadas, tal como se percibe en el análisis descriptivo de Sanabria et al. (2010)

¹ Para el 2020, el Departamento Nacional de Planeación ubica a la ciudad en el cuarto puesto de desempeño fiscal, utilizando como unidad de medida el indicador de desempeño fiscal IDF.

² Estas reformas quedaron consignadas en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 60 de 1993.

como cita (Collazos, 2012) respecto a los resultados obtenidos en el cálculo de 15 indicadores de ingresos fiscales y en la ejecución del gasto de Cali durante el período 2007-2008.

En general, los indicadores calculados mostraron una leve mejoría en la gestión fiscal del municipio. En el estudio de (Echevarría et al., 2002) se encontró que el deterioro de la calidad y la solidez de las finanzas públicas del Valle del Cauca y Cali se logró presionar hacia abajo el crecimiento económico de largo plazo. Asimismo, el (BID, 2002) sostiene que la administración central y las Empresas Municipales de Cali (EMCALI) tuvieron exceso de personal para el período de estudio, lo que las hizo altamente ineficientes; los gastos se concentraron en cuestiones administrativas y actividades burocráticas en lugar de infraestructura social y programas económicos.

Collazos (2012) diagnostica los principales factores que afectaron el comportamiento de las finanzas públicas de Cali. En el análisis se utilizó la evolución y la caracterización de dieciocho indicadores de capacidad fiscal y financiera, tomados de la evidencia internacional y nacional y calculados entre 1998 y 2009. Los resultados muestran que los escasos aportes de las empresas públicas, la baja disponibilidad de ahorro para la inversión, la alta dependencia de las transferencias, el poco esfuerzo fiscal, los elevados gastos de funcionamiento y el sobreendeudamiento para financiar el gasto corriente, son las principales variables que impactan los ingresos y los gastos del municipio de Cali. (Collazos, 2012)

Conceptos teóricos

Los conceptos teóricos que se mencionan en este capítulo parten del proceso de descentralización fiscal consolidado con la Constitución de 1991 para luego hacer referencia a los enfoques dogmáticos y positivista desde la hacienda pública y culminar con la conceptualización de los ingresos y los gastos desde las finanzas públicas.

Descentralización fiscal

La teoría tradicional sostiene que los bienes públicos que benefician a ciertos grupos poblacionales específicos deben ser provistos por los gobiernos locales, para así garantizar la relación directa entre los costos y los beneficios asociados a dichos bienes (Iregui et al., 2001). Estos autores establecen que dentro de los gobiernos locales se deben aplicar impuestos que reflejen el costo del bien público, a partir de “benefit taxes” impuestos que llevan información sobre diferentes niveles y sobre los costos asociados a ellos (Oates, 1999, citado en Iregui et al., 2001). Según esta base estructural de la descentralización fiscal, los estados pasan a clasificarse de acuerdo con su grado de concentración de las responsabilidades fiscales (ingresos y gastos), entre poco centralizados o muy centralizados.

Para el caso colombiano, el sistema fiscal tiende a comportarse como un modelo centralizado, donde los gobiernos departamentales y municipales no tienen autonomía para establecer impuestos, y solo el Congreso de la República establece bases gravables y rangos de tarifas con cesión de algunos impuestos nacionales a los gobiernos regionales. Incluso, un porcentaje importante del gasto local se

realiza con recursos asignados por transferencias atadas a una destinación específica por el gobierno nacional, impidiendo las decisiones autónomas a nivel regional.

Hacienda Pública

La Hacienda Pública es una entidad interdisciplinar que analiza las metas del sector público a través de los ingresos y de los gastos presupuestales. El estudio del sector público como perceptor de recursos fiscales, y como inversor de estos, constituye su objeto central (Restrepo J. C., 2015). A menudo, la literatura hace la distinción entre los enfoques dogmáticos y positivistas. El primero analiza los fenómenos de las finanzas públicas desde la perspectiva del “deber ser”, es decir, de los objetivos deseables. Por ejemplo, el enfoque dogmático interroga la estructura tributaria más conveniente, la manera más eficiente de ejecutar los gastos públicos bajo un contexto determinado o el modelo pertinente para la estimación de los ingresos y la optimización de los gastos.

Por el contrario, el enfoque positivista, el más reciente en la literatura especializada, hace hincapié en el análisis de los fenómenos hacendísticos que en el cómo “debería” acontecer el mundo de la Hacienda Pública. Este enfoque indaga, por ejemplo, cómo se distribuyen las cargas impositivas entre los diversos estratos sociales y su influencia en el comportamiento electoral de dichos estratos, también busca correlación/relación de causalidad entre los grupos de presión existentes en una sociedad determinada y el patrón de gasto (Restrepo J. C., 2015)

Los estudios modernos de la Hacienda Pública a nivel internacional y nacional no consideran estos enfoques antagónicos, sino complementarios. Ambos aportan elementos para comprender las finanzas públicas sin ocuparse únicamente del estudio de la provisión de bienes y servicios públicos colectivos, también se preocupa de otros objetivos fundamentales como la redistribución, la estabilidad, el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y de la reactivación económica en tiempos de crisis.

Economía pública

La economía pública permite reflexionar sobre la incidencia de los ingresos y los gastos públicos en cuanto a la repercusión, el impacto y la asignación de este, dentro del contexto de estabilidad económica y de la distribución del ingreso. De este modo, reducir las desigualdades existentes entre grupos sociales y sectores económicos. Tal como se señala en *Hacienda Pública: teoría y práctica* (2015), no es posible tratar por separado los efectos de las decisiones públicas sin contemplar al sector privado. Es evidente que los análisis deben considerar ambos sectores. Asimismo, en *Hacienda Pública: instrumento para el desarrollo económico y social* (2009) se justifica que la actividad pública se comporta como juez y parte del proceso económico, ya que tiene la posibilidad de aprovechar los instrumentos fiscales, además, gozan de la capacidad reguladora derivada del poder legislativo (Rico, Villanueva, & Rico, 2009)

Todo esto ha llevado a que los problemas de Hacienda Pública se concentren en comprender los fenómenos relacionados con los ingresos públicos, en tanto que se ha mostrado un interés menor por abordar con el mismo rigor la naturaleza del gasto público. Las miradas actuales giran en torno a abarcar estos fenómenos bajo nuevas ópticas teóricas asociadas con la teoría de la elección pública; con ellas se vislumbran nuevas formas de abordar temáticas relacionadas con el desempeño administrativo, la gestión fiscal, la transparencia y la contratación pública



Finanzas públicas

Desde comienzos del siglo XXI en América Latina y el Caribe las finanzas públicas se han orientado en la lógica de los procesos de descentralización fiscal, generando una mayor autonomía en la captación de los ingresos y en la optimización de los gastos y los servicios de deuda. Esto ha llevado a que, a nivel nacional, se aborden los fenómenos asociados a las finanzas públicas desde diferentes perspectivas teóricas que involucran análisis normativos y positivos, sin llegar a verdades absolutas sobre cuál perspectiva responde a las preguntas formuladas por el campo de la Hacienda Pública (Rico, Villanueva, & Rico, 2009)

Un común denominador de estas perspectivas teóricas es la convergencia vertiginosa en la utilización de las herramientas de análisis estadísticos indicados para el manejo de datos y los desarrollos computacionales, lo que permite mayor sofisticación en la construcción e interpretación de variables e indicadores asociados a temáticas de orden fiscal, tributario y financiero, con impacto directo en el seguimiento y supervisión de la actividad económica y en la toma de decisiones de política pública.

Metodología

Para indagar sobre el contexto y perspectivas de las finanzas del Distrito Especial de Santiago de Cali en el horizonte de estudio, en primer lugar; se realiza una revisión de literatura que da cuenta del estado de las finanzas públicas en los últimos años. Seguido de ello se conceptualizan desde el proceso de descentralización fiscal algunos conceptos de economía pública y hacienda pública. Bajo este marco se construyen indicadores de esfuerzo y autonomía fiscal, de capacidad financiera y de importancia del gasto. Para el cálculo de estos indicadores se utiliza la información del Marco Fiscal de mediano plazo 2022 -2032³

Estructura y contexto de las finanzas distritales

El Distrito Especial de Cali presenta un sistema impositivo complejo que le permite gestionar la obtención de recursos al tamaño de sus necesidades crecientes⁴. El Distrito clasifica los ingresos en corrientes, de acuerdo con su origen, se encuentran los tributarios y no tributarios. En el primero se destaca el grupo predial, el grupo industria y comercio, estampillas, sobretasa a la gasolina y alumbrado público. En el segundo caso, los ingresos por conceptos diferentes a los impuestos que percibe el Distrito, tales como la prestación de servicios, el desarrollo de actividades, 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, entre otros (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021). Como se destaca en las Figuras 1 y 2, durante el 2015 y 2020, los ingresos totales del Distrito presentan un crecimiento anual del 2 %, pasando de un recaudo de aproximadamente 3.5 billones en

2015 a 3.8 billones en 2020. Es importante resaltar la resiliencia de los ingresos territoriales, producto del fortalecimiento permanente del recaudo que durante la emergencia sanitaria de la covid-

³ https://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/27845/marco_fiscal_de_mediano_plazo/

⁴ Para comprender la estructura de estos gravámenes y la legislación que los reglamenta, consultar 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. 29 de marzo de 2018”, y el Acuerdo 0321 de 2011, “Por medio del cual se estructura el Estatuto Tributario Municipal”.

19 en el 2020, no originó una caída en los ingresos, como se presentó a nivel nacional, al contrario, se evidenció la fortaleza de las finanzas territoriales, resultado de acciones continuas orientadas a la

modernización tributaria que permitieron dar un orden a la estructura fiscal y financiera mediante la revisión y el estudio constante de la normatividad vigente (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021).

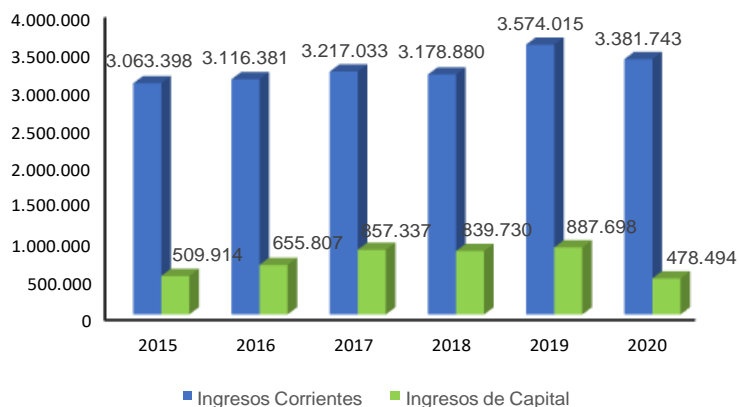


Figura 1. Ingresos corrientes y de capital (2015-2020).
Cifras en millones de pesos
Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali (2021).

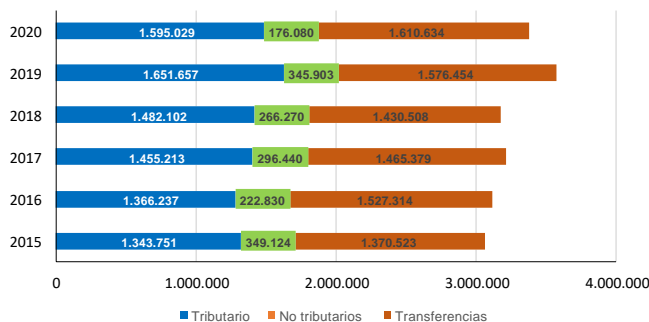


Figura 2. Ingresos tributarios, no tributarios y transferencias.
Cifras en millones de pesos
Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali (2021).

Para el período de análisis entre 2015 y 2020, los gastos en funcionamiento del Distrito pasaron de \$555.978 millones a \$631.655 millones, lo que representa un crecimiento del 3 %. Los gastos de inversión pasaron de aproximadamente 2.5 billones a 2.8 billones, lo que representa un crecimiento de \$292.000 millones, y en lo que se refiere a la deuda, ha disminuido en el horizonte de estudio dado que el Distrito realizó el último pago por un valor de \$26.903 millones en 2020. Lo anterior se relaciona directamente con el compromiso de la administración para salvaguardar las finanzas

territoriales y esto se evidencia en el cumplimiento del indicador de la Ley 617 del 2000 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021) (ver Figuras 3 y 4).

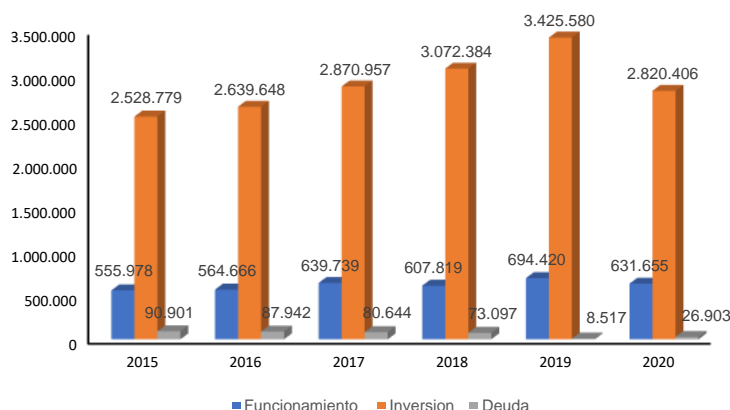


Figura 3. Gastos por funcionamiento, inversión y deuda 2015-2020.
Cifras en millones de pesos
Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali (2021).

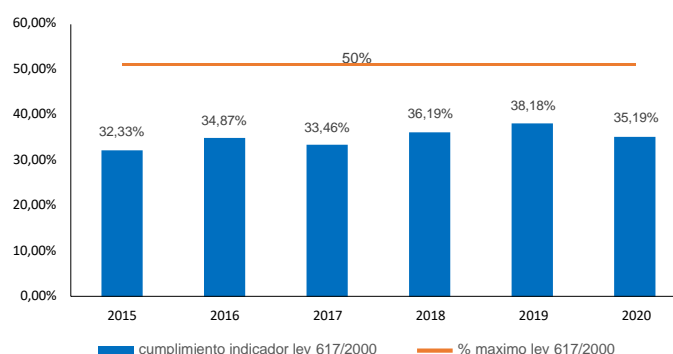


Figura 4. Indicador Ley 617 (2015-2020).
Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali (2021).

Indicadores

Indicadores de capacidad fiscal. Estos indicadores muestran la capacidad que tiene una administración para obtener impuestos. Los indicadores de capacidad fiscal miden qué tan próxima está la recaudación al potencial de generación de los impuestos. Se puede evidenciar el poco esfuerzo del ente territorial en el recaudo (pereza fiscal), por otro lado, la dependencia de los ingresos corrientes de la nación (autonomía fiscal).

Esfuerzo fiscal. Medido como la razón entre los ingresos tributarios y los ingresos totales. Representa la participación que tiene el recaudo de tributos dentro de los ingresos totales del distrito. Un valor mayor de esta razón muestra que el distrito adquiere sus ingresos de su fuente natural y sus tributos, además, evidencia el esfuerzo por el recaudo de los impuestos.



Importancia de los recursos propios⁵ (IRR)

$$IRR_t = \frac{\text{Ingresos tributarios}_t}{\text{Ingresos totales}_t} \quad \text{Ec. 1}$$

Autonomía fiscal. Se calcula sumando los ingresos tributarios y no tributarios sobre la proporción de los gastos totales. Este indicador refleja el grado de independencia fiscal que posee el distrito para cumplir con sus gastos; cuanto mayor sea, menos recursos por transferencias y endeudamiento necesita para cubrir los egresos (Ecuación 2). Asimismo, la autonomía fiscal se calcula midiendo la dependencia de las transferencias (recursos recibidos de la nación en el Sistema General de Participaciones) como proporción de los ingresos totales; cuanto mayor sea el indicador, menos autónomo es el municipio (Ecuación 3).

Dependencia de los ingresos tributarios y no tributarios (DITNT)

$$DITNT_t = \frac{\text{Ingresos tributarios}_t + \text{Ingresos no tributarios}_t}{\text{Gastos totales}_t} \quad \text{Ec. 2}$$

Dependencia de las transferencias (DT)

$$DT_t = \frac{\text{Ingresos por transferencias}_t}{\text{Ingresos totales}_t} \quad \text{Ec. 3}$$

Otro indicador de autonomía fiscal es de la capacidad de autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento (CAGF) y se calcula dividiendo los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes, con el objetivo de medir la solvencia y la sostenibilidad de estos; una disminución de este indicador revela mayor sostenibilidad de los gastos de funcionamiento (Ecuación 4).

$$CAGF_t = \frac{\text{Gastos de funcionamiento}_t}{\text{Ingresos corrientes}_t} \quad \text{Ec. 4}$$

Indicadores de importancia del gasto. Calculan el porcentaje total de gastos que se destina a la inversión (Ecuación 5) y el tamaño del ente territorial en términos de los costos de personal que lo compone (Ecuación 6).

$$\text{Magnitud de la inversión}_t = \frac{\text{Inversión total}_t}{\text{Gastos totales}_t} \quad \text{Ec. 5}$$

$$\text{Magnitud del gasto de personal}_t = \frac{\text{Gastos de personal}_t}{\text{Gastos corrientes}_t} \quad \text{Ec. 6}$$

Indicadores de capacidad financiera. Esta batería de indicadores busca medir la posición del distrito en cuanto a sus fuentes de financiamiento, la aplicación de recursos y su participación en los gastos corrientes y financieros. Entre ellos se encuentran:

-Capacidad de pago de los intereses de la deuda (CPID). Mide la magnitud de los servicios de deuda que se cubren con los ingresos provenientes del ejercicio nominal (Ecuación 7). Un valor descendente manifiesta una capacidad de pago mayor.

$$CPID_t = \frac{\text{Gastos de intereses}_t}{\text{Ingresos corrientes}_t} \quad \text{Ec. 7}$$

⁵ El subíndice (t) representa el año de cálculo del indicador que va del 2015 al 2020.

-Costo de la deuda. Proporción de los gastos que se destinan para saldar los servicios de la deuda (Ecuación 8). Un valor bajo se interpreta como una disminución del costo de la deuda.

$$\text{Costo de la deuda}_t = \frac{\text{Gastos de intereses}_t}{\text{Gastos corrientes}_t} \quad \text{Ec. 8}$$

-Razón de solvencia. Son los intereses y comisiones sobre el ahorro operacional. Se calcula el ahorro operacional como los ingresos corrientes, menos los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas. Permite analizar si con el ahorro generado por la administración distrital se puede asumir el pago al servicio de la deuda y si quedan restantes para inversión (Ecuación 9).

$$RS_t = \frac{\text{Intereses y comisiones}_t}{\text{Ingresos Corrientes}_t - \text{Gastos de Funcionamiento}_t - \text{Transferencias pagadas}_t} \quad \text{Ec. 9}$$

Resultados y análisis

Dentro de la categoría de los indicadores de esfuerzo fiscal, el indicador de importancia de los recursos propios tuvo caída desde el 2015 al 2017, esto se interpreta como una pérdida de autonomía fiscal que comenzó a recuperarse desde el 2018 al 2020 (ver Figura 5). En este último año se evidencia un mayor esfuerzo por mejorar y optimizar el recaudo, lo cual manifiesta que, bajo este indicador, las finanzas del distrito son cada vez más autónomas fiscalmente, dejando a un lado los fenómenos de pereza fiscal que la literatura adjudica al proceso de descentralización fiscal del país.

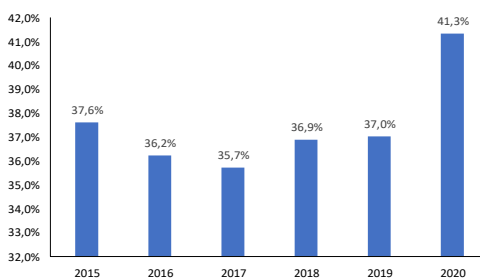


Figura 5. Indicador de importancia de los recursos propios.

Fuente: adaptado del MFMP 2022-2032 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021).

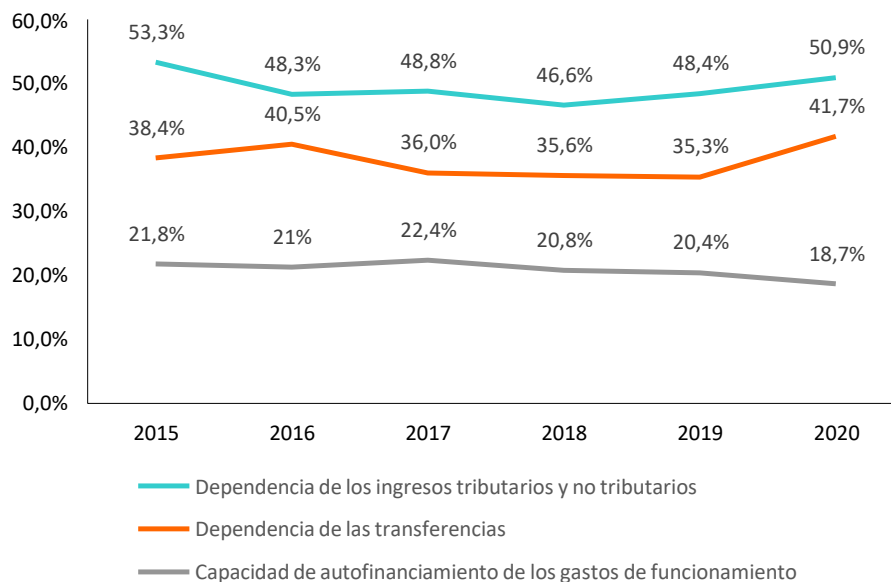


Figura 6. Indicadores de autonomía fiscal.

Fuente: adaptado del MFMP 2022-2032 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021).

La batería de indicadores de autonomía fiscal (indicador de dependencia de los ingresos tributarios y no tributarios) presenta un comportamiento al alza desde el 2017, lo que evidencia una dependencia menor para cubrir los gastos vía endeudamiento y esto es positivo para las finanzas públicas. El indicador de dependencia de las transferencias se alejó del promedio de los últimos años, producto de las iniciativas fiscales implementadas por el gobierno central para contrarrestar los efectos de la pandemia, finalmente, el indicador de capacidad de autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento presenta un comportamiento constante en el horizonte temporal de estudio al presentar su valor mínimo para el año 2020, lo que implica una mayor sostenibilidad de los gastos (ver Figura 6).

Los indicadores de importancia del gasto relacionados con la magnitud de la inversión y del gasto son homogéneos en el horizonte temporal; solo tiene una variación de 1% para la magnitud de la inversión y en 0.5% para la magnitud del gasto, lo que refleja la consolidación del saneamiento de las finanzas del distrito con una racionalidad del gasto acorde a sus propios ingresos (ver Figura 7).

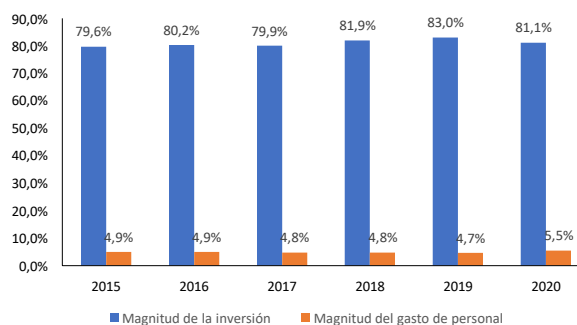


Figura 7. Indicadores de importancia del gasto.

Fuente: adaptado del MFMP 2022-2032 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021).

Los indicadores de capacidad financiera (capacidad de pago de los intereses de la deuda, el costo de la deuda y la razón de solvencia) (ver Tabla 1), se encuentran bajos, con un peso menor sobre los gastos corrientes. Los resultados de los indicadores están influenciados por el programa de saneamiento fiscal y financiero, cumpliendo con la atención total (100 %) del pago de las obligaciones financieras establecidas en los acuerdos de reestructuración y el contrato de crédito que realizó la reforma administrativa (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021).

Tabla 1. Indicadores de capacidad financiera.

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Capacidad de pago de los intereses de la deuda	0.6 %	0.5 %	0.3 %	0.1 %	0.3 %	0.8 %
Costo de la deuda	1 %	0.5 %	0.3 %	0.1 %	0.2 %	1 %
Razón de solvencia	6 %	5 %	4 %	4 %	04 %	1.1 %

Fuente: adaptado del MFMP 2022-2032 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021).

Conclusión

Las finanzas públicas del Distrito Especial de Cali se relacionan directamente con el proceso de descentralización fiscal consolidado en 1991 en el país. A finales del siglo XX y en el primer quinquenio del siglo XXI, el distrito presentó un desequilibrio entre sus ingresos y gastos, asociado a fenómenos de pereza fiscal, dependencia de las transferencias, baja captación de recursos propios y poca optimización del gasto. Esta insostenibilidad de las finanzas, también recurrentes en otras ciudades del país, condujo a que el gobierno nacional implementara medidas regulatorias para fortalecer la descentralización fiscal, a través de la racionalización del gasto como se hizo en la Ley 617 del 2000. Esta regulación marcó una trayectoria para la consolidación de las finanzas públicas del distrito de Cali y actualmente se caracteriza por la búsqueda de la simetría fiscal, entre ingresos y gastos acordes con el pago de la deuda, el aumento de los recursos propios y la racionalización del gasto, lo cual permitió minimizar el impacto de los efectos fiscales producto de la pandemia que inició en el 2020.

Como resultado, la batería de indicadores de esfuerzo y autonomía fiscal, de importancia del gasto y de capacidad financiera calculados en este trabajo aporta evidencia del cómo, el Distrito



Especial de Cali, logró potenciar para el 2020 el desempeño fiscal de años anteriores, además, de responder eficientemente a los desafíos fiscales, sin precedentes impuestos por la pandemia bajo la lógica funcional de la Hacienda Pública con las dinámicas económicas y sociales. Este panorama se fundamenta en una gestión cada vez más eficiente en materia de tributación, de optimización del gasto y de reducción de la deuda, lo que permite comprender integralmente el presente y la evolución de los fenómenos hacendísticos.

Recomendaciones

La consolidación de las finanzas públicas del Distrito Especial de Cali dependen de su funcionalidad como respuesta a las medidas locales de orden fiscal y a la duración de las medidas para mitigar la propagación de contagios, producto de las nuevas cepas del coronavirus que generan incertidumbre sobre la trayectoria de los próximos meses de la actividad económica, y, por tanto, de las medidas que adoptará el país, la región y el distrito para minimizar los efectos fiscales adversos conocidos y los que pueden surgir.

Seguir con las medidas desde el gasto público, representadas tanto por reasignaciones presupuestales como por gastos presupuestarios extraordinarios financiados con nuevos recursos, sigue siendo un buen mecanismo de respuesta. Otras medidas de contingencia para incrementar los gastos pueden ir acompañadas de modificaciones a tributos como el impuesto por valorización y plusvalía, producto de las inversiones en infraestructura urbana de la ciudad. Del mismo modo, evaluar el impacto de las exoneraciones tributarias realizadas antes y después de la pandemia ayudaría a pensar estrategias novedosas en la maximización del gasto y en la optimización de los ingresos, ante las medidas de liquidez implementadas a través de créditos que se comienzan a pagar en 2022.

Las diversas medidas ejecutadas para incentivar y agilizar la tributación (el avance de proyectos como la implementación del catastro con enfoque multipropósito, la renovación del censo inmobiliario, el fortalecimiento del mercado inmobiliario y la creación del Observatorio de Hacienda Pública Distrital), son iniciativas complementarias y eficientes para abordar los fenómenos de evasión y elusión fiscal, asimismo, se deben emprender acciones para moldearse a los desafíos que impone la economía digital ante los sistemas tributarios y avanzar en la comprensión y el análisis del vínculo entre inversión pública y el gasto público funcional.

Bibliografía

- Alcaldía de Santiago de Cali. (19 de Octubre de 2021). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022- 2032*. Obtenido de Alcaldía de Santiago de Cali:
https://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/27845/marco_fiscal_de_mediano_plazo/
- BID. (2002). Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Hacia una. Washington DC: Banco Mundial.
- Collazos, J. A. (2012). Finanzas públicas de Cali: evolución, caracterización y diagnóstico. *Estudios Gerenciales ICESI* , 62-80.
- Echevarría et al. (2002). Explicación de la crisis de la economía. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 11.
- Fondo Monetario Internacional . (2011). *Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washington, D.C: Fondo Monetario Internacional.
- Iregui Bohórquez, A. M. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Borradores de Economía* , 102-135.
- Iregui et al. (jueves de 11 de 2001). *Repositorio Banco de la República*. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/5193>
- Ministerio de hacienda y crédito público. (2009). *10 años de transformación fiscal territorial en Colombia*. Bogotá D.C: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Muñoz , C. (2013). Evolución de las Cifras Fiscales entre 2007 y 2011. Gobiernos Centrales de las Principales Seis Ciudades Colombianas. *Borradores de Economía, Banco de la República* , 1 -35.
- Musgrave , R., & Musgrave, P. (2005). *Hacienda Pública: Teoría y Práctica*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Restrepo, G., & Alvarez, D. (2005). Ley 617 y su impacto fiscal territorial. *Ensayos Sobre Economía Regional*, 1-56.
- Restrepo, J. C. (2015). *La Hacienda Pública en Colombia*. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.
- Rico, F., Villanueva, A., & Rico, F. (2009). *Hacienda Pública: Instrumento para el Desarrollo Económico y Social*. Bogotá D.C: Universidad Simón Bolívar.
- Tóbon et al. (2012). Finanzas y gestión pública local en Colombia: el caso de la Hacienda en el municipio de Medellín. *Estudios Gerenciales*, 30-39.
- Zapata , J. (3 de 9 de 2021). *Studylib*. Obtenido de <https://studylib.es/doc/4962719/las-finanzas-territoriales-en-colombia>