

**DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL DE SANTIAGO DE CALI PARA EL
PERIODO 2016 - 2017**

**FRANCISCO JAVIER OREJUELA BENAVIDES
SABAS CARABALÍ CHARÁ**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
CONTADURÍA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI**

2.018

**DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL DE SANTIAGO DE CALI PARA EL
PERIODO 2016 - 2017**

**FRANCISCO JAVIER OREJUELA BENAVIDES
SABAS CARABALÍ CHARÁ**

**Trabajo de grado para optar por el título de:
Contador Público**

Director(a)

**IBIS DANILO YANGUAS BOTERO
Contador Público
Especialización en Revisoría Fiscal y Contraloría**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
CONTADURÍA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI**

2.018

NOTA DE ACEPTACIÓN

Este trabajo de grado cumple con los requisitos exigidos por la Universidad del Valle, para optar por el título en Contaduría Pública.

Firma director.

Firma jurado.

Santiago de Cali. 15 de Junio de 2019.

AGRADECIMIENTOS

Terminar esta investigación, más que un requisito de grado, también representa la finalización de una excelente etapa en mi vida, por eso agradezco especialmente a mis padres por brindarme su apoyo incondicional, por siempre darme lo mejor, por ser mi ejemplo, por llenarme de fuerza y sabiduría para tomar decisiones en la vida y por ser mi más grande motivación.

A mis compañeros de estudio, gracias por tantos momentos y vivencias en estos cinco años. A mis profesores, por compartir su conocimiento y promover en mí habilidades que me permitirán desenvolverme de un mejor modo en ámbitos laborales.

A la Universidad del Valle, ya que fue el espacio propicio para consolidar nuestra carrera profesional, por acogernos y darnos esta oportunidad, a la Facultad de Ciencias de la Administración por nuestra formación como profesionales, a nuestros profesores por su sabiduría, especialmente a nuestro director el profesor **Ibis Danilo Yanguas Botero**, por su valiosa orientación, colaboración y acompañamiento. A nuestros familiares por su apoyo, esfuerzo y dedicación y a todas las personas que de alguna u otra forma hicieron posible alcanzar esta meta.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA | 4 |
| 2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN..... | 7 |
| 2.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA | 7 |
| 2.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA..... | 8 |
| 2.3. SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA | 8 |
| 3. OBJETIVOS | 9 |
| 3.1. OBJETIVO GENERAL..... | 9 |
| 3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS..... | 9 |
| 4. JUSTIFICACIÓN | 10 |
| 5. MARCO DE REFERENCIA..... | 12 |
| 5.1. MARCO TEÓRICO | 12 |
| 5.1.1. Definición Administración Pública | 12 |
| 5.1.2. Antecedentes del Concepto de Administración Pública | 12 |
| 5.1.3. Idea de Administración. Historia, Teoría y Crítica | 15 |
| 5.1.4. La idea de lo Público | 17 |
| 5.1.5. Palabras afines con Administración | 17 |
| 5.1.6. Estado del Arte en Administración Pública | 23 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.1.7. Descentralización y Política Subnacional en Latinoamérica | 26 |
| 5.1.8. Valor Público. “Una Aproximación Conceptual” | 33 |
| 5.1.9. La Gobernanza: El Contexto..... | 35 |
| 5.1.10. Gobernanza y Valor Público | 38 |
| 5.2. MARCO LEGAL | 44 |
| 5.3. MARCO CONTEXTUAL | 45 |
| 5.4. MARCO CONCEPTUAL..... | 52 |
| 5.4.1. Definición de Presupuesto | 52 |
| 5.4.2. Composición del Presupuesto General de la Nación..... | 52 |
| 6. METODOLOGÍA..... | 55 |
| 6.1. TIPO DE ESTUDIO..... | 55 |
| 6.2. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN..... | 55 |
| 6.3. FUENTES DE INFORMACIÓN..... | 56 |
| 6.3.1. Fuentes Primarias | 56 |
| 6.3.2. Fuentes Secundarias..... | 57 |
| 6.4. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN | 57 |
| 7. CAPÍTULO I | 59 |
| 7.1. DIAGNOSTICAR LA SITUACIÓN FISCAL Y CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO DEL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI, EN EL PERIODO 2016 A 2017.... | 59 |
| 7.1.1. Operaciones de Crédito Público y Financiamiento con Banca Central..... | 61 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7.1.2. Operaciones de Crédito Público Externas de Largo Plazo..... | 62 |
| 8. CAPÍTULO II..... | 66 |
| 8.1. ANALIZAR LA NATURALEZA DE LOS INGRESOS, RENTAS DE CAPITAL Y DE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI, EN EL PERIODO 2016 A 2017...66 | |
| 8.1.1. Ejecución Presupuestal..... | 66 |
| 8.1.2. Modificaciones Presupuestales..... | 66 |
| 8.1.3. Ejecución Presupuestal de Ingresos..... | 67 |
| 8.1.4. Ejecución Presupuestal de Gastos..... | 68 |
| 9. CAPÍTULO III..... | 74 |
| 9.1. APLICAR LOS INDICADORES FINANCIEROS PARA CONOCER LA CONOCER SITUACIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI Y SU CAPACIDAD DE PAGO EN EL 2017..... | 74 |
| 9.1.1. Ejecución Presupuestal..... | 74 |
| 10. CONCLUSIONES..... | 79 |
| 11. RECOMENDACIONES..... | 85 |
| 12. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 87 |
| ANEXOS..... | 90 |

LISTADO DE TABLAS

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1. Relación del Análisis Documental..... | 57 |
| Tabla 2. Comparativo Deuda Pública Interna y Externa 2017 vs 2016, Administración Central Municipio Santiago de Cali | 61 |
| Tabla 3. Gestión Presupuestal Municipio Santiago de Cali, Vigencia 2017 | 65 |
| Tabla 4. Análisis Consolidado Modificaciones Presupuestales de Ingresos Municipio Santiago de Cali, Vigencia 2017..... | 65 |
| Tabla 5. Ejecución Presupuestal de Ingresos, Vigencia 2017 Municipio Santiago de Cali | 66 |
| Tabla 6. Ejecución Presupuestal de Gastos Municipio Santiago de Cali, Vigencia 2017..... | 67 |
| Tabla 7. Análisis de la Composición del Presupuesto por Organismos, Municipio Santiago de Cali, Vigencia 2017..... | 68 |
| Tabla 8. Análisis de los Indicadores..... | 73 |
| Tabla 9. Principales Indicadores del Municipio Santiago de Cali, de 2013 a 2017..... | 76 |

LISTADO DE FIGURAS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1. Estructura Orgánica Alcaldía Santiago de Cali..... | 45 |
| Figura 2. Comparativo Deuda Pública Municipio Santiago de Cali 2017 vs 2016..... | 62 |

LISTADOS DE ANEXOS

ANEXO A. Ley 14 de 1983.

ANEXO B. Acuerdos Municipales 2016 - 2017 Municipio Santiago de Cali.

ANEXO C. Ley 550 de 1999.

ANEXO D. Ley 617 de 2000.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de grado se enmarca en la descripción de la situación fiscal y de capacidad de endeudamiento del municipio de Santiago de Cali, para esto se analizó el periodo de 2016 a 2017, Para describir el manejo de la política fiscal se consultaron los distintos documentos del Consejo Municipal y del Departamento Administrativo de Hacienda del Municipio. También se consultó la legislación colombiana respecto a la gestión de la política fiscal en el territorio colombiano.

El Estado Colombiano, a fin de mejorar y fortalecer el manejo de sus finanzas, ha implementado innumerables acciones que exhorta a los servidores públicos asumir mayor responsabilidad social, frente al rol que desempeñan al administrar y custodiar los bienes públicos, del mismo modo, a través de la intromisión de actos administrativos enfocados al seguimiento y evaluación del actuar de sus funcionarios ha logrado obtener resultados más alentadores y cumplir con su cometido estatal, satisfacer en igual proporción las necesidades de la comunidad. Existen entidades descentralizadas encargadas de ejercer control y seguimiento a los niveles territoriales, como la Contraloría General Nacional, Departamental y Municipal, el Departamento de Planeación Nacional, Departamental y Municipal, la Asamblea y Concejo, las Veedurías Ciudadanas, entre otros, que mediante informes periódicos les exigen información detallada, precisa y concisa del manejo de los recursos públicos administrados, que indudablemente le permiten al Estado, tener conocimiento y seguridad de que se estén cumpliendo los objetivos planteados, logrando con esto, mayor inversión social y mejor funcionamiento de los entes territoriales y de no ser así, tomar los correctivos necesarios. Estos elementos se convierten en esenciales para que la entidad oficial demuestre en cada anualidad, sostenibilidad financiera, independencia de sus recursos y mejor inversión como fin esencial del

estado, por tanto, es necesario que cada ente territorial evalúe permanentemente sus sistemas de información, sus resultados fiscales, económicos y presupuestales que permitan posicionamiento nacional y que contribuyen al mejoramiento de sus recursos, rentas de capital, y a la sostenibilidad de sus propios gastos de funcionamiento, factores determinantes para el cumplimiento de indicadores fiscales y de gestión en cuanto a la eficiencia y efectividad de sus actividades planteadas previamente en los planes de acción en cada anualidad. Toda la regulación expedida por el gobierno nacional, para lograr un manejo responsable de los recursos públicos viene dando resultados positivos, toda vez que se ha incrementado el compromiso por parte de los gobernantes de demostrar gestión social y de engrosar las rentas en pro del mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos a través de la inversión social que se ha visto reflejada en calidad de la educación, mejores servicios de salud, más infraestructura vial, más seguridad, incremento de subsidios de vivienda, mejor calidad de agua potable y manejo de residuos sólidos, más instrumentos de justicia, más participación y capacitación ciudadana, más cultura y programas de deporte y recreación, etc. inversión que se logra con el manejo austero de sus gastos, cumplimiento de indicadores fiscales y de gestión y el aumento de sus recursos propios, los cuales llevan la intención no solo de suplir sus propios gastos sino, de aumentar la inversión social de cada ente territorial. La creación de leyes que garanticen sostenibilidad y desarrollo social han permitido que los municipios se vuelvan auto-sostenibles en el tiempo y muestren resultados positivos a través de la generación de más rentas y menores gastos de funcionamiento, coadyuvando resultados operacionales que logran que los recursos sean utilizados en inversión social, por ello la importancia de que los entes territoriales establezcan sus propias herramientas e instrumentos de medición, evaluación, seguimiento y monitoreo basados en la ley, de tal manera que la ejecución de sus presupuestos logren mayor efectividad y resultados favorables para el crecimiento y desarrollo de cada región, buscando con ello no solamente la credibilidad del Estado sino, panoramas financieros holgados y dedicados estrictamente al cometido estatal.

En el trabajo se hace una contextualización de la investigación donde se presenta la formulación del problema, el marco de referencia, dentro del cual se encuentran los marcos teórico, legal, contextual y conceptual, los objetivos y la metodología. Esta información le permitirá al lector, hacerse una idea respecto al alcance de la investigación, en términos teóricos, contextuales, y temporales. En el primer capítulo de los resultados se hace una síntesis de los cambios que se han presentado en la política fiscal, que influyen en la gestión de los recursos del municipio Santiago de Cali entre el período 2016 a 2017. Para esto se revisaron los distintos acuerdos municipales con los cuales se aprobaron los distintos presupuestos para cada uno de los años de análisis. Así mismo, se revisaron los documentos de la Política Fiscal de Mediano Plazo, para cada uno de los años analizados. En el segundo capítulo de los resultados se determinó el comportamiento de los ingresos presupuestales, generado por las modificaciones introducidas en la política fiscal del municipio de Santiago de Cali entre el período 2016 a 2017. Para este caso se identificó las variaciones entre los presupuestos realizados previamente en la planificación financiera y los presupuestos ejecutados por la Alcaldía. Finalmente, con base en la información de los dos capítulos de resultados se logró identificar los modelos de análisis de políticas públicas y política fiscal que explican las acciones definidas por el municipio de Santiago de Cali entre el período 2016 a 2017. Esto se logró, comparando los planteamientos teóricos con las políticas públicas de los gobiernos municipales, en particular con la política fiscal.

1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

En la monografía **“Impuesto Predial y Contribución por Valorización, Evolución e Implicaciones en el período 2000 a 2009 en el municipio de Santiago de Cali”**, su autora Carmen Elisa Andrade Posada busca resolver los interrogantes sobre los instrumentos generadores de recursos en el municipio de Santiago de Cali, el comportamiento del sujeto activo y pasivo, y si se cumplen en dicho municipio los principios del derecho tributario en cuanto al tema del Impuesto Predial y la Contribución de Valorización. Además se investiga la evolución y las implicaciones del Impuesto Predial, su normatividad, control y percepción del contribuyente. Por otra parte, menciona que se tratará sobre la contribución de valorización, su normatividad, finalidad y se hace mayor énfasis en las 21 Megaobras del municipio Santiago de Cali, por el valor monetario que les representa a los contribuyentes. De acuerdo a esto, la autora considera necesario hacer un recorrido histórico desde el punto de vista teórico, tratándolo desde las perspectivas: Económica, del Estado, de Hacienda y Jurídica, apoyándose en Rousseau, Montesquieu, Smith, David Ricardo, Juan Rafael Bravo, entre otros y finalmente hace un breve recuento de los aspectos más importantes que caracterizan al municipio de Santiago de Cali. De acuerdo a lo anterior, Carmen Andrade plantea como objetivo general “estudiar el Impuesto Predial y la Contribución de Valorización en el municipio de Santiago de Cali como uno de los ingresos tributarios que hacen posible el crecimiento y desarrollo, al tiempo que permite establecer políticas en torno al uso y distribución de la tierra, vistos desde la perspectiva de la teoría del Estado, de la Hacienda Pública y de los principios tributarios, su regulación, recaudo y control”. En el trabajo de grado **“Las Implicaciones Financieras en el Contribuyente del Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros de Santiago de Cali en la “Última Década”**, su autora Andrea Patricia Leiton Ramírez, logra encontrar implicaciones positivas y negativas para el contribuyente que soporta la carga del impuesto de

Industria y Comercio desde el punto de vista de su control, recaudo y reglamentación; en consecuencia, el tributo es analizado desde el sujeto pasivo de la obligación tributaria, es decir, todas aquellas personas naturales o jurídicas que legalmente se encuentran obligadas a contribuir.

De acuerdo a lo anterior la autora se plantea el siguiente objetivo general: “Estudiar el Impuesto de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros en el municipio de Santiago de Cali, desde el sujeto pasivo, en cuanto al cumplimiento de la obligación y la percepción que se tiene del mismo en el sentido de haber emitido la inversión, la generación de empleo y el crecimiento económico”. En el trabajo de grado mencionado, se utilizaron los siguientes instrumentos de recolección de la información: revisión bibliográfica, la cual permite la apropiación del referente jurídico y teórico, se hizo revisión a la información pública que emite el Concejo Municipal de Santiago de Cali, igualmente se analizó los acuerdos del Concejo municipal del año 1998 a 2008 y se realizó entrevistas a los contribuyentes del impuesto de industria y comercio en donde se apoyó en un cuestionario diseñado con una serie de preguntas específicas respecto a la percepción que tiene el sujeto pasivo de dicho impuesto.

En la monografía titulada “**Descripción de la política fiscal y los cambios introducidos por la administración pública del gobierno local de Santiago de Cali entre los años 1999 y 2006**”, sus autores: Andrés Felipe Inca Rosales y Leonardo Rodríguez Viáfara, plantean que en la mayoría de los casos la comunidad manifiesta inconformidad en la satisfacción de sus necesidades de Interés Público, principalmente por la alta Carga Impositiva existente y por los pocos resultados favorables que arrojan las medidas fiscales tomadas por la Administración Pública Local.

En ese orden de ideas, Inca Rosales y Rodríguez Viáfara, establecen como objetivo general de su

investigación, describir el Manejo de la Política Fiscal en Santiago de Cali, por parte de las autoridades que conforman la Administración Pública Local, a partir de las modificaciones que se han efectuado a las Rentas del orden Municipal, en el período de tiempo comprendido entre los años 1999 y 2006. Para lograr su propósito, los autores recolectaron la información a través de entrevistas a miembros de las entidades que intervienen o han intervenido en el Manejo de la Política Fiscal Municipal, con el propósito de obtener sus puntos de vista y también obtuvieron información por medio de consulta de las diferentes referencias bibliográficas como libros, revistas científicas y boletines informativos.

En la monografía **“Análisis de la Política Fiscal y los Cambios Introducidos por las Administraciones Publicas de los Gobiernos locales del Municipio de Palmira entre el año 1999 al 2005”** su autor Larry Velásquez Diez plantea que en Colombia se presenta una política fiscal desarticulada, lo cual afecta en gran medida en la sociedad, la economía y la política del país y por ende del municipio de Palmira, es por esto que el autor considera que se hace indispensable enfrentar los acontecimientos de manera responsable, en cuanto a la aplicación de la política fiscal del municipio de Palmira, ya que dicha política es un mecanismo que el gobierno aspira manipular a su modo sin comprometerse verdaderamente. De acuerdo a lo anterior el autor plantea como objetivo general **“Analizar la política fiscal desarrollada por las administraciones públicas de los gobiernos locales del municipio de Palmira entre el año 1999 al 2005”**. Para el anterior trabajo de grado, los instrumentos de recolección de la información que se utilizaron fueron: realización de entrevistas a los funcionarios de la alcaldía del municipio de Palmira, la cual se apoya en un cuestionario, y se consultó las fichas bibliográficas para analizar los temas concernientes de la investigación.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El municipio de Santiago de Cali como una de las ciudades más grandes y representativas del país, necesita contar con buenos recursos para cumplir con las necesidades de su población, así como para tener un buen funcionamiento y llevar a cabo las obras públicas que se requieren. Es por esto que se hace necesario recaudar recursos y una de las fuentes principales son los impuestos. De este modo, el gobierno del municipio de Cali se hace responsable por darle un buen manejo y administración a los recursos, y la gestión de éste se verá reflejado en las condiciones y estabilidad que se encuentre el municipio, puesto que impacta tanto en la parte económica, como de desarrollo social y cultural. Para lograr con éxito lo anterior, interviene la hacienda pública, la cual por medio de las entidades que la conforman busca que con los recursos limitados que cuenta, pueda dar cumplimiento a las actividades y proyectos planeados. Sin embargo, las políticas públicas no se pueden pasar por alto, como plantea Roth Deubel¹ la política pública es "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad", dando a entender esto, que por medio de ellas se logra identificar las necesidades de una sociedad, ya sea económica, social, ambiental, política entre otras y se busca emprender medidas que mejoren o solucionen las diferentes situaciones teniendo en cuenta la población. El proyecto de investigación que se llevará a cabo esta direccionado a estudiar el manejo de la política fiscal (manejo del presupuesto del municipio de Cali y recaudo de ingresos por medio de los impuestos) y en qué forma influye en el recaudo y manejo de los ingresos fiscales del municipio de Santiago de Cali, para esto también se debe tener en cuenta la normatividad implementada en el período de estudio.

¹UBEL, André Noel. Políticas Públicas. Pág. 26

2.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Basado en el Planteamiento del Problema la siguiente investigación pretende resolver el siguiente interrogante:

- ¿Cómo ha sido el manejo de la Política Fiscal y su incidencia en el comportamiento de los ingresos fiscales del Municipio de Santiago de Cali en el período 2016 a 2017?

2.3 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

- ❖ ¿El manejo eficiente de la deuda pública y el gasto público en las finanzas del municipio de Cali permitirán apalancar las políticas, planes, programas y proyectos sociales, sin recurrir a niveles excesivos de deuda interna o externa por parte del Sector Público Colombiano (SPC).?
- ❖ ¿El endeudamiento del municipio, puede traer diferentes impactos económicos a la sociedad y a la economía, si este no se hace de manera adecuada y acorde con los niveles óptimos de deuda?
- ❖ ¿Si el endeudamiento público aumenta, el PIB crece a menores tasas, puede poner en riesgo la capacidad del ente territorial para responder por sus obligaciones de servicio y pago de la misma?

3. OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GENERAL

- Describir el manejo de la política fiscal realizado por la administración pública del gobierno local del municipio de Santiago de Cali en el período 2016 a 2017.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Diagnosticar la situación fiscal y capacidad de endeudamiento del municipio Santiago de Cali en el periodo 2016 a 2017.
- Analizar la naturaleza de los ingresos, rentas de capital y de los gastos del municipio Santiago de Cali en el periodo 2016 a 2017.
- Aplicar los indicadores financieros para conocer la situación fiscal del municipio Santiago de Cali y su capacidad de pago en el 2017.

4. JUSTIFICACIÓN

Es importante tener en cuenta que la palabra fiscal proviene de “fisco” que significa “tesoro del Estado”, lo cual implica que el tesoro le pertenece a toda la sociedad, y por ende, ésta debe estar pendiente de que la gestión de la Administración esté conforme a los principios que guían su actuación, con el objeto de que se cumplan los fines esenciales del Estado, y con ellos, exista un bienestar tanto económico como social que favorezca a toda la comunidad.

De acuerdo a lo anterior, este trabajo hace un aporte a la sociedad, puesto que se enfoca primordialmente en describir si los cambios que se han presentado en la política fiscal en el municipio Santiago de Cali, han influido de forma positiva en el comportamiento de los ingresos y gastos, lo cual permite evaluar si la gestión del administrador de turno ha resultado eficaz, eficiente y oportuna, o si por el contrario, se han presentado ciertas desviaciones, caso en el cual la sociedad podría actuar a través de los diferentes medios de participación ciudadana, con el objeto de que se corrijan estas falencias o debilidades.

El diagnóstico realizado en esta investigación se hará con el fin de conocer la situación fiscal, financiera, presupuestal y de capacidad de endeudamiento del Municipio Santiago de Cali y estará encausada en dotar a la administración municipal de instrumentos de control y de medición serios y profundos sobre el manejo de sus finanzas, mediante la aplicación de indicadores fiscales, financieros y de gestión que garantizarán el cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo.

De igual manera, se pretende concientizarlo sobre la importancia que reviste el adecuado manejo de los gastos de funcionamiento y de inversión, al igual que de analizar previamente la adquisición de

créditos públicos, que lo conlleven a evaluar su capacidad para contraer nuevas deudas y si cuenta con la solvencia necesaria para sostenerlos en el tiempo establecido sin tener que exponer o castigar su propia inversión. Al proveer al ente territorial del resultado de un análisis exhaustivo del comportamiento de sus ingresos y gastos le generará la certeza de que en los próximos años será sostenible fiscalmente y podrá generar flujos mínimos de ahorro operacional para cubrir su deuda pública y la de mostrar superávits primarios que redundan en mayor y mejor inversión social.

Finalmente, este trabajo de investigación aporta a la academia, se encamina y enfoca a cumplir con la misión de la Universidad del Valle, y de la Facultad de Ciencias de la Administración, puesto que su propósito es contribuir al desarrollo de las organizaciones y de la sociedad en general. Como profesionales esta investigación permite vislumbrar y conocer si la política fiscal del municipio Santiago de Cali, ha sido bien estructurada para así lograr influir de forma positiva en sus Ingresos o sí por el contrario no ha podido hacerlo de forma eficiente. De acuerdo a lo anterior, la sociedad teniendo conocimiento de esto puede intervenir de tal forma que se haga o se establezca una mejor estructura para lograr un mayor beneficio para todos.

5. MARCO DE REFERENCIA

5.1 MARCO TEÓRICO

De acuerdo con la concepción de OMAR GUERRERO OROZCO “...**La Administración Pública** es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos en la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado...en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos”.

5.1.1 Definición Administración Pública. La voz administración pública enuncia la existencia de una relación social desarrollada en una etapa de la historia, que comienza con la irrupción de los regímenes constitucionales y la extinción del Estado absolutista. El fenómeno que le precedió, y del cual conserva una gran herencia, tuvo una denominación distinta: se llamaba policía.

5.1.2 Antecedentes del Concepto de Administración Pública. Los fenómenos políticos han sido tema de gran interés para la administración pública desde que estaban activos Platón y Aristóteles. Sus obras clásicas, tituladas respectivamente Politeia y Política, tratan de la polis, entonces referida al Estado y la ciudadanía. Ambos términos, política y politeia, permanecieron en la civilización occidental como herencia de la cultura helénica. Entre los griegos, la política denotaba las cosas inherentes a la polis, en tanto que politeia significaba la organización gubernamental específica en ella instituida.

La cultura románica asimiló la politeia, la transformó en politia y la heredó a los idiomas europeos

como policía, pólíce, Policey y policy, respectivamente en español, francés, alemán e inglés.

En Alemania, a mediados del siglo XVIII, Juan Enrique von Justi refirió que la voz Policey tenía dos sentidos: uno estricto y otro lato. El primero "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir". En el segundo significado, se comprende bajo el nombre de policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra: el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etcétera, atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas.²

Esta última acepción dio origen a la ciencia de la policía (Policey-Wissenschaft) como eje de los estudios administrativos, que entonces se conocían como ciencias camerales. La ciencia de la policía fue aquella disciplina cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender el modo en que se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar sus fuerzas interiores. La ciencia de la policía se siguió cultivando en Alemania hasta bien entrado el siglo XIX. El libro de Robert von Mohl, La ciencia de la policía (Die Policey-Wissenschaft), cuya primera edición se remonta a 1832, volvió a imprimirse en 1866. Sin embargo, la disciplina se encontraba en vías de extinción, pues ya estaba activo Lorenz von Stein cuya obra, Teoría de la administración (Die Verwaltungs- Lehre), se había comenzado a publicar en 1864.³

Sin embargo, el tránsito de la policía hacia la administración se había iniciado hacia finales del siglo XVIII, tal como es observable en Francia en vísperas del desplome del absolutismo. Empero, la voz

² GUERRERO OROZCO, Omar. Administración Pública, Pág. 1-7

³ DIE VERWALTUNGS – Lehre, Teoría de la Administración, 1864-1884

administración no se ha independizado del contenido de policía, que aún se preserva plenamente. Un autor anónimo explicaba en 1786 que La administración [...] es esa dirección general que mantiene el orden de la sociedad política. Se relaciona con la naturaleza y principio del gobierno que busca establecer o restablecer. Es relativa a la situación física del país, a su clima frío o caliente, al temperamento de los habitantes y a la calidad de las tierras. Ella está interesada por la grandeza del país, por su producción y riqueza, así como por el genio del pueblo, por sus costumbres y maneras, y por las artes, comercio e industria de sus habitantes [anónimo, 1786: 1], El concepto actual de la voz administración pública hubo de esperar hasta la emergencia de los regímenes constitucionales, cuando en 1808 Carlos Juan Bonnin le dio un contenido distinto al de la policía (Bonnin, 1834: 89).⁴ Al referirse a esta última a la que Bonnin ya le atribuía el sentido de seguridad pública, explicó que "es fácil conocer que la policía de que se trata no es aquella inquisición política obra del absolutismo, monstruo alimentado y formado con una predilección particular por las monarquías europeas". Se había extinguido el uso de policía como ciencia y arte del gobierno en las sociedades absolutistas de Europa occidental, usándose desde entonces la noción de administración pública como propia de un Estado basado en los derechos del hombre y el ciudadano. Atendiendo a sus falces grecolatinas, tanto en lo tocante a la Polis como a la Politeia, resulta evidente que la administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado como organización política de la sociedad. Aunque esa cualidad comprende un conjunto complejo de atributos, el carácter distintivo de la administración pública consiste en la capacidad del Estado para producir la utilidad común, que a partir del siglo XVIII se proyectó a través del desarrollo de la sociedad, tal como lo explicó un pensador: "la administración, propiamente dicha, se opone a la justicia civil, penal o administrativa;

⁴ BONNIN Carlos Juan, Compendio de los Principios de Administración, Pág. 40-41

ésta protege al derecho turbado, aquella busca y realiza lo útil” (Blunstchli, 1879: 301). El objeto de la administración pública consiste en facilitar el desarrollo libre y perfecto del hombre en su singularidad, pero tal desenvolvimiento está condicionado por el grado de comunidad cooperante que pueda alcanzar una sociedad. Lorenz von Stein (1897) explicó que la prosperidad de la singularidad humana depende directamente del "subsidio" que le ofrece la colectividad. Ese subsidio es la materia prima con que trabaja la administración pública. Tal como lo adelantamos, la primera concepción científica de la administración pública bajo su nuevo rótulo fue formulada en 1808 por Carlos Juan Bonnín. Éste entendía que la "administración [es] la que forma la acción propiamente del Estado [...], abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social” (Bonnín, 1834: 88). La administración no es un mero instrumento, pues está dotada de autoridad; pero no se trata de una autoridad ordenante, sino ejecutiva. Es pasiva como voluntad, pero activa como ejecución: “gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente” (Bonnín, 1834: 88-89). Con base en las ideas precedentes, Carlos Juan Bonnín formuló la primera definición de administración pública, que sigue siendo vigente:

La administración pública es la autoridad común que [...] ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público [Bonnín, 1834: 91].

5.1.3 Idea de administración. Historia, teoría y crítica. Tal como es observable, la voz administración pública está integrada por dos palabras: administración y pública. Comencemos con la primera.

Etimología: La voz administración tiene el mismo significado en los idiomas derivados del latín. Dicha voz tiene una exacta correlación con el fenómeno conceptuado, lo que puede observarse evocando sus raíces: deriva de la voz latina administrado, que está compuesta por ad (a) y ministrare

(servir, cuidar), y era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. La raíz de la palabra administrado es el vocablo ministrare, que emana del sustantivo minister ("el que sirve o ayuda"). Minister, a su vez, proviene de minis, voz referida a lo "menor", como contraste de magis, lo "mayor". Por consiguiente, el minister era el funcionario subordinado a la autoridad del magister, y su tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma, administrare significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad mediante un esfuerzo adicional por parte de los oficiales: ad ministrare. El término administración se usaba corrientemente dentro de los asuntos de gobierno en Roma mucho antes de que Bonnin definiera la voz. La evidencia más nítida que se conoce se debe a Sexto Julio Frontino, un funcionario romano que estuvo a cargo de la gestión del agua potable de la ciudad. En un documento donde describió sus labores, que se remonta al año 70 d.C., Frontino explicó que estaba desempeñando una función delegada por el emperador, cuyo objeto era la administración (administratum) de los acueductos de Roma.⁵ Desde su origen y hasta el siglo XVII, lo administrativo estuvo confundido con otras materias gubernativas como la justicia, la economía y las finanzas. Por este motivo, cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras. Hacia el siglo XVIII, un movimiento administrativo conocido como cameralismo inundó a Europa e incitó una formidable fuerza intelectual de definición de lo propiamente administrativo a través de la policía, después llamada administración pública. Un pensador explicó que "administrando se lleva con regularidad [con] los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa [...] los servicios públicos que determinan la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades sociales colectivas o individuales" (Oliván, 1843: 44).

⁵ FRONTINO, Sexto Julio. Los Acueductos de Roma, Madrid: Alma Mater, 1985.

5.1.4 La idea de lo público. La administración pública hunde sus raíces en el seno de la sociedad y está preñada de naturaleza social. Bonnin explicaba que la administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social hay administración; así es que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es, pues, evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que la sociedad [Bonnin, 1834; 14 y 37], Tal es la razón por la cual el orden jurídico no instituye a la sociedad ni a la administración pública, sino solamente establece su organización. Debido a que la administración pública debe su vida al proceso social, dichas leyes únicamente le dan su impulso vital en determinada dirección.

Etimología; La voz pública, igual que el vocablo política, tienen la misma raíz etimológica; ambas palabras proceden de la raíz pul (multiplicidad, amplitud); de esta misma derivó en el griego la palabra polis (ciudad, Estado), origen del concepto de política, y en el latín populus (pueblo), que es un sustantivo producido por la reduplicación de la voz pul. El sustantivo populus se adjetivó en publicus y luego en públicas, de donde derivó la palabra público. Así, política y pública, además de este parentesco etimológico, tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a lo colectivo, lo comunitario.

Es la palabra pública la que define el campo de problemas y responsabilidades de la administración pública, que es más que una técnica y dirección eficientes, pues se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad.

5.1.5 Palabras afines con administración. Hay varios vocablos que suelen usarse como sinónimos, parientes cercanos o sustitutos de administración. Nos referimos a manejo (management), dirección,

gestión, gerencia, ejecución, implementación y policy.

Manejo (management). Usamos la voz inglesa management en su traslado más literal al español, pero probablemente con mayor rigor conceptual. Ramón Alvarez Martínez, quien en 1928 tradujo la obra *The Principles of Scientific Management* de Frederick Taylor, la tituló *Principios del manejo científico*. En efecto, la palabra management fue vertida al español como manejo, atendiendo la tradición española que se refería al manejo de los negocios hacendados y al manejo de los negocios privados, según fueron empleados por Diego Saavedra Fajardo y José de Jovellanos, respectivamente (Taylor, 1928).

En el siglo XVIII, la voz management (o managery) ya había madurado hacia la connotación actual. Originalmente estaba referida al manejo o doma de caballos (to manage an horse), luego se convirtió en un sinónimo de administración (Littleton, 1723). Hacia finales del siglo señalado, management se traducía al español como manejo o administración, y aún continuaba refiriéndose al manejo o doma de caballos (Baretti, 1786: 247). De manera similar, a mediados de esa centuria, en francés se traducía como *ménagement*, *gouverner* y *administration*] igualmente, manager se trasladaba como *directeur* (Boyer, 1756: 358). Según las fuentes citadas, mientras que en el Reino Unido la voz *managernent* se usaba como una categoría gubernamental, en España y Francia se utilizaba el vocablo administración. La categoría *managernent* fue conceptualizada primigeniamente dentro del emergente estudio de la administración pública estadounidense, y ella constituirá una de sus venas más nutritivas. La voz manejo es usada dentro de la más pura tradición angloamericana, utilizándose como una opción a la tradición jurídica representada por Woodrow Wilson, Frank Goodnow y William Willoughby. El progenitor intelectual del término es Leonard White, autor del primer texto en la materia. En efecto, en su obra *Introducción al estudio de la administración pública*, White se propuso sentar bases no jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, pues asumió que ella debe descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley, pues todavía en

1926, era un arte que apenas se introducía en el terreno de la ciencia (White, 1926: vii-viii). Fiel a esta visión, el texto se propuso estudiar la organización, el personal, las finanzas y el control, que constituyeron la división original del manejo. Inspirado en el estudioso británico Oliver Sheldon (*Philosophy of Management*), de quien toma una frase feliz referida al desarrollo reciente del manejo como una profesión, White definió a la “administración pública como el manejo (management) de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado” (White, 1926: 2). White declaró que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, enfatizando su fase managerial, pues ella trata de la conducción de los negocios del gobierno de manera similar a como se hace en otras organizaciones, como una empresa comercial, un centro educativo o una iglesia, donde el buen manejo se juzga como un elemento esencial para el éxito. Hoy en día, management suele ser traducida al español como gerencia, lo cual constituye una solución conceptual adecuada, aunque semánticamente se puedan expresar legítimas reservas.

Dirección. La palabra dirección es usada en español para hacer referencia al proceso de gobernar, con el significado de mandar, regular y conducir; igualmente, implica manejar o administrar. La palabra se refiere a las funciones inherentes al gobierno y está emparentada con los vocablos rex, regere y regulatio (Nurock, s. f.: 38). En efecto, inicialmente la voz dirección acompañaba al concepto de gobierno. Para Carlos Juan Bonnin, el gobierno significaba “la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes” (Bonnin, 1812: t. i, 85). Posteriormente, la voz dirección fue subordinada al concepto de administración y asimilada como una de sus etapas. Sin embargo, hay versiones que la conciben como cualitativamente diversa de la administración y dotada de caracteres distintivos. William Willoughby explicó que se debe distinguir el trabajo involucrado en la conducción, supervisión y control de las operaciones, y la realización de las operaciones mismas. La primera es

la función de dirección; la segunda, de administración (Willoughby, 1937: 39-63).

Gestión. La voz gestión es usada generalmente como sinónimo de administración. Su origen se remonta a la palabra latina gestio-onem, de modo que el gestores un procesador, un hacedor de acciones. Aludiendo a la necesidad de relacionar el estudio de la vida y la estructura de la sociedad con el orden de las ideas y el significado de las palabras, Alejandro Oliván expresó en 1843 que la administración era el cuidado de la cosa pública, una “gestión de responsabilidad” (Oliván, 1843: 6).

Gerencia. El vocablo gerencia deriva de la voz latina gerere, que significa dirigir, mandar. Debido a que constituye la capacidad de ordenar, se le suele identificar con management y dirección. En su origen, la palabra administración se refería exclusivamente a la administración pública; no fue hasta la aparición de la obra de Henri Fayol, en la segunda década del siglo xx, cuando tal vocablo se comenzó a usar para significar también a la administración de las empresas privadas. Sin embargo, en tanto que el vocablo government fue adecuadamente traducido al francés como administración, la versión española de la voz government podría no serlo: significando gobierno, se vertió al español como gerencia. Fayol explicó en la versión francesa de su obra que era muy importante no confundir la administración con el gobierno, pero no mencionó a la gerencia: la función del gobierno es conducir a la empresa y asegurar la marcha de sus seis funciones (prever, organizar, mandar, coordinar, controlar y administrar) (Fayol, 1931: 13-14). Quizá para la empresa privada sonó exótico el vocablo gobierno y por ello se optó por gerencia, que ciertamente es un sinónimo por cuanto significa mando y establecimiento del orden.

Ejecución. Existe una sinonimia entre administración y ejecución (Willoughby, 1937). Willoughby intentó diferenciar ambos términos. En su entender, la ejecución, es la función de representar al Estado como un todo y cuidar que sus leyes sean obedecidas por las diferentes partes que lo integran; implica la facultad de tomar decisiones trascendentales con referencia a la dirección de los asuntos públicos. La ejecución vela porque se lleven a efecto debidamente las líneas de acción establecidas.

La administración, en contraste, es la función de aplicar el derecho y no significa la formulación de decisiones de carácter político. Las funciones de la esfera administrativa consisten únicamente en la realización de las ordenes (Willoughby, 1947: 219-220).

Implementación. Dos autores, con base en el Diccionario Webster (edición de 1969), reproducen el significado de la voz implementación: 1) “Implement (fr. implement um, acción de llenar; fr., implere, rellenar, terminar (fr. in + plere, rellenar) + mentum-ment, más, completo)” 2) “Imp-plement: llevar a cabo, acabar, cumplir con; esp. dar efecto práctico a, asegurar la realización real por medidas concretas”. También se refieren al Roget's Thesaurus of English, en el cual to implement significa producir, hacer, llevar a cabo, ejecutar, desempeñar, realizar, acompletar, completar, efectuar, realizar y aproximar (Pressman, 1984). La implementación es una categoría muy bien definida ante el concepto más general de administración. En tanto que ésta parte de cero, pues su principio es un acto jurídico inmaterial que ella habrá de materializar, la implementación arranca desde algo comenzado, pues supone un principio, un movimiento ya iniciado. Sin una acción comenzada no hay lugar para la implementación, pues supone el punto final, la culminación de una meta. La implementación no puede ser concebida como exitosa o fracasada sin una meta contra la cual se pueda juzgar (Pressman, 1984: xxii). Implementación significa el desarrollo de una habilidad para realizar las consecuencias previstas desde las condiciones existentes. A partir de la creación de las condiciones iniciales, que corresponde a la legislación aprobada establecer a través de compromisos, y a la administración ponerlas en movimiento, la implementación asegura el resultado previsto. La implementación no está determinada por su aptitud para iniciar, sino por su potencial para seguir. Como ha sido explicado por los dos escritores citados, "el mundo está lleno de propósitos de policy que han abortado", no se puede terminar lo que no ha comenzado, y "las lagunas de implementación pueden referirse no a la falla para iniciar, sino a la inhabilidad para seguir adelante" (Pressman, 1984).

Policy. En el Reino Unido, durante el siglo XVIII, la antigua política se había bifurcado en dos vocablos: *póliteia* y *policy*. Adam Smith, quien en 1763 impartía lecciones sobre justicia, policía, ingresos y armas en la Universidad de Glasgow, iniciaba la cátedra del segundo tema explicando a sus alumnos que "la policía [*póliteia*] es la segunda división general de la jurisprudencia. El nombre es francés y originalmente derivó del griego *politeia*, que propiamente significaba la *policy* del gobierno civil [*policy of civil government*]; pero ahora sólo implica las regulaciones de las partes interiores del gobierno, a saber: salubridad, seguridad y economía o abundancia".⁶

Mucho tiempo después se volvió a usar *policy* en un sentido similar al de Smith: en 1921, W. H. Moreland señaló que la *policy* decide sobre los objetivos que deben ser alcanzados por la administración, en tanto que la ciencia de la política (*politics*) trata sustancialmente con los métodos por los cuales se formulaba la *policy* pública (*public policy*) (Moreland, s. f.: 414-415).

Pero la individualización moderna del concepto de *policy* se debe a Carl Friedrich, Él explicó que cuando individuos o grupos ganan o pierden poder en un ámbito determinado, hay política; cuando un acto o propuesta de acción de un funcionario se orienta al interés público, hay administración. Esta misma situación lleva a la definición de *policy* como el "término referido a las decisiones acerca de lo que se hace o no se hace en situaciones dadas" (Friedrich, 1940: 3-23). Las funciones legislativas constituyen decisiones de *policy*, de modo que la hechura de *policy* (*policy-making*) se considera cada vez menos como parte de la administración pública, aunque es parte afín, al tiempo que la ejecución le corresponde plenamente. Tocó a Harold Lasswell fundar en 1951 las ciencias de *policy*, de mayor trascendencia. Surgieron con el propósito de dar respuesta a cuestiones planteadas en la posguerra, como la interpretación de los hechos como fuente de los procesos de toma de decisiones gubernamentales y los métodos más promisorios para identificarlos e interpretarlos. "La orientación

⁶ SMITH Adam, Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, 1958.

de policy ha sido desarrollada para cortar a través de las especializaciones existentes" (Lasswell, 1951: 3-15). Esta orientación se enfocó a dos aspectos del comportamiento gubernamental: por un lado, se puso el acento en el proceso de la policy; por el otro, en las necesidades de información requeridas en su configuración. El primer acento se refiere a la hechura de la policy, para lo cual se introdujo la metodología de investigación social y la psicología. El segundo acento se centró en la provisión del contenido concreto de la información y las interpretaciones accesibles a los hacedores de la policy.

5.1.6 Estado del Arte en Administración Pública. Para finalizar, hacemos una exposición sumaria del estado del arte en administración pública, que ha seguido cinco líneas de desarrollo:

1. *Exploración consciente de su situación epistemológica.*
2. *Recuperación de su identidad primigenia, desarrollando un prospecto de integración continental y trasatlántica.*
3. *Reencauzamiento de la mutua sustentación entre la política y la administración.*
4. *Rescate de los valores de la justicia, el derecho y la ética.*
5. *Configuración del "estado de cuenta" del manejo público (public management), como un paradigma alternativo a la administración pública.*

Todavía a finales de los años ochenta el estudio de la administración pública estaba fundado en el antiguo paradigma racionalista. Sin embargo, gradualmente se han ido introduciendo las categorías de persuasión, argumento y evidencia como materia prima del proceso gubernamental. La invocación de las antiguas artes del discurso político a través del diálogo y una retórica puesta en sus verdaderos quicios constituyen marcos renovados del estudio de la administración pública, que de tal modo recupera sus fuentes dentro de la cultura política grecolatina. Esto ha dado pie a una noción renovada de lo público, donde lo gubernamental ha dejado de ser su sinónimo y lo gubernamental tiende a identificarse con lo burocrático. Nociones como la nueva ci - vitas, ampliamente cultivadas en la

literatura administrativa contemporánea, ilustran nítidamente el camino que se está siguiendo.

Hay que recalcar la recuperación del significado original de lo público, ahora desenvuelto más imaginativamente en los espacios de actividad colectiva que brotan con el advenimiento de una sociedad civil más vigorosa y móvil. Hoy en día, estos espacios han dejado de ser del dominio exclusivo del Estado, sujeto a una reforma profunda y radical que ya está abandonando los trazos fracasados del neoliberalismo; estos espacios de actividad colectiva se ensanchan hacia los ámbitos más variados y versátiles de nuevos agrupamientos humanos caracterizados por la participación civil y la autogestión social.

A través de la cultura cívica que trae consigo la estrechez de las relaciones entre la política y la administración pública, la antigua noción de esta última bajo el concepto del Estado administrativo deja suficiente espacio para acceder a la administración de lo público, a la administración del Estado cívico. Bajo la impronta cívica, la ciencia de la administración pública está creando nuevos programas de formación para una variedad de usuarios de la enseñanza universitaria provenientes de otros ámbitos de la vida pública, como los parlamentarios, los dirigentes de partidos políticos, los líderes de asociaciones civiles, los funcionarios judiciales, los servidores públicos encargados de los asuntos exteriores, los dirigentes de los sindicatos y todos aquellos que quieran ejercitar la labor de politólogos o de analistas de la policy. Incluso, puede extenderse hasta los ciudadanos comunes que conciben a la administración de lo público como un arte de la militancia cívica y como un deber de autoadministración colectiva o comunitaria, como una nueva civitas.

Aunque desarrollada con alguna ambigüedad, en años recientes volvió a florecer la categoría de manejo público (public management). De añeja data, y expresando el flujo permanente de un "viejo vino dentro de una nueva botella", el manejo público fue observado por muchos colegas como una tabla de salvación para una vieja administración pública vituperada, demonizada y ninguneada por el neoliberalismo. Para otros colegas, formados en las filas de la administración privada, significó

una ocasión para extenderse hacia los asuntos públicos y asimilar las no menos vetustas apreciaciones de una casa común para las dos administraciones. Así, el manejo público podía asimilar los aspectos compartidos de la administración pública y privada, y la segunda proveer de técnicas de gestión que pueden ser exitosas para la primera. Sin embargo, la quiebra del neoliberalismo y el vigor creciente de los temas políticos han dado fuerza a la noción tradicional de la administración pública, pero no han renovado sus contenidos.

El resultado que se espera, al parecer, es que el manejo público vuelva a ser un sinónimo de administración pública más que un paradigma alternativo o una "revolución teórica" exitosa, a menos que se desarrolle a través de un campo altamente innovado de problemas científicos.

El estudio de la administración pública está dando un vigoroso impulso a los temas cívicos, los derechos humanos y la participación ciudadana. En la actualidad, la expansión de la democracia es patente en las diversas regiones del orbe. Una de sus manifestaciones más prístinas es el valor prioritario que se otorga a los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el contexto internacional. Como ejemplo, hay que destacar el requisito de la Comunidad Económica Europea para los países aspirantes a ingresar a ella de estar regidos por gobiernos ajenos a la dictadura y la violación de los derechos humanos. Hoy en día han proliferado por doquier las comisiones y corporaciones de promoción de los derechos humanos.

El auge planetario de la privatización con el ascenso axiológico del individualismo, la ganancia y la competitividad, factores que propiciaron la desarticulación social constituyó uno de los sucesos regresivos de la cultura cívica universalmente considerada. Sin embargo, en la década presente la situación ha tendido a transformarse de manera muy sensible. En los Estados Unidos, la Conferencia Áinnowbrook II, una congregación académica de profesantes de la administración pública, sirvió de marco a la discusión de las líneas actuales del desenvolvimiento de la disciplina, el estado del arte y los efectos de los cambios mundiales. La equidad y la justicia social, uno de los temas relevantes,

propició una reevaluación de la ética, el civismo, la responsabilidad pública y los valores sociales. En varias ponencias se puso el acento en la necesidad de que la administración pública desempeñe un papel protagónico en la promoción de las responsabilidades y virtudes cívicas de los funcionarios y profesionales que laboran en su seno.

Hoy en día, en los libros y revistas estadounidenses, así como en los currículos universitarios, han sido recuperados los temas clásicos relativos a la democracia, la teoría política y la filosofía, y tienden a un desenvolvimiento muy vigoroso luego de que fueron relegados por un temario administrativo donde privaron los enfoques aplicados y el pragmatismo.

Los estudios sobre la administración pública en los Estados Unidos, así como en Europa y varios países iberoamericanos, están siendo enriquecidos con cursos de derecho constitucional y aspectos de las responsabilidades judiciales relacionadas con las funciones gubernamentales, los derechos cívicos y la ciudadanía.

5.1.7 Descentralización y Política Subnacional en Latinoamérica. TULIA FALLETI, destaca la gran transferencia de recursos, responsabilidades y poder político “hacia abajo” en las dos últimas décadas, y parte de la observación de que los actores subnacionales - municipios, estados, gobernaciones- cumplen un papel cada vez más protagónico en la vida de los países de la región. Según la autora, las relaciones verticales entre los niveles de gobierno hoy superan en importancia a las relaciones horizontales entre las ramas del poder. La naturaleza del debate sobre política subnacional también ha cambiado, hoy no gira únicamente en torno a las disputas sobre autonomía local, federalismo y distribución de las regalías, como era tradicional. También se debaten temas trascendentales como la negociación de conflictos étnicos, la construcción de estados-nación, la estabilidad de los gobiernos y la posibilidad de hacer reformas macroeconómicas exitosas (Falleti, 2010, 31).

A pesar de la importancia que ha cobrado la descentralización en los últimos años, la mayor parte de los análisis se centra en sus ventajas y desventajas, tomando como punto de partida el cambio del equilibrio de poderes entre gobiernos nacionales y entidades subnacionales. Falleti cuestiona este supuesto mostrando que en los países de su estudio la descentralización dio mayor poder a los alcaldes y gobernadores en Brasil y Colombia, que la variación del poder entre niveles de gobierno ha sido mucho menor en México y ha sido prácticamente inexistente en Argentina. Su propósito fundamental es, entonces, determinar qué explica esa variabilidad en el cambio del equilibrio de poderes entre niveles nacionales y subnacionales de gobierno, después de varias décadas de descentralización.

Para ello propone una definición operativa de descentralización que incluye indicadores de recursos económicos, autoridad legal y capacidad organizativa de los entes subnacionales con respecto a los gobiernos nacionales⁷. Además, distingue entre reformas de tipo fiscal, administrativo y político⁸, argumenta que el tipo de reformas responde al tipo de intereses políticos prevalecientes –nacionales o subnacionales– en las coaliciones de gobierno, y muestra que el orden de las reformas es el principal determinante del equilibrio de poder resultante del proceso de reformas. Los gobiernos nacionales prefieren descentralizar hacia el nivel local porque los alcaldes tienen menos poder que los gobernadores, y estos prefieren la descentralización al nivel del Estado, en contra de la descentralización al nivel local. Sobre la secuencia, Falleti argumenta que cuando las reformas se

⁷ Esta definición le permite precisar la discusión sobre el cambio de poder. Borges (2011) argumenta que, en Brasil, la descentralización institucionalizada por la Constitución de 1988 estableció una variante robusta del federalismo que permite a los gobiernos municipales y estatales ejecutar una amplia gama de políticas sociales y económicas, y a los partidos regionales maximizar su autonomía frente al gobierno y las instituciones centrales. Rodrigues-S. (2011) y Fenwick (2009) sostienen en cambio que la principal consecuencia de la transferencia de recursos fiscales y responsabilidades a los estados fue la reducción de su poder frente al nivel nacional.

⁸ Descentralización fiscal: medidas para aumentar el recaudo de los gobiernos subnacionales; por ejemplo, aumentar el porcentaje de transferencias del gobierno central sin atarlo a la descentralización administrativa, crear nuevos impuestos subnacionales o delegar la autoridad fiscal. Descentralización administrativa: transferencia de la responsabilidad en la prestación de servicios de salud, educación, construcción de vivienda o bienestar social a los gobiernos subnacionales.

inician con la descentralización política, los municipios y departamentos presionan para lograr reformas fiscales y administrativas, lo que al final les da un mayor poder relativo frente al gobierno nacional; si se inician con reformas administrativas las entidades subnacionales no adquieren mayor poder. La autora utiliza el método secuencial comparativo, una aplicación del método de seguimiento de procesos, que identifica el mecanismo causal entre los principales eventos del proceso de estudio y permite comparar las secuencias resultantes en cada caso para explicar las fuentes de variación. Este método reconoce la importancia de los procesos de retroalimentación en las dinámicas sociales y destaca el efecto de las reformas anteriores sobre los resultados posteriores, considerando que los eventos pasados restringen las elecciones presentes. Para ese estudio, Falletti eligió cuatro países donde la descentralización ha jugado un papel importante: Argentina, Brasil, Colombia y México. La similitud de sus estructuras de gobierno y del tamaño de sus entidades subnacionales permiten las comparaciones y sus diferencias institucionales enriquecen el análisis.

Presenta un análisis detallado de cada uno de estos casos, que hace énfasis en las iniciativas que dieron lugar al proceso de descentralización, las secuencias, los intereses que prevalecieron en cada etapa y el equilibrio de poderes resultante.

ARGENTINA: En Argentina el proceso de descentralización, cuya primera etapa va de 1978 a 1994, fue iniciado por el régimen militar, en una secuencia administrativa-fiscal-política. Los militares impusieron las reformas para quitar responsabilidades al gobierno central y dárselas a las provincias, como parte de un proyecto de reorganización de la nación que buscaba reducir el déficit del gobierno federal y la burocracia. La primera reforma administrativa, implementada en 1978, fue la descentralización de la educación básica, que a partir de entonces pasó a ser responsabilidad de las provincias. Ese proceso no fue acompañado de la transferencia de mayores recursos a las provincias, de modo que se impusieron los intereses nacionales sobre los regionales. Luego de la transición a la democracia, la siguiente etapa fue la de la reforma fiscal en 1988, resultante de una negociación entre

alcaldes, gobernadores y gobierno federal que duró cerca de cuatro años, que buscaba atender la crisis fiscal de las provincias causada por la descentralización administrativa. En ese periodo se formó una coalición subnacional en la que participaron todos los gobernadores, que se hizo efectiva una vez fue claro que el partido de gobierno saldría del poder y la oposición obtuvo mayoría en el Congreso. La reforma aumentó las transferencias del gobierno federal a las provincias y limitó la discreción del nivel central para asignarlas. En 1992 se hizo una nueva reforma administrativa que trasladó el manejo de las escuelas secundarias a las provincias. Igual que la de 1978, no estuvo acompañada del financiamiento correspondiente y, en general, tuvo características similares en cuanto a coaliciones y estrategias del gobierno nacional. La última fase fue la descentralización política en 1994 con la elección popular del alcalde de Buenos Aires, que antes era designado por el Presidente. Esta reforma fue resultado de un acuerdo entre el Presidente y el líder de la oposición, y sirvió para negociar la reelección de Menem.

Falleti subraya que en el proceso de descentralización argentino prevalecieron y dominaron los intereses del nivel nacional. La secuencia de reformas permitió que el gobierno federal obtuviera mayor poder de negociación y tuviera la iniciativa y definiera el rumbo de las reformas, lo que implicó un cambio mínimo en el equilibrio de poderes. Como veremos, esta situación difiere de la de otros países que siguieron secuencias diferentes, especialmente de Brasil que tenía un nivel de descentralización similar antes de las reformas.

COLOMBIA: El período de descentralización en Colombia va de 1982 a 1994, siguiendo la secuencia política-fiscal-administrativa, en un contexto de débil monopolio del uso legítimo de la fuerza por el Estado colombiano y de permanente disputa por el control del territorio. El proceso se inició en medio de una profunda crisis política a mediados de los años ochenta, cuando la descentralización política se veía como un medio para alcanzar la paz e integrar al país. Se formó una coalición entre el Partido Conservador en el poder, los movimientos sociales, y un grupo mixto de actores nacionales y locales,

en la que prevalecían los intereses subnacionales y que logró la elección popular de alcaldes. Esto aumentó inmediatamente el poder de negociación de los municipios, que se organizaron en la Federación Colombiana de Municipios (FCM), que representaría sus intereses en las relaciones entre niveles del gobierno.

La crisis política continuó y en 1991 se convocó una Asamblea Nacional Constituyente que profundizó la descentralización política al permitir la elección popular de gobernadores. Esta reforma fue impulsada por una coalición de actores nacionales y representantes de las regiones a la que se oponía la FCM, que veía a los gobernadores como competidores por el poder y los recursos. No obstante, surgió una coalición de entes subnacionales que permitió la descentralización fiscal, la cual aumentó la base y el porcentaje de las transferencias directas del gobierno central a los municipios y departamentos. Como era de esperar, estas dos reformas aumentaron el poder de negociación de los niveles subnacionales frente al gobierno nacional.

La última etapa fue la descentralización administrativa, que se llevó a cabo en 1994 para contrarrestar las reformas políticas y fiscales anteriores. El gobierno nacional impulsó las leyes 60 y 115 de ese año, que asignaron responsabilidades a los entes subnacionales: la Ley 60 asignó la administración de los servicios sociales a los municipios, pero dado el mayor poder de negociación que habían conseguido, fue acompañada de un aumento de recursos. Por su parte, la Ley 115, sobre el sector educativo, dio la gerencia de la educación preescolar y básica a los departamentos, con la oposición de Fecode, el sindicato de maestros, que se oponía a la municipalización de las escuelas.

La autora plantea que el resultado final fue un visible cambio importante en el equilibrio de poderes en favor de los intereses subnacionales. Las reformas aumentaron la autonomía y el poder de gobernadores y alcaldes.

BRASIL: Antes de iniciado el proceso de descentralización en la década de los ochenta, el equilibrio de poder entre los diferentes niveles de gobierno en Brasil era bastante similar al de Argentina; estos

países eran los más descentralizados de la región y sus gobiernos subnacionales contaban con altos niveles de autonomía.

De acuerdo con Falleti, el proceso de descentralización en Brasil siguió el mismo orden que el de Colombia: se inició en el ámbito político, continuó en la arena fiscal y terminó en el área administrativa.

La reforma política de 1980 respondió al inconformismo con el gobierno militar y, como iniciativa del ejecutivo, buscaba enviar una señal de apertura democrática. Fue apoyada por una coalición de carácter subnacional, y una vez la propuesta llegó al Congreso fue aprobada por unanimidad. A partir de allí, se generaron condiciones de retroalimentación positiva que desataron reformas en la dirección inicial, es decir, para profundizar la descentralización (Pierson, 2004).

En esa perspectiva, y gracias al mayor poder de negociación de las entidades subnacionales, en 1983 se aprobó la enmienda Passos Porto que aumentó las transferencias directas a los municipios, una medida que iba en contra de los intereses del ejecutivo y que aun así obtuvo el respaldo de la mayoría del Congreso. Este proceso continuó con la reforma constitucional de 1988, que incrementó aún más las transferencias a los municipios y les dio autoridad para crear impuestos específicos.

Finalmente, la descentralización administrativa se inició en 1988 con la transferencia de responsabilidades en la prestación de servicios de salud. Contrario a lo que predice la teoría, esta reforma fue impulsada por una coalición subnacional; no obstante, la presencia del movimiento sanitarista (Gómez, 2011), que contaba con la experiencia y el trabajo de varias décadas, jugó un papel fundamental en impulsar esta propuesta, en la medida que redefinía el tratamiento de los servicios de salud tanto a nivel federal como a nivel estatal.

La autora concluye que las entidades subnacionales en Brasil efectivamente salieron fortalecidas en relación con el gobierno nacional luego del proceso de descentralización. Para este caso, la descentralización y la democratización fueron de la mano, y el impulso inicial dado por la

descentralización política, en un escenario de dictadura militar, fue determinante en las condiciones bajo las cuales se darían las reformas posteriores.

MÉXICO: La descentralización mexicana se vio afectada por el inicio del proceso de democratización, que revirtió la trayectoria inicial, generando una secuencia administrativa-política-fiscal, que solo produjo un leve cambio en el equilibrio de poderes entre niveles de gobierno.

Antes del proceso, el poder se concentraba claramente en el nivel nacional, con un predominio del PRI en la política mexicana, un Senado débil y un presidencialismo excesivo. Los ingresos fiscales de los entes territoriales eran muy bajos, y aunque había elecciones para gobernadores y alcaldes, el PRI, en cabeza del Presidente, determinaba los resultados.

La primera reforma fue impulsada en 1983 por el presidente Miguel de la Madrid, con la descentralización de la administración de las escuelas al nivel de los estados; uno de los objetivos era debilitar el sindicato de educadores que empezaba a perder valor estratégico para el PRI y tenía un gran costo burocrático, al tiempo que obstaculizaba la transformación del sector (Oppenheimer, 2010). De la Madrid buscaba transferir responsabilidades y recursos a las entidades subnacionales pero tuvo fuerte oposición del sindicato. Esto, sumado a hechos coyunturales como el terremoto de 1985, obligó a archivar la iniciativa, que resurgió en 1992, en el gobierno de Salinas de Gortari, el cual además promovió la descentralización del servicio de salud.

Paralelamente, y como estrategia para ganar legitimidad, el ejecutivo inició un proceso de democratización, que dio espacio a los partidos de oposición y llevó a que el PRI empezara a perder alcaldías. Esto hizo posible que los partidos de oposición presionaran por una mayor descentralización política, la cual se reflejó en la elección popular del alcalde de Ciudad de México en 1997. En materia fiscal, el gran avance de la descentralización ocurrió en 1997, luego de que el PRI perdiera la mayoría en el Congreso.

Como resultado de esta secuencia hubo un leve cambio en el equilibrio de poderes, mucho menos

pronunciado que en Brasil y Colombia. El revés del proceso una vez iniciado retrasó el desarrollo de la autonomía de los entes territoriales, pues el ejecutivo nacional pudo establecer condiciones para que su poder no se viera muy afectado.

Falleti cuestiona la idea de que los procesos de descentralización siempre dan lugar a un mayor poder de las entidades subnacionales, y resalta que eso depende de la secuencia de reformas y de los intereses –nacionales o subnacionales– que prevalezcan en cada una de ellas. Los cuatro casos de estudio dan sustento empírico a su tesis. Pero queda la inquietud de su validez general, pues son pocos casos. Los países de Europa del Este o de la antigua Unión Soviética son ideales para analizar la fortaleza de esta tesis.

El hecho de mostrar que no necesariamente se logran objetivos tan básicos de la descentralización como el mayor poder de negociación de las entidades subnacionales invita a reflexionar sobre otros argumentos que defienden estas iniciativas, por ejemplo, que la descentralización trae mayor democracia y desarrollo. Eso no sucede siempre. Por ejemplo, el trabajo de López (2010) sobre Colombia muestra que las reformas descentralizadoras dan lugar a dinámicas perversas en escenarios con profunda debilidad institucional. Más que promover la democracia y el desarrollo, facilitan la captura del Estado por actores ilegales, y generan autoritarismo subnacional en contextos de democracia nacional (Gibson, 2005).

Falleti invita a reflexionar sobre todos estos temas y sitúa a las entidades subnacionales en el centro de los debates económicos, sociales y políticos contemporáneos. Sin duda se debe prestar más atención a estas entidades territoriales para entender la arena en que hoy se disputa el poder.

5.1.8 Valor Público: “Una Aproximación Conceptual”. ENRIQUE CONEJERO PAZ, La palabra gobernanza, cuya primera aparición en el siglo XV es francesa bajo la forma de *gouvernance*, recalca

en el mundo anglosajón a finales del siglo XVII (*governance*). A mediados de los años ochenta del siglo pasado el concepto de gobernanza irrumpe con fuerza en los ámbitos institucionales vinculados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales. Desde entonces se ha convertido en un paradigma emergente en la ciencia de la administración. La gobernanza es un concepto que tiene el potencial de unificar la extensa literatura sobre management y políticas públicas y que cualquier reflexión y acción en este campo debe girar en torno a la respuesta que se le dé a ¿cómo el sector público, sus agencias, programas y actividades deben ser organizadas y gestionadas para alcanzar los objetivos y metas públicas? En este trabajo se sigue el enfoque de creación de valor público que propone tanto la evaluación de políticas como el análisis coste-efectividad como definidores del valor público en relación con los objetivos emanados de la toma de decisiones públicas (Moore, 1998; Coats and Passmoore, 2008).

Durante las últimas tres décadas las Administraciones Públicas de los países de la OCDE han afrontado procesos continuos de reforma y modernización. En efecto, las experiencias de los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido (Financial Management Initiative y Next Steps) y el programa National Performance Review aplicado por los gobiernos de Bill Clinton en los Estados Unidos se convirtieron en paradigmas de los procesos de re-estructuración del sector público a nivel mundial. Sin embargo, es tal la magnitud de la crisis actual y la dinámica de las reformas implementadas que, en estos momentos, pueden parecerse ya reliquias del pasado. Va de suyo que a partir de entonces la tradicional cultura piramidal y burocrática del sector público se ha desmoronado.

La crisis económica, financiera, política y social que nos afecta desde 2008 ha obligado a los gobiernos a realizar fuertes restricciones financieras, ajustes y recortes presupuestarios, obligando a los poderes públicos a racionalizar sus gastos y a poner el foco de actuación de lo público en factores de eficiencia interna como los costes, la productividad y la calidad. Por su parte, la mayoría de las

encuestas muestran un deterioro de la confianza ciudadana en los gobiernos y las instituciones políticas, ya que los ciudadanos “tienen dudas respecto a que los gobiernos puedan cumplir sus promesas de proveer trabajo, bienestar material, y proporcionar al menos un nivel mínimo de salud y educación. Incluso dudan de la capacidad del gobierno para proveer bienes y servicios públicos que debieran tener el financiamiento suficiente como para hacerlo de una manera efectiva y eficiente. (Moore, 2006: 1). Por tanto, la premisa de reforzar el valor de lo público y que la provisión de servicios públicos tiene un costo deben ser una constante de una nueva cultura administrativa.

En este trabajo se sigue el enfoque de creación de valor público como eje estratégico de reforma de las administraciones públicas y el sector público (Moore, 1998; Coats and Passmoore, 2008). Además, se toma como referencia elementos de Gobierno abierto (OCDE, 2010) como transparencia que exige que la acción y los cargos públicos están contantemente bajo el escrutinio público, esto es, la sociedad civil pueda impugnar, si así los estima oportuno, la acción y los resultados del sector público y receptividad entendida como capacidad de adaptación y respuesta a las nuevas necesidades, demandas e ideas, poniendo en el centro de la acción pública al ciudadano, diseñando mecanismos para la toma de decisiones compartida.

En primer lugar se analiza el concepto de gobernanza como paradigma emergente en la Ciencia de la Administración. Y dentro de este marco teórico se propone el concepto de valor público cómo una herramienta eficaz para medir las políticas, programas y servicios públicos. En tiempos de mudanza como el que estamos viviendo, la mejor asignación de los recursos públicos y la generación de bienestar sostenible se convierten en vectores indispensables de la acción política.

5.1.9 La Gobernanza: El Contexto. La palabra gobernanza⁹, cuya primera aparición en el siglo XV

⁹ La palabra *governance* es un neologismo y un concepto que proviene de la economía, y más concretamente de la teoría de los costes de transacción, ya en 1979 Oliver E. Williamson publicó un artículo titulado “Transaction-cost economics: the governance of contractual relations”, sin embargo, no hay unanimidad a la hora de traducir *governance*, las más utilizadas son gobernanza y gobernación. En este trabajo me decanto por la primera aunque otros autores como Vallespín (2000) y Vallès (2000) prefieran utilizar el segundo término.

es francesa bajo la forma de *gouvernance*, recalca en el mundo anglosajón a finales del XVII y desde entonces es de uso habitual como sinónimo de ejercicio del poder, de actividad de gobierno. A mediados de los años ochenta del siglo pasado irrumpe con fuerza en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso. Concretamente, el Banco Mundial, en una publicación de 1989 sobre el África subsahariana (Bird, 1989) recurre reiteradamente a la expresión gobernanza. Podemos afirmar que la razón principal de su nuevo uso es que una institución de esta naturaleza debe evitar toda consideración de tipo político, y el término gobernanza encajaba perfectamente en este enfoque (*Governance, the World Bank Experience*, 1994).

A partir de entonces su utilización se ha extendido a todas las Organizaciones Internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales. La gobernanza puede ser analizada como un término que pretende ir “más allá” de la política y del ámbito público (Rosenau y Czempiel, 1992), una nueva forma de gobernar (Mayntz, 2001) o a una nueva situación de conducción de una nave sin timón centralizado. Todo ello no es más que un reflejo del vivo debate académico que produjo este concepto en la década de los años noventa del siglo pasado y que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos.¹⁰

Pero dicha categoría adquiere también fuerte predicamento en el área de los estudios administrativos (Stewart, 1996), en el de las políticas públicas (Brand, 1992) y en especial urbanas (Kooiman, 1993), así como en el sector de las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 1992 y Richard Falk, 1995). Desde entonces su presencia es permanente en todas las agencias del sistema de Naciones Unidas y en las organizaciones regionales, en especial la OCDE, al igual que en los otros ámbitos institucionales y académicos, en particular anglosajones.

¹⁰ En este sentido, puede ampliarse el carácter polisémico del término en Pierre (2000) y en Prats (2005: 133-143)

Otra perspectiva considera a la gobernanza como parte del desarrollo de la sociedad del conocimiento. En este sentido, hay que resaltar la propuesta de e-Cognocracia (Moreno, 2006) que se adentra hacia una gobernanza 2.0 y un nuevo modelo de representación democrática basado en el evolucionismo de los sistemas vivos, esto es orientado a la creación y difusión del conocimiento a través de la red social.

Por tanto, estamos en presencia de un paradigma emergente: la gobernanza, es decir, una forma de gobierno más cooperativa, donde “las instituciones estatales y no estatales, los actores público y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas pública” (Mayntz, 1993: 3).

En el libro blanco de la Comisión Europea (2001)¹¹ sobre la gobernanza en Europa se plantea que este concepto implica algo más que la acción de gobernar o de dirigir la actuación de las instituciones de gobierno; es más bien, una manera concreta de ejercerla. Estamos en presencia de un catálogo de buenas intenciones: gobierno legítimo, gobierno responsable, gobierno competente, gobierno respetuoso con los derechos humanos y el imperio de la ley.

Desde esta perspectiva el concepto de gobernanza se entiende como un modelo de administración pública cuyo principal objetivo es acercar a los ciudadanos a las instituciones, y porque no de los políticos a los ciudadanos, a través de una mayor participación ciudadana y de distintas redes de grupos de interés.

Es innegable la influencia que ha tenido en este nuevo enfoque la globalización económica y los procesos de integración regionales, que han dado lugar a organizaciones supranacionales (Unión Europea, ALCA, Mercosur, Grupo de Río, etc.), en la configuración de lo que hoy llamamos gobernanza global y local y que han tenido un impacto significativo en las políticas nacionales

¹¹ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final -Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

derivado del propio intercambio de políticas transnacionales (Mayntz, 1993 y John, 2001). Ello produce a su vez la aparición de múltiples actores interdependientes dentro de los estados-nación lo que, según nuestra opinión, puede producir una sobrecarga en el proceso de toma de decisiones políticas. Por tanto, nos estamos refiriendo a un aumento del nivel meso del gobierno, a una mayor descentralización y fragmentación del Estado y a la incorporación de nuevos actores al ciclo de políticas públicas.

En resumen, la gobernanza nos remite al reconocimiento de un escenario donde la fragmentación institucional, las fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil y la preeminencia de una red de políticas públicas inter e intraorganizacionales con nuevas formas de coordinación y cooperación son sus señas de identidad.¹²

Como muchos conceptos en las Ciencias Sociales no son nada pacíficos y los sistemas de gobernanza reflejan la tensión entre las nuevas fórmulas de coordinación y dirección por un lado, y el poderoso legado de los canales e instrumentos para la responsabilidad política, por otro. En este sentido, “el modelo de gobernanza no resuelve el conflicto entre la legitimidad democrática que descansa en la representación y la participación ciudadana, antes bien, puede producir, en distintos grados, la dilución del Estado y de los actores políticos institucionales” (Arenilla, 2011: 77).

5.1.10 Gobernanza y Valor Público: El concepto de valor público es bastante reciente entérminos académicos. En efecto, fue Mark Moore quién introdujo el enfoque de valor público en 1995 con el objetivo de trazar "una estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público" (Moore, 1998: 19). Esta perspectiva buscaba cambiar el enfoque tradicional de la gestión

¹² Al igual que la palabra globalización la gobernanza padece lo que Sartori denominó estiramiento conceptual, por ejemplo en Kooiman (1999) podemos encontrar 10 definiciones del concepto, gobernanza entendida como Estado mínimo, corporativa, de Nueva Gestión Pública, socio-cibernética, como redes autoorganizadas, como orden internacional, etc.

pública que intentaba ser eficaz y eficiente de acuerdo a los mandatos políticos, lo que se traducía en gestores públicos que actuaban con la mentalidad de administradores y no de empresarios o ejecutivos, dando como resultado la ausencia de liderazgo en la prestación de servicios públicos. Una filosofía proactiva y con enfoque empresarial en la creación de valor.

La propuesta central de Moore consiste en que los recursos públicos deben ser utilizados para incrementar el valor, de la misma forma en que se crea valor en el sector privado. Teniendo en consideración que el valor público debe ir más allá de un enfoque de impactos monetarios y debe incluir beneficios sociales percibidos por los ciudadanos. Una perspectiva más general considera al valor público como un enfoque integral para pensar en la gestión pública y en la mejora continua en los servicios públicos (Constable *et al*, 2008: 9).

En las democracias liberales las instituciones y los procesos representativos crean las condiciones para que los ciudadanos se asocien y decidan colectivamente lo que quieren conseguir juntos, así que “no basta con decir que los directivos públicos crean resultados valiosos, sino que deben ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al coste del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados deseados” (Moore, 1998: 61).

El concepto de “valor público” ha sido objeto de debate dada la ambigüedad del término o los diferentes enfoques que se pueden utilizar. Lo antedicho se puede apreciar con definiciones como el “valor público es aquello que el público valora” (Blaug *et al*, 2006: 23). En este sentido, las administraciones públicas deben “formar las preferencias de los ciudadanos, pero también aprenden de ellos, de sus opiniones, intereses, experiencia y conocimiento colectivo” (Blaug *et al*, 2000: 24). Este enfoque establece una ventana de oportunidad para que los tomadores de decisiones puedan aumentar el valor de una organización pública (efectos externos) y lograr mejores resultados al desafiar los mandatos de política existentes a través de la innovación (resultados al alza). Dicho de otro modo, el valor público podría ser una parte central de la respuesta a la pregunta: ¿Cómo pueden

obtener los gestores públicos el mejor resultado para la sociedad en función de los bienes y recursos disponibles?

Para lograr crear valor público, los directivos y gestores públicos deben preguntarse lo siguiente:

- ¿Para qué sirve este servicio público?
- ¿A quién se le rendirá cuentas?
- ¿Cómo sabemos que hemos tenido éxito?

Un enfoque para operacionalizar el concepto de valor público se estructura a través de “la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad (...) porque van más allá de las preferencias individuales, hacia los propósitos establecidos colectivamente (Moore, 1998: 69).

Su propuesta hace hincapié en tres aspectos de la actuación de las organizaciones públicas:

a) La prestación de servicios que han alcanzado; b) los impactos reales sociales; y c) el mantenimiento de la confianza y la legitimidad de la organización.

Desarrollando esta línea de argumentación Coats y Passmore (2008: 9) proponen una dinámica del valor público a través de tres procesos:

- 1) Autorización: proceso mediante el cual el valor público es legitimado, esto es, podemos responder a la pregunta ¿para qué sirve este servicio público?
- 2) Creación: proceso en el que se alcanza un tipo de prestación de servicios que satisface las expectativas del público y permite la mejora continua.
- 3) Medición: proceso para la valorar si se han cumplido las metas y objetivos propuestos.

Después de los primeros trabajos sobre el valor público en los Estados Unidos, el concepto se desarrolla también en el Reino Unido. Esto es, un informe de 2002 de la *Strategy Unit. Cabinet Office* titulado "Creating Public Value" sugiere que el valor público puede entenderse en tres dimensiones (Kelly *et al*, 2002):

- *Servicios*: el valor público se crea a través de la entrega de servicios de alta calidad que crean

satisfacción del usuario.

- *Impactos*: como la seguridad, la reducción de la pobreza, la salud pública. El logro de estos objetivos puede solaparse con el servicio pero es distinto. Esto es en gran parte debido a que la entrega de valor público, en la práctica, depende de las acciones de los ciudadanos, así como de las organizaciones públicas.

- *Confianza*: se refiere a la relación entre los ciudadanos y la autoridad pública. A menudo es el elemento más desatendido, pero la falta de confianza, incluso cuando los servicios son bien provistos, reduce el valor público y puede obstaculizar la capacidad de un servicio público para crear en otro lugar.

Además, se deben considerar así mismo otros factores intervinientes para que las políticas públicas generen valor público. Esto es, los directivos y gestores públicos deben encontrar una forma de integrar la dimensión política y la dimensión operativa con el objetivo de generar valor público para la sociedad (Moore, 1998).

Gestión política: La gestión política es importante toda vez que a través de ella, los directivos públicos a menudo necesitan la colaboración de actores que están fuera del ámbito de su autoridad directa. Y el enfoque de gobernanza nos permite mirar en esa dirección. Es decir, para que un directivo implemente una determinada política pública con valor social, debe considerar que necesita un clima general en donde actores, organizaciones, sistemas y reglas coadyuven a su idóneo cumplimiento. Es decir, se trata de generar un clima político favorable para que la implementación de la política se impregne de legitimidad. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el entorno político es cambiante y que los valores que expresan están sujetos a movimientos políticos.

Gestión operativa: Se refiere a las capacidades legales, financieras, materiales y humanas de los organismos públicos, para la obtención de resultados buscados con la aplicación de una política generadora de valor público. Implica que la institución pública cuente con una organización bien

estructurada, altamente motivada y básicamente funcional, sin lo cual difícilmente una decisión, aun cuando ya haya sido gestionado políticamente, puede llegar a realizarse eficientemente. En este sentido, se necesita una reingeniería de la producción del sector público que incremente el valor a través de:

- 1) Aumentar la calidad y cantidad de las actividades por cada recurso empleado.
- 2) Reducir los costes, en término de dinero y autoridad, utilizados para obtener los niveles actuales de producción.
- 3) Hacer que las organizaciones públicas sean capaces de identificar y responder a las aspiraciones de los ciudadanos.
- 4) Potenciar la imparcialidad con las que las organizaciones públicas realizan su cometido.
- 5) Aumentar su permanente disponibilidad de respuesta e innovación (Moore, 1998: 297).

En un trabajo posterior Moore y Khagram (2004) redefinen el triángulo estratégico propuesto inicialmente por Moore.

Por último, considero que la generación de valor público es una meta que vale la pena transitar, pero también soy consciente de la dificultad en su materialización. Además, hay una dificultad conceptual que se relaciona con la valoración de "lo que quiere el público", teniendo en cuenta de que el público se compone de muchos individuos con diferentes y a menudo contradictorias necesidades y preferencias. Esto significa que cualquier decisión sobre el valor público, en última instancia, siempre lleva implícito una elección por parte de los tomadores de decisiones de las opciones que se ofrecen a los ciudadanos. Esto puede parecer una perogrullada, pero es importante tener en cuenta cuando se considera cómo los sistemas de valores públicos se construyen en la práctica.

Las administraciones públicas se encuentran hoy atravesando una profunda transformación en un esfuerzo por satisfacer a las crecientes demandas, necesidades y preferencias de una ciudadanía más informada y que exige que la provisión de bienes públicos respondan a criterios de calidad,

efectividad, eficiencia y eficacia, junto con una mayor transparencia y equidad en el ejercicio de la acción pública.

Los procesos de reforma y modernización del sector público son un proceso dinámico y se acentúan más en épocas de crisis, y la que estamos padeciendo desde 2008 es de tal magnitud que las reformas implementadas pueden parecerse ya reliquias del pasado. Va de suyo que la tradicional cultura piramidal y burocrática del sector público se ha desmoronado. Los procesos de reforma deben contemplar medidas que renueven y potencien el valor y el papel de lo público desde un cambio a fondo en su misión, estructuras administrativas y gestión, que conlleve a su vez un cambio tanto en la forma de hacer política como en el rendimiento del sector público.

Soy consciente de la dificultad de concretar la medición del concepto de valor público cuando no existe una sistematicidad, en el mejor de los casos, de evaluación de políticas públicas y de medición del rendimiento. La profundización de la democracia nos exige que estamos obligados a que la acción y los cargos públicos estén constantemente bajo el escrutinio público, esto es, la sociedad civil pueda impugnar, si así los estima oportuno, la acción y los resultados del sector público y receptividad entendida como capacidad de adaptación y respuesta a las nuevas necesidades, demandas e ideas, poniendo en el centro de la acción pública al ciudadano, diseñando mecanismos para la toma de decisiones compartida. Ya va siendo hora de crear valor público y no de destruirlo.

5.2 MARCO LEGAL

Para el desarrollo de este trabajo de grado se tuvieron en cuenta distintas normas del ámbito legal que guardan relación con la gestión que hacen los municipios respecto a los recursos públicos.

Entre las normas consultadas figuran: Decreto 1333 de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”. Ley 550 de 1999 “Por la cual se otorga garantía para cubrir las obligaciones de los entes territoriales”. Ley 358 de 1997 “Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones en materia de Endeudamiento”. Ley 617 de 2000 “Por la cual se imponen límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales”. Ley 14 de 1983 “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones” Esta norma fue modificada por la Ley 75 de 1986, el decreto 2879 de 2001 y el fallo del consejo de estado 16255 de 2008.

Adicionalmente se tiene en consideración los acuerdos municipales del Consejo de la ciudad Santiago de Cali.

Acuerdo 0396 de 2016

Acuerdo 0399 de 2016

Acuerdo 0405 de 2016

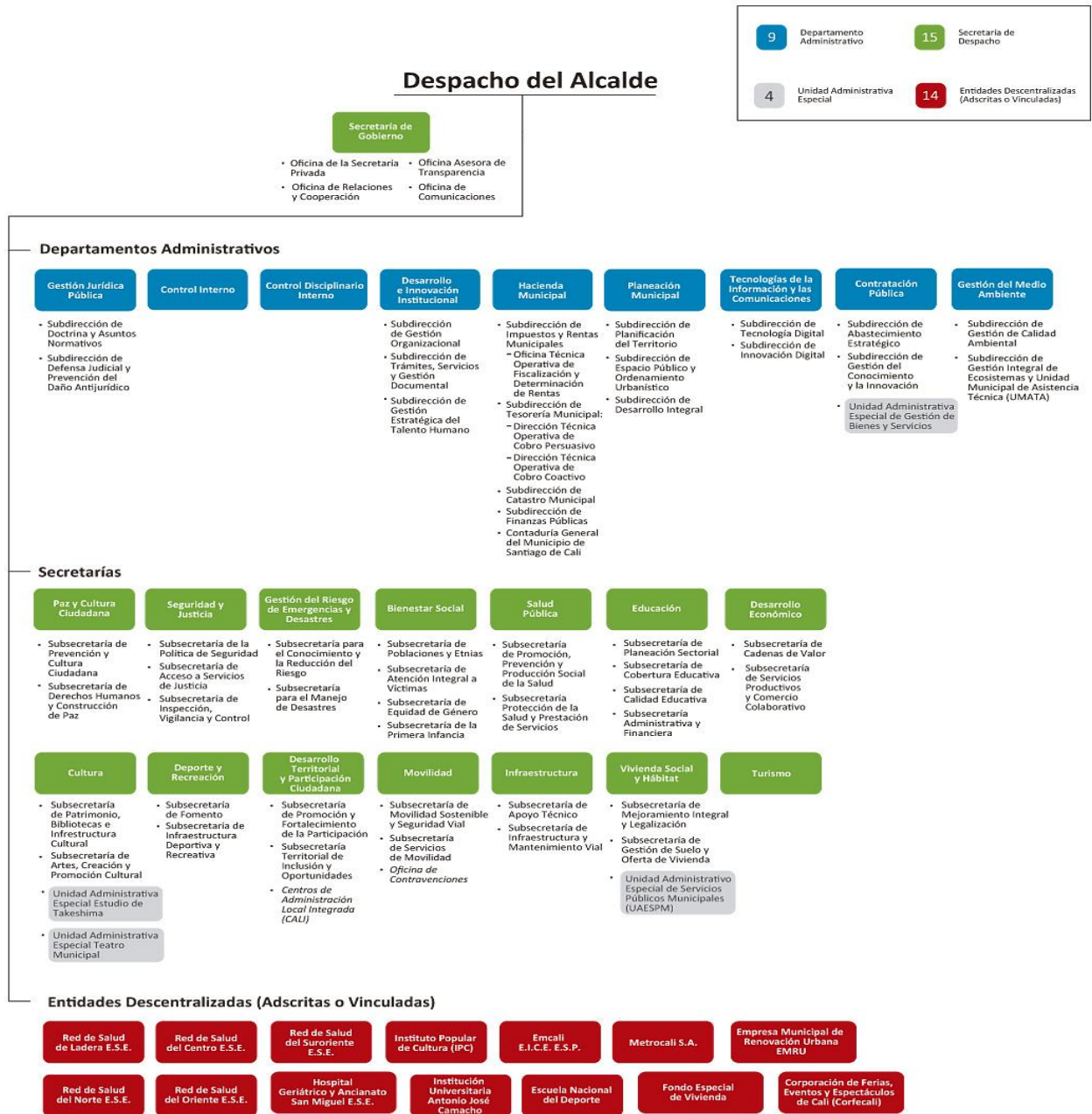
Acuerdo 0407 de 2016

Acuerdo 0402 de 2017

En el anexo A se presenta un resumen descriptivo de la Ley 14 de 1983 y de los distintos acuerdos municipales relacionados.

5.3 MARCO CONTEXTUAL

Gráfica 1. Estructura Orgánica Alcaldía Santiago de Cali.



Fuente. Tomada de la página web de la Alcaldía de Santiago de Cali.

MISIÓN.

"El Municipio de Santiago de Cali, como ente territorial, genera las condiciones necesarias para la oportuna prestación de los servicios públicos y sociales, a través de la planificación del desarrollo económico, social, ambiental y del territorio y, de la administración efectiva de los recursos, propiciando la participación ciudadana en la gestión pública, el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales y la convivencia pacífica de sus habitantes, con el fin de mejorar su calidad de vida".

VISIÓN.

Para el año 2027 el municipio de Santiago de Cali será un territorio reconocido a nivel nacional e internacional como el municipio líder en la integración social, económica y cultural de su población, habiendo logrado reducir sustancialmente sus brechas sociales, a través de un desarrollo incluyente, sostenido, participativo y transparente en su gestión pública. Soportando dicho desarrollo en su papel de principal polo de desarrollo económico y social de la ciudad - región, en el uso eficiente de sus recursos naturales y de su infraestructura de servicios, en la dinámica de su riqueza socio-cultural urbana y rural, en la competitividad de sus propuestas artísticas, culturales y deportivas, en la integración de su diversidad étnica, en la fortaleza estructurante de su sector académico, en el esfuerzo articulado de su sector empresarial y en el dialogo permanente entre la ciudadanía y la administración, para la construcción constante de la paz y convivencia en su territorio. En el marco de esta visión de desarrollo, Santiago de Cali se consolidará como un territorio incluyente, líder, innovador, que le apuesta al bienestar de su población como motor principal y centro de sus decisiones; priorizando el talento, la disciplina, el trabajo, la dedicación, la honestidad, la cultura ciudadana y el desarrollo de los aspectos propios de su diversidad multicultural y pluriétnica; facilitando las condiciones para la generación de ingresos que permitan mejorar las condiciones de vida de todos sus habitantes y la competitividad de la ciudad, convirtiéndose en modelo de política

social en el país, promoviendo la construcción de entornos y estilos de vida saludables que conlleven a una mejor calidad de vida de su población; destacándose por el liderazgo en la adopción, formulación y adaptación de políticas públicas con plena participación de la población, diferentes sectores y actores que incidan de manera favorable y potente sobre la salud, la educación, la cultura, el deporte, el bienestar social y la calidad de vida de los ciudadanos.

Propendiendo por un ordenamiento territorial sostenible que dinamice las diferentes zonas de la ciudad, facilitando el crecimiento sostenible, e incluyendo su ruralidad bajo criterios de sustentabilidad y sostenibilidad ambiental, humana, económica y equidad social, en el cual los sistemas establecidos en su Plan de Ordenamiento Territorial —espacio público, equipamientos, servicios públicos y movilidad - se desarrollen sobre la lógica de la eficiencia, responsabilidad ambiental, equidad, competitividad y disfrute de sus habitantes, fortaleciendo el concepto de espacio público y de uso compartido de la ciudad, con un sistema de movilidad donde se respete al peatón y tengan prioridad el transporte público y los medios alternativos sobre el automóvil particular.

Consolidando la relación de Santiago de Cali con sus municipios vecinos, convirtiéndose en la ciudad líder de la región de la cuenca del Pacífico, con centro de actividades de alcance subnacional, nacional e internacional, con un propósito que permitirá aprovechar sus ventajas económicas comparativas, identificando y favoreciendo acciones sobre el territorio que impulsen su competitividad.

VALORES CORPORATIVOS.

Los principios y valores son los que guían el actuar del hombre y la sociedad, y demandan de un liderazgo efectivo para volverse contagiosos; los valores y creencias tienen que ser parte integral de la cultura de la organización, ya que inciden en los hábitos de pensamiento de la gente y su forma de relacionarse unos con otros. Por tanto, los principios corporativos son el conjunto de valores que una organización practica y hace realidad en el logro de sus objetivos, y son la base y cimiento de su cultura organizacional.

La presente Declaración se constituye en la filosofía de todo aquel que se encuentre vinculado o se vincule a la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali, generando así una nueva cultura organizacional hacia ambientes donde impere la cooperación, la solidaridad, la colaboración y la transparencia en el manejo de los recursos públicos en favor del bienestar de la ciudadanía.

A través de la Declaración de Principios y Valores Éticos se busca fortalecer la responsabilidad pública, generando prácticas de transparencia en la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali y sus servidores públicos, reconociéndose como actores morales comprometidos a obrar con eficiencia y equidad en cada una de nuestras actuaciones.

PRINCIPIOS ÉTICOS.

La Constitución y la Ley dirige los derechos y objetivos de la comunidad, pero la ética siempre es cuestión de una persona y de las acciones correctas de los seres. Por ello, la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali ha definido en la presente Declaración los siguientes principios:

- Los bienes públicos son sagrados.
- El interés general prima o prevalece sobre intereses particulares.

- El capital más valioso de la entidad es su talento humano.
- La finalidad de la función pública es el servicio a la ciudadanía.
- Los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones públicas que los afecten.
- Todo ser humano tiene los mismos derechos, independientemente de sus particularidades.
- Quien administra recursos públicos rinde cuentas a la sociedad sobre su utilización y los resultados de su gestión.
- El silencio ante los actos ilícitos nos hace sus cómplices.

VALORES ÉTICOS.

Estos son los valores básicos que guiaran la conducta y las actividades de los servidores públicos de la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali hacia el logro de su misión:

COMPROMISO: Hacemos propios los objetivos institucionales, actuando con disposición permanente y entregando lo mejor de cada uno.

HONESTIDAD: Actuamos de manera ideal: razonable, justa, recta y decente; anteponiendo los fines e intereses de la Alcaldía y de la comunidad sobre los propios.

RESPONSABILIDAD: Cumplimos con el deber asignado para el logro de los objetivos institucionales, aportando lo mejor de sí mismo.

LEALTAD: Somos fieles al ejercicio de la función pública al dar cumplimiento al mandato constitucional, legal e institucional, orientando nuestras actuaciones al servicio de la comunidad y los fines del Estado.

TRANSPARENCIA: Estamos dispuestos a mostrar, sustentar y comunicar nuestras actuaciones, manejando la información en forma ágil, completa y veraz.

RESPETO: Aceptamos y comprendemos las particularidades de cada persona, valorando sus cualidades y el medio que nos rodea.

JUSTICIA: Reconocemos los derechos y distribuimos con criterios de equidad los recursos públicos.

SERVICIO: Desempeñamos nuestras funciones con calidad para satisfacer las necesidades y expectativas de la comunidad.

PARTICIPACIÓN: Generamos espacios para que los habitantes de manera individual o colectiva participen y ejerzan el control social en las distintas etapas de la gestión pública.

POLÍTICAS ÉTICAS.

En la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali, se identificaron los siguientes grupos de interés, para los cuales se enuncian las políticas que definirán nuestro proceder con cada uno de ellos:

Con Servidores Públicos. Garantizar la igualdad y la imparcialidad, al acceso a la promoción, los incentivos, la capacitación y los programas de bienestar. Escucha, valora y atiende sus opiniones; reconoce sus talentos y las diferencias expresadas por los mismos.

Con Ciudadanía en General. Garantizar la prestación del servicio con calidad, oportunidad, eficacia y eficiencia, a través de un equipo de trabajo idóneo, capacitado, con compromiso institucional y social.

Contribuir a la protección y defensa de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos.

Con Comunidades Organizadas. Generar espacios en busca de la integración de la comunidad organizada y su participación en el desarrollo de los proyectos y procesos que les afectan.

Con Medio Ambiente. Garantizar la preservación del medio ambiente, desarrollando planes con criterios de sostenibilidad ambiental. Promover la aplicación de prácticas ecológicas y asumir los correctivos necesarios en caso que la ejecución de los programas amenace su conservación.

Con Gremios Económicos. Propiciar espacios que posibiliten la inclusión y participación de los gremios económicos, en el desarrollo integral de la ciudad.

Con Medios de Comunicación. Suministrar información veraz, oportuna y exacta de su gestión. *Con Órganos de Control.* Brindar información veraz, oportuna y accesible para todos de manera visible y transparente.

Con Contratistas y Proveedores. Establecer y mantener una relación fundamentada en la igualdad, el respeto, la claridad y la equidad, aplicando con imparcialidad las normas legales y contractuales vigentes para la adquisición de los bienes, obras y servicios requeridos para el cumplimiento de la misión.

Con Entidades Públicas. Liderar el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales que permitan la efectividad en la prestación del Servicio.

5.4. MARCO CONCEPTUAL

Como en este trabajo se presentan los presupuestos del Municipio Santiago de Cali para las vigencias 2016 al 2017, es importante conocer las generalidades de los presupuestos.

5.4.1 Definición de presupuesto: *La Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP, lo define de la siguiente manera:* “El presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para la satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país” En otras palabras es una herramienta de política gubernativa, mediante la cual se asignan recursos y se determinan gastos, para cubrir los objetivos trazados en los planes de desarrollo económico y social en un período dado.

5.4.2 Composición del presupuesto general de la nación:

Presupuesto de rentas:

- **Ingresos corrientes de la nación:** Son aquellos que proceden de ingresos tributarios (impuestos directos e Indirectos), no tributarios (multas, intereses y sanciones) y de transferencias recibidas para financiar gastos corrientes.
- **Contribuciones parafiscales:** Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el uso del propio sector. Se incorporarán al presupuesto nacional en capítulo separado de las rentas fiscales.
- **Fondos especiales:** Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos

definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes en la ley para prestación de un servicio público específico, como los fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

- **Recursos de capital:** Son los que se originan por la venta de bienes de uso, muebles e inmuebles, indemnización por pérdidas o daños a la propiedad, cobros de préstamos otorgados, disminución de existencias, etc.
- **Ingresos de establecimientos públicos del orden nacional:** Todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación.

Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones

- **Gastos de Funcionamiento:** Como lo indica el nombre son los que garantizan el funcionamiento y la marcha del aparato estatal. Entre los gastos de funcionamiento se encuentran los gastos de personal, los gastos generales, transferencias y gastos de operación. Los gastos de personal son los necesarios para el pago de la burocracia estatal. Los gastos generales son los necesarios para adquirir las dotaciones en general para que el Estado pueda funcionar, ejemplo papelería, implementos quirúrgicos. Las transferencias son los ingresos de una entidad que se trasladan a otra. Las dos transferencias más importantes que existen en Colombia son el situado fiscal y las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación. El situado fiscal se encuentra definido en Artículo 356 de la Constitución Política como el porcentaje de ingresos corrientes de la Nación que se cede a los departamentos, al distrito capital y los distritos especiales para financiar salud; educación

preescolar, primaria, secundaria y media en las proporciones que establezca la ley orgánica. Estos porcentajes fueron definidos por la Ley 60 de 1993¹³ relativa a la distribución de recursos y competencias, la cual establece minuciosamente como se distribuye el gasto correspondiente al situado fiscal.

Las participaciones están definidas en el artículo 357 de la Constitución como una participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación para el cubrimiento por arte de aquellos de los gastos de inversión social en los porcentajes mínimos que establece la ley. Estos porcentajes, así como las áreas prioritarias de inversión social también fueron definidos por la Ley 60 de 1993, mencionada con antelación.

- **Gastos de Inversión:** Son los gastos destinados al aumento del patrimonio público, tales como obras de infraestructura; y también, según ha entendido la Corte Constitucional, los gastos en inversión social que hacen parte del llamado gasto público social, tales como agua potable, acueducto, alcantarillado.
- **Servicio de la Deuda:** Comprende tanto el pago o abono de la deuda pública externa o interna, como de los intereses, la financiación, las comisiones que deban pagarse por las mismas.

¹³REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 40987. Derogada parcialmente por el artículo 113, Ley 715 de 2001.

6. METODOLOGÍA

6.1 TIPO DE ESTUDIO

De acuerdo a lo que plantea Deobold B. Van Dalen y William J. Meyer en su síntesis de *"Estrategia de la investigación descriptiva"* en el Manual de técnica de la investigación educacional¹⁴, el objetivo de la: *"investigación descriptiva consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas. Su meta no se limita a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables. Los investigadores no son meros tabuladores, sino que recogen los datos sobre la base de una hipótesis o teoría, exponen y resumen la información de manera cuidadosa y luego analizan minuciosamente los resultados, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento"*.

Esta investigación es de tipo descriptiva, dado que básicamente lo que se pretende es describir los cambios que se han introducido en la Política Fiscal por la administración pública local, los cuales nos permiten la realización del diagnóstico a la situación fiscal, presupuestal y financiera del municipio Santiago de Cali entre el año 2016 y 2017.

6.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN: DEDUCTIVO

Conforme a lo que plantea Roberto Gómez López en su libro *Evolución Científica y Metodológica de la Economía* el método deductivo *"consiste en desarrollar una teoría empezando por formular*

sus puntos de partida o hipótesis básicas y deduciendo luego sus consecuencias con la ayuda de las subyacentes teorías formales”¹⁵ Además Gómez menciona que este método parte de lo general a lo particular, de este modo se parte de unos enunciados de carácter universal y utilizando instrumentos científicos, se concluyen unos enunciados particulares.

De acuerdo a lo anterior, se plantea que esta investigación es deductiva, se parte de algo general como es el comportamiento del manejo de la deuda pública que se presenta en el municipio Santiago de Cali y se llega a algo en particular, como es el análisis que se referencia a la parte del presupuesto del Estado que se destina el servicio de la deuda y el pago de la misma, debido al énfasis en estudiar los cambios que se han presentado en la normatividad que en algún modo influyen en la política fiscal, se investiga las diferencias que se encuentra entre los ingresos financieros y los ingresos presupuestados y finalmente se estudiara la relación o la influencia que se muestra entre las modificaciones de la política fiscal con los ingresos tributarios en el ente territorial entre el período 2016 a 2017.

6.3. FUENTES DE INFORMACIÓN

6.3.1. FUENTES PRIMARIAS

Las fuentes primarias son las que nos proporcionan datos de primera mano. Un tipo muy importante de fuentes primarias son los artículos científicos. *Ventajas:* Información de primera mano.

¹⁵ [Enlínea].Tomado <<http://noemagico.blogia.com/2006/091301-la-investigacion-descriptiva.php>>

¹⁶ Evolución Científica y Metodológica de la EconOomía. Gómez López Roberto

Desventajas: Apreciación crítica. *Cuando usarla:* Proceso de investigación. *Ejemplos:* Libros, artículos científicos, tesis, patentes, trabajos de conferencias, películas, opinión de expertos, publicaciones oficiales, sitio web, entre otros.

En nuestra investigación se hará uso de fuentes primarias, en este caso se analizarán de manera exhaustiva los documentos presupuestales para obtener la información pertinente y necesaria para la elaboración del diagnóstico y la normatividad relacionada, directamente de las entidades que la proveen, es así como conseguiremos información de entidades como: CGR (Contraloría General de la República), Min Hacienda (Ministerio de Hacienda), DNP (Departamento Nacional de Planeación), Banrep (Banco de la República).

6.3.2. FUENTES SECUNDARIAS

Las fuentes secundarias consisten en compilaciones, resúmenes y listados de referencias publicadas sobre un tema (listado de fuentes primarias). *Ventajas:* Facilita acceso a las fuentes primarias. *Desventajas:* Familiarizarse con el uso de base de datos, cobertura de la base de datos. *Cuando usarla:* Para encontrar fuentes primarias. *Ejemplos:* Bibliografías, sitio web, enciclopedias índices, base de datos en línea o en CD ROM, censos, anuarios, atlas, entre otros. De igual forma en nuestra investigación utilizaremos fuentes secundarias, como libros de textos especializados, artículos de revistas especializadas, enciclopedias, entre otros.

6.4. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Para desarrollar el trabajo de investigación, se recurrió a textos que permitieron apropiarse de los conceptos teóricos y jurídicos. Para tal fin se consultaron documentos publicados respecto a los ingresos financieros y presupuestados del municipio de Santiago de Cali entre el período 2016 y

2017 (específicamente: informes de presupuesto y recaudo y políticas de control y recaudo) y se estudiaron los acuerdos del Concejo Municipal para dicho período.

Instrumentos de recolección de información. Para realizar el análisis documental se elaboró una tabla de análisis, así:

Tabla 1. Relación del análisis documental

| Objetivo | Documentos revisados |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Descripción del manejo de la Política Fiscal en el municipio de Santiago de Cali entre el período 2016 a 2017. | ALCALDIA SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0396 de 2016. ALCALDIA SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0399 de 2016. ALCALDIA SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0405 de 2016. ALCALDIA SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0407 de 2016. ALCALDIA SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0402 de 2017. REPÚBLICA DE COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 617 de 2000. Ley 136 de 1994, Decreto Extraordinario 1222 de 1986. Decreto 1421 de 1993 REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 60 de 1993. |
| Exploración de los cambios que se han presentado en la normatividad, que influyen en la política fiscal del municipio de Santiago de Cali entre el período 2016 a 2017. | ALCALDIA SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0396 de 2016. ALCALDIA SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0399 de 2016. ALCALDIA SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0405 de 2016. ALCALDIA SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0407 de 2016. ALCALDIA SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0402 de 2017. |
| Determinar los efectos en los ingresos financieros y presupuestales, generados por las modificaciones introducidas en la política fiscal del municipio de Santiago de Cali entre el período 2016 a 2017. | ALAIN BARRÈRE, Política financiera, Edil. Luis Miracle, 1963, Parte tercera (Integración económica de la hacienda pública).citado por RAMÍREZ, Alejandro. Hacienda Pública. Pág. 110 HABEERMAS, Robert Henry. The Economy of the Public Sector (1970). Citado por CARLOS SALAZAR VARGAS. Políticas Públicas y ThinkTanks. Pag. 166-167 ROTH DEUBEL, André Noel. Políticas Públicas. Pág. 18-19 |

Fuente. Elaboración Propia.

7. CAPÍTULO I

7.1 DIAGNOSTICAR LA SITUACIÓN FISCAL Y CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO DEL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI, EN EL PERIODO 2016 A 2017.

Santiago de Cali es la capital del departamento del Valle del Cauca y se consolida como la tercera ciudad por población en Colombia con 2.420.114 habitantes, según proyecciones del DANE, para 2017. Forma parte del Área Metropolitana de Cali y se posiciona como uno de los principales centros económicos e industriales del país, toda vez que es eje central del desarrollo urbano, cultural, industrial, económico y agrario del suroccidente de Colombia y el tercero de la Nación.

El Plan de Desarrollo 2016-2019 “Cali progresa contigo” está estructurado en cinco ejes estratégicos:

- 1) **Cali social y diversa:** Tiene como fin generar condiciones de inclusión social y de reconocimiento de derechos a los diferentes grupos poblacionales.
- 2) **Cali amable y sostenible:** Busca el desarrollo territorial de Cali, a partir de la ejecución de las apuestas que establece en el corto plazo el Modelo de Ordenamiento Territorial.
- 3) **Cali progresa en paz con seguridad y cultura ciudadana:** Tiene como objetivo generar medidas que garanticen la vida, la libertad y la integridad personal, así como, la seguridad y convivencia ciudadana y el patrimonio económico.
- 4) **Cali emprendedora y pujante:** Está enfocado en promover condiciones para mejorar los niveles de empleo, por medio de la promoción del desarrollo económico sostenido. Con el fin de generar un espacio propicio para la inversión, la competitividad y la innovación, entre otros.
- 5) **Cali participativa y bien gobernada:** Está orientado a la implementación de un modelo de

gestión que tiene como centro la atención al ciudadano. Así como de asumir mecanismos de mejoramiento continuo que propendan por la gestión transparente, oportuna y eficiente de la administración municipal.

La inversión para el Plan Plurianual asciende a \$11.9 billones. De estos, \$9.12 billones serán financiados por la administración y \$2.85 billones corresponden a fuentes de financiación alternas (provenientes de empresas descentralizadas, como Emcali, Metro Cali, y cooperación departamental y nacional) y recursos de crédito por \$554.500 millones.

Debido al exceso de gasto y sobreendeudamiento, en el 2001, el municipio de Cali suscribió un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con el objetivo de solventar la crisis y propender por la sostenibilidad financiera.

Dicho Programa contempló la suscripción de un encargo fiduciario para garantizar el adecuado manejo de los recursos públicos, a la vez que estableció una prioridad en los pagos del Municipio, en la que dejó a la inversión con recursos propios en el último lugar en prelación. Adicionalmente, estipuló que la relación de gastos de funcionamiento sobre los ICLD no podía ser superior al 48%, además de incluir, entre otros, la reestructuración de la deuda interna por \$449.618 millones (los cuales recibieron garantía del 40% por parte de la Nación), y una reforma administrativa efectuada en 2001, en la que la entidad contrató un empréstito por \$123.000 millones, garantizado 100% por la Nación.

7.1.1 OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO Y FINANCIAMIENTO CON BANCA CENTRAL.

Representan el valor de los actos o contratos que, de conformidad con las disposiciones legales sobre crédito público, tienen por objeto dotar al Municipio de Santiago de Cali de recursos, bienes o servicios, con plazo para su pago, tales como empréstitos, emisión y colocación de bonos y títulos de deuda pública y crédito de proveedores.

Las operaciones de financiamiento con la banca central corresponden a los préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo BID, los cuales se liquidan a la tasa representativa de mercado (TRM), del Banco de la República.

Los contratos de empréstito y de reestructuración, suscritos entre el Municipio de Santiago de Cali y los acreedores financieros pactados el 13 de junio del 2001, sufrieron cada uno de ellos modificaciones las cuales se firmaron el 30 de agosto de 2010, con el objetivo de permitir que el prestatario mejorará el perfil de la deuda y liberará recursos para el desarrollo de programas de inversión. Para lo anterior fue necesario suscribir un OTROSI al Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

Las nuevas condiciones establecieron que el saldo del contrato que equivale a \$122.591.452.688, se amortizará en veintiocho (28) cuotas trimestrales iguales y sucesivas entre los años 2012 y 2018, y se modificarán los intereses durante el plazo a partir del 1° de julio del 2010 al DTF más 2.66 puntos porcentuales, trimestre anticipado – TA. Estas modificaciones al acuerdo de reestructuración, modificaron los tres (3) tramos de la deuda.

El saldo de esta cuenta a diciembre 31 de 2017, representa el 2,89% del total de los pasivos del Municipio de Santiago de Cali, está conformada por las apropiaciones de Operaciones de Crédito Público Internas de Largo Plazo que representan el 96,87% y Operaciones de Crédito Público Externas de Largo Plazo 3,13%.

7.1.2 OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO EXTERNAS DE LARGO PLAZO.

Operaciones de crédito público externas de largo plazo Representan el valor de las obligaciones del Municipio de Santiago de Cali, con el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, con plazo para su pago superior a un año.

Tabla N° 2
Comparativo Deuda Pública Interna y Externa 2017 Vs 2016
Administración Central Municipio Santiago De Cali
Cifras en miles de pesos

| Deuda Publica | 31 Dic. 2016 | 31 Dic. 2017 | Variación \$ | Variación % |
|-----------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|------------------------|
| Deuda pública interna | 123.685.393 | 61.842.696 | -61.842.696 | -50.0 |
| Deuda pública externa | 4.020.130 | 1.998.871 | -2.021.258 | -50.3 |
| TOTAL DEUDA | 127.705.523 | 63.841.568 | -63.863.955 | -50.0 |

Fuente: Departamento Administrativo de Hacienda

La Deuda Pública del Municipio de Santiago de Cali, durante la vigencia 2017 presentó los siguientes movimientos:

SALDO DE LA DEUDA

A diciembre 31 de 2017, el Saldo de la Deuda de la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali, asciende a \$ 63.841.568.361, este saldo se distribuye según el origen de los recursos en:

Deuda Interna \$61.842.696.572

Deuda Externa \$ 1.998.871.789

AJUSTE DE LA DEUDA

El ajuste de la deuda durante la vigencia de 2017 fue de \$ (1.286.138), distribuidos según el origen de los recursos así:

Deuda Externa\$ (1.286.138)

AMORTIZACIÓN A CAPITAL

Por concepto de abonos a capital en la vigencia de 2017, se realizaron pagos por \$63.862.668.991, clasificados así:

Deuda Interna \$61.842.696.572

Deuda Externa \$ 2.019.972.419

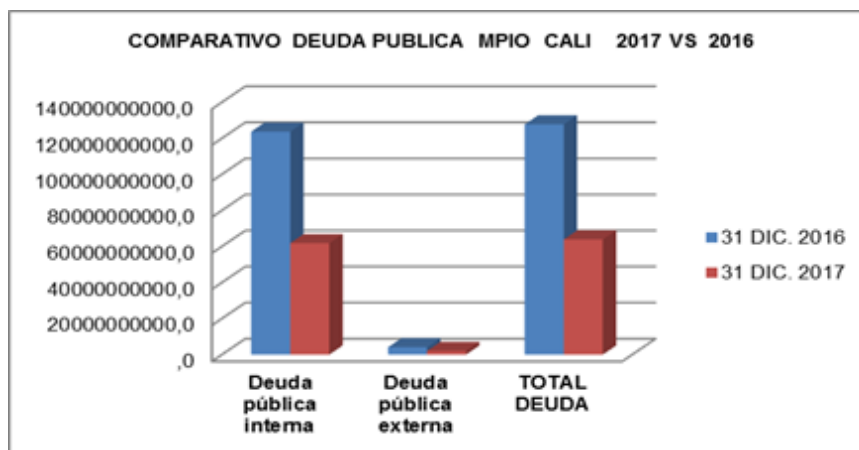
PAGOS DE INTERESES CORRIENTES

Por concepto de intereses corrientes en la vigencia de 2017 se efectuaron erogaciones por valor de \$6.687.807.893, distribuidos así:

Deuda Interna \$ 6.590.040.621

Deuda Externa \$ 97.767.272

Gráfica N° 2



DESEMBOLSOS

En la vigencia de 2017, el Municipio de Santiago de Cali, no recibió desembolsos por este concepto

La deuda pública total del Municipio de Santiago de Cali, durante la vigencia fiscal 2017, presentó una reducción del 50.0%, por \$63.863.955.129, al pasar de \$127.705.523.490 a \$63.841.568.361.

La deuda pública interna se redujo un 50.0 %, por \$61.842.696.572, al pasar de \$123.685.393.144 a \$61.842.696.572.

La deuda pública externa disminuyó un 50.3%, por \$2.021.258.557, que corresponden a la amortización de la deuda con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, al pasar de \$4.020.130.346 a \$1.998.871.789. Igualmente, ésta requirió ajustes por \$1.286.138 como producto de la variación de la tasa de cambio del dólar.

Conforme con lo establecido en el Acuerdo 407 del 16 de diciembre de 2016, mediante el cual el Concejo Municipal de Santiago de Cali autoriza al señor Alcalde de la Ciudad para celebrar contratos de empréstito hasta \$360.000.000.000, Trescientos sesenta mil millones de pesos, recursos que serán destinados a la financiación de programas del Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019, “Cali Progresa Contigo”; para el Eje 1 Cali Social y Diversa; Eje 2 Cali Amable y Sostenible y Eje 5 Cali Participativa y bien Gobernada.

De igual manera, mediante el Acuerdo 415 del 19 de mayo de 2017, el Concejo Municipal de

Santiago de Cali autoriza al señor Alcalde de la Ciudad para celebrar contratos de empréstito hasta por \$194.500.000.000, Ciento noventa y cuatro mil quinientos millones de pesos, recursos que serán destinados a la financiación de programas del Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019, “Cali Progresa Contigo”; para el Eje 2 Cali Amable y Sostenible. A diciembre 31 de 2017, la entidad territorial no había recibido recursos provenientes de este nuevo cupo de endeudamiento.

8. CAPÍTULO II

81 ANALIZAR LA NATURALEZA DE LOS INGRESOS, RENTAS DE CAPITAL Y DE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI EN EL PERIODO 2016 A 2017.

8.1.1 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL.

De acuerdo a la matriz de gestión fiscal para la vigencia 2017, el factor de gestión presupuestal presentó una calificación de 60.0 de 100 puntos, la cual se determina como desfavorable.

Tabla N° 3

| GESTIÓN PRESUPUESTAL Municipio de Santiago de Cali Vigencia 2017 | |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| VARIABLES A EVALUAR | Puntaje Atribuido |
| Evaluación presupuestal | 60,0 |
| TOTAL GESTION PRESUPUESTAL | 60,0 |

Fuente: Matriz de Gestión Fiscal

8.1.2 MODIFICACIONES PRESUPUESTALES.

Tabla N° 4

Análisis consolidado modificaciones presupuestales de ingresos (miles de Pesos)

| Municipio de Santiago de Cali Vigencia 2017 | | | |
|------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------|
| Concepto | Inicial | Definitivo | % Modificación |
| Ingresos corrientes | 2.764.506.825 | 2.846.084.235 | 2.95 |
| Ingresos no corrientes | 28.154.462 | 725.024.047 | 2475.17 |
| Totales | 2.792.661.287 | 3.571.108.282 | 27.87 |

Fuente: Informe de Ingresos de Subdirección de Finanzas – Departamento Administrativo de Hacienda

El Presupuesto General de Rentas y Gastos aprobado para la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali, fue incrementado en un 27.87% que equivale a \$778.446.995 miles de pesos, sin exceder el límite fijado por el Municipio de Santiago de Cali.

El Concejo Municipal de Santiago de Cali, le concede facultades al señor alcalde para modificar el presupuesto de la administración Central; es importante anotar que no superó el límite establecido y autorizado por el Concejo Municipal en los Acuerdos Municipales números 402 de 2016, artículo 23 y 421 de 2017, artículo primero.

8.1.3 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE INGRESOS.

Tabla N° 5
Ejecución Presupuestal de Ingresos (en miles)

| Concepto | Recaudo Vigencia 2016 | Vigencia 2017 | | | | | |
|-------------------------|-----------------------|------------------------|----------------------|------------|---------------|--------------------|--------------|
| | | Presupuesto Definitivo | Recaudo | % Part. | % Ejec. | % Crecimiento | |
| | | | | | | Absoluto | Relativo |
| Ingresos Corrientes | 2.653.811.885 | 2.846.084.235 | 2.860.783.748 | 7.96 | 100.52 | 206.971.863 | 7.80 |
| Ingresos Tributarios | 1.163.338.422 | 1.277.874.713 | 1.294.113.715 | 35.72 | 101.27 | 130.775.293 | 11.24 |
| Ingresos Directos | 943.852.959 | 910.517.748 | 896.875.672 | 24.75 | 98.50 | -46.977.287 | -4.98 |
| Predial Unificado | 488.056.091 | 507.412.234 | 491.847.937 | 13.58 | 96.93 | 3.791.846 | 0.78 |
| Industria Y Comercio | 317.219.000 | 334.776.000 | 337.597.220 | 9.32 | 100.84 | 20.378.220 | 6.42 |
| Otros | 138.577.868 | 68.329.514 | 67.430.515 | 1.86 | 98.68 | -71.147.353 | -51.34 |
| Ingresos Indirectos | 219.485.463 | 367.356.965 | 397.238.043 | 10.96 | 108.13 | 177.752.580 | 80.99 |
| Ingresos No Tributarios | 1.490.473.463 | 1.568.209.522 | 1.566.670.033 | 43.24 | 99.90 | 76.196.570 | 5.11 |
| Ingresos De Capital | 558.414.064 | 725.024.047 | 762.344.864 | 21.04 | 105.15 | 203.930.800 | 36.52 |
| TOTAL | 3.212.225.949 | 3.571.108.282 | 3.623.128.612 | 100 | 101.46 | 410.902.663 | 12.79 |

Fuente: Subdirección de Finanzas Públicas – Departamento Administrativo de Hacienda Municipio de Santiago de Cali

Los ingresos Totales del Municipio de Santiago de Cali, presentaron una ejecución del 101,46%, como resultado del buen comportamiento en los ingresos frente al presupuesto definitivo, la cuenta de mayor participación corresponde a los ingresos corrientes con 78.96%, de los cuales el Impuesto

predial tiene la mayor participación con el 13,58%. Los ingresos totales presentaron una variación del 12.79% con relación a la vigencia 2016, representados básicamente por los ingresos corrientes y los ingresos de capital.

8.1.4 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE GASTOS.

Tabla N° 6
Ejecución presupuestal de
Gastos (en miles)

| Concepto | Ejecutado Vigencia 2016 | vigencia 2017 | | | | | |
|---------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|---------------|--------------|--------------------|--------------|
| | | Presupuesto Definitivo | Presupuesto Ejecutado | % Part. | % Ejec. | % Crecimiento | |
| | | | | | | Absoluta | Relativa |
| *Gastos de Funcionamiento | 480.807.817 | 594.794.449 | 568.693.676 | 17.81 | 95.61 | 87.885.859 | 18.28 |
| Servicio de Deuda Pública | 74.882.040 | 71.877.471 | 71.708.803 | 2.25 | 99.77 | -3.173.237 | -4.24 |
| Gastos de Inversión | 2.250.044.088 | 2.904.436.362 | 2.552.812.899 | 79.94 | 87.89 | 302.768.811 | 13.46 |
| TOTAL | 2.805.733.945 | 3.571.108.282 | 3.193.215.378 | 100.00 | 89.42 | 387.481.433 | 13.81 |

Fuente: Rendición SIA * Incluye el Concejo Municipal

Los Gastos Totales presentaron una ejecución del 89.42%, representado básicamente por la ejecución de sus tres (3) componentes.

El concepto de Inversión, participó con el 79.94 %, la cual sigue siendo la cuenta más representativa del total de los gastos.

Las cuentas del componente del gasto, que presentaron variación de crecimiento, fueron: funcionamiento con el 18.28 de aumento e inversión con el 13.46 de crecimiento, evidenciado por la reestructuración que tuvo el Municipio en la vigencia 2016, la cual se vio reflejada en el período 2017, y la Deuda Pública presentó un decrecimiento del -4.24 como reflejo de cumplir con las

obligaciones de crédito y disminuir la deuda.

A continuación, se presenta la distribución por organismo del comportamiento de la ejecución presupuestal de gastos de la vigencia 2017:

Tabla N° 7

| Municipio de Santiago de Cali | | | | | |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------|--------------------|----------------------------------|
| Análisis de la composición del presupuesto por Organismos | | | | | |
| Vigencia 2017 (miles de \$) | | | | | |
| Ítem N° | Dependencia / Unidad Negocio | Presupuesto definitivo | Ejecutado | % Ejecución | % particip. por Organismo |
| 1 | 4001 Concejo Municipal | 16.109.213 | 15.958.338 | 99.06 | 0.45 |
| 2 | 4112 Secretaría de Gobierno | 11.354.635 | 11.161.301 | 98.30 | 0.32 |
| 3 | 4121 Departamento Administrativo de Gestión Jurídica | 4.242.415 | 3.927.680 | 92.58 | 0.12 |
| 4 | 4123 Departamento Administrativo de Control Interno | 1.119.519 | 1.096.359 | 97.93 | 0.03 |
| 5 | 4124 Departamento Administrativo de Control Disciplinario | 1.495.149 | 1.487.102 | 99.46 | 0.04 |
| 6 | 4131 Departamento Administrativo de Hacienda | 291.480.120 | 275.547.082 | 94.53 | 8.16 |
| 7 | 4132 Departamento Administrativo de Planeación | 26.348.332 | 21.928.538 | 83.23 | 0.74 |
| 8 | 4133 Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – Dagma | 68.896.667 | 47.401.141 | 68.80 | 1.93 |
| 9 | 4134 Departamento de Tics | 17.453.086 | 15.929.101 | 91.27 | 0.49 |
| 10 | 4135 Departamento Administrativo de Contratación | 46.463.142 | 45.766.334 | 98.50 | 1.30 |
| 11 | 4137 Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación | 314.582.634 | 302.579.957 | 96.18 | 8.81 |
| 12 | 4143 Secretaria de Educación | 782.804.713 | 731.284.510 | 93.42 | 21.92 |
| 13 | 4145 Secretaria de Salud | 733.537.817 | 717.000.608 | 97.75 | 20.54 |
| 14 | 4146 Secretaria de Bienestar Social | 73.889.458 | 61.842.969 | 83.70 | 2.07 |

| | | | | | | |
|----|------|---------------------------------------------|----------------------|----------------------|--------------|---------------|
| 15 | 4147 | Secretaría de Vivienda Social | 27.232.593 | 19.820.585 | 72.78 | 0.76 |
| 16 | 4148 | Secretaria de Cultura | 78.321.114. | 62.995.939 | 80.43 | 2.19 |
| 17 | 4151 | Secretaria de Infraestructura | 318.706.826 | 267.351.521 | 83.89 | 8.92 |
| 18 | 4152 | Secretaria de Movilidad | 108.681.474 | 96.983.054 | 89.24 | 3.04 |
| 19 | 4161 | Secretaría de Seguridad y Justicia | 92.684.906 | 79.327.294 | 85.59 | 2.60 |
| 20 | 4162 | Secretaria de Deporte y Recreación | 114.028.572 | 102.334.776 | 89.74 | 3.19 |
| 21 | 4163 | Secretaria De Gestión del Riesgo | 51.864.379 | 36.549.803 | 70.47 | 1.45 |
| 22 | 4164 | Secretaría de Paz Y Cultura Ciudadana | 16.360.264 | 15.870.108 | 97.00 | 0.46 |
| 23 | 4171 | Secretaría de Desarrollo Económico | 17.887.819 | 17.521.891 | 97.95 | 0.50 |
| 24 | 4172 | Secretaría De Turismo | 4.677.446 | 3.732.182 | 79.79 | 0.13 |
| 25 | 4173 | Secretaría de Desarrollo y Participación | 22.893.596 | 11.234.037 | 49.07 | 0.64 |
| 26 | 4181 | Unidad Administrativa Bienes/Servicios | 29.235.928 | 24.000.789 | 82.09 | 0.82 |
| 27 | 4182 | Unidad Administrativa de Servicios Públicos | 298.756.465 | 202.582.379 | 67.81 | 8.37 |
| | | Totales | 3.571.108.282 | 3.193.215.378 | 89.42 | 100.00 |

Fuente: Sistema de Gestión Administrativo Financiero Territorial SGAFT – SAP

Se observa que, entre las secretarías de Educación y Salud, Participan con el 42.46 del presupuesto definitivo del Municipio de Santiago de Cali del total de los organismos de acuerdo a la nueva estructura y en su orden le siguen la Secretaría de Hacienda, Unidad Administrativa de Servicios Públicos, Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación y Secretaría de Infraestructura con el 8.16%, 8.37%, 8.81% y 8.92% respectivamente.

Dentro del análisis es importante precisar que la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali, presentó una ejecución del 89.42%, representadas en Organismos como: Concejo Municipal (99.06%), Secretaría de Gobierno (98.30%), Departamentos Administrativos de: Gestión Jurídica (92.58%), Control Interno (97.93%), Control Interno Disciplinario (99.46%), Hacienda (94.53%), Tecnologías de Información y Comunicaciones (91.27%), Contratación (98.50%), Desarrollo e

Innovación (96.18%), Secretarías de: Educación (93.42%), Salud (95.75%), Paz y Cultura (97%) y Desarrollo Económico (97.95%).

Los Organismos que presentaron una ejecución por debajo del 70%, fueron: Dagma (68.80%), Secretaría de Desarrollo y Participación (49.07) y Unidad Administrativa de Servicios Públicos (67,81%).

Consideramos un adecuado desempeño presupuestal. Históricamente, Santiago de Cali ha mantenido una destacable dinámica presupuestal, soportada en una apropiación media, en los últimos cinco años, de ingresos y gastos del 100,78% y 88,53%, respectivamente. Al cierre de 2017, el presupuesto del Municipio totalizó \$3.57 billones, de los cuales recaudó el 101,43% y comprometió en gastos el 89,35%, niveles que si bien son inferiores a los registrados en 2016 (103,26% y 90,38%), se mantienen por encima del promedio del último lustro y denotan apropiados niveles de ejecución, que han derivado en excedentes presupuestales al cierre de cada vigencia.

Sobresale el desempeño presupuestal de los ingresos tributarios en el periodo 2013-2017 (100,85%), atribuido al importante nivel de apropiación de cada una de las rentas, dentro de las que vale la pena resaltar el impuesto predial y el de industria y comercio, con ejecuciones promedio,, en su orden, del 100,14% y 100,65%. Lo anterior, gracias a la optimización permanente de los procesos tributarios y de gestión de cobro. Asimismo, se destaca la dinámica de las transferencias y de los ingresos de capital, con un cumplimiento del 98,58% y 108,78%, respectivamente.

Por su parte, los gastos del Municipio continúan determinados por los compromisos en inversión, los cuales en el periodo analizado registraron un promedio de ejecución del 87,35%, mientras que los

gastos de funcionamiento presentaron una apropiación del 92,63% y el servicio de la deuda del 97,80%.

Al cierre de 2017, Santiago de Cali comprometió en gastos \$3.2 billones, cifra superior en 18,41% al registrado en 2016, debido a mayores compromisos en inversión (+19,38%), los cuales representan cerca del 80,13%. La mayor parte de la inversión está destinada a recurso humano (+6,39%), incluye nómina del sector educativo (financiada en su mayoría con recursos del SGP¹⁶), y a infraestructura (+7,28%), dado el progreso de los proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo.

Por su parte, los gastos de funcionamiento se incrementaron en 17,59%, y participaron con el 17,62% del total, a raíz de la reforma administrativa¹⁷ aprobada en 2016, con efectos en 2017 y los continuos compromisos para la administración de los proyectos de infraestructura adelantados en el Municipio. No obstante, cabe mencionar que la entidad territorial continua cumpliendo con los límites establecidos por la Ley 617/2000, así como con los compromisos pactados en el programa de saneamiento fiscal y financiero.

El cumplimiento de las obligaciones en materia de control de gastos, inmersos en el Programa de Saneamiento Fiscal, le ha otorgado una mayor disciplina fiscal al Municipio.

¹⁶ Sistema General de Participaciones.

¹⁷La reforma dio lugar a la creación de seis nuevos organismos y la redistribución de funciones, enfocada en la optimización en el uso de los recursos y el fortalecimiento de las finanzas públicas, con la creación de 62 nuevos cargos.

En cuanto a la evolución de los ingresos, Entre 2013 y 2017, los ingresos de Santiago de Cali presentaron un crecimiento promedio del 13,94%, cerrando el último año en \$3.62 billones. De estos, el 37,39% proviene de transferencias, seguido de los tributarios y los de capital con participaciones del 35,71% y 21,08%, respectivamente. Se destaca el crecimiento de los recursos tributarios, los cuales, entre 2016 y 2017, se incrementaron en un 11,18%, gracias a la dinámica del impuesto predial (+17,71%) y de industria y comercio (+6,39%).

Posición de Liquidez: El Municipio Santiago de Cali mantiene un adecuado nivel de liquidez que le permite cumplir con sus obligaciones, tanto con los recursos de libre destinación como con los de destinación específica.

A diciembre de 2017, el Municipio contaba con recursos disponibles por \$1.3 billones¹⁸ (destinación específica: 43,82% y libre destinación: 56,18%), y exigibilidades por \$376.178 millones, enfocadas a proyectos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. En este sentido, al cierre de la vigencia el ente territorial obtuvo excedentes por \$915.301 millones¹⁹, y una cobertura de los compromisos de 3,43 veces²⁰.

¹⁸ FUT cierre fiscal- CHIP

¹⁹ Calculado como la diferencia entre el total de las disponibilidades y exigencias.

²⁰ Total disponibilidades / Total exigibilidades y reservas.

9. CAPÍTULO III

9.1 APLICAR LOS INDICADORES FINANCIEROS PARA CONOCER LA SITUACION FISCAL DEL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI Y SU CAPACIDAD DE PAGO EN EL 2017.

9.1.1 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL.

Tabla N° 8 Análisis de los Indicadores
Cifras en miles de pesos

| Nombre Indicador | Relación | Valor 1 (Miles \$) | Valor 2 (Miles \$) | Resultado | Observaciones |
|--------------------------------|------------------------------------------|--------------------|--------------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Indicadores de Liquidez | | | | | |
| Razón corriente | Activo cte./pasivo cte. | 7.010.667.408 | 864.080.978 | 8.1 | Por cada peso que el Municipio adeuda en el corto plazo, posee en activos corrientes 8.1 pesos, para responder por dicha obligación |
| Capital de trabajo | Activo corriente - Pasivo corriente | 7.010.667.408 | 7.010.667.408 | 6.146.586.429 | La entidad posee como capital de trabajo, un excedente de \$6.146.586 millones de pesos, en bienes corrientes, después de cubrir sus obligaciones de corto plazo. |
| Prueba Ácida | (Activo Cte.- Invent) / Pasivo corriente | 3.480.269.663 | 864.080.978 | 4.0 | El Municipio por cada peso que adeuda en el corto plazo, tiene \$4.0 pesos en bienes corrientes para responder por dichas obligaciones sin tener que recurrir a |

| | | | | | |
|------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------|----------------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | | | los inventarios. |
| Solvencia | Activo total/Pasivo total | 11.126.804.144 | 2.205.696.660 | 5.0 | Por cada peso que el Municipio adeuda, posee en activos totales \$5.0 para responder por dichas obligaciones |
| Indicadores de Endeudamiento y Apalancamiento | | | | | |
| Endeudamiento | Pasivo total / Activo total | 2.205.696.660 | 11.126.804.144 | 19.8 | por cada peso que posee en activos totales, adeuda 19.8 centavos; este indicador mide la proporción de los activos que están siendo financiados por terceros, es decir, que el 19.8% de los activos son financiados por terceros. |
| Concentración del endeudamiento en el corto plazo | Pasivo cte./Pasivo total | 864.080.978 | 2.205.696.660 | 39.2 | El 39.2% de las obligaciones del Municipio son exigibles en el corto plazo |
| Concentración del endeudamiento en el largo plazo | Pasivo no cte./Pasivo total | 1.341.615.682 | 2.205.696.660 | 60.8 | El 60.8% de las obligaciones del Municipio son exigibles en el largo plazo. |
| Propiedad | Patrimonio / Activo total | 8.921.107.483 | 11.126.804.144 | 80.2 | Por cada peso que posee en activos totales, tiene 80.2 centavos en Patrimonio |
| Apalancamiento | Pasivo Total / Patrimonio | 2.205.696.660 | 8.921.107.483 | 24.7 | Por cada peso que posee en Patrimonio, adeuda 24.7 centavos. |
| Indicadores de Rentabilidad Patrimonial | | | | | |
| Margen de Renta | Excedente | 765.468.857 | 8.921.107.483 | 8.6 | El retorno que |

| | | | | | |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------|----------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| del Patrimonio | (Déficit) del Ejercicio / Patrimonio | | | | generó el Patrimonio a diciembre 31 de 2017 fue del 8.6%. |
| Margen de excedente sobre Ingresos | Excedente (Déficit) del Ejercicio / Ingreso Total | 765.468.857 | 3.446.489.822. | 22.2 | En la vigencia fiscal 2017, por cada peso que ingresó a las arcas del Municipio, se generaron 22.2 centavos de excedente neto. |
| Razón de Gastos Totales a Ingresos Totales | Total Gastos / Total Ingresos | 2.981.531.634 | 3.446.489.822 | 86.5 | Por cada peso que ingresó al Municipio, 86.5 centavos se utilizaron para cubrir los gastos en que debió incurrir para generar dicho ingreso. |
| Razón de Gastos Operacionales a Ingresos Operacionales | Gastos Operacionales/ Ingresos Operacionales | 2.930.962.012 | 3.446.489.822 | 85,0 | Por cada peso de Ingresos 85.0 centavos para cubrir los Gastos Operacionales |
| Margen de Rentabilidad del Activo | Excedente (Déficit) del Ejercicio / Activo Total | 765.468.857 | 11.126.804.144 | 6.9 | A 31 de diciembre de 2017, cada peso que posee el Municipio en Activos, durante la vigencia fiscal generó una Rentabilidad del 6.9%. |

Fuente: DAHM- Contabilidad Municipio de Santiago de Cali

Con base en la información financiera suministrada por el Municipio de Santiago de Cali, por medio de los Estados Financieros con corte a diciembre 31 de 2017, se elaboraron los indicadores financieros descritos en el cuadro anterior en el que se presenta el resultado obtenido como también su interpretación.

Tabla N°. 9 PRINCIPALES INDICADORES DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI DE 2013 A 2017
(CIFRAS EN MILES DE PESOS)

| PRINCIPALES INDICADORES | | | | | |
|------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Ley 617 / 2000 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Ingresos corrientes de libre destinación | 636.867.688 | 688.734.356 | 823.939.833 | 833.162.000 | 955.216.079 |
| Gastos de funcionamiento | 236.534.073 | 250.555.388 | 266.368.867 | 290.514.794 | 319.615.300 |
| G. Funcionamiento / ICLD | 37,14% | 36,38% | 32,33% | 34,87% | 33,46% |
| Límite | 50,00% | 50,00% | 50,00% | 50,00% | 50,00% |
| Semáforo | VERDE | VERDE | VERDE | VERDE | VERDE |
| Ley 358 / 1997 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Ahorro operacional | 400.333.615 | 438.178.969 | 557.570.965 | 542.647.206 | 635.600.779 |
| Intereses | 18.732.975 | 10.784.189 | 12.129.100 | 10.797.741 | 7.748.367 |
| Solvencia | 4,68% | 2,46% | 2,18% | 1,99% | 1,22% |
| Límite (semáforo verde) | 40,00% | 40,00% | 40,00% | 40,00% | 40,00% |
| Límite (semáforo amarillo) | 60,00% | 60,00% | 60,00% | 60,00% | 60,00% |
| Semáforo | VERDE | VERDE | VERDE | VERDE | VERDE |
| Saldo Deuda | 319.546.341 | 253.781.270 | 191.857.232 | 127.705.523 | 63.841.568 |
| Ingresos Corrientes | 977.205.936 | 1.177.093.089 | 1.372.369.328 | 1.146.964.540 | 1.231.379.850 |
| Sostenibilidad | 32,70% | 21,56% | 13,98% | 11,13% | 5,18% |
| Límite (semáforo verde) | 80,00% | 80,00% | 80,00% | 80,00% | 80,00% |
| Semáforo | VERDE | VERDE | VERDE | VERDE | VERDE |
| Sostenibilidad (ICLD) | 50,17% | 36,85% | 23,29% | 15,33% | 6,68% |
| Otros Indicadores | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Numero de habitantes (Pry DANE) | 2.319.684 | 2.344.734 | 2.369.821 | 2.394.925 | 2.420.114 |
| Ingresos tributarios | 793.272.927 | 904.761.294 | 1.121.398.726 | 1.163.753.732 | 1.293.860.380 |
| Eficiencia Fiscal | 342 | 386 | 473 | 486 | 535 |
| Gastos de inversion | 1.592.464.854 | 1.733.119.451 | 2.055.069.251 | 2.142.070.494 | 2.557.273.208 |
| Eficiencia Administrativa (por inversion RP) | 687 | 739 | 867 | 894 | 894 |
| Eficiencia Administrativa (por Funcionamiento) | 102 | 107 | 112 | 121 | 121 |
| Servicio de deuda | 88.777.477 | 63.923.212 | 75.816.619 | 74.882.040 | 71.708.803 |
| Ingresos totales | 2.477.141.848 | 2.620.744.237 | 2.914.449.934 | 3.079.102.168 | 3.622.809.055 |
| Magnitud de la deuda publica | 12,90% | 9,68% | 6,58% | 4,15% | 1,76% |
| % Ingresos transferencias | 47,93% | 44,44% | 42,55% | 43,38% | 37,39% |
| Ingresos tributarios/Ingresos totales | 32,02% | 34,52% | 38,48% | 37,80% | 35,71% |
| Capacidad de ahorro | 62,86% | 63,62% | 67,67% | 65,13% | 66,54% |
| Superavit primario | 384.610.131 | 437.309.992 | 373.089.445 | 458.868.350 | 503.243.146 |

Fuente: Matriz de Gestión Fiscal.

Acorde a las cifras de cada uno de los conceptos que conforman los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la ejecución presupuestal para efecto del cálculo de acuerdo a los Artículos 6° y 7° de la Ley 617 de 2000 y la Resolución N° 05393 de 18 de octubre de 2002 del Gobierno Nacional, se concluye que el Municipio de Santiago de Cali ha cumplido con el porcentaje estipulado en la Ley, en que los gastos de funcionamiento no superan el 50% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) en la vigencia 2016. El indicador del comportamiento de los gastos de funcionamiento, que ascendieron a \$290.514.794, con relación a los ICLD, por \$833.162.000, fue del 34.87% de ejecución.

Para la vigencia 2017. El indicador del comportamiento de los gastos de funcionamiento, que ascendieron a \$319.615.300, con relación a los ICLD, por \$955.216.079, fue del 33.46% de ejecución.

10. CONCLUSIONES

El Municipio Santiago de Cali durante el periodo comprendido entre 2016-2017, presenta un crecimiento promedio anual nominal de 12% (7,6% promedio anual real). Este resultado obedece al buen comportamiento en el recaudo los últimos años, producto de la buena gestión de la administración en cuanto a la modernización tributaria que ha permitido hacer más eficiente la labor de atención y recaudo de los diferentes impuestos Municipales. Los ingresos corrientes presentan un crecimiento promedio nominal de 11,2% (6,8% real) y los ingresos de capital crecen un promedio nominal 15,4% (10,8%). Al comparar los ingresos totales 2017 con relación al 2016, se evidencia un crecimiento nominal de 12% (7,6), en donde los ingresos corrientes crecen nominalmente 8% (4% real), y los ingresos de capital un crecimiento nominal de 36,5% (31,2% real).

En el periodo de análisis se evidencia que la mayor parte de los ingresos corrientes son los correspondientes a las transferencias, vienen presentando un incremento en su participación, en el 2017 representaban el 46% de los recursos corrientes, seguido de los ingresos tributarios con un 45% y los ingresos no tributario 9%. En cuando al crecimiento en la vigencia 2017 de los rubros anteriormente mencionados, se observa un incremento nominal en las transferencias de 0,2% (-3,8% real) respecto al 2016, Ingresos tributarios 11,2% (6,9% real) y los ingresos no tributarios 38,9% nominal (33,5% real).

El grupo de ingresos tributarios está compuesto principalmente por el capital del impuesto Predial que representa el 38% de este grupo en la vigencia 2017; En el periodo de análisis es importante señalar que se presentó un incremento en el recaudo del grupo predial en las vigencias 2017 debido a la medidas implementadas por la administración mediante Acuerdo Municipal 410 de 2017), que promovieron la recuperación de cartera como se evidencia en el 2017 con 18,6% nominal (13,9%

real). Lo anterior evidencia que cada una de las iniciativas emprendidas por la administración sumado a la actualización catastral ha generado disminución en el número de contribuyentes que tienen cartera sin ningún acuerdo de pago.

Durante el periodo 2016-2017 los ingresos no tributarios presentan un crecimiento promedio de 3,56% nominal (0,51% real), estos resultados obedecen al comportamiento de ingresos tales como; contribución de valoración con un crecimiento promedio anual de -18,1% nominal (-21,3% real), esta caída se debe a que en el 2017 venció el plazo del plan de pagos por la nueva contribución de valoración, por lo cual los recaudos posteriores serán producto de la cartera proveniente de contribuyentes que presentan mora en el pago de la obligación. Intereses y recargos muestran un crecimiento promedio anual de 11,6% (7,2% real), producto de las acciones emprendidas para la recuperación de cartera mediante las amnistías tributarias de la vigencia 2017.

La mayor participación dentro de las transferencias, le corresponde al Sistema General de Participaciones -SGP con un 68%, Otras transferencia de la nación 24%, transferencias departamentales 8% y las transferencias municipales 0,1%. Es importante señalar la importancia que tienen los recursos de transferencias dentro de los ingresos corrientes de la entidad territorial que apalancan proyectos de inversión en sectores estratégicos para el bienestar de la población, para el 2017 representaron el 45,6% de los ingresos corrientes. Al comparar el 2017 con relación al 2016, las transferencias presentan un crecimiento de 0,2% nominal (-3,8% real), donde el Sistema General de Participaciones crece 1,8% nominal (-2,2% real), debido a que el 2016 toma los retiros del FONPET como corrientes y en 2017 hacen parte de los recursos de capital. Otras transferencias de la nación -6,3% nominal (-10,0% real), obedece a menores recursos girados por Fosyga; las transferencias departamentales 7,9% nominal (3,6% real) producto de los mayores recursos por concepto de rodamiento de vehículos; transferencias municipales 10,2% (5,8% real).

El Sistema General de Participaciones en el 2017 presenta un crecimiento de 1.8% nominal (-2,2% real) en relación al 2016, debido a los menores recursos para la atención integral a la primera infancia decreciendo -5,5% nominal (-9,2% real), lo anterior generó un descenso en la bolsa de recursos del Sistema General de Participaciones para Santiago de Cali.

Dentro de los ingresos de capital, los recursos del balance para la vigencia 2017 representan el 72,6%, los rendimientos financieros 9,8% y otros recursos de capital 17,6%.

Dentro del grupo gastos, el más representativo es el componente de inversión con una participación del 80% para la vigencia 2017, seguido de los gastos de funcionamiento con 18% y el servicio de la deuda 2%.

Al comparar el comportamiento de los gastos de funcionamiento de 2017 respecto al 2016 muestra un incremento de 18,3% nominal (13,7% real), dentro de este grupo los servicios personales crecen 15,0% nominal (10,5% real); gastos generales 19,9% nominal (15,2% real); y las transferencias por su parte 19,3% nominal (14,6% real).

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. La inversión 2017 crece un 13,6% nominal (7,2% real) frente al 2016 como resultado de mayor recaudo. La inversión en Santiago de Cali se compone de dos grandes rubros: la inversión financiada con recursos de libre destinación y la inversión de destinación específica, estas últimas, corresponden a aquellos recursos que por norma son orientados hacia un sector determinado. La inversión financiada con ingresos corrientes de libre destinación presenta un

crecimiento promedio anual de 24,6% nominal (19,7% real), debido a los mayores recursos producto de la amnistía tributaria (Acuerdo 410 de 2017), dando origen a mayores ingresos por concepto del impuesto predial e industria y comercio, en general a los esfuerzos de la administración dirigidos a mejorar la cultura de pago y el compromiso con la austeridad en el gasto de funcionamiento. La inversión con destinación específica crece en promedio anual 8,7% nominal (4,7% real). La inversión corriente presenta un crecimiento, evidenciando que la entidad territorial ha venido generando los últimos años mayores recursos producto del ejercicio tributario de la vigencia que se han traducido en un incremento en la inversión corriente.

El saldo de la deuda a diciembre de 2017 es por un monto de \$ 63.842 millones cumpliendo con la programación de pagos pactada con las entidades financieras. Evidencia la senda decreciente en el monto correspondiente al saldo de la deuda de Santiago de Cali.

Desde la expedición de la Ley 617 de 2000 en Santiago de Cali viene cumpliendo con el porcentaje (50%) límite para los Municipios de categoría especial. Es importante señalar que en 2010 Santiago de Cali y sus acreedores firmaron el OtroSi N°4 al programa de saneamiento fiscal, el cual establece que la relación de Gastos de Funcionamiento e Ingresos Corrientes de Libre Destinación no debe superar el 48%; a partir de esa fecha se realizaron los ajustes respectivos y se viene cumpliendo con esta meta. El indicador de la Ley 617 de 2000, evidencia el cumplimiento del mismo, manteniéndose el indicador por debajo del 48%, como resultado del compromiso de Santiago de Cali en la generación de ingresos y la restricción de los gastos de funcionamiento. En 2017 se presenta un caso similar con un indicador de 33,88%, en razón a que los ingresos muestran un crecimiento de 15%, igual que en el 2015 se aprobó el Acuerdo 410 de 2017 de amnistía tributaria y los gastos de funcionamiento crecen 11,42% respecto al 2016, dando origen al indicador para el 2017 de 33,88%.

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 permite garantizar la sostenibilidad de la deuda por parte de la entidad territorial. Santiago de Cali, está en capacidad financiera para cancelar el total de los Intereses por concepto del Servicio de la Deuda. 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 2016-2017, los resultados arrojados por este indicador son superiores al monto de las obligaciones correspondientes al Servicio de la Deuda, debido al crecimiento favorable en los últimos años de los Ingresos.

La deuda acumulada a finales de los años noventa desbordó su capacidad de pago, para lo cual Santiago de Cali suscribió 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 restructuración que resultaron se tradujeron en cambios fuertes en el manejo de las finanzas públicas de la ciudad. El programa de saneamiento fiscal y financiero ha favorecido la estructura y comportamiento de las finanzas municipales toda vez que ha incentivado 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, favorece actualmente la autonomía fiscal Santiago de Cali, lo que le permite reorientar rentas a la financiación de la inversión, como también pondera positivamente los esfuerzos direccionados a mantener buenas prácticas adquiridas en el desarrollo del programa y contribuye con la estabilidad financiera de Santiago de Cali en el tiempo.

De acuerdo a nuestro análisis, a partir de la información tomada del (Sistema CHIP) y del PND, se puede concluir que el municipio Santiago de Cali presentó un balance positivo en el índice de desempeño fiscal en el periodo 2016-2017, en el cual se observan niveles de desempeño sostenible y solvente, se destaca igualmente que los indicadores de autofinanciación de gastos de funcionamiento, magnitud de la inversión y respaldo al servicio de la deuda fueron mejorando a través del tiempo, la administración diseñó los procesos necesarios para una política fiscal eficiente, esto se evidencia en la poca dependencia que tuvo de las transferencias de la nación, y su buena capacidad para generar recursos propios complementarios a las mismas, de acuerdo con lo reportado en la última evaluación de desempeño fiscal para la vigencia 2017 Santiago de Cali presentó un índice de desempeño fiscal de 80.14, lo cual le permite clasificarse como un municipio solvente, todavía con aspectos a mejorar.

11. RECOMENDACIONES

El estudio de las políticas públicas es un tema complejo, es difícil separarse de los matices “partidistas” que desprenden de la militancia ideológica en un corriente política. Sin embargo, los aportes teóricos y en sí los modelos de análisis, son un gran aporte para que dicho estudio se haga de manera objetiva, en función de los intereses de la sociedad, el Estado y con perspectiva del marco normativo vigente. Considerando lo anterior se plantean algunas recomendaciones.

- En la ciudad de Cali, y en especial en la Alcaldía se presenta una gran falencia respecto al proceso de formulación de una política pública, (1; Reconocimiento del problema, 2; Proponer Solución, 3; Escoger una solución, 4; Aplicar la solución, 5; Apreciar los resultados). Gran parte de las políticas públicas se interrumpen sin complementar dicho ciclo, quedando pendientes aspectos como la evaluación, que se da al apreciar los resultados. Aunque en la ciudad existen entidades de control como la Contraloría Municipal, las Veedurías y Organizaciones como Cali Como Vamos, el control es deficiente, en cuanto no se socializa y no permite deducir si la política fue eficaz o no, que es el fin último de éstas. En este sentido se recomienda a las instituciones de control y en especial a la misma administración pública, generar un mejor seguimiento al desempeño de las políticas implementadas en la ciudad. El modelo de análisis racionalista, en este sentido permite llevar un análisis centrado en la eficacia, y para ello se podrá usar variables cuantitativas, en especial económicas, para llegar a conclusiones más objetivas.
- Otra de las grandes falencias que se evidencia en las políticas públicas emitidas por el gobierno de la ciudad, es la falta de continuidad, con el cambio de mandato ciertas políticas

ven su fin, siendo remplazadas por otras, aunque se orienten hacia el mismo fin. En un sentido amplio, se debe dar continuidad a las políticas, hasta que se cumpla el ciclo de formulación, y así evaluar el resultado.

- A los centros académicos y en especial las universidades, se les recomienda aumentar sus cursos para promocionar el análisis de las políticas públicas, desde la academia se puede promover un análisis objetivo e imparcial. Esto aporta al manejo eficiente de los recursos en pro de garantizar los derechos del ciudadano, y de gestionar de manera eficaz los recursos para generar condiciones de desarrollo.

12. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAIN BARRÉRE, Política financiera, Edil. Luis Miracle, 1963, Parte tercera (Integración económica de la hacienda pública).citado por RAMÍREZ, Alejandro.Hacienda Pública. Pág. 110

Alcaldía de Santiago de Cali. [En línea]. <<http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=32016>>
<https://www.cali.gov.co/los-acuerdos/acuerdos-2016-2017>

ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0396 de 2016.

ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0399 de 2016.

ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0405 de 2016.

ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0407 de 2016.

ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI. Acuerdo 0402 de 2017.

HABEERMAS, Robert Henry. The Economy of the Public Sector (1970). Citado por CARLOS SALAZAR VARGAS. Políticas Públicas y ThinkTanks. Pag. 166-167

DYE (1977), Citado por CARLOS SALAZAR VARGAS. Políticas Públicas y ThinkTanks, Pág. 176-177.

GÓMEZ LÓPEZ Roberto Evolución Científica y Metodológica de la Economía.

GALEANO, Eduardo. RAMÍREZ, Alejandro. Hacienda Pública. Pág. 171.

LINDBLOND, Citado por CARLOS SALAZAR VARGAS. Políticas Públicas y ThinkTanks, Pág. 175.

MÉNY Y THOENIG citado por ROTH DEUBEL, André Noel. Políticas Públicas Ibíd. Pág. 26.

RAMÍREZ, Alejandro. Hacienda Pública. Pág. 103.

RAMÍREZ, Alejandro. Hacienda Pública. Pág. 137.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dicta otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 40987. Derogada parcialmente por el artículo 113, Ley 715 de 2001.

ROTH DEUBEL, André Noel. Políticas Públicas. Pág. 18-19.

SUBIRATS (1989). Citado por CARLOS SALAZAR VARGAS. Políticas Públicas y ThinkTanks
Pág. 202.

TINBERGEN. Citado por CARLOS SALAZAR VARGAS. Políticas Públicas y ThinkTanks. Pág.
170.

GUERRERO OROZCO, Omar. Administración Pública, Pág. 1-7.

FALLETI, Tulia. G. *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge,
Cambridge University Press, 2010.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. Los ingresos de capital. [En línea]. Tomado de la web
http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/ingresos_capital.html. El día 23 de Junio de 2013.

ANEXOS

Anexo A. Descripción de las Normas del Marco Legal.

| LEY 14 DE 1983 “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones” | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ARTÍCULO | DESCRIPCIÓN | COMENTARIO |
| 3. | Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros. | Las autoridades catastrales tendrán la obligación de actualizar y conservar los catastros, que son considerados por la Alcaldía de Cali como el inventario o censo de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el fin de lograr su correcta identificación: Física, Jurídica, Fiscal y Económica |
| 4. | A partir de lo. De enero de 1984 para los fines de la formación y conservación del catastro, el avalúo de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos. | El avalúo catastral tendrá en cuenta las mejoras y adiciones tanto a los terrenos como a las edificaciones |
| 5. | Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral. | Cada cinco años en todos los Municipios, las autoridades catastrales revisarán los elementos físicos, para eliminar las diferencias con el avalúo catastral |
| 6. | En el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro, las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales. Dicho reajuste se hará con base en un índice de precios de unidad de área para cada categoría de terrenos y construcciones. | Las autoridades catastrales actualizarán los catastros para vigencias anuales |
| 17. | A partir del 1 de enero de 1983, las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas municipales, serán fijadas por los Concejos Municipales y del Distrito Especial de Bogotá, entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada | Los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá fijarán las tarifas del impuesto predial |

| | | |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | predio. Exceptúense de la limitación anterior las tarifas para lotes urbanizados no edificados y para lotes no urbanizados. | |
| 21. | Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, podrán descontar del impuesto de patrimonio, una parte del impuesto predial equivalente a la misma proporción que tenga el inmueble sobre el patrimonio bruto, así: por el año gravable de 1983, el treinta por ciento (30%) de la suma a descontar; por el año gravable de 1984, el sesenta por ciento (60%); por el año gravable de 1985, el ochenta por ciento (80%), ya partir del año gravable de 1986, el ciento por ciento (100%). Este descuento no podrá exceder del monto del impuesto de patrimonio atribuible a los bienes inmuebles. | Los contribuyentes pueden descontar del impuesto al patrimonio una parte del impuesto predial (proporción del inmueble sobre el patrimonio bruto) |
| 32. | El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos. | El impuesto de industria y comercio recae sobre las actividades industriales, comerciales y de servicios, ya sea que se ejerzan directa o indirectamente, de forma permanente u ocasional y con o sin establecimiento de comercio |
| 33. | El Impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior, con exclusión de: Devoluciones ingresos proveniente de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios. Ver Concepto 498/23.09.96. Dirección de Impuestos Distritales. Impuestos Distritales. CJA12201996 Concepto No. 551/11.03.97. Dirección de Impuestos Distritales. CJA12451997 | El impuesto de industria y comercio se liquidará sobre los ingresos brutos |

| | | |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites: 1. Del dos al siete por mil (2-7 x 1.000) mensual para actividades industriales, y 2. Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios. Los municipios que tengan adoptados como base del impuesto los ingresos brutos o ventas brutas podrán mantener las tarifas que en la fecha de la promulgación de esta Ley hayan establecido por encima de los límites consagrados en el presente artículo.</p> | |
| 34. | <p>Para los fines de esta Ley, se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes.</p> | <p>Las actividades industriales son aquellas dedicadas a la producción, confección, preparación, transformación, etc. de cualquier bien.</p> |
| 35. | <p>Se entienden por actividades comerciales, las destinadas al expendio, compraventa, o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por esta Ley, como actividades industriales o de servicios.</p> | <p>Las actividades comerciales son aquellas destinadas al expendio o distribución de mercancías tanto al por mayor como al detal</p> |
| 36. | <p>Son actividades de servicios las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compra - venta y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones</p> | <p>Las actividades de servicios son las que se destinan a satisfacer la necesidades sociales a través de por ejemplo: el transporte, el hospedaje, las comisiones, los parqueaderos, la recreación, los restaurantes, etc.</p> |

| | | |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | eléctricas, mecánica, automoviliarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y vídeo, negocios de montepios y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho. | |
| 37. | El impuesto de avisos y tableros, autorizado por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915, se liquidará y cobrará en adelante a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y comercio, con una tarifa de un quince por ciento (15%) sobre el valor de éste, fijada por los Concejos Municipales | El impuesto de avisos y tableros se liquidará como complemento del impuesto de industria y comercio, y la tarifa será del 15% del valor de este impuesto. |
| 38. | Los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal. | Las exenciones solo se otorgarán por plazo limitado |
| 41. | Los Bancos, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Corporaciones Financieras, Almacenes Generales de Depósito, Compañías de Seguros Generales, Compañías Reaseguradoras, Compañías de Financiación Comercial, Sociedades de Capitalización y los demás establecimientos de crédito que definan como tales la Superintendencia Financiera e Instituciones financieras reconocidas por la ley, son sujetos del impuesto municipal de industria y comercio de acuerdo con lo prescrito por esta Ley. | Los bancos y demás establecimientos de crédito definidos por la Superfinanciera serán sujetos del impuesto de industria y comercio |
| 49. | Los vehículos automotores de uso particular serán gravados por los municipios por concepto del impuesto de circulación y tránsito de que trata la Ley 48 de 1968, con una tarifa anual equivalente al dos por mil (2º/oo) de su valor comercial. Parágrafo.- Quedan vigentes las normas expedidas por los Concejos Municipales que regulen este impuesto respectivo de vehículos de | El impuesto de circulación y tránsito recaerá sobre los vehículos particulares, con una tarifa anual del 2%o |

| | | |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | servicio público, así como las que hubieren decretado exenciones del mismo. | |
| 61. | La producción, introducción y venta de licores destilados constituyen monopolios de los departamentos como arbitrio rentístico en los términos del artículo 31 de la Constitución Política de Colombia. En consecuencia, las Asambleas Departamentales regularán el monopolio o gravarán esas industrias y actividades, si el monopolio no conviene, conforme a lo dispuesto en esta Ley. Las intendencias y Comisarías cobrarán el impuesto de consumo que determina esta Ley para los licores, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros. | El impuesto de consumo recaerá sobre los licores, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros, para tal efecto, las Asambleas Departamentales regularán esas industrias |
| 62. | Los vinos, los vinos espumosos o espumantes, los aperitivos y similares nacionales serán de libre producción y distribución, pero tanto éstos como los importados causarán el impuesto nacional de consumo que señala esta Ley. | Los licores de producción nacional causarán el mismo impuesto que los importados |
| 68. | Las debidas alcohólicas destinadas a la exportación o en tránsito no serán objeto de gravamen alguno. | Las bebidas destinadas a exportación o en tránsito no generarán gravamen alguno |
| 73. | El consumo de cigarrillos de fabricación nacional, contengan o no insumos importados, causará en favor de los departamentos, intendencias y comisarías, un impuesto equivalente al 100% sobre el precio de distribución, el cual se establecerá conforme a lo dispuesto en el Decreto extraordinario 214 de 1969. | El consumo de cigarrillos de producción nacional causará un impuesto equivalente al 100% sobre el precio de distribución |
| 74. | El consumo de cigarrillos de producción extranjera causará un impuesto del 100% sobre el valor CIF vigente el último día de cada trimestre. Ese valor será certificado por el INCOMEX, dentro de los diez primeros días del siguiente trimestre para cada una de las marcas de cigarrillos y regirá para la liquidación de los impuestos durante dicho lapso. Así mismo, fijará el Gobierno Nacional, para el mismo período, el tipo de cambio | El consumo de cigarrillos extranjeros causará un impuesto del 100% sobre el valor CIF vigente el último día de cada trimestre |

| | | |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | aplicable para estos efectos. | |
| 76. | Los departamentos, intendencias, comisarías y Distrito Especial de Bogotá, no podrán establecer gravámenes adicionales, sobre la fabricación, introducción, distribución, venta y consumo de cigarrillos, nacionales y extranjeros, bodegajes obligatorios, gastos de administración o cualquier otro gravamen, distinto al único de consumo que determine esta Ley. | No se podrán establecer impuestos adicionales a esta ley sobre la fabricación, introducción, distribución, venta y consumo de cigarrillos, nacionales y extranjeros |
| 84. | Los impuestos de consumo a la gasolina-motor en favor de los departamentos y del Distrito Especial de Bogotá, serán del 0.6 por mil para el año de 1984, del 1 por mil (1°/oo) para el año de 1985, y del 2 por mil (2°/oo) para los años de 1986 y siguientes, y se liquidará sobre el precio de venta del galón, al público. | El consumo de gasolina causará impuestos sobre el precio de venta y estará a favor de los Departamentos |
| 85. | Los distribuidores al por mayor serán responsables del pago del impuesto a que se refiere el artículo anterior y estarán obligados a retenerlo en la fuente y a consignarlo dentro de los 30 días siguientes al mes en que se haya distribuido, a orden de las entidades beneficiarias. | Los distribuidores al por mayor de gasolina serán responsables del impuesto y de hacer las respectivas retenciones en la fuente |

Anexo B. Descripción de Acuerdos Municipales.

| ACUERDO | DESCRIPCION | OBSERVACIÓN |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acuerdo N°.0396 de 2016 | Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2016–2019 Cali Progresá Contigo. | Con el plan de desarrollo se busca que cada actividad que se vaya a desarrollar se le dé un manejo apropiado a los recursos públicos para que no conlleve a la desestabilización de las finanzas, igualmente se hace necesario la sostenibilidad de la hacienda pública para mantener las políticas. |
| Acuerdo N°.0399 de 2016 | Por medio del cual se concede una facultad Protémpore al Alcalde de Santiago de Cali para modificar el Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y apropiaciones, para gastos del Municipio de Santiago de Cali de la vigencia 2016. | Con este acuerdo se contraacredita el presupuesto general de rentas y recursos de capital de Santiago de Cali, para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016 en cuanto a los gastos de la deuda pública, los cuales se implementaran en educación, en el DAGMA y en seguridad. |
| Acuerdo N°.0405 de 2016 | Por el cual se autoriza al señor alcalde de Santiago de Cali para comprometer vigencias futuras ordinarias y excepcionales, al fin de cumplir con los indicadores del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 Cali Progresá Contigo. | Vigencias futuras ordinarias: Adquisición, instalación, configuración, puesta en funcionamiento e integración de equipos y accesorios de navegación aérea, para helicóptero BELL-407, propiedad de la Policía Nacional – Policía Metropolitana de Cali, con uso exclusivo para la ciudad de Cali. Ficha EBI 08-042719 por \$5.733.378.105 Pesos M/cte. Optimización para las mejoras de la infraestructura existente de la PTAR Cañaveralejo por \$55.254.620.860 Pesos M/cte. Mejoramiento de la infraestructura física cultural |

| | | |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | del municipio Santiago de Cali – Estudios de humedales, estudios de maderas y estudios de salvaescalera e integración de espacios, para desarrollar las adecuaciones locativas del centro cultural – consultoría, por \$242.500.000 Pesos M/cte. Vigencias futuras excepcionales: Fortalecimiento del programa de alimentación escolar en el municipio Santiago de Cali / Ficha 02-040045 por \$41.331.609.710 Pesos M/cte |
| Acuerdo N°.0407 de 2016 | Por el cual se autoriza al Señor Alcalde de Santiago de Cali para celebrar contratos de empréstito hasta por valor de Trescientos Sesenta Mil Millones de Pesos M/cte (360.000.000.000.00) y se dictan otras disposiciones. | Componentes de recursos empréstitos: Cali con educación inicial, Cali con escuelas dignas y seguras, Cali con calidad y pertinencia educativa, La escuela es mi comunidad, Cali con instituciones fortalecidas en tecnología. En la contratación de los empréstitos la Administración Municipal realizará la selección de la entidad financiera, de acuerdo con las condiciones favorables del mercado financiero en pesos colombianos para el municipio. |
| Acuerdo N°.0402 de 2017 | Por el cual se expide el presupuesto general de rentas y 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 Diciembre del año 2017. | Para este acuerdo se fijan los cómputos totales del Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital del Municipio de Santiago de Cali, para la vigencia fiscal del 1 de Enero al 31 de Diciembre del año 2017 en la suma de dos billones ochocientos setenta y un mil setecientos quince millones doscientos treinta y seis mil trescientos noventa y un pesos (\$ 2.871.715.236.391), los |

| | | |
|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | <p>cuales se espera ser recaudados por los ingresos de la administración central, de la unidad administrativa del teatro municipal Enrique Buenaventura, de los estudios de grabación Takeshima, del fondo especial de vivienda, de la escuela nacional del deporte, de la institución universitaria Antonio José Camacho, del instituto popular de cultura, del concejo, contraloría y personería, de inversión y deuda pública.</p> |
|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

LEY 550 DE 1999. EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y DESCENTRALIZADAS DEL NIVEL TERRITORIAL.

MARCO GENERAL. En desarrollo de los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, se expidió la Ley 550 de 1.999 que establece y regula los instrumentos de intervención estatal en la economía y en el Capítulo V regula su aplicación a las entidades territoriales y descentralizadas del nivel territorial.

Con la aplicación de la Ley 550 de 1999 a las entidades territoriales, se persiguen los siguientes fines:

1. Restablecer la capacidad de pago de las entidades de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones.
2. Procurar una óptima estructura administrativa financiera y contable de las mismas una vez reestructuradas.
3. Propender porque las empresas y sus trabajadores acuerden condiciones especiales y temporales en materia laboral que faciliten su reactivación y viabilidad.
4. Facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales a cargo de las entidades del orden territorial Dentro de los instrumentos de intervención estatal contemplados en la Ley y aplicables a las entidades del orden territorial, tenemos:
 1. La negociación y celebración de acuerdos de reestructuración de pasivos que permitan restablecer la capacidad de pago de las entidades territoriales o de las entidades descentralizadas del orden territorial para que puedan atender de manera adecuada sus obligaciones.
 2. La normalización de los pasivos pensionales.
 3. La concertación al interior de cada entidad territorial o de la entidad descentralizada del nivel

territorial de condiciones laborales temporales especiales que faciliten su reactivación y viabilidad.

4. La negociación de deudas contraídas con cualquier clase de personas privadas, mixtas o públicas, entre ellas las deudas parafiscales distintas de las previstas en el régimen seguridad social, así como las deudas fiscales.

ÁMBITO DE APLICACIÓN.

A continuación abordaremos el tema de la negociación y celebración de acuerdos de reestructuración de pasivos aplicable a las entidades del orden territorial de conformidad con lo establecido en el inciso 3° del artículo 1 y 58 de La Ley 550 de 1.999.

Entidades territoriales

1. Departamentos.
2. Municipios.
3. Distritos.

Entidades descentralizadas del nivel territorial

De conformidad con lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 modificado por el artículo 69 de la Ley 617 del 2000, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección de Apoyo Fiscal, sólo es competente para surtir los procesos de reestructuración de pasivos de las entidades descentralizadas del nivel territorial que no estén sujetas a vigilancia por parte de alguna Superintendencia. A partir de la vigencia de la Ley 617 del 6 de octubre de 2.000, los procesos de reestructuración de las entidades descentralizadas del nivel territorial sujetas a supervisión es de competencia de la Superintendencia que ejerza dicha vigilancia.

Ahora bien, al tenor de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 550 de 1.999 las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención son aplicables a las entidades del orden territorial teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades.

LEY 617 DE 2000.

Principales elementos de la Ley 617. Esta ley se aprobó el 6 de octubre de 2000 y sus elementos básicos se concentraron en tres aspectos: los ingresos corrientes de libre destinación, los gastos de funcionamiento y las categorías de los departamentos y municipios. A continuación se describen las particularidades más significativas de la norma. Ingresos corrientes de libre destinación Se denominan ingresos corrientes, los provenientes de los ingresos tributarios, los no tributarios y las transferencias. Se denominan Iclld los que no tienen destinación específica de ley o acto administrativo. Su cálculo se realiza de la siguiente manera: a los ingresos corrientes se les restan los ingresos de destinación específica (situado fiscal, regalías, 20,0% del impuesto de registro, transferencias por ACPM, estampillas y los demás ingresos de destinación específica) y a este valor se le descuenta entre el 5,0% y el 10,0% con destino al Fondo de Pensiones Territoriales –FONPET- de los departamentos (a partir del año 2001 se descuenta el 5,0% y el 10,0% a partir de 2006). Categorización de departamentos La ley permitió la clasificación de los departamentos en las siguientes categorías: especial, primera, segunda, tercera y cuarta. La categoría que corresponde a cada departamento depende en primera instancia, de la población registrada el año anterior, certificada por el DANE, y de los Iclld del año anterior, certificados por la CGR. La ley autorizó a los departamentos a demostrar la relación de Gf sobre los Iclld de la vigencia actual, y no la del año inmediatamente anterior, hasta el 31 de agosto de cada año para la categorización del año siguiente, con el propósito de que la entidad departamental no descienda de categoría. La CGR tiene hasta el 30 de septiembre de cada año para pronunciarse sobre esta nueva categorización; según lo preceptuado en la ley, al momento de categorizar al departamento con base en su población, prevalece

el monto de los Icd, de tal forma que si estos son mayores o menores para la categoría que le corresponde al departamento según su población, se clasificará en una categoría superior o inferior, respectivamente.

Por el cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 122 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Saneamiento fiscal de las entidades territoriales.

Artículo 3°. Financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública automática de las mismas.

Artículo 6°. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría Límite: Especial 50%. Primera 65%. Segunda y tercera 70%. Cuarta, quinta y sexta 80%.

Artículo 7°. Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos o municipios cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

| Año | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Categoría | | | | |
| Especial | 61 % | 57 % | 54 % | 54 % |
| Primera | 80% | 75% | 70% | 65% |

| Año | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Categoría | | | | |
| Segunda y tercer | 85% | 80% | 75% | 70% |
| Cuarta, quinta y sexta | 95% | 90% | 85% | 80% |

Artículo 10. Valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías, Contralorías Distritales y Municipales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre estimación.