

Marco **fiscal** de mediano plazo **2021 - 2031**

Distrito Santiago de Cali



Octubre 1 de 2020

www.cali.gov.co



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

ALCALDE DE SANTIAGO DE CALI
Jorge Ivan Ospina Gómez

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA
Fulvio Leonardo Soto Rubiano

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

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICIPAL

Paula Andrea Loaiza Giraldo, Efraín Quiñonez Bedoya, Genes Larry Velasco Velasco, Julián David Monroy D'croz, Ancizar David Cardona González, Juan Sebastián Terreros Piedrahita, Maria Del Pilar Rojas Barrios, Liliana Patricia Escobar Morales, Luis Alfredo García Moreno, Gustavo Cerón Arboleda, Diana Conde Pérez, Heinar Yesid Duque González.

SUBDIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y RENTAS

Erika Suley Zapata Lerma

SUBDIRECCION DE CATASTRO

Edwin Alberto Perea Serrano

SUBDIRECCION DE TESORERÍA

Jessica Perea Hurtado.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE GESTION JURIDICA PUBLICA

Maria Del Pilar Cano Sterling

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO

Jaime Cárdenas Tobón - Gerente C.D.A.V

Oscar Javier Ortiz Cuellar - Presidente Metrocali S.A.

Juan Diego Flórez González - Gerente General EMCALI E.I.C.E. y TELECALI

Yecid Cruz Ramírez, Gerente EMRU

EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO

Maria Piedad Echeverry, Gerente ESE Ladera

Angie Gutiérrez Ospina, Gerente ESE Norte

Jorge Enrique Tamayo Naranjo, Gerente ESE Centro

Carlos Eduardo Arizabaleta corral, Gerente ESE Sur Oriente

Oscar Ipia López, Gerente ESE Oriente

Héctor Fabio Cortes López, Gerente ESE Hospital Geriátrico San Miguel

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I.....	15
ANÁLISIS MACROECONÓMICO.....	15
GLOBAL Y COLOMBIANO	15
1.1. INTRODUCCIÓN. CORONOMIC: MACROECONOMÍA GLOBAL DEL CORONAVIRUS	15
1.1.1. ANTECEDENTES DE LA ECONOMÍA GLOBAL ANTES DEL CORONOMIC.	18
1.1.1.1. COMPORTAMIENTO DE LA TASA DE INTERÉS DE REFERENCIA INTERNACIONAL Y POLÍTICA MONETARIA DEL FEDERAL RESERVE BANK (FED).....	19
1.1.1.2. DEFICIENCIAS DE LA POLÍTICA MONETARIA RADICAL COMO NUEVO PARADIGMA ECONÓMICO	27
1.1.1.2.1. SURGIMIENTO Y PROLIFERACIÓN DE LA ECONOMÍA NIRP.....	31
1.1.1.2.2. LÍMITE PRÁCTICO DE LAS TASAS DE INTERÉS NOMINALES NEGATIVAS	32
1.1.1.2.3. INEFICIENCIA MACROECONÓMICA DE LAS TASAS DE INTERÉS NEGATIVAS	35
1.1.1.3. DINAMARCA: LA ECONOMÍA MÁS EXPUESTA ANTE UNA CRISIS BANCARIA E HIPOTECARIA	40
1.1.1.4. DEUDA PERPETUA Y DEUDA SOBERANA CON RENDIMIENTOS NEGATIVOS.....	41
1.1.1.5. ADOPCIÓN DE POLÍTICAS COMERCIALES PROTECCIONISTAS CONTRACTIVAS.....	44
1.1.1.6. PROLIFERACIÓN DE LA ECONOMÍA ZOMBIE Y LAS EMPRESAS UNICORNIO	46
1.1.1.7. ESTADO GENERAL DE LA ECONOMÍA GLOBALIZADA ANTES DEL CORONAVIRUS	51
1.1.1.7.1. INESTABILIDAD ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA NORTEAMERICANA	55
1.1.1.7.2. LATINOAMÉRICA NUEVAMENTE EN CRISIS ECONÓMICA SISTÉMICA PARA 2019	57
1.1.2. CONTEXTO Y MEDIDAS MACROECONÓMICAS GLOBALES ADOPTADAS DURANTE LA CORONOMIC	61
1.1.2.1. COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO EN LA CORONOMIC	66
1.1.2.2. ANÁLISIS MACROECONÓMICO DE LA ECONOMÍA DE ENCERRAMIENTO	70
1.2. ANÁLISIS DE LA MACROECONOMÍA COLOMBIANA ANTES Y DESPUÉS DEL COVID-19	72
1.2.1. ALTAS TASAS DE INTERÉS Y MÁRGEN DE INTERMEDIACIÓN BANCARIA EN COLOMBIA.....	73
1.2.2. INEQUIDAD DE LA REFORMA SALARIAL, LABORAL Y PENSIONAL EN COLOMBIA	77
1.2.3. DESIGUALDAD ECONÓMICA Y BURBUJA INMOBILIARIA EN COLOMBIA	83
1.2.4. LUCHA CONTRA LA POBREZA Y REFORMA TRIBUTARIA EN COLOMBIA.....	88
1.2.5. MACROECONOMÍA COLOMBIANA DESPUÉS DEL CORONAVIRUS	90
1.2.6. CUARENTENAS DINÁMICAS GLOBALES	91
1.2.7. DESEMPLEO SELECTIVO CRECIENTE EN COLOMBIA	94
1.2.8. INFLACIÓN SECTORIZADA EN COLOMBIA	97
1.2.9. DECRECIMIENTO SECTORIZADO DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA.....	102
1.2.10. CAÍDA TENDENCIAL DEL ÍNDICE DE CONFIANZA EN COLOMBIA	107
1.2.11. ESTRATEGIAS DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA AFRONTAR LA CRISIS DE LA COROECONOMÍA DURANTE LA SIGUIENTE MEDIA DÉCADA.....	108
1.3. PROYECTOS MOVILIZADORES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE SANTIAGO DE CALI	111
1.3.1. RIESGO POBLACIONAL	111
1.3.2. RIESGO EDUCACIONAL	112
1.3.3. RIESGO DE IMPLEMENTACIÓN DE TEORÍA MONETARIA MODERNA.....	112
CAPÍTULO II.....	115
PLAN FINANCIERO	115
2.1. INGRESOS	117
2.1.1. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS CORRIENTES	119
2.1.1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS	120
GRUPO PREDIAL UNIFICADO	121
GRUPO INDUSTRIA Y COMERCIO	122
SOBRETASA A LA GASOLINA	124

ESTAMPILLAS.....	124
2.1.1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	125
2.1.1.3. TRANSFERENCIAS	127
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	128
2.1.2. INGRESO DE CAPITAL	130
2.2. GASTOS.....	131
2.2.1. COMPONENTES DEL GASTO	133
2.2.1.1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	133
2.2.1.2. INVERSIÓN	134
2.2.1.3. SERVICIO DEUDA	136
2.3. INDICADOR LEY 617 DE 2000	137
2.4. SUPERAVIT PRIMARIO	138
2.5. CRITERIOS DE PROYECCIÓN PLAN FINANCIERO 2021-2031	139
CAPÍTULO III.....	149
DEUDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL	149
3.1. ANTECEDENTES DE LA DEUDA PÚBLICA ACTUAL	150
3.1.1 CONTEXTO DE LA CALIDAD E INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	150
3.1.2 CONTEXTO INFRAESTRUCTURA VIAL	151
3.1.3 EJECUCION DE LOS CONTRATOS A DICIEMBRE DE 2019	152
3.1.4. CONDICIONES FINANCIERAS DE LOS CONTRATOS DE EMPRÉSTITO	153
3.2. ANÁLISIS DE SOLVENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA.....	156
3.2.1. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS.....	156
3.2.2. HISTÓRICO INDICADORES	157
3.2.3. PROYECCIÓN DEUDA ACTUAL.....	160
3.2.4 PROYECCIÓN INDICADORES DE LA DEUDA PÚBLICA	161
A) INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD LEY 819 DEL AÑO 2003	161
CAPÍTULO IV	171
ACCION Y MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS	171
4.1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.....	172
4.2. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE INGRESOS	174
4.3. OBSERVATORIO DE HACIENDA PÚBLICA	175
4.4. CATASTRO MULTIPROPÓSITO	176
4.5. OBSERVATORIO INMOBILIARIO	178
4.6. GESTIÓN CATASTRAL	178
4.7. REESTRUCTURACIÓN DE HACIENDA	179
4.8. POLÍTICAS DE SEGUIMIENTO.....	179
4.9. RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA	179
4.10. CREACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO.....	180
4.11. MODERNIZACIÓN DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO	181
4.12. EDUCACIÓN FISCAL Y CULTURA TRIBUTARIA	181
4.13. ACTUALIZACIÓN DE BASES DE DATOS Y FISCALIZACIÓN ESPECIALIZADA.....	182
4.14. COMPONENTE TECNOLÓGICO.....	182
4.15. GESTIÓN DE CARTERA	183
4.16. REACTIVACIÓN ECONÓMICA.....	184
CAPITULO V	189
BALANCE FISCAL	189
5.1. METODOLOGIA BALANCE FISCAL.....	191
5.2. BALANCE FISCAL 2019	193

5.3. BALANCE FISCAL 2018-2019.....	194
5.4. BALANCE FISCAL 2020 – PROYECCIÓN 2021.....	195
CAPÍTULO VI	199
GASTOS TRIBUTARIOS – EXONERACIONES Y DESCUENTOS	199
6.1 EXONERACIONES	203
6.2. DESCUENTOS TRIBUTARIOS POR PRONTO PAGO 2020	203
6.3. COSTO DE LAS COMISIONES BANCARIAS POR LOS PAGOS CON TARJETA DÉBITO Y CRÉDITO.	204
6.4. MEDIDAS TEMPORALES ADOPTADAS EN EL ACUERDO MUNICIPAL 472 DE 2020 CONFORME A LA LEYES 2010 DE 2019 Y 2011 DE 2019, EN EL MARCO DEL DECRETO DISTRITAL 0742 DE 2019.	206
CAPÍTULO VII	211
RIESGOS FISCALES - PASIVOS CONTINGENTES.....	211
7.1. PASIVOS EXPLÍCITOS	213
7.1.1. PASIVO PENSIONAL	213
7.1.1.1. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL PASIVO PENSIONAL.....	216
7.1.2. CESANTIAS	218
7.1.3. OTROS PASIVOS EXPLICITOS	218
SUBSIDIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS	218
EMSIRVA EN LIQUIDACIÓN	219
LIQUIDACIÓN FONDO FINANCIERO ESPECIALIZADO	220
CONVENIO “PROGRAMA PARA EL SANEAMIENTO, MANEJO Y RECUPERACIÓN AMBIENTAL DE LA CUENCA ALTA DEL RIO CAUCA”.	221
7.2. PASIVOS IMPLICITOS.....	222
7.2.1. SENTENCIAS Y CONCILIACIONES.....	222
CAPÍTULO VIII	227
COMPROMISOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO CON POLÍTICAS PÚBLICAS Y VIGENCIAS FUTURAS	227
8.1. POLITICAS PÚBLICAS	227
8.2. VIGENCIAS FUTURAS	230
CAPÍTULO IX.....	235
COSTO FISCAL ACUERDOS SANCIONADOS EN EL AÑO 2019	235
CAPITULO X.....	239
RIESGOS FISCALES PARA LA ADMINISTRACION CENTRAL PROVENIENTES DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	239
10.1. COMPOSICIÓN DEL SECTOR DESCENTRALIZADO EN SANTIAGO DE CALI	240
10.1.2. METRO CALI S.A.	248
10.1.3. EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA- EMRU	257
10.1.4. CENTRO DE DIAGNÓSTICO AUTOMOTOR DEL VALLE- CDAV	261
10.1.5. REDES INTEGRADAS DE SALUD	265
CAPITULO XI.....	269
SISTEMA GENERAL DE REGALIAS.....	269
11.1 MARCO CONCEPTUAL.....	269
11.2. CONTEXTO DE COFINANCIACION SANTIAGO DE CALI	271
11.3 SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.....	280

INTRODUCCIÓN

La Situación económica para el Distrito de Santiago de Cali, presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2031, se actualiza teniendo en cuenta un contexto extraordinario a nivel global sin precedentes por sus implicaciones en la vida, el bienestar, las relaciones sociales y el comercio internacional, generada a partir de la emergencia económica promovida por Covid-19, generando el rediseño de estrategias para la atención de las diferentes fases que presentó la emergencia, así como la reactivación económica requerida para volver a encausar la dinámica favorable que ha venido presentando las finanzas territoriales en las últimas vigencias.

Frente a ello las entidades territoriales y en particular el distrito desde su institucionalidad ha tenido como reto desarrollar aún más la capacidad fiscal para atenuar el impacto desfavorable del confinamiento y replantear desde el análisis y ajuste de las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo la inversión en temas trascendentales para la calidad de vida y el crecimiento económico: educación, salud e infraestructura, así como el fortalecimiento del tema de seguridad que fue necesario para los controles al aislamiento preventivo generados a partir del estado de emergencia y las disposiciones del Gobierno Nacional.

a. POLITICA FISCAL INTEGRAL DE RESTRICCION AL GASTO Y FORTALECIMIENTO DE LA GENERACION DE INGRESOS PROPIOS ORIENTADA A LA INVERSION PRIORITARIA.

El Distrito de Santiago de Cali alcanza unas finanzas sanas y estables una vez culminado el programa de saneamiento fiscal y financiero unido a la modernización de la hacienda pública en sus componentes legales, logísticos y de atención al contribuyente, las últimas vigencias dan cuenta de una gestión que obtuvo resultados importantes en el aumento de los ingresos, y consolidar un ritmo ascendente en los niveles de inversión, y orientar los recursos excepcionales a la financiación del Plan de Desarrollo conducente a una inversión en sectores prioritarios, lo que permitió que en medio de la emergencia se fortalezca la modernización del sistema de salud, la capacidad de atender a la población vulnerable y trasladar un mayor bienestar social a los territorios.

Por otra parte, mantener una restricción en los gastos de funcionamiento dejó a la entidad en una posición de gasto controlado, la cual al iniciar la presente vigencia, en la transición del nuevo equipo de gobierno, se realiza un control al gasto partiendo de una política que durante el primer trimestre solo se ejecutaría el gasto prioritario, lo cual unido a las posibilidades de fuentes sustitutivas de ingreso que permiten los decretos emitidos por el gobierno nacional en cuanto a la financiación del gasto con algunas fuentes de financiación que no estaban comprometidas, al igual que la utilización de recursos en caja de vigencias anteriores, permitió una mayor capacidad de maniobra dado la restricción en el recaudo de ingresos

corrientes de las principales fuentes de financiación como lo son: el impuesto predial e industria y comercio, como resultado de la contracción de la demanda del sector privado, marcado una reducción en materia de recaudo.

Adicionalmente los Decretos de orden Nacional plantean oportunidades con las que se dinamiza el recaudo, para lo cual la Administración diseña estrategias que permiten por un lado mayores ingresos y lo más importante ofrecen un alivio significativo a los contribuyentes para sanear sus deudas con la entidad pública, incentivando además el sector empresarial que ve aliviada sus cargas tributarias con lo que se le posibilita garantizar el empleo y continuar su actividad productiva que posteriormente se redundara en aportes vía impuestos a las finanzas públicas territoriales, una sostenibilidad de los flujos de caja de las empresas privadas las cuales están haciendo grandes esfuerzos por mantenerse en equilibrio y continuar garantizando el flujo de producción, ventas, generación de empleo y contribución a la demanda y la oferta de bienes y servicios.

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE RECAUDO

En Santiago de Cali por medio del acuerdo 472 de 2020 se establece unas medidas temporales en temas relacionados con la conciliación contenciosa administrativa en materia tributaria, la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, la aplicación del principio de favorabilidad en la etapa de cobro con un plazo de aplicabilidad hasta el 30 de junio de 2020. De igual manera se plantean unos beneficios transitorios en el pago de los intereses moratorios que se hayan originado en el no pago de las multas, sanciones y otros ingresos no tributarios hasta el 31 de octubre de 2020.

El gobierno nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, tomando medidas de aislamiento preventivo obligatorio desde el día 25 de marzo, fijado por medio de los Decretos 457, 531, 593, 636, 689 y 749 de 2020 extendiéndose el aislamiento hasta el 31 de agosto de 2020. Estas medidas afectaron el mercado laboral y una recesión económica en la ciudad que repercutió significativamente en la capacidad de pago de los contribuyentes y el acceso a los beneficios establecidos en el Acuerdo 472 de 2020.

En el contexto de la recesión mundial a la cual no es ajena Colombia, el gobierno nacional expidió el Decreto 678 de 20 de mayo de 2020, en el cual se dictan unas medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales que en el artículo 7, permite generar un flujo de liquidez para financiar los gastos de funcionamiento propios de la administración y de igual manera hacer frente a las necesidades de la ciudad generadas con la crisis, es así que se fijaron una medidas para favorecer la recuperación de cartera a favor de los entes territoriales con unos beneficios en relación a impuestos, tasa, contribuciones y multas pendientes de pago . Igualmente para acogerse a los lineamientos dictados por el gobierno nacional en el Decreto 678 de 2020, se promulgo por parte de la alcaldía de Santiago de Cali el Decreto 4112.010.20.0930 de junio 5 de 2020,

estableciendo los términos para que los deudores, contribuyentes y agentes retenedores puedan diferir el pago de las obligaciones tributarias.

ATENCION DE LA EMERGENCIA EN LOS TERRITORIOS

La Administración Central desde que se decretó el estado de emergencia asumió el compromiso de diseñar e implementar acciones para mitigar el riesgo, una de ellas fue el establecimiento de micro territorios en las diferentes comunas, como unidades de una dimensión socio productiva. Otras acciones implementadas fueron: la implementación de la estrategia Guardianes de Vida como eje central; garantizar seguridad alimentaria a la población; la promoción de pactos ciudadanos para apoyar el proceso de reapertura y reactivación de diferentes sectores económicos y las prácticas que se realizan desde Salud Pública, como tamizajes y expansión de medidas de bioseguridad en los territorios.

Esta gestión fue elogiada por líderes en Francia en el marco de la 11° edición de los Encuentros de la Acción Internacional de los Gobiernos Locales, los miembros de la Cités Unies France (Ciudades Unidas Francia)¹ exaltaron las buenas prácticas adoptadas por Cali como la Capital Colombiana que ha afrontado con acciones asertivas para la mitigación de los efectos de la pandemia.

REACTIVACION ECONOMICA

En aras de disminuir una tasa de desempleo que ronda el 27% y la caída del Producto Interno Bruto de este Distrito Especial, que en lo corrido del año está en 12,3%, la Administración insiste ante el Gobierno Nacional para lograr oportunidades que favorezcan la reactivación económica de la capital vallecaucana. La ciudad y el país atraviesan una crisis económica por causa de la Covid-19, por lo que es fundamental el Plan de Reactivación Económica que se encuentra inmerso dentro del Plan de Desarrollo 2020-2023 “Cali, Unida por la Vida”, donde se toma en consideración la empresa privada como las instituciones del gobierno en un trabajo mancomunado para solucionar el tema del desempleo originado en sectores tan relevantes para la economía local como el gastronómico y la industria de espectáculos, solo por nombrar dos.

Si bien como se menciona en el contexto macroeconómico, el escenario es complejo por los impactos en la sociedad y la economía, siendo bastante desafiantes para las entidades territoriales, no obstante aun teniendo una autonomía limitada en el recaudo de impuestos y unas exigibilidades en el gasto, para cumplir los compromisos establecidos, se han generado diversas apuestas estratégicas para mejorar la capacidad de satisfacer las necesidades que demanda la población, ello implica trabajar en varios frentes fortaleciendo el aparato productivo como dinamizador social que incentiva el incremento del recaudo por medio de la reactivación de sectores sumado a la reconversión tecnológica y de

¹ Realizado en los días 21 y 22 de septiembre de 2020 en París.

capital humano de cara a tener mayores ventajas competitivas de Cali frente a la región aprovechando el potencial económico que tiene.

En consistencia con lo anterior, dentro de la Política de Desarrollo Económico se asume el gran reto en materia de desempleo e informalidad como una apuesta institucional entre; academia, comunidad y sector productivo y la cooperación internacional; se han determinado metas que permitan el crecimiento económico en los próximos 10 años, buscando promover la formación de capital humano de acuerdo con las necesidades de las empresas, simplificar y agilizar los trámites públicos, establecer con el apoyo de la Nación estrategias de financiamiento (Economía para la gente como un esfuerzo para que la reactivación llegue a la pequeña empresa y contará con capital semilla, líneas de crédito, capacitación y formalización) donde se puede facilitar el acceso al crédito formal a un mayor número de personas (Banco de Oportunidades), incorporar ciencia, tecnología e innovación en las empresas caleñas a través de incentivos tributarios entre otros.

El desarrollo de todas las acciones diseñadas por la entidad permitirá contar con capital humano de acuerdo a las necesidades de las empresas (Big data, bilingüismo, capital humano fortalecido en diversas áreas), así como crear nuevas empresas y el crecimiento de las existentes en sectores como salud, tecnología turismo, negocios verdes e industrias culturales y creativas. De igual forma es necesario estar capacitados para atraer inversión extranjera, aumentar los niveles de productividad y dinamizar el empleo, lo que se transfiere a una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y una mejoría en la dinámica económica de la ciudad, posicionándose como referente de emprendimiento, sostenibilidad creatividad e innovación digital con enfoque internacional potenciando la ventaja competitiva de Cali y el Valle del Cauca en el mercado internacional.

Así mismo desde la Administración Central se realizan diversas gestiones ante el Gobierno nacional como parte de un Plan para posicionar a la ciudad a escala nacional, apunta a obtener mayores oportunidades de apoyo económico en áreas como el ‘desarrollo naranja’, resaltando que es necesario incentivar la investigación, la cultura y la tecnología.

El presente documento es consolidado como resultado de la aplicación de la normatividad en lo referente al presupuesto público y demás directrices legales en torno a la responsabilidad fiscal, teniendo como marco de referencia los lineamientos exigibles en la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, atemperado a las disposiciones territoriales enmarcadas en el Acuerdo 0438 de mayo de 2018 “Por el Cual se actualiza el Estatuto Orgánico de Presupuesto”.

En el marco de la emergencia económica y las diferentes disposiciones legales emitidas a nivel Nacional, se tuvo en cuenta además, lo proferido por la Directiva de la Procuraduría General de la Nación No 012 emitida el 31 de marzo con las

directrices en cuanto a los aspectos estratégicos para la formulación de los Planes de Desarrollo:

“USO EFICIENTE DE LOS RECURSOS 1. Plan Operativo Anual de Inversiones Teniendo en cuenta que los planes de desarrollo territoriales son la carta de navegación que guía la gestión y por lo tanto, deben contener las líneas estratégicas y de acción al momento de programar la inversión en la vigencia respectiva, se sugiere:

Dar estricto cumplimiento a la Ley 819 de 2003, en especial al artículo 5° relacionado con los contenidos de los Marcos Fiscales de Mediano Plazo. La Ley 1955 de 2019, en su artículo 52, estableció que además de los componentes que tradicionalmente han hecho parte de los documentos mencionados, se debe incorporar el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas, identificando el impacto de sus resultados sobre las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de responsabilidad fiscal.”

En los capítulos descritos en el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, se vincula el desempeño macroeconómico con las políticas fiscales a nivel agregado y su impacto en la planificación financiera; partiendo de la relación entre ingresos y gastos determinada en la programación del Plan Financiero para la vigencia 2021-2031 dentro de una racionalización del gasto tal como lo determina la Ley 617 de 2000.

Por otra parte, en sujeción a las directrices vigentes sobre endeudamiento, de la Ley 358 de 1997, se analiza la liquidez y la solvencia para atender oportunamente el capital y los intereses del servicio de la deuda pública, permitiendo fijar las metas del superávit primario para cada vigencia y analizar las posibilidades de financiación adicional que en el mediano plazo pueda darse. Este ejercicio armónico de todas las variables que inciden en el manejo de los recursos públicos, permite consolidar un documento que refleje las posibilidades de financiamiento del presupuesto de la vigencia 2021 y el plan Financiero 2021-2031, así como el marco de referencia que determina la viabilidad de las diferentes iniciativas que en lo público se formulen para atender oportunamente los compromisos de gasto y atención de exigibilidades producto de pasivos exigibles, demandas y otras contingencias, dentro de una programación de recursos conforme a la capacidad para atender el cumplimiento de las metas del plan de Desarrollo.

Así mismo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo incluye estimaciones del efecto que tienen las decisiones y actividades gubernamentales que influyen en la dinámica fiscal y que usualmente no se incluyen dentro de los indicadores tradicionales. Es el caso de la cuantificación de exenciones, deducciones y descuentos tributarios, así como los acuerdos aprobados en la vigencia anterior.

La consolidación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, permite evaluar las restricciones fiscales, las acciones y medidas para cumplir las metas establecidas en el corto y mediano plazo, las posibilidades de financiación adicionales y la evaluación financiera de las entidades descentralizadas con el fin de blindar las finanzas públicas, en una senda de sostenibilidad fiscal y financiera como la ha venido presentando Santiago de Cali, con miras a manejar unas finanzas responsables con el equilibrio fiscal que permitan una distribución de ingresos

donde se privilegie el gasto de inversión para la atención de sectores estratégicos, enfocados en mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y el posicionamiento de Santiago de Cali como entidad territorial.

Por lo anterior, como lo determina la Ley, se utiliza el Marco Fiscal de Mediano Plazo como un instrumento de Planeación Financiera y toma de decisiones para el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales de la entidad territorial.

ESTRUCTURA DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

- I. **ANÁLISIS MACROECONÓMICO:** Se hace un estudio del escenario global, en particular para esta vigencia con el Coronomics, se revisan los agregados que a nivel macroeconómico inciden en las tendencias de la economía global y las estrategias para subsanar el efecto de la crisis. Se toman como referencia los efectos en el corto y mediano plazo del entorno mundial y su incidencia en la macroeconomía colombiana y lo aplicable para el Distrito de Santiago de Cali como entidad territorial.
- II. **PLAN FINANCIERO:** En este capítulo se analiza la relación de ingreso y gasto histórica que permite determinar la capacidad fiscal de la entidad, determinando la posibilidad de gestión de ingresos, se muestran las principales rentas, tanto las generadas por gestión propia como las transferencias de la nación y los recursos de capital, así mismo se examina el gasto de funcionamiento en sus componentes de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión y se analiza lo relacionado con el cumplimiento de la Ley 617 de 2000 y se determinan las metas de superávit primario, igualmente se detallan los criterios de proyección utilizados para la programación del escenario fiscal de ingresos y gastos en el periodo 2021-2031.
- III. **DEUDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL:** Se realiza un análisis de la deuda pública actual en su contexto tanto en el Sector Educación como en Infraestructura vial y el estado de la ejecución de dichos contratos con las condiciones financieras de los mismos. Se hacen los análisis de solvencia y sostenibilidad conforme la Ley 358 de 1997 y la proyección de la deuda actual y sus indicadores que permitan determinar las nuevas posibilidades de financiamiento y la capacidad de cumplir oportunamente sus obligaciones.
- IV. **ACCIONES Y MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS:** En este capítulo se recogen las estrategias de fortalecimiento institucional y demás acciones que la Administración Central continuará trabajando en sus diferentes aristas como el tema tecnológico, logístico, manejo de la información y la gestión eficiente para el fortalecimiento de los ingresos de cara a la reactivación económica y continuar garantizando la sostenibilidad fiscal de la entidad territorial.

- V. **BALANCE FISCAL:** La metodología del Balance fiscal, se realiza con el objeto de determinar la capacidad fiscal de la entidad territoriales, evaluando como la administración atiende el gasto con recursos corrientes (Ingresos tributarios, no tributarios y recursos de capital) y a su vez termina de financiar sus obligaciones en el gasto utilizando recursos de vigencias anteriores.
- VI. **GASTOS TRIBUTARIOS Y EXENCIONES:** Se exponen las exoneraciones y descuentos por pronto pago en la vigencia 2020, se incluyen las medidas temporales adoptadas en el Acuerdo Municipal 472 de 2020 conforme a las Leyes de 2010 de 2019 y 2011 de 2019, en el marco 0742 de 2019.
- VII. **RIESGOS FISCALES Y PASIVOS CONTINGENTES:** Se expone el estado de los pasivos explícitos y el pasivo pensional, así como las fuentes de financiación del mismo. Se hace una breve descripción de las cesantías y otros pasivos explícitos. Se incluye también información respecto a los Subsidios a los Servicios Públicos, la liquidación de EMSIRVA y el Fondo Financiero Especializado y el Convenio “Programa para el Saneamiento, manejo y recuperación ambiental de la cuenca alta del Rio Cauca”.
- VIII. **COMPROMISOS DE MEDIANO PLAZO:** En este capítulo se expone lo relacionado a las políticas públicas y las vigencias futuras.
- IX. **COSTO FISCAL ACUERDO SANCIONADOS EN EL AÑO 2019:** Se cuantifica el costo de las iniciativas presentadas y aprobadas por parte del Concejo Distrital de Santiago de Cali evaluando el impacto fiscal de las mismas en el plan financiero y su impacto en la sostenibilidad de la entidad territorial.
- X. **RIESGOS FISCALES PARA LA ADMINISTRACION CENTRAL:** Conforme los lineamientos de Ley 819 de 2003, se analiza el sector descentralizado del Distrito de Santiago de Cali, en las siguientes entidades. Metro Cali S.A, Empresa de Renovación Urbana EMRU y Centro de Diagnóstico Automotor del VALLE CDAV y las Empresas Sociales del Estado
- XI. **SISTEMA GENERAL DE REGALIAS:** Se expone el presupuesto del Sistema General de Regalías (S.G.R), se menciona el marco conceptual y un contexto de la cofinanciación en Santiago de Cali y se detalla las acciones encaminadas a la coordinación entre la entidad territorial y el gobierno nacional a través del cual se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables y los posibilidades de financiación de proyectos de inversión con estos recursos.

Por lo anterior y conforme a la normatividad presupuestal vigente, se utiliza el Marco Fiscal de Mediano Plazo como un instrumento de Planeación Financiera y toma de decisiones para el cumplimiento de las competencias constitucionales y legal permitiendo proyectar a Santiago de Cali como una entidad solvente y sostenible financieramente que continua haciendo esfuerzos para mejorar en la capacidad para generar ingresos para ser trasladados a la financiación de los planes de desarrollo y por ende que su ejecución sea eficiente de tal manera que todo ello se vea reflejado en un mayor bienestar para la ciudadanía.

CAPÍTULO I

ANÁLISIS MACROECONÓMICO GLOBAL Y COLOMBIANO

RESUMEN²

En este capítulo se explican los antecedentes macroeconómicos más relevantes de la economía mundial antes de la crisis del coronavirus, es decir, el estado real de la economía global y la economía de Colombia antes del coronavirus de 2020. Posteriormente se hace un análisis no sesgado de los eventos macroeconómicos más relevantes durante y después de la pandemia; así como el impacto de la imposición de las nuevas normas y medidas de política económica, tanto a nivel global como a nivel de Colombia. Finalmente se evalúan los riesgos potenciales de mediano y largo plazo de la implementación de las medidas de política económica. Se concluye que viene una crisis económica y fiscal severa para los siguientes años.

Keywords: tasa de interés del dólar estadounidense, crisis financiera global, política monetaria radical, deuda soberana negativa, coroeconomía, economía de encerramiento, sobreendeudamiento.

JEL Codes: B22, C61, D87, E21, E24, E3, E4, E5, F13, F43, G21, N12, O51.

1.1. INTRODUCCIÓN. CORONOMICS: MACROECONOMÍA GLOBAL DEL CORONAVIRUS

Coronomics, covid-economics, coro-economía, covid-economía, coronomía, pandemanomics, economía del covid-19, son diversos nombres que se le han atribuido al nuevo contexto macroeconómico global que se ha establecido a través de la implementación de una serie de medidas de política económica y social a nivel global, que se han adoptado para afrontar la crisis del coronavirus 2019. Esta es quizá la primera gran crisis global donde la gran mayoría de economías y de personas van a ser vulneradas simultáneamente por muchos frentes, lo cual conformaría una grande, larga y complicada crisis económica global para los siguientes años por venir.

Después de más de una década de crecimiento económico “artificial” en la gran mayoría de las economías del mundo (véase MFMP 2020-2030, cap. 1), lo cual a su vez propició el amplio y conocido desarrollo de economías de burbuja especulativa, los impactos reales en las economías y en la sociedad vendrán de diversos frentes a saber³:

- Crisis financiera. Desplomes bursátiles, incremento de la volatilidad, alteración severa de las tasas de interés, corralitos financieros, cierre de bancos, crisis bancaria sistémica, default de empresas y gobiernos, entre otros.

² Por: Julián Monroy D'Croz MSc, Economista Asesor, Departamento Administrativo de Hacienda, Alcaldía Santiago de Cali; septiembre de 2020.

³ Todos estos escenarios están en concordancia con los eventos que suelen suceder en las fases de declive de los ciclos financieros, económicos, climáticos, sociales, sanitarios y políticos.

- Crisis económica. Incremento del desempleo, colapso de economías, externalidades negativas de la economía de encierro (lock down economy), cierre de empresas, sobreendeudamientos a todos los niveles de la población, colapso de las finanzas públicas, entre otros.
- Crisis ambiental. Intensificación de desastres naturales (inundaciones, terremotos, tsunamis, sequías, temperaturas record, incendios forestales), incremento de la crisis del agua potable, incremento de insectos destructores de alimentos (avispón asiático, langostas, etc.), crisis alimentaria por escases y manipulación del mercado, incremento de la crisis electromagnética en relación a los insectos y los cultivos, entre otros.
- Crisis sanitaria. Prolongación permanente del coronavirus 2019, incremento de enfermedades infecciosas varias (e.g. ébola, influenza, malaria), incremento de enfermedades prevenibles (inducidas por crisis alimentaria y pobreza), enfermedades asociadas a la falta de agua potable (por escases y contaminación), incremento de enfermedades oncológicas y crónicas asociadas a la implementación de las redes electromagnéticas 4G+, 5G y el IoT (Internet of the Things), así como al despliegue de la economía solar (paneles solares, granjas solares), entre otras.
- Crisis geopolítica y social. Inicio y continuación de nuevos conflictos militares (e.g. Siria, Libia, Afganistán, Irán, entre otros), delincuencia y terrorismo doméstico (e.g. ANTIFA, BLM, CHAZ, narcotráfico, guerrillas paramilitares), agudización del conflicto nuclear (principalmente con Rusia, China), cybercrimen, políticas contractivas en el comercio internacional, imposición a muchos territorios nacionales y subnacionales de las recetas tradicionales del Consenso de Washington, entre otras.

La implementación secuencial y simultánea de todas estas crisis daría como resultado un colapso casi total de la economía global para los siguientes años. En algunos países se verían escenarios de estanflación, en otros de hiperinflación, en otros de deflaciones perversas y muchos estarían sumidos en estancamientos prolongados o peor aún, grandes depresiones económicas. El problema aquí es que la economía global está ampliamente interconectada, y lo que acontece en un país puede tener implicaciones catastróficas posteriormente en otro país muy lejano (efecto caos). Con el colapso de la economía global los gobiernos impondrán normas muy estrictas para salir de la crisis, en cada país tendrán características diferentes, pero seguirán un mismo patrón, el patrón será similar al que se implementó en la primera cuarentena global (marzo - junio de 2020): encerramiento, subsidios parciales y temporales, reactivación de las economías con deudas masivas (con el subsecuente y probable colapso de dichas deudas en el futuro cercano). En el *interim*, algunas pocas multinacionales farmacéuticas, tecnológicas, alimentarias, etc. se lucran económicamente con ventas astronómicas (e.g. antivirales, tapabocas, vacunas, alimentos sintéticos, tecnología 5g, tecnología solar, etc.), mientras que los gobiernos financian las soluciones con deudas

enormes y de muy largo plazo (contratos públicos, inversiones) y la mayoría de la población paga miles de millones por esos productos y/o servicios a partir de deuda masiva (microcrédito y préstamos motivados por políticas monetarias flexibles). Por supuesto este escenario conduce principalmente a una sola cosa: postergar la crisis y seguir inflando la burbuja que tarde o temprano tendrá que estallar (cuando por ejemplo se suban las tasas de interés o comiencen los default de deuda pública). Prácticamente ningún país, y por extensión ningún territorio subnacional, están atacando la crisis económica desde sus problemas estructurales, *i.e.* el exceso de inversión especulativa que genera una brecha cada vez mayor entre la economía real y la economía financiera. De esta manera esto hace que una vez “terminada” esta crisis vendrá la próxima y después la siguiente..., cada una más compleja y peor que la anterior. Las medidas de política económica han sido, para muchos países ricos políticas económicas extremadamente flexibles, es decir, políticas de tasas de interés cercanas a cero y en algunos casos negativas, que no han traído ningún beneficio real a largo plazo en las economías implicadas y por el contrario, han traído serias dificultades económicas estructurales.

De esta manera esta crisis del Covid-19 podría ir mutando paulatinamente su evolución en una recuperación económica en forma de “V”, que pasaría a una recuperación en forma de “U” y terminaría en una recuperación en forma de “L”, pero de manera mucho más global y compleja que la crisis económica de 2008, donde podría estancarse la recuperación económica real durante varios años (a pesar de todos los esfuerzos actuales realizados por los diferentes gobiernos) y cuando la recuperación económica real se esté levantando muy modestamente, en ese momento comenzaría a recibir los golpes de la siguiente gran crisis económica. Sin embargo, si se analiza un poco más a fondo el contexto histórico de las crisis financieras del siglo XXI, se puede observar que la crisis de 2006 que inició en los mercados emergentes (que a su vez fue un coletazo de las crisis del 2001 y 2003), condujo a la crisis de 2008, que a su vez condujo a la crisis europea de 2011 y que a su vez condujo a la crisis de 2015 (nuevamente en los mercados emergentes), la cual se fue propagando a medio oriente en 2018 y terminó golpeando todos los mercados emergentes y economías desarrolladas en 2019. De esta manera la crisis del Coronavirus de 2020 es principalmente la consecuencia de unas malas políticas económicas asumidas a nivel global, desde la crisis de 2008.

Por lo tanto, se podría decir que en las crisis económicas del siglo XXI, la normalidad es estar permanentemente en crisis económica, donde la crisis va mutando y moviéndose de un lugar a otro permanentemente, generando así un escenario macroeconómico muy específico en donde se hace creer que un detonador como el covid-19 desata una crisis económica totalmente nueva, cuando en realidad la crisis económica es la continuidad de una crisis sistémica permanente, la cual no se resolverá nunca a menos que se eliminen sus raíces y problemas estructurales.

Debido a que las respuestas iniciales a esta crisis han sido básicamente restricción a las economías (lock step), flexibilización cuantitativa y endeudamiento masivo, esto va a traer a los territorios nacionales y subnacionales graves consecuencias durante los siguientes años, en lo que respecta al incremento en los déficit fiscales,

el sostenimiento de las deudas públicas, el sobreendeudamiento, el incremento de los riesgos de default, el incremento de la pérdida de ingresos de millones de familias, microempresas y PYMES e insostenibilidad de la deuda privada. Esto podría conducir en los siguientes 2 a 3 años a un default masivo, que a su vez conduciría a una crisis bancaria sistémica y a bancarrotas y quiebras masivas de todos estos sectores económicos. Por lo anterior, la década de 2020 a 2030 va a estar saturada de crisis, no sólo económicas sino también financieras, políticas, geopolíticas, sociales, alimentarias, medioambientales y sanitarias.

1.1.1. ANTECEDENTES DE LA ECONOMÍA GLOBAL ANTES DEL CORONOMIC.

Para poder entender objetivamente esta nueva crisis económica es preciso tener muy claro el contexto macroeconómico previo a la crisis del covid-19, debido a que en éste se encuentran las raíces estructurales que explican la crisis actual, lo cual es muy diferente a lo que los medios masivos han comunicado persistentemente: *la crisis económica ha sido producida por una pandemia viral que se llama Coronavirus 2019 y golpeó a todo el planeta en marzo de 2020.*

En estos antecedentes se analizan dos aspectos estructurales muy importantes que establecen la raíz estructural de la actual crisis y de las crisis futuras cercanas. Primero, el manejo a largo plazo de la política monetaria del Banco Central de Estados Unidos (FED)⁴. Segundo, cómo la medida que han venido adoptando y posiblemente adoptarán varios gobiernos de primer mundo (incluido Estados Unidos), de implementar tasas de interés nominales negativas, implica un riesgo muy alto de colapso y estancamiento de dichas economías, y por extensión de todas las demás economías a nivel global (principalmente los mercados emergentes y las economías subdesarrolladas). Inmediatamente inicia la nueva crisis bursátil global (marzo de 2020) Estados Unidos, Reino Unido y otras economías desarrolladas vuelven a colocar rápidamente sus tasas de interés de referencia cercanas a 0%⁵; esta situación es sumamente compleja, pues en el inicio de la crisis económica, y con los antecedentes de la crisis de 2008, esto puede conducir fácilmente a largos períodos de tasas 0% y a la implementación casi inminente de tasas nominales negativas, con los subsiguientes ciclos deflacionarios perversos que éstas producen en las economías.

⁴ Observar en el MFMP 2020-2030 cap. 1, el comportamiento de las cotizaciones de largo plazo del oro, del NASDAQ, los T-Bonds, la curva de rendimientos invertida, el índice de precios de la vivienda, las cotizaciones del Dow Jones, entre otros, que demuestran cómo se han ido formando burbujas especulativas con precios irracionales en los diferentes mercados a través de la última década, todas promovidas por la política económica extremadamente flexible de la Reserva Federal (FED).

⁵ Jerome Powell (presidente del FED), comunicó en la conferencia de prensa del día 10 de junio de 2020 en la reunión del FOMC, que “los participantes del FOMC, de acuerdo a sus expectativas de base, no aumentarán la tasa de interés al menos hasta 2022” (Transcript of Chair Powell's Press Conference, p. 7/29). Por ahora ellos plantean 2 años; sin embargo se debe tener en cuenta que la Gran Recesión de 2008 tomó 7 años seguidos de tasas 0% (ZLB) y esta crisis económica es mucho peor que la del 2008.

1.1.1.1. COMPORTAMIENTO DE LA TASA DE INTERÉS DE REFERENCIA INTERNACIONAL Y POLÍTICA MONETARIA DEL FEDERAL RESERVE BANK (FED)

En la actualidad tanto la economía como los mercados financieros globales tienen una altísima dependencia del comportamiento del dólar americano. Esto se debe principalmente a que el 15 de agosto de 1971 el presidente norteamericano Richard Nixon cerró la “*gold window*”; esto significó que desde ese momento en adelante el valor del dólar americano nunca más estaría respaldado con la cantidad de oro guardado en las bóvedas de Fort Knox⁶ y el sistema de bancos de la FED, es decir nunca más se cambiaría por oro a una tasa de US\$35/onza. De esta manera el dólar americano se convirtió en una divisa sin ningún valor intrínseco de respaldo y sin ninguna restricción en la emisión de éstos por parte del Gobierno Americano (Departamento del Tesoro) y del FED. El cambio radical en el comportamiento de los precios del oro después del año de 1971 evidencia la inestabilidad y la alta volatilidad del sistema financiero internacional durante las últimas cinco décadas, esto muestra cómo el dólar estadounidense se ha devaluado agresivamente con respecto al oro. El dólar americano (\$) o USD) pasó a ser una divisa *fiat*⁷ que a su vez respaldaba otras divisas *fiat* (las divisas fuertes llamadas Derechos Especiales de Giro, *i.e.* £ (libra esterlina), ¥ (yen japonés), € (euro), F (franco suizo), ¥ (yuan chino / renminbi)) con comportamientos muy similares al dólar (devalúan muy poco con respecto al dólar), que a su vez respaldaban a todas las demás divisas del mundo globalizado. Entonces el dólar americano comenzó a depender exclusivamente de la tasa de interés del mercado, *i.e.* sube la tasa de interés sube el dólar, baja la tasa de interés baja el dólar. Para que este esquema de libre convertibilidad funcionara las diferentes economías tenían que abrir sus mercados (liberalizar los tipos de cambio, la cuenta corriente, la cuenta de capital, los mercados de capitales y otras medidas)⁸. Lo anterior necesitaba un respaldo

⁶ Desde 1937 en la base militar de Fort Knox, en el estado de Kentucky, se almacenan oficialmente la gran mayoría de las reservas físicas de oro de los Estados Unidos y de otros países que le han confiado sus reservas para ser custodiadas.

⁷ *Fiat* viene del latín y significa “ágase”. En este caso se refiere al dinero por decreto o por ley y sin ningún valor intrínseco de respaldo. Al no tener ningún valor intrínseco de respaldo como el oro o la plata, el dólar sólo podía tener un valor de referencia que es la tasa de interés del dinero. En otras palabras, este evento fue una especie de “robo” estatal, debido a que a partir de esa fecha en adelante, el oro físico, que respaldaba al dólar, ya no sería entregado nunca más a un individuo, empresa o gobierno a cambio de billetes de dólar; entonces las personas y organizaciones que tenían dólares que representaban riqueza en oro, perdieron ese oro y se quedaron sólo con papel. En pocos años el oro subió tanto que era imposible comprarlo, iniciando con un 10% en 1971 y otro 10% en 1973, y a partir de ahí se terminó la convertibilidad de dólares en oro para gobiernos y bancos centrales extranjeros.

Sin embargo la tasa de interés no es un respaldo económico real, por lo tanto, psicológicamente, el dólar sería respaldado por un ejército, la existencia de petróleo o la propiedad raíz. Precisamente en la economía global moderna se le ha dado este carácter psicológico de respaldo de la moneda a la propiedad raíz (que es lo que puede tener un valor tangible más seguro en ausencia del oro), por esa razón los inversionistas suelen especular con los precios de la propiedad raíz y las hipotecas. Esto ha conducido a generar varias burbujas inmobiliarias globales de carácter financiero (utilizando instrumentos financieros como hipotecas de riesgo y otros) que han desestabilizado gravemente las economías.

⁸ Esta fue una agenda muy promocionada por el presidente norteamericano Ronald Reagan y la primer ministro inglés Margaret Thatcher durante la década de 1980. Más adelante, en la década de 1990, esta agenda neoliberal se convirtió en una política agresiva que se le denominó Terapia de Choque la cual se basó en el “Fundamentalismo de Mercado” respaldado por el Consenso de Washington (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Departamento del Tesoro Americano) del año 1989; estas 10 recetas fueron utilizadas en muchas economías emergentes, con auspicio del FMI, para acelerar la apertura de sus mercados [véase Stiglitz *et al.* (1998), Krugman (2008), Kurtzman (1993), Salbuchi (2003)], la forma en que se utilizaron generó mucha crisis económica y desigualdad en las economías emergentes. Aunque hoy día se ha aceptado que las políticas del Consenso de Washington han traído más perjuicios que beneficios, aún son “impuestas” a las economías emergentes que entran en crisis. Mientras en Estados Unidos y Europa bajan las tasas de interés a 0%, e inclusive a niveles negativos, para recuperar la economía y el empleo, a Argentina le “piden” que suba los tipos de interés a 85% (tasa

económico, legal y político, y este respaldo ha sido desde entonces la aplicación de las medidas implementadas por el Consenso de Washington a las economías en desarrollo (mercados emergentes) [véase Williamson (2004)]. Para la llegada del siglo XXI prácticamente la mayoría de economías del mundo ya habían empezado a liberalizar ampliamente sus mercados, por eso el esquema dólar/tasa de interés iba a posibilitar inflar burbujas financieras y provocar crisis económicas a escala global.

Lo anterior tiene muchas implicaciones en la economía real, puesto que en el comercio internacional, el cual es regulado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), se estableció el dólar americano como divisa de intercambio internacional. La gran mayoría de las economías del mundo aceptaron el Patrón Dólar, lo que significa que para pagar los productos y servicios que compran en el extranjero (importaciones) deben comprar dólares americanos. Estos dólares a largo plazo son cada vez más costosos debido a que el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁹, quien regula económicamente a todos los países que siguen al dólar, estableció la obligatoriedad de devaluar la divisa local con respecto al dólar americano, es decir, todas las demás divisas se mueven con respecto al dólar estadounidense, de manera inversamente proporcional, en mayor o menor grado, al comportamiento de la tendencia de la tasa de interés de referencia de Estados Unidos.

En términos generales el valor del dólar sube si sube la tasa de interés y cae si cae la tasa de interés (pues esta es su respaldo), pero en términos de las demás divisas ligadas al dólar estas se devalúan con respecto al dólar si sube la tasa de interés con política QT y estas se revalúan con respecto al dólar si baja la tasa de interés con política QE. En dólar americano viene tendencialmente subiendo su valor, desde un mínimo en el año 2010, lo cual evidencia la situación altamente devaluacionista principalmente de las economías emergentes, lo que empezó a impactar fuertemente sus deudas y sus reservas en dólares, además de incrementar la inflación estructural local de cada país¹⁰. Dado que el valor del dólar depende de

“determinada” por el mercado) para que sea más atractivo para el capital internacional, que al ingresar al país, ayudará a sostener el tipo de cambio; sin embargo una política de estas, en un país en crisis, genera pánico, los inversores se van, se desploma más la moneda y las empresas fuertemente apalancadas quiebran con los altos tipos de interés. El punto número 4 del Consenso de Washington dice que las tasas de interés, para las economías en desarrollo, las debe determinar el mercado y deben ser positivas en términos reales.

⁹ El FMI lo componen actualmente 188 países miembros: 24 industrializados, 137 subdesarrollados y 27 de ex-economías centralmente planificadas. Sin embargo Estados Unidos y el Departamento del Tesoro Americano tienen una muy alta participación en las decisiones del FMI. Esto demuestra que los intereses y política económica de los Estados Unidos influyen sustancialmente en las políticas económicas de casi todos los países, lo cual refleja, también, una alta desigualdad. Cada país miembro debe aportar una cuota periódica que se calcula en función del tamaño de la economía de cada país. El pago de la cuota se hace 75% en moneda local y 25% en dólares. Adicionalmente a esto cada país debe permitir que el FMI revise y tenga acceso anualmente, sin restricción, a toda su información financiera, estadística, económica y contable. Adicionalmente el FMI es uno de los mayores tenedores mundiales de oro físico (en diciembre del año 2010 antes de que estallara la burbuja previa del oro, el FMI vendió 403 toneladas métricas de oro), después de eso el oro corrigió a la baja la tendencia primaria. Es importante aclarar que aceptar al dólar como moneda de intercambio internacional es diferente a dolarizar la economía. Cuando se dolariza una economía se pierde la soberanía monetaria y se cambia la moneda local por el dólar como dinero circulante en el mercado interno.

¹⁰ Durante el período comprendido entre julio del año 2014 hasta el 5 de agosto de 2019, el Peso Colombiano se devaluó aproximadamente 88%, el peso Argentino 467%, el Bolívar Venezolano 19.775% (este último desde agosto de 2018). Venezuela está pasando por una hiperinflación y por eso su divisa se desploma en picada. Es importante destacar que el Yuan Chino viene igualmente con tendencia devaluacionista durante el mismo período, y no por llegar a la barrera psicológica de los \$7 Yuan/US Dólar se considera causante de que las demás divisas se desplomen (por motivo de la guerra comercial

la tasa de interés de la economía americana, entonces las economías que siguen al dólar dependen de la ejecución de política monetaria contractiva o expansiva que realice la FED [(véase Kurtzman (1993)]. Si la FED realiza una única alza del tipo de interés a niveles muy altos, inmediatamente esto puede desestabilizar la economía financiera en general y la economía global real, y en este sentido, muchas economías pequeñas comienzan a quebrar pues, además de tener altas deudas en dólares, tienen que comprar dólares más caros, lo cual reduce su demanda de productos en el extranjero y conduce a procesos de recesión económica.

Es importante aclarar que las políticas del Banco Mundial (BM) y el FMI pueden estar a favor o en contra del desarrollo económico viable de las naciones, y en este sentido conforman una estructura bancaria supranacional, alineada con las políticas monetarias de la FED, estructura que determina gran parte de la dinámica de la economía global moderna. El BM, inicialmente Banco Internacional de Construcción y Desarrollo, es el encargado de desarrollar y financiar mega proyectos de infraestructura y de desarrollo en aquellas economías que pidan la ayuda al desarrollo. Las líneas de crédito provienen en la mayoría de los casos de la banca internacional y en pocos casos directamente del BM. Estos créditos suelen ser por montos superiores a lo que darían otras fuentes de financiación, lo cual para un país particular es muy atractivo, desde el punto de vista financiero. Sin embargo el BM, a cambio de los créditos otorgados, le pide al país endeudado garantías públicas reales. El problema está cuando un país falla en el pago del préstamo (lo cual suele suceder con cierta frecuencia, de acuerdo a los períodos cíclicos de las burbujas financieras y las crisis económicas, más la sobreexposición sistemática al riesgo por parte de la mayoría de los estados endeudados y el exceso de capital especulativo procíclico), entonces el BM impulsa reformas estructurales y jurídicas que permiten el desarrollo de las privatizaciones y concesiones para utilizarlas como contraprestación de la deuda que no se ha podido pagar, asegurándose de que éstas queden en manos de multinacionales muy relacionadas con el sistema bancario internacional. En términos estructurales el BM es el generador de la deuda de los países que quieren entrar al desarrollo.

Por su parte el FMI es el banco supranacional encargado de realizar el proceso de cobro de estas deudas. En este sentido impone condiciones económicas, financieras, jurídicas y sociales principalmente para refinanciar la deuda (si el país paga la totalidad de su deuda esto no es tan buen negocio para el banco). Estas condiciones tienen que ver con lo propuesto en el Consenso de Washington y establecen la obligación de que los países tengan superávit en divisas y superávit presupuestal para hacer frente a las deudas. En este sentido, el país debe exportar más de lo que importa, lo cual implica por un lado reducir el consumo interno vía reducción de salarios reales o generar desempleo para reducir el consumo interno, y por otro lado incrementar los impuestos para tener más recursos para el pago de

actual entre Estados Unidos y China) pues si la Fed sube las tasas seguirán devaluándose las divisas y si las baja, se comienzan a revaluar las divisas en mayor o menor proporción de acuerdo a cada contexto financiero. En este contexto el Won Coreano (₩), el Peso Filipino (₱), y otras divisas del Sudeste Asiático han seguido tendencias devaluacionistas muy bajas contra el dólar, al igual que las divisas fuertes como el Euro (€), el Yen (¥), la Libra Esterlina (£) y el Franco Suizo (Fr o F). (Fuente: cálculos propios, 2019).

la deuda, lo que a su vez causa el efecto de reducir el consumo. Las políticas económicas *ad baculum* del FMI establecen una situación de estar contra la “espada y la pared” pues estas condiciones se aceptan de manera voluntaria por la mayoría de los gobiernos y esto hace ver a la población que el FMI no está obligando a aplicar una política particular, sin embargo si no se aceptan las condiciones del FMI entonces no hay socorro financiero y la comunidad especuladora ataca la divisa, se deprecia el tipo de cambio y la economía entra en una crisis económica sistémica, y sucede lo que le ha pasado muchas veces a Argentina, México, Grecia, etc. Las políticas económicas del FMI son aceptada internacionalmente *ad verecundiam* sin reparar en toda la crisis que causan en la población de bajos recursos (que son la mayoría de los ciudadanos del mundo), desde la Crisis de la Deuda en el año de 1983 en México, hasta “El Paquetazo” en Ecuador a finales del año 2019.

En la Figura 1.1 se observa el comportamiento de la tasa de interés base de la economía norteamericana (las diferentes tendencias de esta tasa se analizan en la Tabla 1.1). Esta gráfica es sumamente importante pues muestra varios aspectos críticos acerca del comportamiento de este indicador. Primero que todo, después de la crisis de las hipotecas *subprime* (la Gran Recesión), la FED bajó la tasa de interés de descuento casi al 0% (el Banco Central Europeo hizo exactamente lo mismo), y la tasa de los Fondos Federales se mantuvo en niveles de 0.1% y 0.2% durante 7 años consecutivos (noviembre de 2008 a noviembre de 2015). A partir del año 2016 hasta el 2019 ha venido incrementando las tasas paulatinamente hasta 2.25%¹¹. Esto significa que la FED mantuvo las tasas de interés por debajo del 1% durante aproximadamente 9 años seguidos (esto es lo que demora en promedio un ciclo económico completo). Lo anterior implica que durante todos esos años de

¹¹ El 30 de julio de 2019 la FED reduce las tasas de interés (por primera vez en los últimos 10 años) en 0,25 puntos porcentuales, del 2,25% al 2.0%, argumentando las implicaciones de eventos globales y una débil inflación en Estados Unidos. Este recorte podría ser tendencial (i.e. el inicio de una tendencia de nuevos recortes sucesivos) debido a que la economía está sobrecalentada y se avecina una crisis nuevamente, sin embargo no hay una tasa de inflación creciente en Estados Unidos, ni la economía está entrando en recesión, estadísticamente hablando, en este momento (agosto de 2019). Sin embargo en la siguiente reunión del FOMC, la FED volvió a bajar la tasa de interés de descuento en el rango de 1,75% al 2% (18 de septiembre de 2019). Aunque nominalmente los niveles de la tasa de interés de los Fondos Federales es muy baja todavía, comparada con sus promedios históricos, el incremento de tasas iniciado en el 2016 ha sido descomunal. Las tasas han crecido de 0,2% (último valor antes del inicio alcista) al 2,25% (antes del último recorte) en aproximadamente 1125%, esto equivaldría a un incremento aproximado de 321% anual durante los últimos tres años y medio, lo cual representa un alza extremadamente fuerte para todos aquellos que pactaron créditos a tasas bajas y especialmente para un país que está creciendo en promedio al 2,3% anual, durante los últimos 10 años). Esto significa que las deudas en dólares se han incrementado de manera desproporcional con respecto a los ingresos, y esta situación contribuye al desarrollo de una crisis económica. El gran problema de todo esto es que la FED tiene que bajar las tasas de interés desde los niveles actuales para que la economía no colapse, pero si las baja se queda prácticamente sin herramientas de política monetaria cuando vuelva a tener las tasas cercanas a 0% y le tocaría aplicar economía NIRP como ha venido sucediendo con Europa y Japón; actualmente está muy cerca a 0%, por lo tanto su maniobrabilidad de política monetaria es muy limitada. Como ejemplo de la influencia del comportamiento de la política monetaria de la FED en otros países, véanse las tasas de interés de referencia recientes (5 de septiembre de 2019) en algunos países de Latinoamérica, las cuales han aumentado sustancialmente principalmente desde el año 2018:

Colombia = 4,25%

Brasil = 6,50%

México = 8,25%

Ecuador = 8,82%

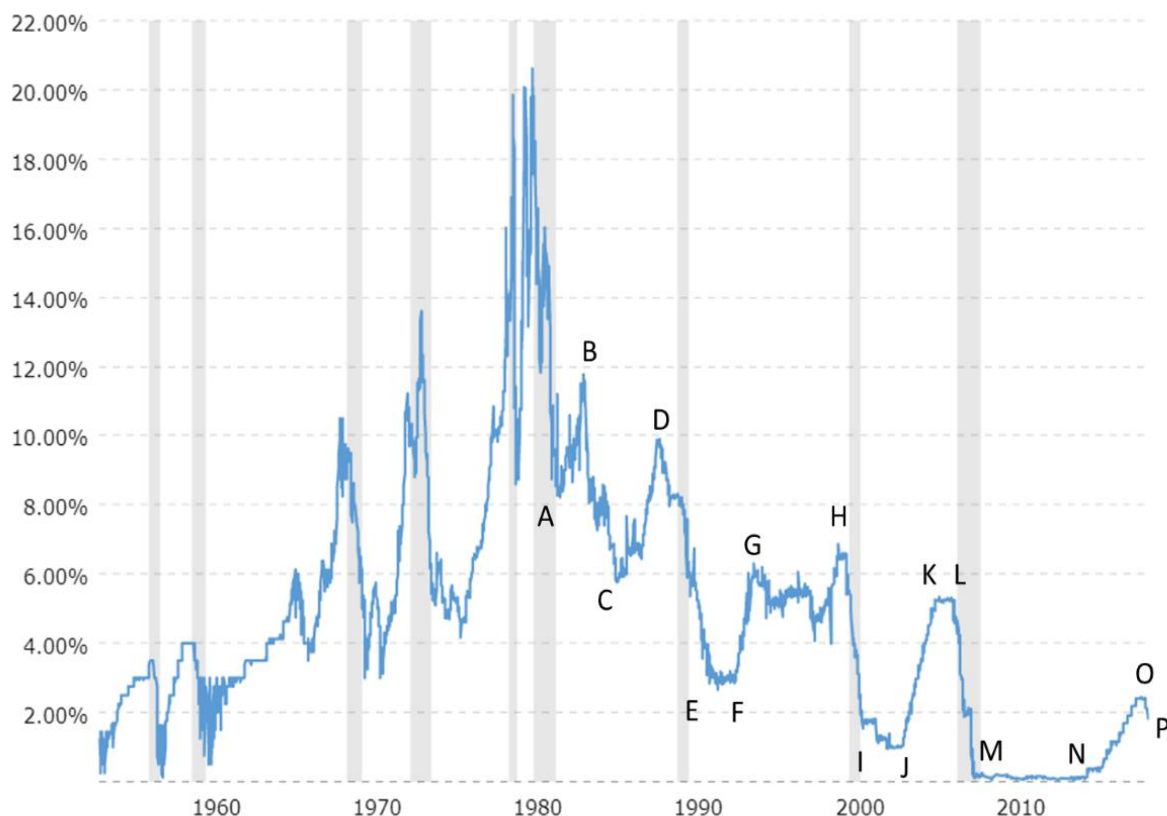
Venezuela = 27,87%

Argentina = 85,80%. (Fuente tasas: www.bloomberg.com).

Sin embargo el gran contraste es que en Europa y Japón, las tasas de interés nominales actualmente son negativas (véase el análisis de esta situación más adelante) y antes de la crisis del Euro en el año 2011, hubo manipulaciones de la LIBOR (London Interbank Offered Rate) y la EURIBOR (European Interbank Offered Rate) por un cartel de bancos europeos y extranjeros, los cuales posteriormente fueron multados, pero ya habían hecho el daño (esto es una evidencia más de las asimetrías de información que suceden en las diferentes economías).

tasas de interés tan bajas a nivel mundial¹² muchos individuos, empresas y economías se endeudaron a niveles de interés extremadamente bajos pero variables, de hecho, muchos se sobre endeudaron.

Figura 1.1 Tasas de interés de los fondos federales de estados unidos, 1954 – 2020



Fuente: <https://www.macrotrends.net/charts/> y elaboración del Autor, 2020. Precios semanales a enero de 2020. Las áreas grises corresponden a recesiones en Estados Unidos y las letras son colocadas por el Autor.

Esto trae dos consecuencias muy críticas: esta situación permite que se inflen burbujas en muchos mercados financieros (el mecanismo más común es pedir dinero prestado a muy bajas tasas para especular en el mercado de valores el cual está dando altos rendimientos, eso incrementa la demanda de activos y sube más los precios) y a medida que suban los tipos de interés las deudas van incrementando de valor sustancialmente hasta que se empiece a presentar el incumplimiento de los pagos. Segundo, históricamente las tasas están a niveles todavía muy bajos (están a niveles de la década de 1950 y el contexto macroeconómico era muy diferente en ese entonces) y para tener un equilibrio real en los tipos de interés,

¹² En las economías globalizadas cuando la FED baja o sube los tipos de interés, la mayoría de bancos centrales en el mundo hacen lo mismo de manera tendencial, es decir, algunos hacen exactamente lo mismo en el mismo momento (e.g. Banco de Londres) y otros siguen tendencialmente las alzas y las bajas con algunos retardos temporales (e.g. Banco Central Europeo, Banco Central del Japón, Banco Central de China, bancos centrales latinoamericanos); cada banco central normalmente tiene niveles de pisos y techos diferentes, pero esta vez varias economías de primer mundo (Japón, Reino Unido, Zona Euro) se alinearon a los pisos de tasas cercanas a 0% que estableció Estados Unidos (menos China que las mantuvo en 4,35% desde el año 2015 al 2018).

estos deben subir más independiente de si incrementa o no la inflación¹³; *i.e.* se debe replantear a la luz de la Regla de Taylor, la Teoría del Comportamiento Financiero y el esquema tradicional de la curva de Phillips (relación entre la inflación y el desempleo).

Tabla 1.1. Tendencias de alza y baja de la tasa de los Fondos Federales, 1983 – 2020

Punto	Fecha	Tasa Fondos Federales	Variación Porcentual	Dirección Tendencia	Duración Aproximada	Crisis Económica Asociada
A	21-feb-83	8,22%	-	-	-	-
B	13-ago-84	11,77%	43%	Alza	1 año	Crisis de la Deuda
C	01-sep-86	5,75%	-51%	Baja	2 años	-
D	01-may-89	9,90%	72%	Alza	3 años	Crisis Japonesa
E	28-dic-92	2,76%	-72%	Baja	3 ½ años	Crisis Estados Unidos
F	24-jun-94	2,98%		lateral piso	1 ½ año	-
G	21-nov-94	6,03%	102%	Alza	½ año	Crisis Tequila, Efecto Tango
H	26-jun-00	6,86%		lateral techo	5 ½ años	Crisis Asiática, Crisis Rusa, Crisis Argentina, Crisis Latinoamérica, Crisis Puntocom (EE.UU.)
I	24-dic-01	1,54%	-78%	Baja	1 ½ año	-
J	31-may-04	0,99%		lateral piso	2 ½ años	-
K	03-jul-06	5,26%	431%	Alza	2 años	Crisis Mercados Emergentes Asia y Latinoamérica
L	23-jul-07	5,25%		lateral techo	1 año	Crisis España
M	22-dic-08	0,09%	-98%	Baja	1 ½ año	Gran Recesión
N	26-oct-15	0,07%		lateral piso	7 años	Crisis Europa, Crisis Latinoamérica, Crisis Europa del Este
O	22-abr-19	2,44%	3386%	Alza	3 ½ años	Crisis en Mercados Emergentes Latinoamericanos
P	30-mar-20	0,05%	-98%	Baja	1 año	Crisis del COVID-19
Q	06-jun-20	0,06%		lateral piso	-	Nueva Crisis Global

Fuente: tasas obtenidas del Federal Reserve Bank of New York; elaboración y cálculos del Autor, 2020.

Nota: para septiembre 18 de 2019 la FED realiza un segundo recorte de las tasas de descuento al rango de 1,75% a 2%, para octubre 30 baja el rango de 1,5% a 1,75%, El 3 de marzo de 2020 baja las tasas de 1,75% a 1,25%, y el 15 de marzo de 1,25% a 0,25%. La política monetaria contractiva escalonada genera efectos negativos que presentan retardos temporales, aun cuando las tasas ya estén bajando o hayan bajado. A partir del Abril de 2020 la FED puede mantener nuevamente otro largo periodo de tasas cero e inclusive saltar a tasas negativas en cualquier momento, antes de volver a subir nuevamente las tasas escalonadamente.

¹³ La FED debería reducir las tasas de interés nuevamente antes de que culmine el año 2019, y en el corto plazo esto va a permitir inflar un poco más las burbujas que no hayan colapsado hasta ese momento, y después debería seguir reduciendo las tasas hasta niveles nuevamente cercanos a 0% para poder controlar la nueva crisis financiera global; sin embargo, en el largo plazo la FED debería normalizar su política monetaria y subir tendencialmente las tasas (*i.e.* tendrá alzas y bajas pero tendrán más fuerza las alzas que las bajas) hasta llegar a niveles macroeconómicamente adecuados (así esto perjudique a muchos). Pero ante una crisis económica severa al FED se le acabarían las herramientas de política monetaria, puesto que después de llegar a tasas de 0% ya no tendría coherencia intelectual que tuviera tasas nominales negativas pues podría concluir en un ciclo deflacionista peor que el de Europa después de la crisis del Euro (actualmente las tasas reales en Estados Unidos han permanecido negativas por más de una década). Aunque a este ritmo la FED podría asumir la economía NIRP, después de que las tasas estén en 0%.

Desde el año de 1987 hasta el año 2009 la FED ha venido recortando las tasas de interés nominal estructuralmente desde niveles de casi el 10% al 0%, el inicio de cada gran recorte a precedido a una gran crisis económico financiera en Estados Unidos, pero precisamente en este lapso de tan sólo un poco más de dos décadas es cuando más crisis financieras se han presentado a nivel global y el tener que sostener las tasas a niveles del 0.1% y 0,2% tanto tiempo para poder recuperar la economía demuestra que no tiene un control real sobre los mercados financieros especulativos y la política monetaria no tiene coherencia macroeconómica.

De acuerdo a la Figura 1.1 se puede observar que el dólar estadounidense durante las últimas cuatro décadas se ha devaluado con respecto al oro (ambas curvas suelen tener tendencias de largo plazo contrarias entre sí) y cada vez representa menos valor debido a que la tasa de interés ha caído tendencialmente del 20% al 0,1%, *i.e.* una tasa de interés alta es un dólar fuerte y una tasa de interés baja es un dólar débil. Esto quiere decir que todas las economías que siguen al dólar tienen que devaluar con respecto a una moneda que no tiene valor intrínseco y que *de facto* está excesivamente devaluada. De esta manera cada vez que la FED realiza una política monetaria expansiva escalonada genera burbujas especulativas y cada vez que genera una política monetaria contractiva escalonada genera crisis económicas.

En la Tabla 1.1 se pueden observar varios aspectos muy interesantes. Lo primero es que la variación porcentual de las alzas de la tasa de interés ha sido proporcionalmente cada vez más agresiva: 43% en el año de 1984, 72% en 1989, 102% en 1994, 431% en 2006 y 3386% en 2019. Cada alza más fuerte que la anterior ha producido crisis más profundas y de mayor impacto global. Cada vez que se han sostenido las tasas en tendencia lateral en los techos (1994-2000 y 2006-2007) se han exacerbado las crisis sistémicas globales con contagio en prácticamente todas las economías. El alza de 431% en el 2006 fue tan fuerte que después de haber reducido las tasas considerablemente (-98%) seguían estallando las crisis financieras en América, Europa y Asia de manera sistémica y con la sensación de mutar permanentemente de un lugar a otro empezando en India en julio de 2006 y terminando aparentemente con el tercer rescate de Grecia en julio de 2015.

En promedio la duración de las alzas del período estudiado es de 2 años continuos, sin embargo la última alza ha sido descomunal (3386%) durante 3 y medio años, nunca en toda la historia económica de Estados Unidos se había realizado una política QT (Quantitative Tightening) tan agresiva. Esta situación por supuesto va a traer consecuencias críticas a toda la economía mundial [aunque el punto más bajo de las tasas (0,04%) se dio el 26 de diciembre de 2011 en el inicio de la Crisis del Euro, se tomó 0,07% (26 de octubre de 2015) como punto de referencia más bajo para el cálculo de la variación porcentual]. Igualmente cada corrección de tasas a la baja ha sido proporcionalmente más alta que la anterior y las tendencias laterales de piso han venido aumentando de 1 año y medio en el año 1994 hasta 7 años en el año 2015. Esto demuestra que cada vez el FED tiene menos control sobre la economía de Estados Unidos y por tanto de la economía global, y sus herramientas

de política monetaria [encaje bancario (reservas), oferta monetaria (operaciones de mercado abierto) y tipos de interés (tasas de descuento)] cada vez son menos eficaces para controlar la formación de burbujas financieras y de crisis económicas o, por el contrario, pareciera que estas ineficiencias son aprovechadas con el objetivo de concentrar la riqueza¹⁴.

En este punto se puede establecer una regla muy importante para entender la macro economía global: la devaluación de la divisa de un país depende del valor del dólar estadounidense, que a su vez depende de la tasa de interés, la cual depende de la política monetaria (contractiva o expansiva) que realice la FED, la que finalmente depende del objetivo o estrategia de política monetaria que tenga diseñada la FED¹⁵ para responder al comportamiento de los ciclos económicos en Estados Unidos. Es decir la devaluación de la moneda de un país determinado depende, en últimas, de la estrategia de política monetaria que tenga diseñada la FED y de los ciclos económicos en Estados Unidos

Por supuesto existen problemas de riesgo moral, estudiados ampliamente en el desarrollo de la Teoría de los Contratos; al respecto Hoppe & Schmitz (2018) realizan un experimento de laboratorio con 754 participantes donde concluyen que

¹⁴ Al respecto véase Stulin (2008) y Salbuchi (2003), entre otros, que proponen teorías económicas y geopolíticas fuertemente críticas, en las cuales argumentan que el manejo y control de la economía global y los mercados financieros es gestionado por grupos de poder que tienen injerencia en corporaciones financieras, bancos centrales, gobiernos, multinacionales, y su cerebro reside en el Council on Foreign Relations (CFR) y el Grupo Bilderberg, entre otros, desde los cuales planifican el inicio, desarrollo y final de una crisis económica y establecen de antemano quiénes deben ganar y quiénes deben perder, y en muchas ocasiones estas crisis económicas son diseñadas con el inicio de distractores geopolíticos como las guerras o golpes de estado, con el objetivo final de tener más poder y más control de la economía global (en palabras de *ibid.*: “de la Globalización al Gobierno Mundial”). Por supuesto las ramificaciones de una medida unilateralmente adoptada conducen a eventos completamente caóticos en las diferentes economías del mundo, y esa parte sale del control de estos grupos, por lo menos en el corto y mediano plazo; estas implicaciones son un tema de estudio de la Teoría del Caos y de la matemática no lineal.

¹⁵ Actualmente la mayoría de economías siguen la estrategia de inflación objetivo, la cual está fundamentada en el concepto económico de la Curva de Phillips, entre otros, que establece una elasticidad Inflación – Desempleo negativa; esto quiere decir que si se utiliza una política monetaria contractiva para controlar la inflación, *i.e.* subir la tasa de interés, esto perjudica el empleo pues al bajar la inflación aumenta el desempleo. De ahí que en el mediano plazo es importante un nivel de inflación estructural moderado bajo para que exista un bajo desempleo en la economía. Esto significa que con tasas de interés altas incrementa el desempleo. El problema de esta posición teórica es que funciona en ausencia de asimetrías en los mercados y en economías en equilibrio y no tiene en cuenta otras variables económicas y financieras. Durante los últimos 10 años Estados Unidos redujo con esta medida el desempleo, manteniendo controlada la tasa de inflación, pero a un costo extremadamente alto: permitió la formación de burbujas financieras debido a que prácticamente durante el mismo período las tasas de interés reales (descontadas por inflación) han sido negativas lo cual no genera incentivos para el ahorro, ni para la inversión en títulos de renta fija y sí genera incentivos enormes para endeudarse y para especular en el mercado de valores e inflar burbujas. De esta manera durante los 7 años que el FED tuvo las tasas al 0,2%, muchos individuos y países se endeudaron a largo plazo a costos mínimos, pero después de que las tasas subieron al 2% esas deudas se volvieron enormes y, por la ausencia de incentivos, los individuos no generaron una estrategia de ahorro para responder; esto genera por supuesto una crisis de liquidez y de insolvencia.

Uno de los problemas de riesgo moral que nuevamente se evidenció fue la eliminación de la Ley Dodd-Frank del año 2008 (aprobada en el 2010). La Ley Dodd-Frank del año 2010 al igual que la Ley Glass-Steagall de 1934, fue una ley implementada después de la crisis financiera para regular las actividades de los bancos, especialmente de los Bancos Globales de Importancia Sistémica (que son los bancos que dañan la economía si fracasan) y de las instituciones financieras, para que no especularan con los activos financieros. Al implementar en Estados Unidos la nueva Ley de “Acta de Crecimiento Económico, Desgravación Regulatoria y Protección al Consumidor” (24 de mayo de 2018), ésta eliminó a la Ley Dodd-Frank del 2010 y dio vía libre a la alta especulación de los bancos, entidades financieras y público en general en un contexto de mercado de varios años de crecimiento de la burbuja inmobiliaria y de mercado de valores. La situación de riesgo moral consiste en que, con esta nueva ley se reduce la cantidad de bancos supervisados y se disminuye las exigencias, lo cual permite que muchos de ellos puedan dedicarse a actividades de alto riesgo con el dinero de sus clientes. Esto trae como consecuencia que si quiebran por malos manejos entonces la FED rescata a los que son de su interés y deja quebrar a los demás (así como sucedió en la crisis del año 2008), *i.e.* pocos ganan muchos pierden y el saldo al final es: muchos despidos, pérdida del dinero de los ahorristas, pérdida de información de solvencia financiera corporativa, colapso económico, entre otras consecuencias.

la comunicación de todos los eventos (en este caso eventos de la economía) es fundamental para reducir las asimetrías de información. A una escala mayor significa que los agentes económicos no conocen todas las acciones que realiza la FED ni las razones por las cuáles lo hace, de tal manera que sólo sobre reaccionan a la última información emitida por los mercados cuando la FED y los demás bancos centrales suben o bajan las tasas de interés.

1.1.1.2. DEFICIENCIAS DE LA POLÍTICA MONETARIA RADICAL COMO NUEVO PARADIGMA ECONÓMICO

Desde la era de la globalización, la aplicación de la política monetaria en la economía global se ha basado principalmente en el establecimiento de la inflación objetivo por parte de los bancos centrales, respaldada por la Regla de Taylor de la tasa de interés [véase Taylor (1993, 202)]¹⁶. Esta regla plantea en síntesis que unas buenas reglas de política monetaria establecen que el cambio en la tasa de interés debe responder a los cambios en el nivel de precios y el nivel de salario real. Debido a que esa regla se dejó de seguir en la mayor parte de la década de 2000, esto contribuyó a incrementar la burbuja inmobiliaria y a empeorar la Gran Recesión de 2008 [véase Taylor (2013, 3)]. De acuerdo a cálculos recientes de la Regla de Taylor (véase Figura 1.2), la diferencia entre la aplicación de la Regla de Taylor y la tasa de los Fondos Federales es todavía más extensa y prolongada que durante la burbuja de 2002 – 2006.

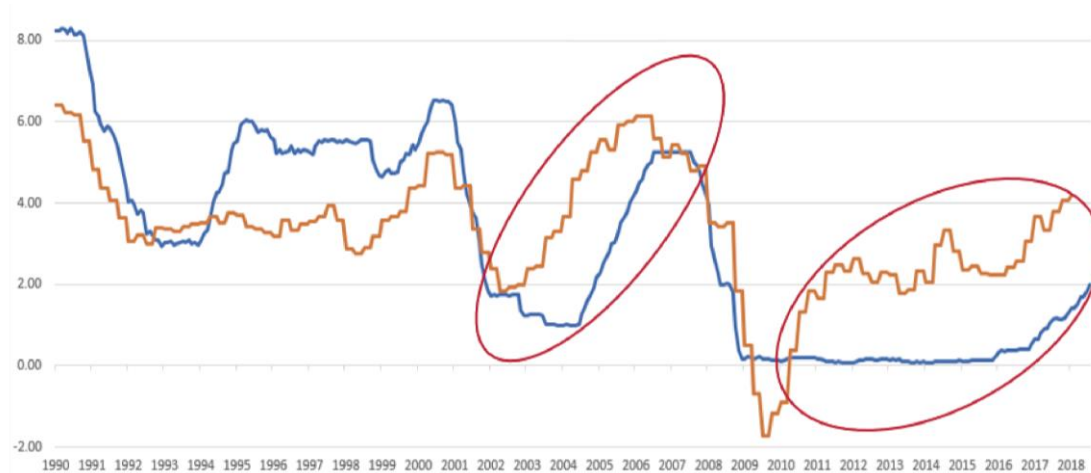
¹⁶ La Regla de Taylor establece que la tasa de interés nominal debe responder a la divergencia de la tasa de inflación real, la tasa de inflación objetivo y el producto interno bruto actual y potencial. Su formulación cuantitativa es la siguiente:

$$r = p + 0,5 y + 0,5 (p - 2) + 2$$

Donde r es la tasa de los fondos federales, p es la tasa de inflación de los últimos cuatro trimestres, y es la desviación porcentual del IPC real de su IPC objetivo, que en términos del PIB significa que $y = 100 (Y - Y^*) / Y^*$, donde Y es el PIB real y Y^* es el PIB potencial (que en el ejemplo de Taylor fue 2,2 por año desde 1984 hasta 1992).

De esta manera la Regla de Taylor recomienda una tasa de interés relativamente alta (política contractiva o “agresiva”) cuando la inflación está por encima de su objetivo o cuando la producción está por encima del nivel de pleno empleo (lo anterior con el objetivo de reducir la presión inflacionaria). La misma regla recomienda una tasa de interés nominal relativamente baja (política expansiva o “laxa”) cuando la inflación está por debajo de su objetivo o cuando la producción está por debajo del pleno empleo (lo anterior con el ánimo de estimular la producción y por consiguiente la demanda agregada).

Figura 1.2. Regla de Taylor contra la tasa de interés de los Fondos Federales



Fuente: Federal Reserve Bank of Saint Louis, enero de 2019.

De acuerdo al análisis realizado en la Tabla 1.1 y las observaciones de la Figura 1.2, se puede definir que cuando la tasa de los Fondos Federales (que es la tasa de interés que establece el valor del dólar estadounidense) está por encima de la Regla de Taylor entonces se producen crisis financieras globales que suelen iniciar en los mercados emergentes y cuando es al contrario, suelen producirse crisis financieras globales que inician en los Estados Unidos. Sin embargo, siguiendo dicha regla, y para tener coherencia en la relación entre la tasa de inflación real, inflación objetivo, el PIB real y el PIB potencial, en Estados Unidos las tasas de interés de referencia deberían subir aproximadamente al 4% (y no empezarlas a bajar a partir del 1,5% actual)¹⁷. También es importante observar que la Regla de Taylor mostró que era necesario tener tasas de interés nominales negativas durante un período muy corto entre el año 2009 y el año 2010. El no haberlas bajado a esos niveles en aquella época, conduciría a que en la próxima escalada bajista de tasas de interés, la FED posiblemente tenga que implementar tasas de interés nominales negativas en Estados Unidos y esto tendrá implicaciones complejas en la economía global.

Después de la Gran Recesión de 2008 la gran mayoría de las economías desarrolladas comenzaron a estancarse y la aplicación de la política monetaria comenzó a cambiar estructuralmente. De esta manera cuando inició la crisis financiera de 2008 los bancos centrales de la mayoría de los países desarrollados inmediatamente comenzaron a bajar las tasas de interés nominales a niveles cercanos a cero. Esta estrategia de política monetaria se llamó *Quantitative Easing* (QE), Expansión Cuantitativa o Flexibilización Cuantitativa. QE es una herramienta no convencional de política monetaria utilizada por los bancos centrales para expandir la oferta monetaria (M^0), a través del incremento de liquidez del sistema

¹⁷ Se debe recordar que la FED es una organización autónoma e independiente y puede subir mucho o bajar mucho las tasas de interés de referencia a libre albedrío (sin restricciones por parte del Gobierno, del Congreso o de algún organismo internacional), en perjuicio o beneficio de la economía estadounidense y la economía global. La decisión que tome, en el contexto de inestabilidad actual de la economía global, conducirá sólo a dos caminos: a inflar más las burbujas financieras ya existentes o a generar crisis económicas más fuertes.

bancario generalmente mediante compras secuenciales de activos financieros (acciones, bonos públicos, etc.). El mecanismo de esta política consiste en que al aumentar M^o el valor de la moneda cae (pues se genera algo de inflación, la cual es necesaria en economías que están cerca de la deflación) y por tanto bajaría el tipo de interés nominal a largo plazo (el largo plazo es una variable muy subjetiva debido a que los tipos de interés nominal se pueden manipular). Esta herramienta se utiliza cuando los métodos de política monetaria tradicionales de administración de M^o no funcionan¹⁸.

A medida que los tipos de interés bajaban a niveles cercanos a 0%, los mercados esperaban una recuperación en forma de “V” (como tradicionalmente había sucedido en las crisis anteriores), sin embargo esa recuperación en forma de “V” no se materializó; entonces las expectativas de los mercados cambiaron a una recuperación en forma de “U”, la cual se transformó finalmente en una recuperación en forma de “L” prolongada. Esta situación condujo a varios bancos centrales a utilizar medidas “no-convencionales”. Entonces surgió el concepto de política monetaria radical, también conocida como política monetaria no-ortodoxa¹⁹ o no convencional. Esta se fundamentó en la política llamada ZIRP [Zero Lower Bound (ZLB) o Política de Tasas Cercanas a Cero], la cual no fue suficiente y en sólo 4 años se transformó en NIRP (Negative Interest Rate Policy, Política de Tasas de Interés Negativas). De acuerdo a Palley *et al.* (2019) el cambio de paradigma a economías NIRP, refleja la ruptura de los modelos macroeconómicos que han guiado la política monetaria hasta ahora²⁰. Véase en la Tabla 1.2 el cambio secuencial de paradigma en el manejo de política monetaria antes y después del capitalismo moderno.

¹⁸ Japón la utilizó por primera vez en el año 2000, después de que estalló la burbuja inmobiliaria y de mercado de valores Nipona en 1989. El problema del uso de esta medida es que puede llevar a la economía a varios periodos de ciclos deflacionarios, generando más recesión en la economía. El caso de Japón es muy complejo pero a la vez es muy relevante; prácticamente desde la burbuja inmobiliaria y del mercado de valores de 1989 Japón no ha podido recuperar su economía de una manera estructural, sostenible y equitativa. En el presente los salarios reales son similares a los del año 1990, el consumo privado ha disminuido mucho, lo que ha causado varios ciclos deflacionarios, de los cuales los dos más graves han sido de 7 años seguidos (entre 1999 y 2006, entre dos crisis financieras globales) y de 4 años consecutivos (2009 a 2012, entre la Gran Recesión y la Crisis del Euro), véase la Figura 3. Por supuesto los ciclos deflacionarios traen recesión económica. Realmente la implementación de las medidas de política monetaria en el Japón desde hace 2 décadas han tenido un costo económico enorme y han producido una especie de “estancamiento” estructural de la economía Nipona. La estrategia económica ha sido inyectar dinero a la economía (mediante compra masiva de deuda) para potenciar el consumo interno y por ende la inflación estructural (con el objetivo de disminuir el desempleo), (son las mismas medidas de expansión cuantitativa que ha utilizado recientemente el Banco Central Europeo), que junto con las actuales tasas de interés negativas, van a causar una insostenibilidad de la economía Europea y de todas las economías que sigan ese mismo patrón y obviamente esas consecuencias salpicarán a toda la economía global.

¹⁹ Algunos economistas la llaman medida heterodoxa, pero está mal utilizado el término puesto que la economía ortodoxa define a los agentes económicos como racionales, equilibrados, eficientes e individualistas. La economía heterodoxa define a los agentes económicos como imprevisibles, irracionales, desequilibrados, basado en los conceptos de la historia, sociología, estructura social, cooperativismo.

²⁰ Esto suscita tres importantes interrogantes: ¿Es una medida altamente desesperada?, ¿Es una medida alocada? o ¿Es una medida promovida para producir una crisis bancaria sistémica, y por consiguiente más concentración de la riqueza y el poder económico?

Tabla 1.2. Cambio de paradigma en la historia de la Política Monetaria

PERÍODO	POLÍTICA	DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA	
3000 AC - 1499	CIRP ¹	Conventional Interest Rate Policy	(Política de Tasas de Interés Convencional)
1500 - 1969	CIRP ²	Conventional Interest Rate Policy	(Política de Tasas de Interés Convencional)
1970 - 1979	HIRP	High Interest Rate Policy	(Política de Tasas de Interés Alta)
1980 - 2008	LIRP	Low Interest Rate Policy	(Política de Tasas de Interés Baja)
2009 - 2012	ZIRP ³	Zero Interest Rate Policy	(Política de Tasas de Interés Cero)
2013 - presente	NIRP	Negative Interest Rate Policy	(Política de Tasas de Interés Negativas)

¹ Homer & Sylla (2005) estudiaron la historia de las tasas de interés desde la prehistoria, los tiempos antiguos (Mesopotamia, Grecia, Roma), los tiempos medievales, el Renacimiento, los tiempos modernos y los tiempos actuales (1990 al presente, *i.e.* la globalización). En casi 5.000 años nunca encontraron reportes de tasas de interés nominales negativas.

² En la historia del capitalismo ha habido tasas de interés altas y bajas pero nunca tasas nominales negativas hasta ahora.

³ Principalmente en economías desarrolladas. ZIRP también es conocida como ULIRP (Ultra - Low Interest Rate Policy) o ZLB.

Fuente: elaboración Propia, 2020.

Nota: la finalización del patrón oro en el año de 1971 causó que durante la década de 1970, se dispararan las tasas de interés en Estados Unidos y por consiguiente a nivel internacional.

Estas medidas radicales de política monetaria han sido adoptadas por los bancos centrales, en gran parte, debido al temor que tienen a entrar en un ciclo deflacionario. La deflación se define económicamente como la caída de los precios de los bienes y servicios en el lado negativo por dos o más semestres consecutivos. Esta situación sucede por insuficiencia de la demanda (atonía de la demanda o shocks negativos de demanda) y/o exceso de oferta (exceso de capacidad productiva).

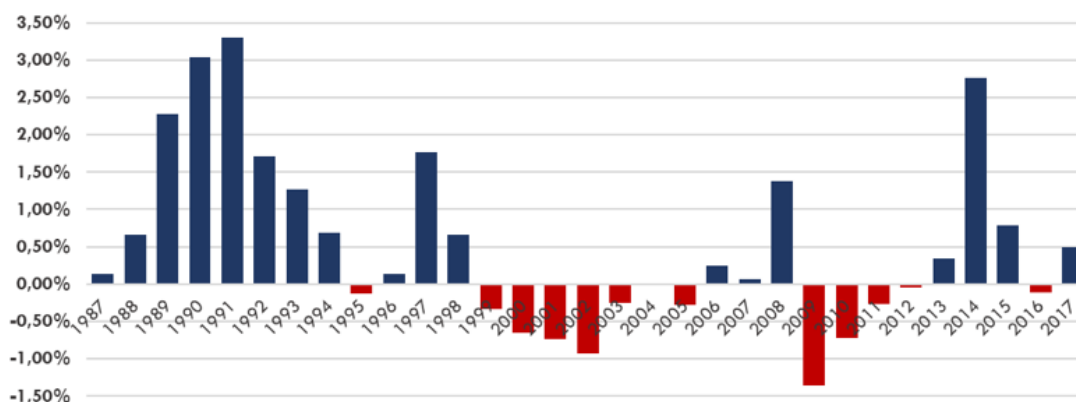
El problema principal de la deflación es que reduce la actividad económica, incrementa el desempleo, incrementa la incertidumbre, incrementa la tasa de interés real (no necesariamente la nominal) y reduce la demanda. Lo anterior genera un círculo vicioso perverso en el cual la caída del gasto agregado afecta los precios, el empleo y la actividad económica; la economía entra en profunda recesión (su PIB no crece), incrementa la desigualdad y se concentra la riqueza (esta situación beneficia a los acreedores y perjudica a los deudores)²¹. Para combatir este mal económico se utiliza como herramienta la política monetaria y el control de M^0 (la idea principal es prevenir la deflación, no combatirla, pues una vez que se entra en este ciclo vicioso es muy difícil salir de él); el caso de Japón es el ejemplo más egregio de esta situación puesto que durante los últimos 20 años ha presentado 2 ciclos deflacionarios muy fuertes que totalizan más de una década (véase la Figura 1.3). Entonces para evitar la deflación la estrategia de política monetaria es estimular la demanda agregada mediante una QE (lo cual incrementa M^0), pero controlando muy bien el nivel de deuda privada y pública (esta recomendación no la han seguido los países europeos implicados en la actual crisis). De esta manera para dinamizar la economía ante una amenaza de deflación la propuesta Monetarista sugiere reducir los tipos de interés y la propuesta Keynesiana sugiere

²¹ En el caso de economías normales (con inflación estructural positiva), y más específicamente en economías de escala, existe el Efecto Ricardo (acuñado por el economista de la escuela Austriaca David Ricardo), el cual explica los efectos positivos de una deflación sobre una economía. Sin embargo, en el contexto de economías recesivas como las actuales no aplica ese efecto.

aumentar el gasto público. En la presente crisis las economías desarrolladas optaron nuevamente por la propuesta monetarista y por esa razón, como este nuevo tipo de crisis económica se está incubando fuertemente en Europa, se lanzó el Plan Draghi [de Mario Draghi, director (hasta agosto de 2019) del Banco Central Europeo (BCE)]²². Para marzo de 2020 se lanza el “Plan Lagarde” (de Christine Lagarde directora del BCE), que es prácticamente una ampliación del Plan Draghi.

Con esta medida el BCE quiere ampliar y abaratar la financiación del Estado, las empresas y los individuos. Después de que finalizó la Fase I de compra de bonos, se va a esperar un tiempo no especificado (Fase II), y entonces vendrá la Fase III que será la normalización de la política monetaria a través de una política contractiva fuerte (subir los tipos de interés). Esta última fase es la más peligrosa de todas debido a que en la actualidad los gobiernos, las empresas y las familias están altamente sobre endeudadas²³. Debido a que las economías europeas no querían responder ante los estímulos de la QE, entonces los bancos centrales de varios países desarrollados comenzaron a implementar lo que hoy se conoce como economía NIRP.

Figura 1.3. Períodos de inflación y deflación en Japón, 1987 – 2017



Fuente: Banco Central de Japón, 2018.

1.1.1.2.1. SURGIMIENTO Y PROLIFERACIÓN DE LA ECONOMÍA NIRP

Esta política se denomina política de intereses negativos sobre reservas excedentarias y se suele utilizar en un contexto de estancamiento económico, que tienen una importante disminución del crecimiento económico y un exceso de oferta

²² Este plan consiste en un programa de compra de activos públicos y privados que inició la Fase I en el año de 2015 y terminó en el año de 2018. El objetivo es incrementar la liquidez en la economía, devolver la inflación a sus niveles objetivo (i.e. 2%) para no afectar el empleo, salir del entorno deflacionario y generar crecimiento económico. Teóricamente si incrementa la liquidez, baja el precio de la divisa (pues incrementa la inflación) y baja el rendimiento de los bonos públicos; lo cual los hace atractivos para los especuladores, pues estos esperan que caigan más y en el proceso generan utilidades comprando y vendiendo posiciones a medida que caiga la rentabilidad, o lo que es lo mismo, a medida que suban los precios de los bonos.

²³ De acuerdo a www.datosmacro.com de agosto de 2019 la deuda pública de varios países de Europa que ronda por el 100% del PIB es así: España = 97,1%, Francia = 98,4%, Italia = 132,2%, Portugal = 121,5%, Bélgica = 102%, Grecia = 181%. Igualmente Estados Unidos tiene una deuda de 106,2% del PIB y Japón de 234,98% del PIB.

monetaria y ahorro, es decir, esto es la consecuencia del exceso de emisión monetaria y su acumulación (en este caso producido principalmente por los bajos intereses sostenidos durante varios años). El interés nominal negativo es diferente al interés real negativo, el cual consiste en restar la tasa de inflación a los intereses nominales. Esta política tiene muchos riesgos implícitos y dos de los más peligrosos son el sobreendeudamiento a largo plazo y el riesgo de entrar en un entorno deflacionario²⁴. Véase en la Tabla 1.3 el orden cronológico en que comenzó a implementarse esta nueva política económica.

El problema estructural de la aplicación de estas medidas es que se está entrando en un terreno desconocido y no se sabe las consecuencias futuras de la actual implementación de estas políticas (véase el concepto de dinámica caótica y “efecto mariposa” en la Parte 4)²⁵. El problema con estas medidas económicas es que varias economías, principalmente desarrolladas, están generando recesiones económicas y deflaciones complicadas (e.g. Japón, Grecia, España, Suecia). Esta situación pone muy inestable a la Zona Euro²⁶, a los países que se deben unir a la Zona Euro, a los países Europeos vecinos (Noruega y Suiza²⁷) y en menor medida a los micro-estados independientes que a su vez son paraísos fiscales (Andorra, San Marino, Ciudad del Vaticano, Mónaco, Luxemburgo, Liechtenstein). Islandia (el gran perdedor de la crisis del año 2008), también corre riesgo de contagio nuevamente. A nivel macroeconómico, la tendencia sistémica creciente de la implementación de tasas de interés nominales negativas significa que dichas economías están muy inestables y no tienen fuerza para crecer por sí mismas.

1.1.1.2.2. LÍMITE PRÁCTICO DE LAS TASAS DE INTERÉS NOMINALES NEGATIVAS

Habiendo llegado a este punto se hace necesario discutir estructuralmente el problema de las tasas de interés negativas. Palley (2019) argumenta que en un contexto de crisis económica, las tasas de interés nominales negativas pueden

²⁴ La Zona Euro ya entró tres veces en deflación en los últimos diez años: 2009, 2015 y 2016. La situación de las tasas de interés es bastante crítica para Europa en este momento debido a que las tasas nominales siguen siendo negativas en 2019 y peor aún, las tasas reales son aún más negativas desde el año de 2016 (puesto que desde finales de ese año la inflación oscila entre 1% y 2% anual).

²⁵ Esta medida es como jugar a la ingeniería genética pero con la economía, es decir, se introduce un trans – gen en la economía (gen naturalmente no compatible) que va a cambiar la estructura genética del ADN económico y en consecuencia se vuelve impredecible el comportamiento futuro del ADN económico.

²⁶ La Zona Euro, Eurozona o Unión Europea la componen 19 países en la actualidad (2020). Esta fue constituida el 1 de enero de 1999 como Unión Monetaria, con el Banco Central Europeo como autoridad monetaria y el € como divisa nacional. Los países miembros son: España, Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Holanda y Portugal. Inglaterra y Dinamarca tienen cláusula de exclusión de la Eurozona. Polonia, Suecia, Hungría, Rumania y Bulgaria tienen obligación de unirse a la Eurozona.

²⁷ Suiza es un paraíso fiscal, i.e. un territorio donde existe exención parcial o total de impuestos, y privacidad bancaria. Por lo general los paraísos fiscales son utilizados para realizar evasión de impuestos y tener las cuentas bancarias en anonimato parcial o total. Cuando un país es paraíso fiscal, este es utilizado como resguardo más seguro de capitales financieros, que un país que no es paraíso fiscal. Esta es una de las razones por las cuales el dinero sigue entrando a Suiza a pesar de que tenga las tasas de interés negativas más bajas del mundo. Esto significa que los inversionistas perciben un menor riesgo ante crisis financiera en los paraísos fiscales (también conocidos como euromercados, mercados off-shore o mercados extraterritoriales). En el presente (septiembre de 2019) Suiza es la economía desarrollada con la tasa de interés más negativa (-0,75%). Esto lo hace con el objetivo de evitar una revaluación excesiva del F, hacer crecer la inflación (para que se reactive la demanda) e incrementar el crecimiento económico. Esto que hace Suiza y otros países, significa, en otras palabras, hacer devaluaciones competitivas de las monedas y esto se considera una práctica de competencia desleal.

agravar severamente el problema de la reducción de la demanda agregada. Lo anterior se da porque en la situación en que las tasas de interés bajen tanto en el lado negativo que la pérdida de capital ocasionada por tener el dinero en un banco sea mayor que los costos de transacción²⁸ ocasionados por retirar el dinero del banco, las personas comenzarían a retirar masivamente su dinero de los bancos (causando una estampida bancaria) en busca de lo que Keynes llamó *Non-Reproduced Assets* (Activos no Reproductivos) como las divisas *fiat* diferentes al €, al £ y al ¥, metales preciosos, minerales, tierra, propiedad intelectual, patentes. De esta manera una política de tasas de interés negativas no conduciría al pleno empleo, al contrario, fomentaría el incremento del desempleo.

Tabla 1.3. Cronología de las tasas de interés negativas

Fecha Inicio	Banco Central	Tasa de Interés ¹
05-jul-2012	Dinamarca	-0,20%
07-jun-2014	Suecia	-0,50%
11-jun-2014	Zona Euro	-0,10%
15-ene-2015	Suiza	-0,75%
12-feb-2015	Suecia ²	-0,10%
26-nov-2015	Bulgaria*	-0,05%
16-feb-2016	Japón	-0,01%
22-mar-2016	Hungría*	-0,05%

¹ Tasas de interés nominal sobre depósitos.

² Tasas repo.

* Bulgaria y Hungría son economías emergentes.

Fuente: elaboración Propia, 2020, basada en Pressman (2019).

En una economía normal es posible tener tasas de interés negativas, sin embargo esto constituiría una práctica desleal en la medida en que los bancos pueden estar dispuestos a aceptar tasas de interés nominales negativas²⁹ si la penalidad por la tasa de interés negativa es menor que el costo de mantener reservas excedentarias [Pressman (2019, 138)]. La pregunta que surge en el contexto Europeo actual es ¿Por qué los ahorristas están dispuestos a mantener su dinero en un banco que ofrece tasas de interés negativas? La respuesta a esta pregunta subyace en el concepto de seguridad y en el costo de oportunidad. Los ahorristas estarán dispuestos a mantener su dinero en efectivo sólo si todas las demás opciones son peores que mantener su dinero en efectivo. De esta manera, para guardar su dinero fuera de un banco, requieren comprar una buena caja fuerte o contratar un servicio extrabancario para guardar su dinero. Esto por supuesto tiene costos implícitos. Igualmente mantener el dinero en una cuenta bancaria incurre en costos de mantenimiento de la cuenta. Por lo tanto si un banco carga intereses a los depósitos que superen todos estos costos, a los ahorristas no les gustará y retirarán su dinero del banco. Por esta razón el banco, en lugar de cobrar intereses, cobra derechos

²⁸ Impuestos, transferencias, cargos, comisiones, costos de movilización, etc.

²⁹ La discusión sobre si las economías reales requerían tasas de interés negativas comenzó en 1998 en Japón, donde su economía quedó atrapada en un estancamiento económico, a pesar de que las tasas de interés nominales ya se habían bajado casi a 0%. Posteriormente, en marzo de 2009, Janet Yellen (Ex Directora del FED en aquella época), declaró públicamente en el Open Market Committee, que la tasa de interés de los Fondos Federales, debería caer a -6%, en orden de generar pleno empleo utilizando la herramienta de política monetaria basada en la Curva de Phillips [véase Ball *et al.*, (2016, 7)]. Por supuesto esta afirmación llevaría a Estados Unidos a una deflación terrible.

por guardar el dinero y mantenerlo a salvo (esto es exactamente lo mismo que pagar una tasa de interés negativa en depósitos bancarios). Con tasas ligeramente por debajo de 0%, los ahorristas mantendrían su dinero en el banco. Si se espera que dichas tasas negativas permanezcan por un largo período de tiempo, los ahorristas estarán dispuestos a incurrir en costos de guardar su dinero de manera extrabancaria. En esta situación, los retiros bancarios reducen la utilidad y el capital de los bancos, puesto que el banco gana con la diferencia de su tasa de préstamos contra la tasa de depósitos.

De acuerdo al anterior análisis, las tasas de interés negativas son interpretadas por el ahorrista como algo parecido a una prima de un seguro (por mantener el dinero del ahorrista bien resguardado), por tanto en esta época de inestabilidad financiera, la “seguridad psicológica” de tener dinero en el sistema financiero viene de la seguridad que se perciba del gobierno central, y por eso los ahorristas prefieren activos respaldados por el gobierno (como bonos públicos), cuentas bancarias aseguradas por el gobierno o bancos “muy grandes para quebrar” asegurados también por el gobierno. En estas condiciones la deuda soberana constituye el activo financiero posiblemente más seguro, y la forma más fácil de asegurar el dinero es comprar bonos del gobierno (deuda pública), no importa si su precio es mayor que su tasa facial (lo que equivale a tener tasas y rendimientos negativos)³⁰. Véase en la Tabla 1.4 el análisis del comportamiento de los ahorristas frente a esta coyuntura de tasas de interés.

Tabla 1.4. Comportamiento de los ahorristas frente a las tasas de interés

Nivel de la Tasa de Interés (Política Monetaria)	Decisión Ahorristas	Liquidez Bancaria	Utilidad Bancaria	Crédito Bancario	Demanda Agregada
Positiva	Ahorran	Se Mantiene	Se Mantiene	Se Mantiene	Se Mantiene
Cercana a Cero o 0%	Ahorran	Se Mantiene	Se Mantiene	Se Mantiene	Se Mantiene
Levemente Negativa	Ahorran	Se Mantiene	Se Reduce	Se Aumenta	Se Reduce
Muy Negativa (< -0,7%)	Se Retiran	Baja	Baja	Baja Mucho	Baja
Permanentemente Negativa	Se Retiran	Baja Mucho	Baja Mucho	Baja	Baja Mucho

Fuente: elaboración del Autor, 2020.

Nota: la demanda agregada se comporta de acuerdo a las expectativas y retardos temporales de cada política.

El Efecto Seguridad y la Aversión a la Pérdida que sufren los ahorristas, estudiados por Shefrin & Statman (1985), hace que los ahorristas consideren las tasas negativas efectivamente no como una pérdida sino como la prima de un seguro. Sin embargo, estas tasas sólo podrán llegar a un nivel determinado sostenible (no son ilimitadas hacia la baja en el rango negativo). De esta situación se puede concluir que tasas al 0% no es el nivel mínimo puesto que los ahorristas están dispuestos a pagar una cantidad por mantener su dinero seguro. Entonces, el nivel mínimo correspondería a la sumatoria de los costos de mantenimiento de una cuenta bancaria más la prima de seguro que los ahorristas paguen. Para el caso de Estados Unidos la FED estimó el costo de mantener una cuenta bancaria en 0,35% del valor

³⁰ Esta es la razón por la cual ha proliferado exageradamente la deuda soberana con rendimientos negativos principalmente en Europa, e igualmente la reaparición de los bonos a 100 años (a perpetuidad). Este tema se tratará más adelante.

del depósito [véase Burke *et al.*, (2010)]; por otro lado, un seguro anual para una casa promedio normalmente cuesta 0,35% del valor de la casa (esto sería algo que las personas estarían dispuestas a pagar como costo de oportunidad de asegurar su vivienda). De esta manera: $0,35\% + 0,35\% = 0,7\%$, por lo tanto, y de acuerdo a Pressman (*Op. Cit.*, 140), -0,7% es la tasa de interés inferior eficiente hasta donde los ahorristas mantendrían su dinero en el banco, es decir, que si los bancos empiezan a ofrecer tasas de interés que comiencen a superar sistemática y negativamente este nivel, los ahorristas comenzarían a retirar sus depósitos y esto claramente provocaría una corrida bancaria con todas sus consecuencias.

Es importante observar que la tasa de interés más baja se ha establecido en Suiza (-0,75%), muy cercana al nivel inferior de interés eficiente y por consiguiente a ese nivel los ahorristas todavía tienen “confianza” en el sistema bancario. Lo anterior se confirma con el estudio de [Bench & Malkosov (2016)], en el cual demuestran que las tasas de interés negativas establecidas en Suiza, Suecia, Dinamarca y la Eurozona, no reportan tener impacto, o muy mínimo impacto, en los retiros bancarios. Adicional a esto Bräuning & Wu (2017), encontraron que las tasas de interés negativas, en estos niveles, incrementaron los préstamos bancarios y esto sucede porque las tasas de interés negativas proveen un incentivo a los bancos para prestar, en lugar de mantener reservas excedentarias; sin embargo si los bancos no bajan las tasas (porque sus costos no están cayendo) entonces disminuiría la demanda de crédito lo cual obligaría a los bancos a bajar más las tasas y se podría volver un círculo vicioso hasta superar el límite inferior eficiente de tasa de interés. Por supuesto los efectos reales de estas políticas no se verán sino en el mediano y largo plazo.

1.1.1.2.3. INEFICIENCIA MACROECONÓMICA DE LAS TASAS DE INTERÉS NEGATIVAS

Cuando las tasas de interés nominales son positivas, entonces la receta estándar de recortar las tasas de interés tiene varios efectos positivos en una economía con inflación normal (no en hiperinflación, deflación, estanflación). De acuerdo a Bernanke (2007) se establece un efecto gasto, el cual estimula el crédito para consumo e inversión; también se establece un efecto tipo de cambio, el cual ayuda a depreciar la divisa nacional y a incrementar las exportaciones netas (pues los precios son más competitivos en el extranjero, *i.e.*, menos divisa nacional por US\$); igualmente se da un efecto riqueza en el cual la baja de las tasas de interés impulsan al alza los precios de los activos y la riqueza de los hogares, generando a su vez más gasto. Finalmente, la baja de las tasas de interés puede generar alta inflación, que si es manejada adecuadamente, puede mitigar los problemas deflacionarios potenciales. Sin embargo, cuando se está en un entorno de tasas de interés cercanas a cero y de alto riesgo de deflación (como el que se vive actualmente en Europa), entonces bajar más las tasas de interés ya no traería efectos positivos sino negativos.

A continuación, se explican 6 aspectos macroeconómicos estructurales que sustentan la ineficiencia de las tasas de interés negativas y las razones por las cuáles éstas no van a funcionar para estabilizar las economías involucradas, tener

crecimiento económico real, equitativo y sostenible, incrementar la demanda agregada y generar pleno empleo; véase una síntesis de estos aspectos en la Tabla 1.5. Por el contrario, esta medida podría crear ciclos deflacionarios perversos en las economías desarrolladas y ciclos estanflacionarios en las economías emergentes, que terminarían en una recesión o depresión global.

Primero. Cuando un país recorta su tasa de interés para depreciar su moneda, los demás países cercanos suelen seguir esa tendencia. Sin embargo en la Eurozona, donde sólo existe una única divisa (el €), no es posible esa situación y por lo tanto el efecto tasa de cambio no funciona en ninguno de los casos (tasas positivas al alza o tasas 0% a negativas) con los países de la Eurozona.

Segundo. Existen consecuencias adversas en la distribución; con tasas negativas los individuos que tienen sus ahorros en activos se beneficiarán de mejores precios en sus activos a medida que caigan las tasas (pues esos activos financieros suben cuando caen las tasas), y los que tengan ahorros en cuentas bancarias sufrirán un cargo en contra por tener depósitos en cuenta bancaria, y esta situación reduciría el consumo agregado y ralentizaría el crecimiento económico.

Tabla 1.5. Ineficiencias de la economía de tasas de interés negativas

CONTEXTO	ACCIÓN	RESULTADO
Mecanismo de la Tasa de Cambio	No Funciona	El € no se puede depreciar contra sí mismo, ↓ Exportaciones, ↓ Crecimiento.
Distribución de los Activos Financieros	Cambia Adversamente	↓ Consumo, ↓ crecimiento, ↓ Ingreso Hogares, ↑ Riesgo de Deflación.
Comportamiento Financiero	Cambia Estructuralmente	↓ Balance Bancario, ↓ Préstamos, ↑ Costos Bancarios, ↓ Actividad Económica.
Rentabilidad y Solvencia Bancaria	Se Reduce Notablemente	↑ Préstamos de Alto Riesgo, ↑ Default Bancos, ↓ Capital Bancario, ↑ Corridas Bancarias.
Fondos de Pensiones y Aseguradoras	Se Reducen las Opciones	↑ Mercado Especulativo, ↑ Burbujas Inmobiliarias ↑ Inestabilidad Financiera.
Preferencia por Liquidez de Individuos	Aumenta Continuamente	↓ Tasas Nominales para presionar ↓ de Tasas Reales, ↓ Crédito, ↓ Demanda, ↑ Deflación.

Fuente: elaboración del Autor, 2020.

Tercero. El comportamiento financiero de los agentes económicos cambia cuando las tasas se vuelven negativas. De hecho las tasas negativas son consideradas por los ahorristas como una especie de propina al banco, debido a que se ha demostrado que los individuos sufren de aversión al riesgo [Kahneman & Tversky (1974)]. De esta manera a medida que las tasas se vuelven más negativas, los bancos comenzarán a pasar sus costos adicionales a sus clientes, por lo tanto muchos clientes querrán evitar dichos costos y de esa manera los cheques no serán depositados hasta que el dinero se valla a gastar, los cheques serán convertidos inmediatamente en efectivo, se pagarán impuestos por anticipado, las hipotecas y los arriendos se pagarán con meses de anticipación y las matrículas escolares con uno o más años de anticipo. De esta manera los consumidores reducirán su balance bancario al mínimo y los bancos tendrán menos liquidez para prestar dinero; y los

individuos con más dinero pasarían sus activos bancarios a oro, divisas *fiat*, criptomonedas o deuda pública, como alternativa a tener depósitos bancarios.

Cuarto. Las tasas de interés negativas son un costo para los bancos puesto que reducen su rentabilidad, lo cual reduce a su vez el capital del banco, lo que produciría un recorte de préstamos. Para escapar de esa situación los bancos cambiarían su comportamiento y comenzarían a realizar préstamos de alto riesgo (como sucedió en la crisis de las hipotecas *subprime* en el año de 2008 y como está sucediendo igualmente en Dinamarca en el presente). Sin embargo esto pondría a los bancos en alto riesgo de un *default* de préstamos y obviamente incrementaría mucho la fragilidad del sistema financiero local y global³¹. Entonces en este contexto de tasas negativas en Europa y Japón, los grandes bancos estarían dispuestos a aceptar pérdidas durante algunos años, puesto que en esta situación dichos bancos no estarían dispuestos a pasar sus altos costos a sus ahorristas, pues inmediatamente causarían una situación de retiros masivos, y si los bancos deciden incrementar sus tarifas (de administración de cuentas bancarias) para reducir sus costos, también ocasionarían retiros masivos. Durante el mismo tiempo en que los grandes bancos acepten sostener pérdidas, irían quebrando muchos bancos medianos y pequeños, los cuales serían absorbidos por los bancos grandes o por el gobierno (competencia Darwiniana). Lo anterior demuestra que las tasas de interés negativas conducirían a menos préstamos garantizados y por su puesto a menor gasto (menor demanda agregada). Después de un tiempo, los bancos centrales comenzarían a subir los tipos de interés (como estaba establecido en el Plan Draghi y como han hecho en Estados Unidos e Inglaterra y además porque deben normalizar su política monetaria) debido a que los resultados de la QE y NIRP no tuvieron el éxito que se esperaba; el problema es que esta medida de política monetaria contractiva empezaría a quebrar a las familias, empresas y gobiernos altamente endeudados (que en el presente es un porcentaje alto de la economía global, véase Parte 8) y se entraría en un círculo vicioso de refinanciación de las deudas a medida que suban escalonadamente las tasas de interés, lo que llevaría al final a más concentración de la riqueza y el poder económico.

Quinto. Las tasas de interés negativas afectarían de manera negativa a los fondos de pensiones, a las compañías de seguros y a las demás instituciones financieras no bancarias, las cuales tendrían opciones muy limitadas para constituir sus portafolios, debido a que los administradores de activos necesitan tasas de retorno positivas para poder pagar sus responsabilidades futuras (*i.e.* las pensiones que se le van a adjudicar a los jubilados). Legalmente los fondos de pensiones no pueden comprar activos con rendimiento cero o negativos; la regulación internacional obliga a adquirir activos como bonos AAA o en su defecto efectivo, de esta manera, si los depósitos bancarios y los bonos están pagando en el presente tasas negativas, entonces los fondos de pensiones y las compañías de seguros no podrán cumplir las obligaciones futuras de todos sus clientes de manera sostenible. Esta situación

³¹ Vale la pena enfatizar que para agosto de 2019 ya han quebrado varios bancos importantes en Europa (Deutsche Bank, Roskilde Bank, EBH Bank, entre otros), y se estaría desarrollando nuevamente una crisis bancaria sistémica asociada a exceso de préstamos con garantías que no valen nada.

conduce a un problema serio en el mercado especulativo y este consiste en que, de acuerdo a Hannoun (2015), los operadores financieros comenzarán a desarrollar nuevos activos (financieramente sofisticados y complejos para el ciudadano común), que tengan características de grados de inversión y sean elegibles para los portafolios de los fondos de pensiones y las compañías de seguros. Esa situación indudablemente generaría (o inflaría más) una burbuja especulativa en los mercados asociados a dichos activos³².

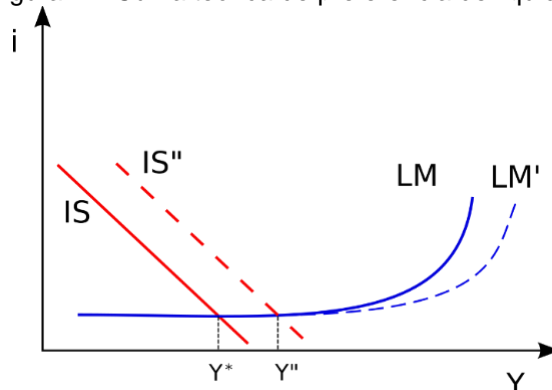
Sexto. La preferencia por liquidez de los individuos conduciría a un ciclo vicioso de tasas de interés negativas que a su vez reduce la demanda agregada y los créditos bancarios, y de esta manera para reactivar el gasto se necesitaría cada vez tasas más negativas (sin transferir los costos a los ahorristas). Debido a que los individuos perciben que las tasas de interés negativas significan que los bancos centrales están preocupados, entonces tasas más negativas significan que los bancos están altamente desesperados. Una gran parte de los agentes económicos toma sus decisiones teniendo en cuenta las tasas de interés reales, es decir las tasas de interés nominales descontadas por la inflación. Los bancos centrales no tienen control sobre la tasa de interés real, sólo la pueden modificar moviendo sus tasas de interés nominales. De esta manera, y en un contexto deflacionista, los bancos centrales sólo pueden conducir a una baja en la tasa de interés real, solamente bajando su tasa de interés nominal. Anteriormente Smithin (2007) propuso la regla de colocar las tasas de interés reales en 0% con el fin de reactivar más eficientemente la economía; sin embargo, en un contexto deflacionista, esta medida trae consecuencias nefastas³³. La conclusión es que las economías ZIRP y NIRP conducirían a una trampa de liquidez. La trampa de liquidez fue inicialmente propuesta por Keynes en 1936 y plantea la situación en la cual los tipos de interés están muy bajos, próximos a cero, y la preferencia por la liquidez tiende a hacerse absoluta, *i.e.* las personas prefieren conservar todo el dinero antes que invertirlo productivamente o ahorrarlo, por lo cual las medidas (bajar los tipos de interés) para aumentar la masa monetaria M^o no tienen ningún efecto para dinamizar la economía, y el banco central no puede hacer mucho para llevar la tasa a un nivel

³² Esta situación es lo que sucedió precisamente con las hipotecas *Subprime* (basadas en el modelo de *Mortgage-Backed Securities*) en la crisis del año 2008, y fue uno de los grandes causantes de la Gran Recesión. Sin embargo en el presente la situación es mucho peor puesto que se está involucrando bonos públicos y deuda hipotecaria, en un entorno altamente especulativo. Las asimetrías y las situaciones de riesgo moral (*moral hazard*) se están presentando cada vez con más evidencia puesto que (de acuerdo a artículos de prensa financiera consultados en www.wsj.com consultados a inicios de septiembre de 2019), varios bancos en Europa están forzando a los fondos de pensiones a que transfieran su riqueza a los bonos soberanos AAA con rendimientos negativos. Y, por otro lado, se ha confirmado que Fitch Ratings (la segunda calificadora de riesgo internacional) está manipulando las escalas de calificación de riesgo crediticio en Europa.

³³ En un escenario con inflación positiva, si la inflación IPC (Índice de Precios al Consumidor) es igual a 2% y el banco central necesita colocar la tasa de interés real (i_r) en 0% entonces debe colocar la tasa de interés nominal (i_n) en 2%, *i.e.* ($2\% - 2\% = 0\%$). En un entorno deflacionista (como el que ha sucedido recientemente con Japón, España, Grecia y otros países de Europa), si *v.g.* el IPC = -1% y el banco central necesita que $i_r = 0\%$, entonces debe colocar $i_n = -1\%$ *i.e.* ($-1\% - (-1\%) = -1\% + 1\% = 0\%$). Esta situación trae dos problemas complicados, si $i_n = -0,7\%$, el cual corresponde al límite inferior eficiente propuesto por Pressman (*Op. Cit.*), entonces con IPC = -0,7% se tendría una $i_r = 0\%$, pero si IPC < -0,7% (y así ha sido en Japón, Grecia, España y otros países de Europa) esto significa que la economía NIRP no tendría ninguna capacidad real de bajar $i_r = 0\%$, para reactivar la economía. En la medida en que los países entren en un ciclo deflacionario, cada vez los bancos centrales tendrían que bajar más i_n por debajo de -0,7%, lo que conduciría a cada vez bajar más las i_n a -1%, -2%, ..., -6% (que fue lo que propuso Yanet Yellen en marzo de 2009); y ciertamente una economía que requiera tasas de interés nominales iguales a -6% cuando el IPC esté a -6% colapsaría el sistema financiero global.

adecuado. Obsérvese en la Figura 1.4 la curva de preferencia de liquidez basada en el modelo macroeconómico de demanda agregada IS-LM (Hicks-Hansen).

Figura 1.4. Curva teórica de preferencia de liquidez



Fuente: www.americanbanker.com, 2020.

En este modelo IS corresponde a la Inversión Pública, LM corresponde a la Masa Monetaria (M^0 o dinero en circulación) y corresponde a la Renta Nacional. En este modelo la curva de preferencia de liquidez (LM' se hace infinitamente elástica) pues los agentes económicos esperan que las tasas de interés no bajen más, y al mismo tiempo las acciones de las empresas en las bolsas están tan infladas que se espera que no suban más. Por lo tanto los agentes económicos prefieren tener su dinero ocioso (efectivo) y de esta manera la política monetaria expansiva deja de ser útil. En este sentido un incremento de M^0 no tiene ningún efecto sobre la producción real, los precios, la inversión, el ingreso real y las tasas de interés; es decir no reactiva la economía. Aunque este modelo ha sido criticado posteriormente por economistas Post Keynesianos, el argumento importante aquí es que ni siquiera desde la teoría macroeconómica estándar funciona la economía NIRP. Por el contrario, un incremento en la inversión pública (IS'') reactivaría la economía sin que se disparen las tasas de interés y sin que se genere un desplazamiento de la inversión privada. Esta trampa de liquidez contribuiría a diezmar más a muchas economías desarrolladas debido a que ya han pasado algunos años desde que se empezaron a aplicar estas políticas económicas y muchos de esos países aún sufren de alta desigualdad social, alto desempleo oculto, miedo al ciclo deflacionario, salarios reales estancados y decrecientes, baja productividad, poco crecimiento e incremento notable del nivel de pobreza³⁴.

³⁴ Esta situación requiere un cambio estructural, es decir, aplicar una especie de Política Fiscal Radical aumentando los gastos en inversión estructural y productiva, y reducir los impuestos en orden de estimular la demanda agregada y el crecimiento económico. De acuerdo a Stiglitz *et al.* (1998) el multiplicador del balance presupuestario permitiría a los gobiernos emplear una política fiscal expansiva sin tener que preocuparse de los impactos de esto en el presupuesto público o la deuda del gobierno. Sin embargo para iniciar una política fiscal expansiva coherente primero se tendría que poner orden a todo el caos que ha generado la economía NIRP.

1.1.1.3. DINAMARCA: LA ECONOMÍA MÁS EXPUESTA ANTE UNA CRISIS BANCARIA E HIPOTECARIA

En el presente (2020) Dinamarca está iniciando una crisis bancaria e hipotecaria complicada. Desde el año 2019 Dinamarca entró en recesión (PIB negativo). Varios de sus principales bancos, dentro de los que figuran Roskilde Bank y EBH Bank, recientemente (julio y agosto de 2019) se declararon en quiebra por altas pérdidas ocasionadas por créditos hipotecarios desmedidos. Estos bancos fueron rescatados por el banco central Danés (Banco Nacional de Dinamarca), es decir por el Gobierno de Dinamarca. Es importante tener en cuenta que, de acuerdo a [Sjögren & Iversen (*Op. Cit.*, 181)], Roskilde Bank y EBH Bank (dos de los bancos comerciales Daneses más grandes en la década anterior) fueron altamente expuestos por exceso de volumen de crédito concedido entre los años 2004 y 2007. Cuando estalló la crisis financiera de 2008 Danske Bank (hoy el banco nacional más grande de Dinamarca) fue nacionalizado y todos los demás bancos fueron intervenidos por el Gobierno mediante un programa de estabilización financiera. Para la crisis del Euro de año 2011, la Corona Danesa (kr) fue utilizada como activo refugio y esto produjo que tuviera una muy alta demanda, de manera que para que la moneda no se revaluara y afectara las exportaciones, el Banco Nacional de Dinamarca fue el primero en comenzar a bajar los tipos de interés para impulsar la inflación (en un entorno deflacionista) y ayudar a devaluar la moneda. E igualmente fue el primero en colocar la tasa de interés nominal en niveles negativos (5 de julio de 2012). Por otro lado Jyske Bank, el mayor banco privado de Dinamarca ofrece pagar en el presente a las personas para que pidan hipotecas con tasas de crédito hipotecario de -0,5% a 10 años³⁵. Lo anterior tiene que ver con la economía NIRP que ya se analizó previamente, y expone en la práctica una realidad y es que con tasas de interés negativas dicho banco sufrirá indudablemente pérdidas con préstamos hipotecarios a 10 años, sin embargo siguen promocionando las hipotecas. El problema se complica puesto que Dinamarca es el país cuyo índice de deuda sobre ingresos genera la mayor deuda familiar de los países desarrollados (OCDE, países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la cual asciende a 280% a inicios de septiembre de 2019.

Aquí es muy importante analizar el contexto, puesto que si bien es posible que un banco pueda otorgar una hipoteca al 0% o inclusive al -0,5% y que cada año deba pagarle al deudor un “interés” (si no lo transfiere como costos bancarios) por pedir la hipoteca, no es un buen negocio para el banco si el valor de la propiedad cae, es decir cuando los precios de la vivienda, que están en burbuja, colapsen (bajen v.g. -60%). Esta situación significa que con hipotecas que tienen tasas de interés negativas el dinero va a parar a un *trader* hipotecario para que especule con los

³⁵ www.bbc.com, 4 de septiembre de 2019. Jyske Bank también fue uno de los bancos altamente expuesto a pérdidas por créditos hipotecarios desmedidos en la crisis financiera de 2008 (véase *ibid.*). No es que el banco saque de su dinero para regalárselo a las personas que pidan préstamos para vivienda a largo plazo; es que con tasas de interés negativas el deudor genera un abono a capital a su favor. Esto es algo económicamente irracional, pero en el largo plazo no es una política sostenible y mucho menos cuando se normalice la política monetaria (*i.e.*, suban las tasas de interés). En *The tragedy of Hamlet, Prince of Denmark*, escrita por Shakespeare alrededor del año 1600, el Acto 1 comienza con las siguientes palabras: “Something is rotten in the State of Denmark” (“algo huele podrido en el Estado de Dinamarca”); esta cita queda como reflexión para el lector.

precios (es decir, se toma la riqueza de los ahorradores para entregársela a los especuladores, tal y como sucedió con las hipotecas *subprime* en la crisis del año 2008), y al tener hipotecas de propiedad con pérdidas garantizadas, esto hace que en el corto plazo suban más los precios de la vivienda y bajen más las tasas de interés negativas. Debido a que la propiedad hiperhipotecada es utilizada como respaldo (colateral) para otorgar los créditos hipotecarios, entonces las tasas de interés negativas son un reflejo de la estafa tipo Ponzi (ya explicada previamente en la Parte 3) que se está desarrollando nuevamente con el mercado inmobiliario y no realmente una economía NIRP consistente y coherente; y esta situación durará hasta que colapse el esquema Ponzi o se supere sistemáticamente el límite inferior eficiente de las tasas de interés negativas (-0,7%). De esta manera la propiedad de los deudores perderá valor con una hipoteca “basura” y el banco “confiscará” la riqueza de los ahorristas con tasas de interés negativas. El gran problema de esta situación es que se está volviendo un patrón de comportamiento común por toda Europa y poco a poco se va esparciendo por el sistema financiero global. Es como si la historia de Islandia del 2008 se volviera a repetir, pero ahora con Dinamarca.

1.1.1.4. DEUDA PERPETUA Y DEUDA SOBERANA CON RENDIMIENTOS NEGATIVOS

Para septiembre de 2019 existían dos situaciones complejas con respecto a la deuda soberana (deuda pública) que exacerban más la situación delicada del actual sistema financiero internacional: la aparición de bonos soberanos con rendimiento negativo y la reaparición de los bonos de deuda privada a 100 años y de los bonos soberanos perpetuos (a 100 años). Estos bonos también reciben el nombre de Bono Centenario, Bono Ultra largo, Deuda Perpetua o Deuda Eterna. Actualmente (julio-agosto de 2019) México y Argentina lanzaron bonos centenarios (al 5,25% y al 7,91%). Anteriormente, en el año 2016, Irlanda y Bélgica lanzaron bonos centenarios al 2,3% y en el 2017 lo lanzó Austria. Este patrón se podría estar volviendo un comportamiento común en el contexto inestable del actual sistema financiero internacional, sin embargo esto tiene varias consideraciones que se deben analizar. Emitir un bono centenario significa que un país se ata un siglo competo a la jurisdicción de las economías que compren esa deuda. Con seguridad los compradores de estos bonos no son inversionistas finales (personas naturales) debido a que prácticamente nadie vive hoy día 100 años para recibir los frutos de una inversión, pues la persona moriría antes de que redimiera el plazo del bono. Suponiendo que el comprador viviera mucho más de 100 años, no podría descontar hoy el comportamiento futuro de la inflación durante los próximos 100 años, por consiguiente, al vencimiento del bono la inflación ya habrá erosionado completamente el capital, de esta manera sólo recibiría los intereses mensuales o anuales y perdería su capital³⁶. Por esta razón los compradores de la Deuda Eterna

³⁶ Los bonos son títulos de deuda que son emitidos por las empresas (sector privado) o por el gobierno (sector público). Los bonos tienen un valor nominal (valor facial) el cual es el monto que será pagado al tenedor en el momento del vencimiento. El cupón es el monto de dinero que recibe el tenedor por concepto de intereses anuales, es decir, la tasa de interés anual es igual al cupón. El cupón puede ser positivo, cero o negativo. De esta manera la tasa de interés nominal del bono (o tasa de emisión) se calcula dividiendo el cupón sobre el valor facial y multiplicando este resultado por 100. De aquí se desprende la rentabilidad de la tasa cupón del bono (i_n) así:

$$i_n = (\text{cupón} / \text{valor facial}) * 100$$

son en su mayoría fondos de pensiones, otros países y compañías de seguros (siempre y cuando Moody's, Standard & Poor's y FitchRatings asignen calificación AAA a la deuda soberana), que en el *ínterin* pueden especular con las fluctuaciones de la tasa de interés. Los bonos con vencimiento a 100 años son más sensibles a los tipos de interés que los bonos a menores vencimientos (15 años, 10 años), de esta manera, si los tipos de interés caen (como ha venido sucediendo en Europa) se obtienen mayores rendimientos. Este esquema funciona mientras las personas creen que los tipos de interés no subirán pronto, Sin embargo, los poseedores de la deuda estarán sujetos a mayor riesgo cuando las tasas de interés comiencen a subir y en este caso esos bonos empezaran a arrojar grandes pérdidas.

La situación empeora aún más cuando se entra en la irracionalidad económica de la deuda soberana con rendimientos negativos. Actualmente los bancos centrales que cubren un 25% del PIB mundial, tienen tasas de referencia negativas y aproximadamente US\$16.000.000.000 (16 billones de dólares)³⁷ de bonos soberanos con rendimientos negativos están circulando en Europa y por supuesto en el sistema financiero internacional. Véase en la Figura 1.5 el incremento sostenido de esta deuda que inició a finales del año 2018. Esto significa que durante el 2019 muchos inversionistas (institucionales) están comprando bonos con rendimientos negativos a la vez que se ha incrementado la oferta de este tipo de bonos (la mayor parte de estos bonos provienen del gobierno Japonés, precisamente el primer país de todos en implementar política monetaria radical).

Esta situación requiere un análisis muy objetivo para no perder de vista el horizonte macroeconómico. Cuando se habla de bonos con rendimiento negativos se está hablando de producir una “inflación forzada” (que precisamente es lo que necesitan la mayoría de los países europeos para salir del inminente riesgo de deflación), debido a que esto constituye la destrucción del poder adquisitivo del titular del bono (pierde capital, pierde intereses y por tanto su riqueza pierde poder adquisitivo). Un bono con rendimientos negativos es precisamente un bono para aportar a esa

Si por ejemplo el bono es de \$5.000 y su cupón de \$375 entonces $i_n = (\$375 / \$5.000) * 100 = 7,5\%$ (que es igual a la tasa cupón). Los bonos se negocian como valores, por lo tanto su precio varía de acuerdo a las tasas de interés de mercado. De esta manera, si el bono se vende a \$4.500, pero su valor facial es de \$5.000, quiere decir que su tasa cupón es de 7,5%, pero la rentabilidad de la tasa de descuento es de 8,33% es decir:

$$i_r = (\text{cupón} / \text{precio actual}) * 100$$

En este caso la rentabilidad del bono es $i_r = (\$375 / \$4.500) * 100 = 8,33\%$. Cuando un bono se vende por debajo de su valor nominal el bono está en descuento y por tanto la rentabilidad es superior a la rentabilidad de la tasa del cupón. Pero si el bono se vende a una tasa mayor que la tasa facial, su rendimiento cae. Esto significa que si la tasa de interés de referencia sube los precios de los bonos caen y si la tasa de interés de referencia baja, los precios de los bonos suben. Los bonos del tesoro público (deuda pública) son bonos con precios muy volátiles y dependen exclusivamente de la tasa de interés de referencia. De esta manera los bonos del tesoro cupón 0% (es decir, que no pagan ningún tipo de tasa de interés anual) se utilizan especulativamente para obtener ganancias financieras a medida que las tasas de interés de referencia caigan (calculando la tasa de descuento y el valor presente de la inversión). Debido a que la tasa de interés de los fondos federales de Estados Unidos (que a su vez determina la tendencia de las tasas de interés, la deuda externa y los créditos en las demás economías) viene cayendo en tendencia desde la década de 1980, se ha formado una burbuja financiera especulativa de más de 3 décadas en el mercado de deuda pública.

Por lo tanto se puede concluir que, en el mercado secundario, todos los especuladores harán mucho dinero con bonos centenarios y deuda pública con rendimientos negativos, a medida que compren bonos a precios inferiores a su valor facial puesto que su rentabilidad será mayor.

³⁷ Fuente: www.bloomberg.com, 29 agosto de 2019.

inflación, si este bono es comprado garantiza una inflación correspondiente al retorno negativo del bono. De esta manera el incentivo de comprar un bono con rendimientos negativos no es por el retorno del principal (valor nominal), pues este valor nunca se va a recuperar, es porque los inversionistas especuladores nuevos creen que el precio puede subir aún más (a medida que caigan los rendimientos) y a medida que suban los venden y ganan el margen de rentabilidad. Esta situación se mantendrá en la medida en que sigan bajando las tasas de interés y se mantenga el esquema piramidal Ponzi, y obviamente, como toda burbuja financiera, tiene un final, en este caso el relacionado con la tasa de interés negativa eficiente, el cual posiblemente sería explosivo.

Figura 1.5. Valor deuda de los bonos públicos con rendimiento negativo, 2010 – 2020



Fuente: www.db.com (Deutsche Bank), enero de 2020.

Si un gobierno emite más deuda su PIB crece de forma nominal (no necesariamente de forma real), si por ejemplo el PIB de un país es 3% y el déficit fiscal (ingresos - gastos) es 4% entonces ese país tendrá una inflación fiscal de 1% (*i.e.* 4% - 3%), esto significa que se emite más deuda y más dinero dentro del sistema económico y por consiguiente la economía financiera crecería. Sin embargo en la economía real los compradores de bonos con rendimientos negativos tendrían garantizada una pérdida de dinero cada año, de esta manera si se introducen tasas nominales negativas en los bonos soberanos, se estaría creando un excedente para que el gobierno ejecute el déficit fiscal. Técnicamente esto sería como una expropiación de los recursos del contribuyente más allá de las facultades de política fiscal del gobierno, en otras palabras sería como un “robo estatal” el cual tiene un alcance a prácticamente todos los actores del mercado (fondos de pensiones, aseguradoras, inversionistas, otros gobiernos, empresa privada, etc.). Cuando un comprador adquiere un bono con rendimientos negativos, en el cual el gobierno que lo emite le está garantizando que va a tener una pérdida asegurada, es porque estas decisiones irracionales son guiadas por sesgos heurísticos y dependencia del contexto (véase la Parte 6). Al respecto de la economía NIRP y los bonos soberanos

con rendimientos negativos, los cuales son calificados AAA por las calificadoras internacionales, se puede evidenciar con claridad en los inversionistas problemas de comportamiento financiero como Representatividad, Exceso de Confianza, Conservadurismo, Aversión a la Ambigüedad, Aversión a la Pérdida, Edición Hedónica, Aspectos Cognitivos, Autocontrol e Ilusión de Dinero. Por todo lo anterior se puede concluir que los bonos públicos con rendimientos negativos son una herramienta económica para prolongar un poco más la burbuja inmobiliaria y la burbuja de la deuda soberana, y no una solución para reactivar las economías; y además el mal llamado “estado de bienestar”³⁸ europeo actual se le está transfiriendo de manera muy inadecuada a las generaciones futuras, las cuales tendrán que pagar altísimas deudas. Esto conformaría muy pronto una nueva crisis de deuda³⁹ con consecuencias más desastrosas que las anteriores.

1.1.1.5. ADOPCIÓN DE POLÍTICAS COMERCIALES PROTECCIONISTAS CONTRACTIVAS

En esta crisis Europea y Global también está sucediendo otro fenómeno adicional muy importante que ya ha ocurrido en el pasado y que no se debe subestimar. Este fenómeno consiste en la aplicación de las “políticas de empobrecer al vecino” que fueron adoptadas en la década de 1930 y que generalizaron la Gran Depresión a prácticamente toda la economía mundial. Esta situación consiste en que cada país, golpeado por la crisis económica, intenta animar su economía interna recortando sus importaciones (que es lo mismo que recortar las exportaciones de los otros países) y desplazando la demanda de los consumidores hacia sus propios productos. Existen dos medidas de política económica para recortar las importaciones: una es realizando devaluaciones competitivas de sus monedas y la otra es incrementando los aranceles (véase Tabla 1.6).

Tabla 1.6. Políticas proteccionistas contractivas

"Empobrecer al Vecino"	"Autoempobrecimiento"
↓ IMPORTACIONES ↑ Aranceles Devaluación Divisa = ↓ $i\%$ ↑ G , ↓ T_x	↓ IMPORTACIONES No ↑ Aranceles No Devaluación Divisa = No ↓ $i\%$ ↓ G , ↑ T_x
Presupuesto: $G > I$ (Déficit) Resultado = Recesión	Presupuesto: $G \leq I$ (Superávit) Resultado = Más Recesión

Equivalencias: $i\%$ = tasa de interés nominal, T_x = Impuestos, G = Gasto Público, I = Ingreso Fiscal.

Fuente: elaboración del Autor, 2020.

³⁸ La economía del bienestar es una rama de la economía que trata sobre la eficiencia económica y el bienestar social, su premisa fundamental consiste en que sin bienestar de los individuos no puede haber bienestar social. Aunque en muchos países de Europa exista seguro de desempleo, salud gratuita y otros beneficios, muchos individuos siguen sin empleo, con creciente desigualdad de oportunidades, con sus salarios reales cada vez más deprimidos, y las economías no están creciendo de manera eficiente, de manera que toda esa deuda que emiten los países se transforma en deuda futura a ser pagada por las siguientes generaciones.

³⁹ A partir de septiembre de 2019 la FED inicia una especie de nueva QE en la cual se están emitiendo US\$60 billones de dólares mensuales, durante los siguientes 6 meses como mínimo, para incrementar la oferta monetaria. Estas operaciones de recompra conformarían, en términos prácticos, el mayor rescate financiero de la historia económica de Estados Unidos y esto es deuda que se debe pagar más adelante.

La primera medida está respaldada por la aplicación de la receta estándar para cuando existe una caída de la actividad económica en un país; esta receta consiste en estimular la demanda agregada mediante la aplicación de política económica expansiva. Esto significa, política fiscal expansiva (incrementar el gasto público y reducir los impuestos) y política monetaria expansiva (bajar los tipos de interés). Esto es exactamente lo que han hecho la mayoría de economías desarrolladas en Europa, Estados Unidos y Japón desde hace unos pocos años, lo que las ha llevado a tener cada vez tasas de interés más negativas (QE a NIRP), y esta situación es equivalente a realizar devaluaciones competitivas forzadas cada vez más peligrosas; sin embargo al no tener los resultados esperados con estas medidas, estas economías han optado por empezar a establecer aranceles e incrementar los ya existentes contra otras economías con las que comercian bienes y servicios⁴⁰; el gran problema es que esta tendencia se ha empezado a generalizar en el último año (2019). Sin embargo, a medida que cada país recorta sus importaciones “exporta” la crisis económica a sus vecinos (empobrece al vecino). Esto es una especie de competencia económica Darwiniana entre las economías desarrolladas que al final podría producir un resultado de crisis económica que, adicionando todo el contexto macroeconómico actual, sería peor a la crisis de la década de 1930.

Las economías desarrolladas aplican políticas de “empobrecer al vecino” que trae consecuencias negativas. Sin embargo la situación se complica debido a que las economías emergentes se les “recomienda” a aplicar políticas de “auto empobrecimiento”, similares a las que se aplicaron en el Sudeste Asiático en la crisis del año 1997. Estas últimas consisten en que la economía debe mantener un presupuesto equilibrado y preferiblemente acumular superávit sin realizar devaluaciones competitivas y sin incrementar los aranceles⁴¹. En este contexto, para tener un presupuesto equilibrado ($G = I$) sólo existen dos métodos: incrementar las exportaciones (lo cual no es fácil en el inicio de una crisis pues requiere tiempo y financiación) o reducir las importaciones vía reducción de rentas, es decir, bajando el gasto público y subiendo los impuestos (principalmente los indirectos). Lo anterior conduce a deprimir más la economía debido a que si se parte de una economía que está en macroequilibrio, *i.e.* tiene baja presión inflacionaria y su presupuesto público está equilibrado o en superávit, un colapso del mercado de valores o de la burbuja inmobiliaria generaría una caída en la inversión y por consiguiente en el consumo, de manera que induciría dicha economía a una recesión. A su vez el colapso

⁴⁰ El 1 de junio de 2019 EU establece aranceles por US\$6.400 millones a Europa; el 22 de julio de 2019 Europa aplica aranceles a EU por €2.800 millones, el 26 de julio de 2019 Francia aplica aranceles al conglomerado de la actividad digital GAFA (Google, Amazon, Facebook y Apple) estadounidense. Europa, India, Turquía, Canadá, México aplican aranceles contra EU y EU contra ellos. También está la guerra arancelaria entre EU y China, y de otros países europeos entre sí (fuente: www.dw.com, septiembre de 2019).

⁴¹ Sólo para mencionar unos pocos casos véase el informe de recomendaciones de política económica del FMI, del año 2019, para e.g. Colombia, México, Turquía, Argentina. En el caso de Colombia, debe aplicar la Regla Fiscal, la cual consiste en tener un Superávit Primario. Esta es la norma nacional y se debe seguir igual a nivel departamental, distrital y municipal. Lo anterior tiene una externalidad negativa en el caso de que se presente una crisis económica en Colombia por “contagio” externo, pues esta regla obliga a mantener el presupuesto en superávit o como mínimo en equilibrio ($G = I$), y por supuesto esto conduciría a una aguda crisis. Igualmente el FMI recomienda realizar un esfuerzo constante para elevar el recaudo tributario estructural, mejorando la eficiencia del recaudo y ampliando la base gravable. Igualmente el FMI recomienda no bajar la tasa de interés de referencia (a menos que sea por política monetaria acomodaticia), ni colocar barreras al comercio internacional sino por el contrario, reducir las barreras comerciales (fuente: Declaración al Término de la Misión sobre la Consulta del Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, 8 de Marzo de 2019).

económico generaría un colapso recaudatorio severo con el consiguiente déficit presupuestal, ($G > I$).

De esta manera una economía que va para una crisis no puede tener un presupuesto equilibrado, las autoridades económicas se deben concentrar en el déficit estructural (*i.e.* el déficit que habría si la economía estuviera en pleno empleo) y no en el déficit actual, de esta manera el presupuesto debe estar en déficit pero no en equilibrio o superávit pues de lo contrario dicha economía no tendría con qué incentivar la demanda agregada cuando entre en recesión. El problema serio de esta política de “autoempobrecimiento” es que la política contractiva de un país no sólo deprime su propia economía sino que ejerce un efecto adverso sobre sus vecinos, puesto que cada país que se contrae genera una reducción de sus importaciones a sus vecinos (compra menos a sus vecinos) y esto hace que todos empiecen a vender menos de manera generalizada y genera contracción en todas las economías. Cada país empieza a ver la caída de sus rentas en el exterior puesto que las importaciones de un país (que es igual que las exportaciones de los demás países de la región) son drásticamente recortadas y la región geográfica del grupo de países entra en recesión y al no poder tener una activación económica propia, entonces el crecimiento más lento de esa región causa un colapso en el precio de los *commodities* (especialmente el petróleo que aún es el principal componente energético global) y por tanto las naciones productoras de petróleo (Rusia, Estados Unidos, Venezuela, Colombia⁴², Medio Oriente, etc.) y de otros *commodities* entran también en recesión (puesto que venden menos materias primas). De esta manera, la falta de confianza en un país (*e.g.* Dinamarca, Argentina, Venezuela) se puede transformar en el presente en una falta de confianza en los mercados desarrollados y/o emergentes.

1.1.1.6. PROLIFERACIÓN DE LA ECONOMÍA ZOMBIE Y LAS EMPRESAS UNICORNIO

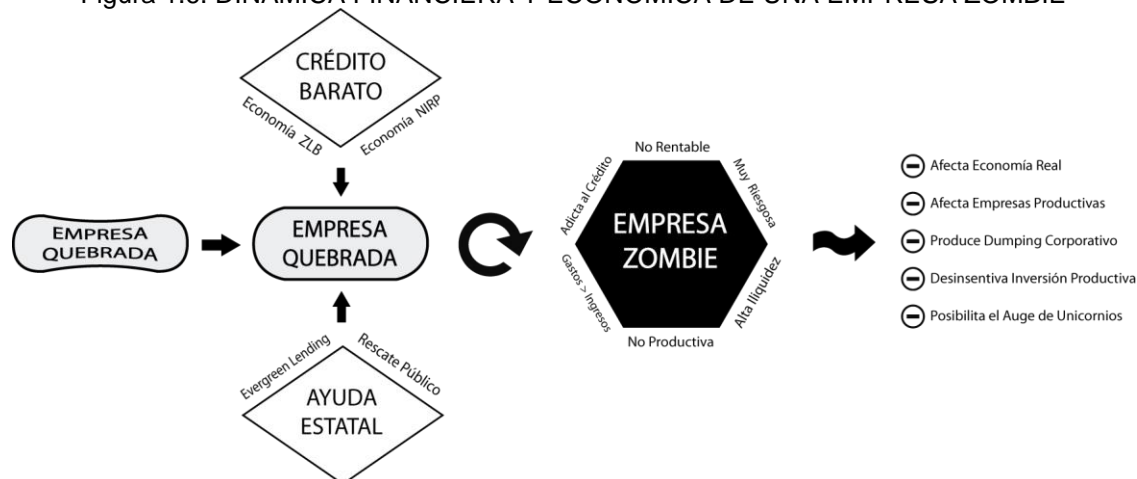
La economía NIRP ha generado la proliferación de empresas Zombie. De acuerdo a Goto & Wilbur (2019), una empresa Zombie se define en la jerga económica contemporánea como un negocio insolvente que permanece en el mercado en lugar de reestructurarse o declararse en bancarrota, es decir, son empresas financieramente débiles sostenidas con tasas de interés en descuento (en este caso tasas cercanas a cero y negativas) y préstamos perennes (*evergreen lending*), es decir, préstamos renovados periódicamente donde el deudor puede hacer compras con el crédito en cualquier momento siempre y cuando no se pase de un límite mensual y cumpla con la cuota mensual correspondiente al abono a interés y a capital (los ejemplos más comunes son *revolving credit*, *overdraft credit*, *credit card*). En otras palabras una empresa Zombie es una empresa excesivamente apalancada que no produce rentabilidad (*i.e.*, produce pérdidas económicas y contables y destruye valor agregado), que además está completamente ilíquida y es alimentada con dinero “barato”, es decir, el Estado le “inyecta” crédito con tasas de interés

⁴² El caso de Colombia en el 2019 es muy delicado debido a que Colombia tiene una altísima dependencia de la exportación de materias primas. Los productos del agro sin transformar, energía, minería, café y petróleo, constituyen un total del 80,6% de las exportaciones del país y la situación es más delicada aún pues sólo 10 empresas exportan el 67% del total de las exportaciones de Colombia (fuente: www.analdex.org, septiembre de 2019).

cercanas a cero o negativas y permite la refinanciación de sus deudas con tasas de interés negativas. En la práctica las empresas Zombie son “muertos vivientes corporativos” alimentados por una “respiración artificial estatal”, a sabiendas de que contable y financieramente ya están quebradas; aunque estas empresas ya han sido económicamente “desahuciadas”, el Estado, a través del banco central, las continúa rescatando emitiendo más dinero para que la banca privada se lo ofrezca a dichas empresas, mediante créditos a tasas de interés negativas. Una empresa Zombie es una empresa pequeña, mediana o muy reconocida (inclusive cotizada en bolsa), que no es capaz de cubrir sus costos financieros con el ejercicio de su actividad económica, pero se mantienen artificialmente vivas gracias a las ayudas de los bancos centrales y el gobierno (como en su época lo fueron Toshiba y Sharp, entre otras). Véase Figura 1.6.

Lo anterior conforma una situación estructural de riesgo moral por parte de la autoridad monetaria, los bancos privados y el gobierno, puesto que una empresa que está quebrada no vale la pena sostenerla a partir de deuda, pues esto trae dos externalidades muy negativas: la deuda agregada cada vez es mayor y con el tiempo se vuelve insostenible, y el sostenimiento artificial de la empresa Zombie afecta negativamente la productividad de las empresas que sí son productivas, lo cual afecta la economía general, puesto que los bancos suelen restringirle el crédito a las empresas productivas por dárselo a las improductivas, lo cual distorsiona completamente el concepto de competencia de mercado, deprimiendo las utilidades y desalentando la inversión; Esto es una especie de dumping corporativo, donde las empresas Zombie trabajan con costos de producción más bajos y “obligas” a las empresas productivas a hacer lo mismo. Cuando este comportamiento pasa de ser el comportamiento de algunas empresas Zombie aisladas a convertirse en un patrón sistemático, principalmente en varias de las economías desarrolladas que actualmente están en crisis macroeconómica sistémica, se establece entonces el concepto de economía Zombie. De esta manera la zombificación de la economía, provocada por la adopción de una política monetaria radical (QE y NIRP), sostiene a las empresas y sectores improductivos y castiga a las empresas y sectores productivos. De acuerdo a *ibid.*, existen muchas empresas Zombie en el grupo de la pequeña y mediana empresa en Japón; y el ratio de crecimiento de las empresas Zombie incrementa a medida que el tamaño de la empresa se reduce, esta afirmación se podría extender al análisis de la economía Zombie en muchas otras economías, de tal manera que las pequeñas empresas, que son proporcionalmente la mayoría, son las que más se verán afectadas con la economía Zombie.

Figura 1.6. DINÁMICA FINANCIERA Y ECONÓMICA DE UNA EMPRESA ZOMBIE



Fuente: elaboración del Autor, 2020.

En una economía Zombie la percepción del riesgo financiero se distorsiona o desaparece completamente. Cuando la política monetaria es restrictiva (alza de la tasa de interés), las mismas empresas por sí solas deciden hacer reestructuración o declararse en quiebra (esta situación no es una responsabilidad del Estado ni del banco central). De esta manera, la prolongación de una política monetaria acomodaticia⁴³, más el auge de la economía NIRP ha generado una percepción equivocada del riesgo y la solvencia financiera (esto tiene mucho que ver con los sesgos heurísticos y la dependencia del contexto, véase Parte 6), pues las empresas se vuelven “adictas” al crédito barato, empiezan a depender de éste y si no lo obtienen generan “síndrome de abstinencia corporativo”. Como endeudarse no cuesta prácticamente nada, entonces se pierde la percepción del riesgo financiero en todos sus niveles; las empresas no realizan un ejercicio económico, financiero ni contable riguroso, los bancos que prestan el dinero no realizan adecuadamente sus previsiones de riesgo y omiten factores fundamentales como la insolvencia financiera estructural real de las empresas a las cuales les están prestando los recursos y se sobreexponen esperando que el Estado los rescate cuando quiebren. De esta manera el crédito barato es un arma de doble filo: primero vuelve “adicta” a una empresa Zombie a utilizar un recurso financiero “placebo” y cuando llegue el momento de iniciar la política monetaria contractiva (alza de la tasa de interés) no la rescatan e inmediatamente la obligan a liquidar. Actualmente existen muchas empresas que van a la quiebra pero siguen pidiendo dinero prestado y el principal argumento es que son “popularmente demasiado importantes para quebrar”. Esta situación se puede observar sistemáticamente en empresas de capital de riesgo y en *startups* tecnológicos de las nuevas propuestas de empresas de *coworking* de internet (las “nuevas” puntocom). En el caso de Estados Unidos

⁴³ Esta es el tipo de política monetaria expansiva que aplica un banco central para evitar los efectos no deseados de la política fiscal, es decir, si se produce una política fiscal expansiva (mediante un incremento del gasto público), puede producirse un incremento de los tipos de interés que generen un efecto expulsión (*crowding out*, la intervención del estado en un sector de la economía, afecta al resto de la economía, por ejemplo como un incremento de la tasa de interés como consecuencia de la emisión de deuda pública); entonces el banco central debe adoptar una política monetaria acomodaticia, incrementando la oferta monetaria y acomodando así el gasto fiscal.

son empresas como Lyft (usuarios de coches compartidos), Wework (proveedor de espacios arquitectónicos compartidos), Ubereats (cena a domicilio), Doordash (almuerzos a domicilio), entre otras. Macroeconómicamente hablando, esta situación no es consistente, sus modelos de negocios no son económicamente eficientes, y por tanto la única argumentación lógica que tendría este comportamiento sería para justificar la excesiva emisión de dinero por parte de los gobiernos involucrados, con el objetivo de inflar más las burbujas financieras especulativas, que al final tendrán que estallar y permitirán concentrar más la riqueza.

Si la economía global moderna es intrínsecamente volátil, los gobiernos y bancos centrales deberían dejar que la volatilidad se manifieste por sí misma, es decir, se debe dejar quebrar a las empresas y sectores improductivos, puesto que reprimir la volatilidad con medidas de política monetaria radical y mediante la acción de los gobiernos de asumir los “activos tóxicos” (comprar participaciones de los bancos malos e inyectar liquidez a la economía) principalmente de la cartera inmobiliaria de los bancos privados⁴⁴, tiene un efecto no precisamente de aliviar la economía, sino por el contrario de enfermarla gravemente para posteriormente sufrir todas las consecuencias.

Las empresas Unicornio son una nueva modalidad de empresas de muy rápido crecimiento, que han proliferado en el entorno de la burbuja especulativa post Gran Recesión y se han esparcido por todo el mundo. Las empresas Unicornio se definen como *startups* tecnológicas, es decir empresas emergentes de capital de riesgo que tienen una propuesta innovadora que puede abrir nuevos nichos de mercado. Este concepto organizacional se establece a partir del año 2013 y sus principales características son las siguientes. Conseguir una valorización mayor a US\$1.000.000.000 en su etapa inicial (los primeros años), sin haber sido comprada por otra compañía. Contar con financiación 100% privada y no haber salido a Bolsa. Tener menos de 10 años de fundación. Estar vinculado a estrategias de negocios que utilizan redes sociales. Estar formada por equipos jóvenes con mentalidades organizacionales de liderazgo disruptivo. Utilizar estrategias de crecimiento GBF (Get Big Fast), es decir, mantener progresiva consolidación con el mercado, reduciendo sus precios, con el fin de ofrecer mejores ventajas competitivas y llegar a mayor cantidad de clientes. Utilizar estrategias comerciales B2C (Business to Client), es decir llegar directamente al usuario final a través de apps, redes sociales, etc. Expandirse rápidamente en muchos países, en negocios por explotar o muy poco explotados. Estar relacionada con la implementación de nuevas tecnologías⁴⁵

⁴⁴ Lo anterior funciona más o menos así, las personas ven que los precios de la vivienda suben y cada vez son menos asequibles. Entonces el gobierno pone más dinero (mediante emisiones de liquidez) para que la gente compre estas viviendas más costosas a tasas de interés más bajas (cercanas al 0% o negativas), por lo tanto el precio de las viviendas sube más. El problema de riesgo moral es que el gobierno sigue emitiendo mucho dinero para rescatar a los bancos y constructoras que poseen las hipotecas y están fuertemente expuestos, este es precisamente el factor que más infla la burbuja inmobiliaria; y en países como Suiza, los fondos de pensiones están invirtiendo en propiedad raíz (buscando la rentabilidad que no les da la inversión en bonos soberanos con rendimientos negativos AAA) siendo conscientes de que los precios se van a desplomar una vez estalle la burbuja inmobiliaria (fuente: www.swissinfo.ch, octubre de 2019).

⁴⁵ Los Chatbots corresponden a programas automáticos computarizados que establecen una conversación; es decir, simulan mantener una conversación con una persona al proveer respuestas automáticas a entradas hechas por el usuario (en texto o multimedia), basándose en algoritmos de Inteligencia Artificial. Esto permite ahorrar costos de personal y de capacitación en

que tienden a reducir los puestos de trabajo en áreas tradicionales: impresión 3D, Chatbots, Realidad Aumentada, Inteligencia Artificial, Big Data, entre otras.

El nombre Unicornio deriva de la analogía de que, antes de la década de 2010, tener una empresa que fuera valorada en US\$1.000.000.000 en tan poco tiempo, era considerado tan fantástico y mitológico como la existencia de un unicornio. Sin embargo el auge de las economías QE y NIRP ha permitido tener un entorno macroeconómico donde crear unicornios se ha vuelto algo muy común. Esto sucede principalmente porque la percepción del riesgo es tan baja que los capitales de riesgo se dedican a financiar cualquier proyecto que prometa altas utilidades, sin medir el riesgo estructural real. De esta manera en el año de 2013 existían 40 Unicornios en Estados Unidos y para el año de 2019 esta cifra ha crecido a nivel mundial en más de 3.000%⁴⁶. A nivel mundial se reconocen nombres como Uber, Xiaomi, Airbnb, Oidi Kudai, Twitter, LinkedIn, Pinterest, Wework, Tango, Rappi, Nubank, etc. Estados Unidos es el país número uno en creación de Unicornios. Sin embargo la proliferación de Unicornios se ha producido por una economía de burbuja extremadamente competitiva donde aproximadamente el 90% de las empresas *startups* no alcanzan los 3 años de vida, y muy pocas llegan a ser Unicornios. Estas empresas suelen tener una alta capitalización pero su flujo de caja es negativo, es decir, sus gastos son mayores que sus ingresos. Adicionalmente muchas de ellas se han apalancado a tasas de interés bajas (crédito barato) y han obtenido ayudas estatales y muchas de ellas son además empresas Zombie. En el momento en que se desplomen las bolsas y la burbuja inmobiliaria, la gran mayoría de estas empresas se irá a la quiebra, los inversionistas retirarán su participación, y esto generará gran cantidad de despidos y exacerbará la crisis económica mundial, pues estas empresas están por todo el mundo. Adicionalmente las estrategias GBF promueven la sobreexplotación del capital humano (e.g. repartidores en motocicleta de Uber-Eats mal pagados, que no se les reconoce adecuadamente el desgaste del vehículo automotor, el consumo de combustible, la seguridad social, etc., aprovechando la situación de alto desempleo oculto en sus economías de origen); además la empresa no tiene un presupuesto para el mantenimiento de los vehículos de reparto, ni para combustible, ni otros gastos que tienen que ir por cuenta del trabajador inscrito a la plataforma de la empresa Unicornio. Por otro lado esta estrategia promueve el *dumping* corporativo, lo cual es

Call Centers, Atención a Usuarios, etc. La impresión 3D es una tecnología de impresión por adición de capas de un material específico en una impresora especial, de tal manera que se puede obtener un modelo tridimensional de un objeto creado en pantalla. Esto permite crear modelos que podrían servir como prototipos de productos finales y ahorraría costos de desarrollo, además esas impresiones son baratas y rápidas. La Realidad Aumentada consiste en ver la realidad a través de un dispositivo que añade información sensorial (visual, auditiva, táctil, organoléptica) virtual a la imagen real, con fines pedagógicos, explicativos, turísticos, etc. Utiliza dispositivos como cascos, gafas, audífonos, conexiones wi-fi, bluetooth, smartphones, entre otros. Big Data, Macro Datos, datos masivos o inteligencia de datos a gran escala, el cual corresponde a un conjunto de datos tan grande que requiere software especializado para su recolección, almacenamiento y análisis. Adicionalmente requiere una capacidad de cómputo y almacenamiento de miles de servidores. El problema del Big Data es que se ha vuelto una moda de investigación científica no rigurosa en la que, por la gran cantidad de información, no se definen muestras representativas, se involucran datos heterogéneos, se generan sesgos de resultado y se generan errores de interpretación de los resultados y de los mismos datos. Adicionalmente requieren computación de alto rendimiento (lo cual es extremadamente costoso) como la utilizada en proyectos de aceleradores de partículas, que estudian el Big Bang y la materia Tau, como el CERN (Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire, i.e., Organización Europea para La Investigación Nuclear) el cual es el laboratorio de física de partículas más grande del mundo, y no nubes de computación básica barata como lo que se está promoviendo en la actualidad.

⁴⁶ Fuente: www.marketwatch.com, octubre de 2019.

una práctica de competencia económica desleal y perjudica a la economía tradicional. De esta manera, y con todas estas condiciones macroeconómicas, se está desarrollando la Burbuja Unicorn, la cual presenta la misma estructura y dinámica financiera que la Burbuja Dotcom de la década de 1990; después de que las bolsas toquen fondo, muchas empresas Unicornio, Zombies y tradicionales se habrán declarado en quiebra y serán absorbidas por las más “exitosas” como Microsoft, Amazon, Facebook (la cual, antes de su salida a bolsa fue un Superunicornio). Toda empresa Unicornio resulta atractiva para inversionistas de capital de riesgo. Entran en la burbuja financiera y salen cuando se agota la burbuja, es decir, el capital de riesgo es procíclico, de esta manera las empresas que no se hayan podido consolidar hacia el final de la burbuja están destinadas a quebrar. La nueva modalidad de economía digital promueve el auge de las empresas Unicornio lo cual no deja de ser un *argumentum ad novitatem*, dado que no porque sea una idea moderna, significa que sea una mejor idea. Contrario al concepto de empresa Unicornio se ha conceptualizado la empresa Cebra (se escribe Zebra en Inglés) la cual tiene características organizacionales similares a las empresas Unicornio pero pretende equilibrar todos los excesos mercantilistas de las Unicornio; de esta manera una empresa Cebra trabaja por la prosperidad sostenible (no por un crecimiento exponencial), no genera monopolios, es cooperativa (no competitiva) y representa a la economía real (no a la burbuja de la economía financiera).

1.1.1.7. ESTADO GENERAL DE LA ECONOMÍA GLOBALIZADA ANTES DEL CORONAVIRUS

Para marzo de 2019 la deuda mundial llega a US\$219 billones, el equivalente a un 320% del PIB mundial⁴⁷. De esta manera, si se analiza la relación entre el PIB real (economía real de bienes y servicios) contra la deuda mundial (320:1) y la economía financiera especulativa (estimada en más de 1000:1), se puede concluir que el sistema financiero global está extremadamente inestable, y esta es la principal razón por la cual el FMI “recomienda” a todas las economías que incrementen su PIB a cualquier costo, para poder cerrar sólo un poco la gran brecha entre la economía real y la economía financiera.

A nivel global muchas economías vienen devaluando fuertemente sus divisas frente al dólar norteamericano (y esto sucedió así hasta que la política monetaria de la FED volvió a ser expansiva o QE), y esto incluye a los países con divisas *fiat* y a China (uno de los grandes motores de la economía global). Cuando la economía está inestable y las burbujas en los mercados financieros están muy infladas cualquier noticia es motivo para generar un pánico internacional y un “efecto domino” en los mercados. Por esta razón, se presentan fugas de capitales en economías emergentes (los más expuestos son México, Colombia⁴⁸ y Turquía puesto que en estas economías entraron un porcentaje muy alto de capitales

⁴⁷ Fuente: www.eleconomista.es, abril de 2019.

⁴⁸ El TLC (Tratado de Libre Comercio) firmado por el presidente Uribe tiene una condición específica (Capítulo 10) y es que impide el uso de cualquier tipo de restricciones a la entrada y salida de los capitales especulativos (capitales de inversión de corto plazo extranjeros que invierten en activos del sector financiero, i.e. bonos, TES, acciones, etc.) en Colombia; por eso cada vez que los especuladores quieren atacar al peso colombiano lo pueden hacer sin implicaciones legales ni trabas por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni el Gobierno Nacional.

“golondrina” en la fase de boom económico). Las tasas de interés en Japón siguen manteniendo valores negativos, para poder salir del estancamiento económico. La burbuja inmobiliaria sigue creciendo a nivel mundial y cada vez se ofrecen viviendas más pequeñas y proporcionalmente más costosas⁴⁹.

En China ha caído el índice de producción industrial al punto más bajo en 17 años. Es importante aclarar la situación de China como potencia mundial. Se ha estado discutiendo recientemente, que a raíz de la guerra comercial entre Estados Unidos y China se podría dar un fenómeno de Trampa de Tucídides⁵⁰ entre las dos naciones. China ha crecido económicamente pero principalmente a costa de explotar el capital humano, y este modelo económico de explotar el capital humano se ha llamado el “milagro económico” del primer mundo. La realidad es que reduciendo los salarios reales, aumentando las jornadas laborales y pagando menos a las personas los gobiernos pueden generar más déficit fiscal no retribuable a la población. En el caso de Estados Unidos existen más de 20 millones de inmigrantes ilegales que son literalmente explotados en esa economía. Por otro lado el sistema de visas establece las condiciones para rebajar los salarios de los extranjeros que están bien preparados. Este modelo de exprimir ambos lados del capital humano se ha adoptado en la gran mayoría de países desarrollados. Para el ejemplo, uno de los casos más egregios, se da en China con la empresa Fox Conn (*Hon Hai Precision Industry*), la cual es una empresa Taiwanesa que es la principal proveedora de Apple, Amazon y Sony (para mediados de 2020 inauguró parque industrial en el norte de Estados Unidos). En esta empresa la explotación del capital humano ha llegado a los extremos de: largas jornadas laborales (16 horas al día), violación de los derechos de los trabajadores, dormitorios hacinados, explotación infantil creciente, salarios deprimidos, despidos masivos, uso de estudiantes universitarios con jornadas de 11 horas al día sin remuneración y con complicidad de las universidades como exigencia para obtener su grado universitario, y lo más irónico, instalación masiva de mayas de seguridad en los pisos bajos de los dormitorios para que los trabajadores que se suicidan por el estrés laboral no se mueran⁵¹. Miles de empresas Chinas han seguido en mayor o menor medida un modelo similar a este y a dicho modelo lo llaman el “milagro económico” Chino. Realmente si en China pagaran adecuadamente a sus trabajadores, no sería una potencia económica. Por esta razón no se establecería una situación de Trampa de Tucídides por motivo de potencias económicas, más bien, frente a la gran crisis económica que se avecina⁵², una guerra militar que genere un distractor geopolítico

⁴⁹ Solo por dar unos pocos ejemplos en Europa se están construyendo apartamentos de 12 m², en Brasil de 10 m², y en Japón de 8 m². A estas “celdas” las llaman micro apartamentos y las ofrecen como soluciones para ser más “eficiente” en el mercado productivo. Sus costos oscilan entre US\$18.000 y US\$23.000, dependiendo de su ubicación. Sin embargo, principalmente en las economías emergentes se ha dado un fenómeno socioeconómico todavía más fuerte, este consiste en que millones de personas se han visto obligadas a vivir en una pieza de 3 o 4 m² por la imposibilidad económica de pagar un espacio más grande.

⁵⁰ La Trampa de Tucídides, propuesta por el Ateniense Tucídides “padre de la historiografía científica”, significa la tensión estructural letal cuando una potencia nueva reta a otra establecida (en este caso China contra Estados Unidos), lo cual crea las condiciones propicias para una guerra.

⁵¹ Fuente: www.bbc.com, 8 de agosto de 2019.

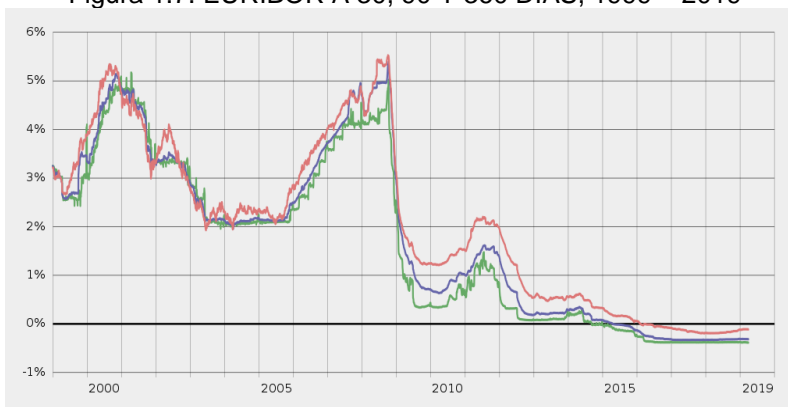
⁵² El consultor Nouriel Roubini (project-sindicate.org) explica su teoría argumentando que la siguiente crisis económica va a ser una crisis de shocks de oferta negativos. Estos shocks potenciales se presentarán en tres niveles específicos: guerra comercial China – EU, guerra fría tecnológica y precios del petróleo. Los shocks tendrán un componente estancacionario, es

y una “economía de guerra” que reactive las economías destruidas sería un negocio muy rentable para las multinacionales y corporaciones pro globalización involucradas⁵³ [véase más sobre esto en Salbuchi (2003)].

Por su parte Europa tiene el mismo problema monetario (y mucho peor) que Estados Unidos, debido a que el comportamiento de los tipos de interés ha seguido la misma pauta que en Estados Unidos desde la Gran Recesión hasta el año 2012; la diferencia actual es que no los ha subido y los ha mantenido en niveles cercanos a cero y negativos; el Euríbor (*Euro Interbank Offered Rate*) a 90 días se ha mantenido negativo desde finales del año 2014 (véase Figura 1.7), esto quiere decir que con esta política de tasas nominales de interés negativas las entidades bancarias han tenido que “transferir” esos costos a los ahorristas que han solicitado los préstamos, particularmente préstamos hipotecarios y créditos de consumo.

Alemania está entrando en una recesión complicada, comenzó a ofrecer bonos negativos a 30 años (al -0,11%) y, dado que su actividad económica abarca aproximadamente el 30% de la actividad de la Zona Euro, si cae Alemania, cae la Zona Euro. Suiza ofrece bonos federales con tasas negativas levemente por encima del límite inferior eficiente. España tiene una deuda pública alrededor de €10.000.000.000, la cual se sitúa en el 100% del PIB local; cuando Europa comience a subir las tasas de interés la situación se va a volver insostenible. La indefinición del Brexit deja muy inestable a la economía del Reino Unido. Adicionalmente Europa enfrenta vencimiento de títulos de deuda por valor de €3.000.000.000 durante los próximos 5 años. Por otro lado, la mayor constructora de Brasil y de Latinoamérica Odebrecht se declaró en bancarrota el 18 de junio de 2019 al igual que el Deutsche Bank⁵⁴.

Figura 1.7. EURÍBOR A 30, 90 Y 360 DÍAS, 1999 – 2019



Fuente: Banco Central Europeo, 2019.

decir, subirán los precios (incrementará la inflación) y bajará la actividad económica por el lado de la producción (no por el lado de la demanda).

⁵³ Dada la condición geopolítica global y la prevalencia por la economía del petróleo, podría haber nuevos epicentros de confrontación bélica mundial, con amplios intereses económicos por parte de las potencias mundiales, como Venezuela, Siria, Corea y se crearían los escenarios para justificar los gastos y los costos socioeconómicos y ambientales de esas guerras, por supuesto los países vecinos sufrirán las consecuencias de esas guerras.

⁵⁴ Fuentes: www.wsj.com, www.ecb.europa.eu, www.economist.com, www.bbc.com, agosto-septiembre de 2019.

Para septiembre de 2019 las tasas de interés de referencia a nivel internacional muestran un comportamiento diverso el cual se pueden agrupar en 4 niveles muy generales. En la Tabla 1.7 se puede observar una síntesis del nivel de las tasas de interés en varias economías desarrolladas, emergentes y en desarrollo.

Tabla 1.7. Tasas de interés de referencia de varias economías del mundo

Tasa negativas o cercanas a 0%	Tasas bajas entre 1% y 2%	Tasas medio altas entre 4% y 8%	Tasas muy altas mayores a 10%
Eurozona, algunos países de Europa y Japón	Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Chile, Perú, Noruega, Reino Unido, Polonia	China, Colombia, India, Brasil, Sudáfrica, Rusia, México, Ecuador	Pakistán 13,25%, Ucrania 17%, Turquía 19,75%, varios países Africanos, Venezuela, 27,87% y Argentina 85,8%

Fuente: elaboración Propia, datos obtenidos en www.datosmacro.com, 13 de octubre de 2019.

En un mayor o menor grado todas estas tasas de interés están relacionadas con el comportamiento de la tasa de interés de la FED (como ya se ha explicado anteriormente); sin embargo en el análisis del comportamiento de las tasas de interés a nivel mundial, además de las condiciones macroeconómicas de cada economía en particular, se debe tener en cuenta la influencia y el impacto del fenómeno NIRP. Está claro que las economías con tasas de interés altas y medio altas seguirán manejando su política monetaria más o menos contractiva de acuerdo a criterios basados en el Consenso de Washington [así la bajen por política monetaria acomodaticia o tenga bajas tendenciales si la FED comienza a bajar su tasa de referencia (QE)]. De alguna manera, y basándose en el Principio de Pareto⁵⁵, las bajísimas (negativas) tasas de interés de unas economías deben ser equilibradas por tasas de interés muy altas en otras economías, lo que de otra manera también significa que las deflaciones de algunas economías se equilibran en parte por las altas inflaciones en otras economías (y este aparente “equilibrio” temporal funcionará hasta que la economía global no aguante más y se desplome); es decir mientras algunos ganan otros pierden y en la economía global ningún centavo sale de un bolsillo sin que pase a otro bolsillo, no existe la desaparición del dinero, simplemente es una transferencia de activos de unas manos (clase empobrecida) a otras (élite); lo anterior es respaldado por la segunda ley de la termodinámica, que establece que la materia no se crea ni se destruye, se transforma; *i.e.* la pobreza de muchos se transforma en la riqueza de pocos, dicho de otra manera la riqueza de una minoría, se transforma en la pobreza de una mayoría. Por supuesto, esta minoría (artistas, actores, figuras deportivas, traders, altos políticos, directores ejecutivos, presidentes, etc.) que todavía son muchos millones de personas en el mundo, nunca sufren ninguna de las consecuencias de una crisis económica real. De esta manera la IEO, el incremento de la pobreza global y la concentración de la riqueza son tres fenómenos económicos

⁵⁵ Vilfredo Pareto fue un economista sociólogo que descubrió una relación entre la riqueza y la población, haciendo un estudio sobre la propiedad de la tierra en Italia en 1896. Su hallazgo se sintetiza así: aproximadamente el 20% de la población ostenta el 80% del poder político y la riqueza económica, mientras que el otro 80% de la población (las masas) tiene el 20% de la influencia política y la riqueza económica. El Principio de Pareto también se llama la Regla 80-20.

estructurales que hacen parte inherente de los ciclos de la economía global moderna.

1.1.1.7.1. INESTABILIDAD ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA NORTEAMERICANA

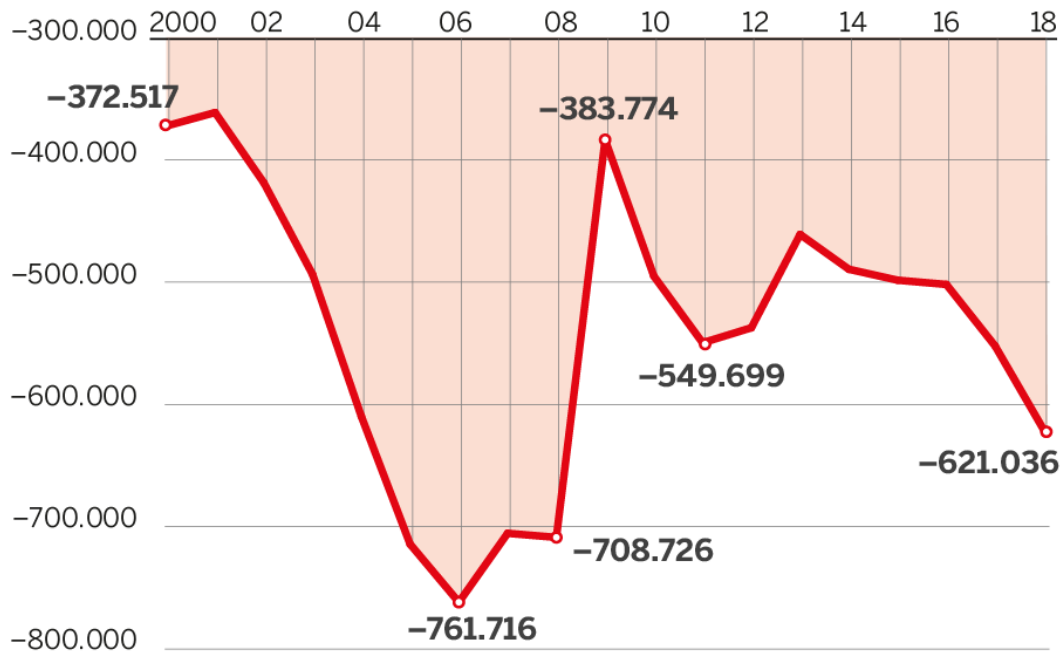
Estados Unidos vive la más larga expansión económica, pero no la más alta, debido a que el PIB promedio de la década de 2010 fue de 2,3% mientras que el PIB promedio de la década de 1990 fue de 3,6%. El desempleo bajó considerablemente en una década al 3,7% y la inflación se mantiene baja, 1,5% en promedio para los últimos 10 años (1,8% para julio de 2019)⁵⁶. Aunque el presidente del FED, Jerome Powell dijo el 30 de octubre de 2019, después de la reunión del FOMC, que la economía estadounidense sigue creciendo durante 11 años consecutivos, que el empleo ha crecido, que los salarios han aumentado especialmente para los de más bajos ingresos, que el IPC se mantiene al 1,8% y que el gasto de los hogares sigue creciendo, estas afirmaciones son un *argumentum ad verecundiam* puesto que esta expansión no es estructuralmente estable debido a que el motor de esta expansión ha sido la baja de las tasas de interés casi a 0% durante 7 años seguidos, el incremento desmesurado del gasto y la deuda pública, la reducción de impuestos (no la inversión en infraestructura y educación). Al subir los tipos de interés todo esto se convirtió en una trampa económica que ha aumentado principalmente las deudas educacionales, las deudas de vivienda, el déficit público, la deuda pública y el déficit comercial (véase Figuras 1.8 y 1.9) y aunque aparentemente esté implementando nuevamente una política QE, las empresas y familias quebradas, no se pueden “desquebrar” una vez finalice la implementación de dicha política. En la economía real los efectos de las políticas económicas no son reversibles.

De esta manera Estados Unidos, antes del Coronavirus, se convierte en el país más rico del mundo pero con uno de los mayores niveles de desigualdad (véase Figura 1.10). En este sentido se ha incrementado la tasa oficial de pobreza a un 12,3% (aproximadamente 40 millones de personas), la mayoría de ellas con bajo nivel educativo, sistema de salud inadecuado y sin protección social. Millones de norteamericanos no tienen un trabajo de calidad y muchos de estos trabajos son por horas y sin seguridad social. La Gran Recesión dejó sin trabajo a 8.800.000 personas. Los salarios reales no han subido sustancialmente. El precio de la vivienda todavía está disparado y hace que muchos ciudadanos se muden a sitios peligrosos y otros se queden sin hogar, y además se empieza a vivir la pobreza extrema en ciudades como Escobares City; paralelamente la riqueza se ha concentrado de manera exagerada y el ingreso de los más ricos se ha triplicado en casi tres décadas⁵⁷.

⁵⁶ Fuente: www.wsj.com, www.dw.com, agosto de 2019.

⁵⁷ Fuentes de todo lo anterior: www.dw.com, www.wsj.com, www.economist.com, www.bbc.com, octubre de 2019.

Figura 1.8. Déficit comercial de Estados Unidos, años 2000 – 2018



Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 2019; cifras en millones de dólares.

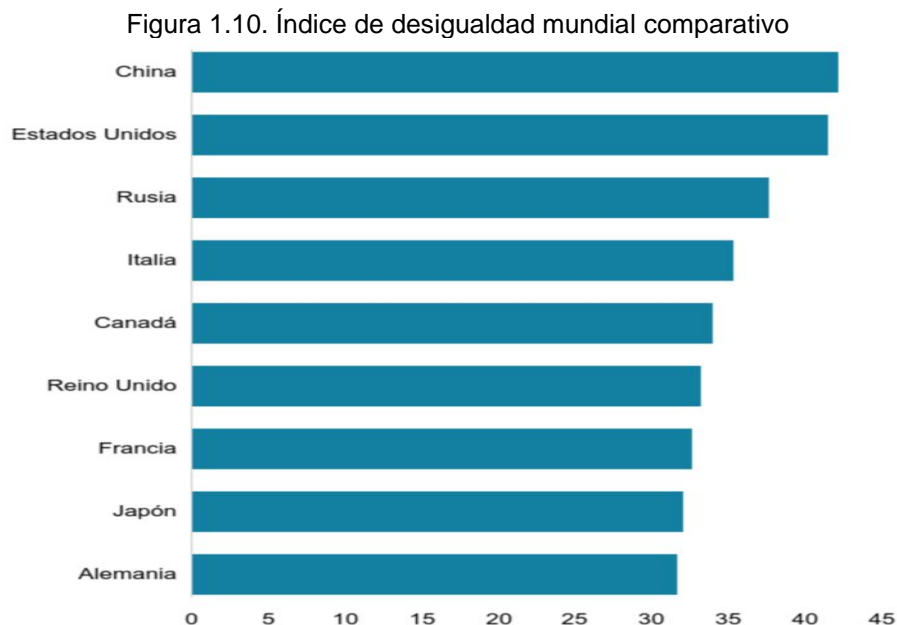
Estados Unidos inicia la crisis del Coronavirus con una economía financiera en su punto más especulativo de la historia y con una economía real sumamente debilitada. Con la cantidad de deuda que se está generando durante esta crisis no se puede aún estimar cuánto impacto real tendrá dicha deuda en el PIB real para los próximos años.

Figura 1.9. Deuda pública histórica de Estados Unidos como porcentaje del PIB



Fuente: Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos, 2020.

Se puede concluir que una economía en esas condiciones no tiene un crecimiento económico equilibrado ni una macroestabilidad real, y su situación actual es coherente con todos los análisis que se han hecho a lo largo del presente estudio.



Fuente: coeficiente de GINI calculado por el FMI, enero de 2020.

1.1.1.7.2. LATINOAMÉRICA NUEVAMENTE EN CRISIS ECONÓMICA SISTÉMICA PARA 2019

Una rápida radiografía de Latinoamérica muestra que actualmente ha entrado en otra nueva crisis económica sistémica, con particularidades específicas en cada país, pero con problemas macroeconómicos y deterioro de indicadores de bienestar muy similares. En general, para octubre de 2019, prácticamente todas las economías Latinoamericanas, desde México hasta la Patagonia Argentina, han venido incrementando sistemáticamente, durante la última década, la alta desigualdad social, el menor acceso a educación de calidad, el menor acceso a seguridad social, la alta corrupción, el desempleo, la pobreza y la disminución de los salarios reales, entre otros. Todas estas economías se han visto afectadas por la crisis económica del país vecino. También todas se ven afectadas por la caída del precio de los commodities, en especial del petróleo, dado que la mayoría de ellas son mono exportadoras de materias primas. Igualmente todas estas economías tienen alto déficit fiscal y alta deuda pública y privada, lo cual las comienza a colocar en cola de espera para pedir los préstamos de rescate al FMI.

En enero de 2011, precisamente con el inicio de la Crisis de la Deuda Europea, inicia en la mayoría de las economías emergentes del Medio Oriente lo que se conoció como la Primavera Árabe. La Primavera Árabe consistió en una serie de manifestaciones populares del mundo árabe en clamor de la democracia y los derechos sociales. Prácticamente fue una rebelión popular contra las malas

condiciones económicas, altos precios de los alimentos, aumento de la desigualdad social, escases de fuentes de trabajo, represión estatal, alta militarización cambio de régimen político, entre otras situaciones. Estas manifestaciones fueron realizadas en contra de los gobiernos árabes corruptos para expulsarlos del poder. Sin embargo el mecanismo funcionó así: si el gobierno era derechista los “rebeldes” lo expulsaban y se establecía el izquierdismo y si el gobierno era izquierdista los “rebeldes” lo expulsaban y se establecía el derechismo. La situación crucial aquí es que Estados Unidos, Europa y la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), entre otros, apoyaron a los “rebeldes” para tumbar el régimen antecesor y con el nuevo régimen (cualquiera de los dos) neoliberalizaron más las respectivas economías (más privatizaciones, más concesiones, más apertura de mercados, etc. De acuerdo a las condiciones específicas de cada economía). Estas manifestaciones se dieron durante unos 3 años en promedio y generaron un efecto “dominó” en toda la región, lo que abarcó países como Egipto, Siria, Libia, Líbano, Irak, Irán, Palestina, Argelia, Sudán y Yemen, entre otros, y tuvo diferentes nombres en cada país en Egipto se llamó “La Revolución Blanca”, en Túnez se llamó “La Revolución de los Jazmines”, en Yemen se llamó “Las Cintas Rojas, en Siria se llamó “La Guerra Continua”, la cual fue tan fuerte y agresiva que llegó al punto de guerra civil.

En Latinoamérica en el año 2019 se empezó a vivir lo que se podría llamar La Primavera Latinoamericana, que es una especie de colapso económico controlado, donde el eje de lucha está entre los pocos ricos, corruptos y poderosos contra los muchos miles de millones de empobrecidos y desarticulados Latinoamericanos. El esquema económico y político por supuesto sería estructuralmente el mismo: izquierda contra derecha y *viceversa* pero garantizando que el que quede al mando aplique políticas neoliberales de acuerdo al arquetipo neoliberal global. El discurso populista a favor de los derechos sociales gana miles de adeptos políticos, lo que le hace pensar al pueblo que el político opuesto al régimen vigente sí va a ser la solución; lo que no ven es que este es un distractor más del sistema geopolítico global. Este punto tiene que quedar muy claro: los cambios no son de régimen político, los cambios son de estructura económica, política y legal, pues el sistema que impera le da extrema prioridad a la economía financiera contra la economía real y conforma un sistema *contra natura*, que en lugar de promover la integración incluyente promueve la desintegración excluyente, en lugar de promover la salud económica promueve lo patológico, en lugar de promover la iluminación de la población, promueve la oscuridad de la población; y de esa manera promueve también lo amoral contra lo ético y lo moral, el desequilibrio en lugar del equilibrio sistémico, la inestabilidad en lugar de la estabilidad de corto y largo plazo, la entropía (irreversibilidad de las políticas, incertidumbre) contra la entalpía libre (confianza y aplicación de políticas justas) y la fealdad en lugar de la belleza de la economía real. Esto por supuesto aplica no solamente para las economías Latinoamericanas, sino para todas las economías del mundo globalizado.

Ecuador, venía pasando por una crisis económica producida por la deflación (lo que ha producido también una caída en la producción petrolera), acaba de solicitar un crédito al FMI a cambio de reducir el déficit fiscal (con la fórmula tradicional del FMI:

reducir gastos e incrementar impuestos). El otorgamiento de este crédito, conocido como “El Paquetazo” exige las siguientes medidas. Bajar los salarios hasta en 20% en los contratos temporales en el sector público. Reducir las vacaciones en 50% del tiempo legal (de 30 días a 15 días al año). Implementar un impuesto mensual de 1 SMD (Salario Mínimo Diario) al salario de empleados públicos. Implementar una contribución especial de las empresas al fisco. Reducir todos los aranceles Suprimir todos los impuestos a la importación de tecnología y autos. Eliminar todos los subsidios a los combustibles. Esta última medida causó que los combustibles tuvieran un alza de 120%, lo que a su vez causó que se desatara la inconformidad, y comenzaron las protestas callejeras. En la década de 1980 estas medidas de política económica del FMI parecían “innovadoras”, pero en la actualidad la situación de Ecuador corresponde al retrato real de la macroeconomía real de la dolarización y de las políticas económicas *ad baculum* del FMI.

Argentina (el mejor alumno del FMI) estaba nuevamente en una recesión económica severa (inflación mayor al 50% anual, alta devaluación, caída del PIB, desempleo del 35%, intervención del FMI), ha subido sus tasas de referencia al 85% (sin ninguna coherencia económica intelectual), con el objetivo de reducir la inflación, esto ha llevado nuevamente al pueblo Argentino a las calles a protestar contra el gobierno con el “cacerolazo”.

Chile, la “mejor” economía de Latinoamérica, considerada como el “oasis” económico de Latinoamérica [PIB 2019 estimado de 2,5%, ingreso per cápita más alto de Latinoamérica (US\$20.000), IPC < 2% (debajo de la meta de inflación)] estalló en una crisis socioeconómica (14 de octubre de 2019) detonada por el alza de 3,7% de los pasajes del metro en la hora pico (el patrón de protesta es similar al de la mayoría de crisis económicas globales modernas: quema de buses, saqueo del comercio, enfrentamientos, destrozo inmobiliario, incendios, colapso del tránsito, declaración de estado de emergencia nacional, entre otros). Sin embargo, la realidad es que el caso económico Chileno es similar al caso de la mayoría de economías de mercado globalizadas: tienen aparentemente “buenos” indicadores macroeconómicos (pero obtenidos con muchos sesgos de cálculo) pero en un contexto de un incremento sistemático en la desigualdad social, incremento del desempleo estructural, deterioro sistemático de los salarios reales, alza sistemática de los servicios básicos (transporte, salud, electricidad, etc.), pauperización de las pensiones de jubilación, incremento del endeudamiento de la población e incremento de la pobreza extrema; esto está muy relacionado con el concepto de IEO que ya se expuso anteriormente.

Por su parte Venezuela venía presentando un ciclo hiperinflacionario clásico desde el año de 2017 y está sumida en una severa depresión económica, con una devaluación exponencial de su divisa. Brasil viene presentando una crisis económica incrementada por la alta corrupción, el incremento de la pobreza, alto cierre de empresas, alta devaluación, caída de la producción petrolera y la más alta desigualdad social en Latinoamérica. Bolivia sufre una crisis de alto cierre de empresas, caída de las exportaciones de gas; inicio de protestas callejeras. Uruguay y Paraguay entran en crisis económica después de más de década y media de

crecimiento económico, debido principalmente a la crisis de los socios comerciales vecinos (Argentina y Brasil). En Paraguay, el país con mayor concentración de la tenencia de la tierra en el mundo, la FNC (Federación Nacional de Campesinos) exige una reforma agraria puesto que aproximadamente el 90% de las tierras pertenecen al 5% de los propietarios. Perú, en cifras macroeconómicas presentadas por el Estado, es una de las economías más sólidas de Latinoamérica, pero tiene un problema estructural de corrupción presidencial de más de 4 períodos, una informalidad del 65%, alta pobreza y la disolución del Congreso. Panamá, paraíso fiscal dolarizado, es una economía con mucha corrupción, narcotráfico, lavado de activos y altísima desigualdad social. Haití, el país más pobre de Latinoamérica, viene en una crisis económica desde febrero de 2019 y colapsó completamente al hacer caso a la sugerencia del FMI de subir el precio de los combustibles. México, el “patio trasero” de Estados Unidos, tiene una crisis económica severa, tiene una altísima explotación de la mano de obra y su Gobierno favorece a todo el capital privado y extranjero. Colombia por supuesto no es la excepción a esta desigualdad.

Es sumamente importante entender este concepto: una cosa son las cifras macroeconómicas que calculan los gobiernos (las cuales suelen tener muchos sesgos de cálculo), con las cuales definen la salud de la actividad económica (PIB, IPC, Ingreso per Cápita, Exportaciones, Indicador de Actividad Económica, Utilidades Sectoriales, Índices Bursátiles, etc.) y con las cuales los gobiernos pueden decir que la economía va “bien”; y otra cosa muy diferente es el comportamiento estructural de la economía real, que demuestra el deterioro sistemático del motor económico real que el capital humano y el deterioro sistemático de los indicadores de bienestar. Un ejemplo actual de esto es el caso del “Santiagazo” Chileno en octubre de 2019. La economía Chilena reporta una excelente tasa de inflación inferior al 2% (por debajo de la meta del banco central), Tasas de interés de mercado bajas, controladas y competitivas del 2%, Un ingreso per cápita de US\$20.000 anuales, el más alto en Latinoamérica, PIB con crecimiento anual sostenido mayor al 2%, entre otros. A primera vista, o vista de economista ortodoxo, la economía Chilena parece una economía sólida y con un crecimiento consolidado, sin embargo el incremento del 3,7% del costo del transporte del metro en las horas pico la primera semana de octubre de 2019, una medida fiscal aparentemente insignificante, prendió la mecha y estalló la bomba socioeconómica de la opresión del ciudadano común, evidenciando toda la desigualdad social, el deterioro de los salarios, el aumento del desempleo, la sobreexplotación laboral, el deterioro de las pensiones, etc., que han “subsidiado” el crecimiento económico artificial que tanto enorgullece al Gobierno y a los grandes empresarios. Desafortunadamente esta situación viene sucediendo de manera más o menos similar en la gran mayoría de economías del mundo globalizado, lo que ha permitido tanto la proliferación de millonarios como de las masas empobrecidas.

Todo lo analizado anteriormente muestra claramente un escenario altamente estresado desde el punto de vista económico y financiero que establece un punto de partida objetivo y no sesgado del inicio de la nueva crisis económica, y permite tentativamente prever su desarrollo y desenvolvimiento en el presente y futuro cercano.

1.1.2. CONTEXTO Y MEDIDAS MACROECONÓMICAS GLOBALES ADOPTADAS DURANTE LA CORONOMICIS

La Coronomics ha conducido a incrementar ampliamente el poder estatal a nivel global. Esto ha sucedido a partir de la implementación de Estados de Emergencia Económica, Estado de Desastre, Ley Marcial, Estado de Sitio, etc., por parte de prácticamente todos los gobiernos del planeta. La implementación de todas estas medidas a nivel global ha posibilitado la ejecución de muchas normas y leyes impartidas desde el alto gobierno, sin que estas tuvieran que pasar por la aprobación por parte de un congreso, una corte constitucional, ni mucho menos por el aval de los ciudadanos. Todos estos decretos han incrementado exponencialmente el poder de los gobernantes de cada uno de las economías del planeta en un menor o mayor grado. Esto se manifestó como un despliegue rápido y abrumador de “nuevas” reformas económicas, políticas, sociales y ambientales, como por ejemplo, incrementar el reclutamiento militar, incrementar las multas y sanciones a los ciudadanos, incremento masivo de deudas públicas, reclutamiento forzado de médicos, restricciones de movilidad a todos los ciudadanos, aislamiento obligatorio, distanciamiento social obligatorio, aislamiento total a personas de la tercera edad, autoridad total a muchos gobernantes para ejecutar lo que a su “libre albedrío” esté determinado, disolución parcial de la constitución política. Adicional a lo anterior se desplegó simultáneamente un terrorismo mediático sistémico, así como la proliferación de noticias falsas y desinformación, y en muchos países el abuso de la fuerza pública, abandono casi total de la seguridad en muchas áreas de pequeñas y grandes ciudades.

Se le ha hecho entender a la población global que todos estos acontecimientos se han tenido que llevar a cabo por culpa del Coronavirus; sin embargo la crisis económica actual tiene un componente geopolítico muy diferente a la pandemia por coronavirus, precisamente la crisis epidemiológica, es decir, la pandemia viral, es el distractor psicológico de la crisis económica real. Ahora, es bien conocido que toda crisis geoeconómica conduce inminentemente al desarrollo del autoritarismo de los gobernantes de turno. Por esta razón la crisis económica real del Coronavirus puede conducir a establecer de manera prolongada gobiernos altamente autoritarios (dictaduras militares, gobiernos de ultraderecha, fascistas, socialistas, etc.). No importa el estatus político ideológico del gobierno sino que lo que importa e impacta al ciudadano común es que debido a la crisis, dicho gobierno adquiere poderes autoritarios en lo económico, político, militar, social, ambiental. Por supuesto todo esto sucede con la aprobación de los medios de comunicación masivos que están ampliamente alineados con los intereses de los gobiernos autocráticos y están continuamente bombardeando a la población con información que tienen un componente psicológico muy bien estructurado, con el objetivo de causar varios efectos en la población, entre los que se encuentran dos muy importantes: generar la total sensación de que existe un virus respiratorio muy peligroso y está matando a muchas personas de manera muy rápida a nivel global, y segundo, que para no morir se deben seguir y aceptar sin cuestionar, al pie de la letra, todas las políticas y normas que los gobiernos dispongan para “erradicar” ese “enemigo común” (esta es la guerra global contra el terrorismo del coronavirus).

De acuerdo al anterior argumento, los gobiernos le hacen pensar a la población que todas las quiebras económicas y financieras se deben al Coronavirus y por esa razón han utilizado recursos legales extraordinarios para contraatacar al Coronavirus. Las principales medidas económicas tomadas por los gobiernos se han generado a partir de tres estrategias principales (véase la Tabla 1.8).

Primero, nacionalización de empresas (aerolíneas, empresas de turismo, entretenimiento, bancos, entre otras). Segundo, rescates financieros estatales masivos (especialmente de las grandes empresas). Tercero, endeudamiento masivo por parte de todos los niveles de la sociedad (personas, familias, empresas, territorios nacionales y subnacionales) motivados por créditos masivos del FMI el BM y la banca privada. Estas estrategias sólo conducen a tener un mayor control sobre la población en el mediano plazo, en la medida en que estas medidas acaban con el “libre mercado” (por lo menos como está definido en la teoría académica), y posibilitan en el corto y mediano plazo, realizar privatizaciones discretas y rápidas para entregar dichas empresas al mejor postor a precios irrisorios (posiblemente los grandes grupos económicos que tienen el músculo financiero para aprovechar la crisis).

Tabla 1.8. Principales medidas económicas globales post coronavirus

Medidas Económicas	Países Ricos	Países pobres
Estímulo Fiscal	Reducción de impuestos Condonación de algunos impuestos	Reducción de intereses de impuestos No se condonan impuestos
Política Monetaria Flexible	Tasas de interés 0% o NIRP Compra masiva de activos (MBS, Treasury Bonds) Líneas de préstamos Swap Reducción de encajes Crédito masivo para todos	Reducción de tasas, pero no a 0% No se recompra deuda pública No líneas Swap Reducción leve de encajes Crédito masivo selectivo
Estímulo Bancario	No pago temporal de hipotecas No pago temporal de préstamos de Estudio	Postergación de pagos hipotecas Postergación de créditos estudio
Estímulos Públicos	Reducción de tarifas públicas	Postergación de pago de facturas
Nacionalizaciones	Nacionalización de compañías estratégicas	Liquidación de activos estatales
Rescates Financieros	Rescates a las grandes corporaciones	No se hacen rescates públicos

Fuente: elaboración del Autor, septiembre 2020.

Las medidas de encerramiento económico y cuarentena obligatoria durante los meses de marzo a junio de 2020 (cierre temporal e indefinido de empresas, del comercio, de escuelas, instituciones de gobierno, etc.) vienen causando muchos millones de desempleados forzados alrededor de todo el mundo. Esto, a su vez, ha incrementado sustancialmente los índices de pobreza, la desescolaridad, el nivel de desahorro familiar, la desigualdad social. A su vez esto también ha traído el colapso de hospitales, de redes hospitalarias deficientes, sistemas de salud, entre otros. Este escenario es como si se hubiera literalmente parado la economía global

sistemáticamente en todo el mundo por más de dos meses seguido, lo cual en términos de los retardos temporales que esto genera en un mundo globalizado, causará efectos catastróficos principalmente porque la economía real (producción de bienes y servicios) es aquella que soporta la economía financiera (la de los activos financieros especulativos, *i.e.* hedge funds, stocks, futures, etc.) y debido a que la economía financiera especulativa está tan desfasada de la economía real⁵⁸ (véase Figura 1.11), esto causa que exista una brecha muy grande que la economía real se ha visto forzada a nivelar durante varias décadas.

Figura 1.11. Índice tecnológico NASDAQ antes y después de la pandemia



Fuente: <https://www.marketwatch.com/investing/index/comp?mod=home-page>, 9 de junio de 2020.

Por esa razón una interrupción casi total de la economía real (la cual se ha forzado a crecer exageradamente, para cerrar la brecha, a través de trabajos más explotadores, menores salarios, mayor productividad corporativa, más subempleo, etc.) causa que esta brecha se incremente exponencialmente a nivel global y los efectos no lineales de esta distorsión van a causar algo peor que una gran depresión económica global (varios periodos consecutivos con crecimiento económico negativo y crisis sistémicas que durarán varios años).

Como ya se mencionó, el causante de la crisis no es el Covid-19 sino la gran burbuja financiera inflada artificialmente durante toda la década de 2010, que solamente necesitaba un “alfiler” que la pinchara para que estallar y toda la economía real se fuera al suelo. En esta ocasión el “alfiler” fue el Covid-19⁵⁹. Estos detonadores tienen en común que suceden en el inicio de una crisis financiera (o lo que es lo mismo, al final de una burbuja financiera) y funcionan perfectamente como un distractor

⁵⁸ Para el 8 de julio de 2020 el índice NASDAQ (9.924,74) ya había recuperado en menos de 4 meses, toda la pérdida causada por el efecto coronavirus llegando a niveles de máximo histórico, lo cual es totalmente incoherente con la crisis económica real que se está produciendo en todo el planeta. Este efecto de sobre-reacción se logra únicamente con las medidas de política económica radical que se tomaron nuevamente (al igual que en la crisis de 2008) que sólo favorece la economía especulativa y posibilitan que las bolsas rápidamente recuperen sus niveles de máximos históricos (por ahora... pues es muy fácil pedir prestado dinero a un banco a costo cero e invertir en la bolsa en el corto plazo, lo cual da buena utilidad financiera, en lugar de invertir el dinero en la economía real lo cual da pérdida), mientras la economía real va en picada para una depresión (lo que arrastrará más pronto que tarde las bolsas de valores a mercados bajistas prolongados y severos). De esta manera a estos niveles de máximos históricos, sólo hace falta cualquier noticia que venga del FED, de las estadísticas de empleo, productividad, inflación para que vuelvan a desplomarse las bolsas y la volatilidad aumente en cualquier momento.

⁵⁹ En otras ocasiones ha sido una guerra (Siria, Afganistán, Iraq, etc.), un ataque terrorista (9/11), otra pandemia viral (H1N1 de 2008-2009, el SARS de 2002-2003, el West Nile Virus de 1999-2000, etc.).

mediático o cortina de humo de la implementación de medidas macroeconómicas altamente complejas y perversas, adicionalmente son acompañados de eventos devastadores de la economía real como las hambrunas, los desastres naturales, la crisis del agua, las protestas callejeras, etc. El nuevo contexto de la Coronomics trajo una serie de nuevas características sistémicas a las diferentes economías del mundo especialmente entre los meses de marzo y junio de 2020; dentro de estas características se destacan las siguientes:

- Desplome sistemático de los mercados financieros globales en marzo de 2020.
- Fuga masiva de capitales durante el mes de marzo de 2020.
- Incremento extremo en la volatilidad en los mercados financieros globales (stocks, futures, commodities, cryptocurrencies), véase Tabla 1.9.
- Quiebra masiva de PYMES, empresas unipersonales, trabajadores independientes, grandes empresas y gobiernos.
- Cierre total de economías (al estilo de embargos o sanciones económicas severas).
- Comportamiento completamente irracional en los precios del petróleo.
- Aislamiento obligatorio de ciudadanos, restricciones parciales de movilidad, cierre de fronteras aéreas, marítimas y terrestres, prohibición de eventos masivos.
- Declaración de Estados de Emergencia Económica, Estado de Desastre, etc., con la consecuente pérdida de libertades por parte de la población.
- Incremento de desórdenes sociales, protestas, robos, saqueo y detenciones.
- Uso masivo y sistemático de la teleeconomía (teletrabajo, teleeducación, telemedicina, etc.).

Tabla 1.9. VOLATILIDAD DIARIA ÍNDICES ESTADOUNIDENSES Y CRYPTODIVISAS

US	Europe	Asia	FX	Rates	Futures	Crypto	US	Europe	Asia	FX	Rates	Futures	Crypto
Dow		20,188.52	-2,997.10	-12.93%	▼	Bitcoin USD	6,078.06	-1,794.22	-22.79%	▼			
S&P 500		2,386.13	-324.89	-11.98%	▼	Ethereum USD	137.95	-54.75	-28.41%	▼			
Nasdaq		6,904.59	-970.28	-12.32%	▼	Ripple USD	0.1621	-0.0452	-21.82%	▼			
GlobalDow		2,267.44	-203.21	-8.22%	▼	Bitcoin Cash USD	180.10	-87.40	-32.67%	▼			
Gold		1,504.60	-12.10	-0.80%	▼	Litecoin USD	34.9100	-13.4800	-27.86%	▼			
Oil		28.64	-3.09	-9.74%	▼	Monero USD	40.5000	-13.6200	-25.17%	▼			

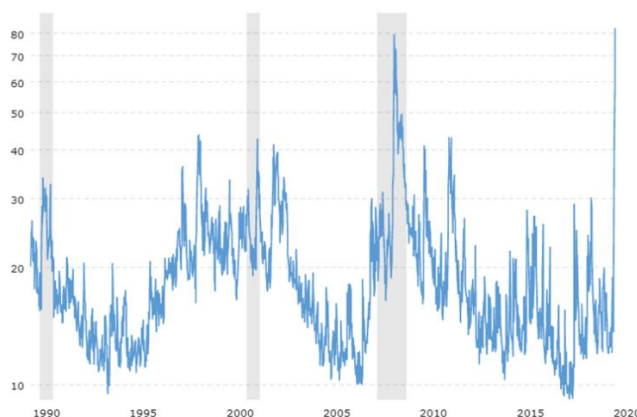
Fuente: <https://www.marketwatch.com/>, 16 de marzo de 2020.

A partir del siglo XXI los mercados financieros y la economía real presentan un comportamiento estructural muy característico. De acuerdo a Campbell *et al.* (2001)

la volatilidad⁶⁰ ha venido aumentando en los mercados de capitales internacionales y especialmente en las acciones individuales. También se ha evidenciado que la correlación entre los mercados financieros internacionales ha aumentado notablemente, especialmente en los mercados bajistas [(véase al respecto Longing & Solnik (2001)], esto quiere decir que si se desploma v.g. el mercado de capitales también se desploma casi simultáneamente el mercado de divisas y otros mercados financieros correlacionados. Este comportamiento es consistente con cada crisis financiera del siglo XXI. Véase en Monroy (2007) un análisis sobre este mismo fenómeno de alta volatilidad y alta correlación de los mercados financieros internacionales, realizado durante la crisis financiera de 2006. Véase el incremento tan abrupto de la volatilidad global al inicio de la pandemia de coronavirus en la Figura 1.12.

Zeren & Yilanci (2019, 84-85) realizan una excelente revisión de estudios sobre burbujas financieras en mercados de valores en varios países desarrollados, emergentes y del tercer mundo a lo largo del tiempo, los métodos económicos cuantitativos para medir su existencia fueron múltiples (Raíz Unitaria, Dickey Fuller, Cointegración de Engel-Granger, Modelos de Logística Aleatoria, etc.), y en la gran mayoría se encontró la existencia de burbuja financiera. Es importante aclarar que las burbujas se establecen por la acción de los especuladores, y en la economía global moderna, todos los actores del mercado son especuladores en mayor o menor grado. Los especuladores se benefician bien sea que los precios suban, bajen o se queden quietos (laterales). Véase la alta volatilidad y la alta correlación de los mercados europeos a mediados de marzo de 2020 en la Tabla 1.10. Este patrón de comportamiento altamente volátil y sistémico cíclico va a ser muy común durante los siguientes meses y años venideros.

Figura 1.12. Índice de Volatilidad Global (VIX), 1990 – 2020



Fuente: <https://www.macrotrends.net/charts/>, 2020. Precios diarios a marzo de 2020, escala logarítmica. Las áreas grises corresponden a recesiones en Estados Unidos.

⁶⁰ La volatilidad se representa por el porcentaje de variación diaria de las cotizaciones de una serie de tiempo. Una medida adecuada para medir el riesgo producido por la volatilidad, es calcular la desviación estándar de una serie de tiempo. La desviación estándar poblacional σ muestra la medida de dispersión de los datos (x) con respecto a la media (μ).

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

De acuerdo a las tendencias de los mercados y toda la amplia sofisticación de activos financieros disponibles, los especuladores en todo momento están apostando a exprimir la economía real. Realmente no existen leyes en contra de este comportamiento, es como una parte intrínseca inherente del propio sistema económico global. De aquí que las burbujas económico financieras se caracterizan en tres categorías: burbujas internas y externas, burbujas racionales e irracionales y burbujas explosivas y no explosivas (véase *ibid.*). Las burbujas internas tienen que ver con mercados específicos que cambian de acuerdo a la percepción del comportamiento de los factores de mercado interno. Las burbujas externas tienen que ver con la influencia de factores psicológicos y en este caso de la representatividad de los flujos externos de comportamiento financiero que impactan un mercado interno. Las burbujas racionales tienen que ver con el comportamiento racional de los intermediarios de mercado, mientras que las burbujas irracionales tienen que ver con el comportamiento irracional de los agentes de mercado. Finalmente las burbujas explosivas son las que estallan de manera abrupta mientras que las burbujas no explosivas aparentemente “burbujean”⁶¹ al final pero no estallan explosivamente.

Tabla 1.10. Desplome bursátil diario de los mercados Europeos, marzo 2020

US	Europe	Asia	FX	Rates	Futures	US	Europe	Asia	FX	Rates	Futures
FTSE 100	5,237.48	-639.04	-10.87%	▼		FTSE 100	4,946.38	-419.73	-7.82%	▼	
DAX	9,161.13	-1,277.55	-12.24%	▼		DAX	8,361.37	-870.71	-9.43%	▼	
CAC 40	4,044.26	-565.99	-12.28%	▼		CAC 40	3,686.55	-431.81	-10.48%	▼	
FTSE MIB	14,894.44	-3,034.20	-16.92%	▼		FTSE MIB	14,282.24	-1,672.05	-10.48%	▼	
IBEX 35	6,390.90	-1,045.50	-14.06%	▼		IBEX 35	5,887.80	-741.80	-11.19%	▼	
Stoxx 600	294.93	-38.24	-11.48%	▼		Stoxx 600	271.10	-28.06	-9.38%	▼	

Fuente: <https://www.marketwatch.com/>, 12 de marzo (izquierda) y 16 de marzo de 2020.

1.1.2.1. COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO EN LA CORONOMIC

El petróleo tuvo un comportamiento extremadamente extraño y marcó un precio mínimo por primera vez en la historia, con cotizaciones negativas (US - \$40,32 / barril) el día 20 de abril de 2020. En la Figura 1.13 se puede observar que por primera vez en la historia, las cotizaciones del petróleo WTI (West Texas Intermediate) marcan terreno negativo.

Es importante observar también cómo fue incrementando la volatilidad a medida que caía de la barrera de los más o menos US\$ 50 del año 2019 y de la barrera de los más o menos US\$ 20 hasta mediados del mes de abril de 2020. Las últimas dos

⁶¹ La Teoría del Caos explica esto a través del exponente de Liapunov y el Efecto Mariposa.

velas japonesas fueron descomunales⁶². Este fenómeno es algo sin precedentes, pero indiscutiblemente marca el inicio psicológico de una nueva era bursátil donde especular con precios negativos de materias primas o acciones se puede volver algo normal, aunque totalmente irracional desde la perspectiva macroeconómica. Esta situación es sumamente compleja porque en la vida real un activo con precios cero o negativos literalmente no existe, es decir, en la economía real, dicha empresa o sector económico está en pérdida total, lo que conduce a la bancarrota y al cierre inminente de dicha empresa o sector, o factiblemente a la adquisición obligatoria de dicha empresa o sector económico por parte de grupos económicos de alto poder. Esta será una nueva forma en que, mientras los especuladores ganan mucho dinero van quebrando rápidamente la economía real y las empresas reales (con todas las implicaciones que esto conlleva en pérdidas de puestos de trabajo, inestabilidad laboral, menores salarios, etc.) y se van sutilmente concentrando dichas empresas cada vez más en monopolios u oligopolios económicos.

Figura 1.13. Precios negativos del petróleo WTI por primera vez en la historia



Fuente: <https://www.marketwatch.com/>, enero - abril de 2020.

Este colapso histórico de los precios del petróleo ocasionó una caída extrema de más de 300% en un solo día en un mercado cuya volatilidad ha sido históricamente baja, aunque aumentó sustancialmente en la Crisis Financiera de 2008⁶³. Las razones oficiales de este evento se adjudicaron a la sobreproducción de petróleo, causadas por la guerra de precios entre Arabia Saudita y Rusia, sin embargo las razones estructurales de este fenómeno van más allá de una simple crisis de sobreproducción. Véase la impresionante caída diaria del petróleo en la Figura 1.14, que marcó -302,85% con respecto a la cotización de cierre.

⁶² La primera gran vela negra, Marubozu Bajista, tuvo un gap (brecha) enorme; posteriormente la siguiente gran vela blanca volvió nuevamente cerca del terreno positivo previo. Esto demuestra el pánico y la sobre-reacción tan extrema a la que están sometidos los inversionistas y especuladores, impulsados por la alta asimetría de las condiciones de los mercados.

⁶³ Entre junio de 2008 y enero de 2009 los precios del petróleo cayeron desde aproximadamente US\$ 140 a US\$ 40 por barril (medido en cotizaciones mensuales de acuerdo a los datos arrojados por <https://www.macrotrends.net/1369/crude-oil-price-history-chart>).

Figura 1.14. Desplome histórico del petróleo, 20 de abril de 2020



Fuente: <https://www.cnbc.com/quotes/?symbol=@CL.1>, 20 abril 2020.

Los precios del petróleo históricamente vienen en tendencia bajista desde su máximo histórico de aproximadamente US\$ 140 / barril en el año de 2008 (véase Figura 1.15). Aunque la banda de US\$ 40 a US\$ 20 por barril es razonable macroeconómicamente (véase MFMP 2020 – 2030, p. 31), no es extraño que se vuelva a niveles del periodo Bretton Woods, en que los precios del petróleo se cotizaban entre US\$ 2 y US\$ 3 por barril (sin ajustar por inflación), ni menos extraño que se realicen transacciones en periodos específicos en terreno negativo. Las razones estructurales de esta nueva coyuntura están determinadas por tres aspectos geoeconómicos: la desestabilización de la OPEC+ (Organization of the Petroleum Exporting Countries), la desestabilización de las economías petróleo dependientes y el cambio de la matriz energética hacia las tecnologías eléctricas.

Figura 1.15. Cotizaciones históricas del petróleo WTI, 1946 - 2020



Fuente: <https://www.macrotrends.net/charts/>, 2020. Precios mensuales a mayo de 2020, sin ajustar por inflación. Las áreas grises corresponden a recesiones en Estados Unidos.

En el año 2014 el petróleo crudo estaba por encima de los US\$100 / barril. Antes de la emergencia económica por COVID19, el crudo se situaba en alrededor de US\$60 - US\$50 / barril. Después de febrero del 2020 cayó a US\$19 / barril y el 20 de abril de 2020 cae en territorio negativo. Independiente de los causantes oficiales de la caída de los precios, este evento sin precedentes históricos en las cotizaciones negativas por bolsa, está confirmando la irracionalidad de los agentes económicos ante el exceso de especulación financiera desmedida. Aunque dos días después de este evento el petróleo se recupera a más o menos US\$ 14 / barril, este precedente garantiza que en cualquier momento, de aquí en adelante, las cotizaciones del petróleo y de muchos otros activos financieros pueden empezar a ser tranzadas en territorio negativo (lo cual no tiene sentido desde la racionalidad económica⁶⁴, pero sucede, al igual que el fenómeno de la existencia de tasas de interés negativas, la deuda soberana negativa y otras aberraciones de la economía especulativa). Lo claro es que la tendencia de los precios del petróleo es bajista y los precios podrían perfectamente ubicarse más adelante a US\$ 2 / barril o menos (periodo Bretton Woods). Desde la economía financiera especulativa, no habrá ningún impacto importante para los especuladores; sin embargo, desde la economía real (producción de bienes y servicios) si habrá un impacto catastrófico, especialmente en los países con economías petróleo dependientes y, que no son potencias económicas, como Colombia, Ecuador, Brasil, Venezuela, México, Irán, etc., que dependen de las ventas del petróleo para financiar gran parte de su presupuesto público. En un escenario de precios del petróleo alrededor de US\$ 2 / barril, esto conduciría al cierre inminente de las empresas petroleras en dichos países y por supuesto una caída total de las regalías por petróleo⁶⁵, que es una de las principales rentas para la financiación subnacional (presupuesto de la Nación hacia los territorios, *i.e.*, Departamentos, Municipalidades). En la Tabla 1.11 se puede observar que cada año que inicia una crisis financiera global (por lo menos a partir de la década de 1990), los precios del petróleo se afectan de manera importante durante dicho año calendario.

Tabla 1.11. Caída de los precios del petróleo durante año calendario de crisis

AÑO	CAÍDA	CRISIS FINANCIERA
2020	-36,31%	Crisis Covid-19
2014	-45,55%	Crisis Fracking
2008	-53,52%	Gran Recesión
2001	-25,30%	Crisis Puntocom
1997	-31,85%	Crisis Asiática

Fuente: elaboración del Autor, datos tomados de <https://www.macrotrends.net/1369/crude-oil-price-history-chart>

Nota: en el año 2020 el cálculo se realiza a partir del 1 de enero hasta el 10 de junio (no se tiene en cuenta el desplome del día 20 de abril de 2020).

⁶⁴ Para efectos del cálculo de las pérdidas financieras y contables no se toman valores negativos, pues la pérdida del precio de un activo de renta variable llega hasta un precio de \$0 y el activo (empresa, negocio) se liquida; sin embargo a partir de ese nivel hacia negativo no tiene coherencia financiera, simplemente no existe, pues el colateral es literalmente nada (cero). Esto sólo sucede porque la economía financiera se ha vuelto tan extremadamente especulativa que los agentes financieros (brokers, traders) hacen negociaciones en territorio negativo y ganan dinero con ello aunque le hagan un enorme daño a la economía real. (esto lo demuestra entre otras cosas, el incremento exagerado de la compraventa de deuda soberana con rendimientos negativos desde el año 2019).

⁶⁵ En este caso el Presupuesto de la Nación de Colombia para el año 2020 se basó en un precio de US \$ 60 / Barril, véase Decreto de la Presidencia de la República No. 417 del 17 de marzo de 2020, página 5.

Esta nueva crisis energética sucede en el inicio de una gran recesión global detonada por el COVID-19, lo cual genera severa caída de la actividad económica y menor demanda energética (petróleo, carbón, energía), que a su vez es exponencialmente exacerbada por las normas internacionales de cerramiento de economías, confinamiento de personas y restricción enorme de la movilidad a través de todos los medios de transporte, lo que conduce a justificar más la caída extrema de los precios del petróleo. Ante este escenario ya no existe un piso límite y por lo tanto, para fines presupuestales, se debe contemplar escenarios macroeconómicos de riesgo con precios cercanos a cero o negativos y el impacto en la economía real de cada país y municipio correspondiente.

1.1.2.2. ANÁLISIS MACROECONÓMICO DE LA ECONOMÍA DE ENCERRAMIENTO

Todos las quiebras corporativas que se llevan a cabo en mercados que están en burbuja especulativa tienen un mismo patrón de comportamiento: al final de los desplomes bursátiles se transfiere riqueza de los que menos poseen a los que más poseen, lo cual genera por supuesto una mayor concentración de riqueza en pocas manos. El mecanismo es muy simple: un magnate financiero compra una empresa a e.g. US\$ 0,4 / acción, que en sus buenos tiempos podría estar a e.g. US\$ 900 / acción, lo anterior significa que se “compra” la empresa a precios literalmente insignificantes. Collins *et al.* (2020) realizan un estudio donde demuestran cómo los billonarios del mundo (élites empresariales y financieras) multiplicaron sus utilidades durante la pandemia de Covid-19, al mismo tiempo que muestran cómo han disminuido sustancialmente su aporte legal de impuestos en casi un 79%.

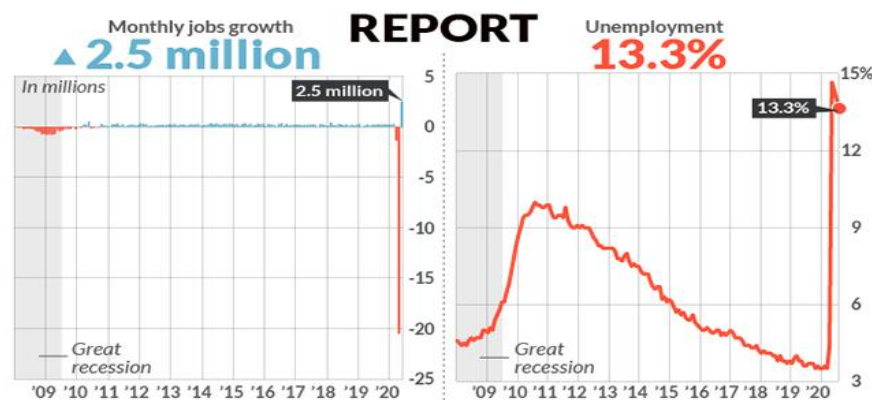
Hasta el presente nunca en toda la historia económica se había dado un escenario global de encerramiento sistemático, el cual equivale a aplicar un embargo económico total y simultáneo en todos los países del mundo. Aplicar esta medida a una economía, no implicaría en un problema sistémico, pero aplicar esta medida a todas las economías si se convierte en un problema sistémico y estructural que irá teniendo repercusiones catastróficas en la economía real a medida que pasen los meses y los siguientes años. En esta situación claramente ocurre la falacia de composición, que implica que la medida de encerramiento tomada para una sola economía tiene un efecto benéfico (en términos de contención del virus y posterior estabilización de la economía), pero la misma medida tomada para todas las economías tiene el efecto totalmente contrario⁶⁶. Este tipo de medida obligatoria por parte de los gobiernos, genera efectos macroeconómicos adversos hacia el futuro, lo que significa macroeconómicamente que la gran mayoría de microempresas y PYMES a nivel global (que conforman el grueso de la economía real) se verán obligadas a generar despidos de personal (algunas harán despidos masivos) y posteriormente quedarían ilíquidas y quebrarán (a pesar de las ayudas –tipo limosna- que les han ofrecido los gobiernos) pues no podrán responder a las altas cuotas de los endeudamientos excesivos a los que se vieron obligadas a recurrir al

⁶⁶ Suecia fue el único país que no cerró su economía durante la pandemia del Covid-19, sin embargo la acción psicológica de los medios masivos de comunicación causó que la población Sueca en una alta proporción, se abstuviera de ir al comercio, de demandar bienes y servicios, de ir al cine, etc., de manera que sin encerramiento obligatorio en Suecia también se afectó la economía notablemente.

inicio de la pandemia. Muchas de ellas posiblemente desaparezcan de la economía durante los siguientes dos años. Esto por supuesto traerá una espiral de despidos masivos, cancelación de contratos, bancarrotas, default de deudas, y afectará la economía global en su conjunto, pero no a las grandes élites económicas.

Está claro que en la economía real opera el principio de irreversibilidad: una empresa quebrada no se puede des-quebrar, de la misma manera que un muerto no se puede revivir. Cuando muchas empresas quiebran en manada, también lo hacen los bancos asociados a dichas empresas. Por lo tanto el anterior argumento tiene mucho que ver con la liquidez real de una empresa y la información de solvencia financiera de dicha empresa la cual se pierde cuando un banco se declara en quiebra. El sustento de millones de familias desaparece junto con sus empleos, o disminuye notablemente al ser posteriormente recontratados por tiempo parcial (*i.e.* contratación por horas). La cuarentena obligatoria significó que a nivel global a las personas y empresas se les prohibió trabajar durante un mes y a muchos millones de PYMEs a nivel global durante más de dos meses continuos. La mayoría de ellos son trabajadores informales y trabajadores al día (lo que significa que no ganan ni siquiera un salario mínimo legal, lo cual exacerba ampliamente la dimensión de las consecuencias de este encerramiento obligatorio. Sin embargo los gastos básicos y costos fijos de todas las familias (arrendamientos, hipotecas, deudas bancarias, créditos corporativos, alimentación, educación de los hijos, servicios básicos), empresas y las deudas públicas de la gran mayoría de los territorios nacionales y subnacionales, especialmente en los mercados emergentes y economías subdesarrolladas, continuaron facturándose normal y continuamente. Obsérvese en la Figura 1.16, en el caso de Estados Unidos, cómo se incrementó exponencialmente la pérdida de puestos de trabajo y el desempleo para el mes de mayo de 2020, con respecto a los niveles mostrados en la crisis anterior (la Gran Recesión de 2008). Por ahora esto evidencia que en general, la mayoría de los gobiernos sólo han aplicado políticas de postergar la mayoría de los pagos, no de suprimirlos y privilegiar a unas pocas empresas elitistas globales y locales, y en esta situación lo que se está haciendo es trasladar una mayor crisis para el futuro cercano.

Figura 1.16. Reporte del empleo y la tasa de desempleo en US, mayo 2020



Fuente: www.bls.gov, Bureau of Labor Statistics, Washington D.C. May 2020.

Cuando suceden las crisis financieras, todo suele comenzar con una Crisis Bancaria Sistémica (CBS), la cual es diferente a una crisis en bancos individuales. Generalmente la CBS comienza con un exceso de préstamos riesgosos por parte de los bancos privados; cuando la diferencia entre depósitos y préstamos es muy alta, entonces se da el “drenaje monetario” (*currency drain*)⁶⁷. La CBS conduce a problemas de liquidez, reducción de préstamos, corridas bancarias, pérdidas bancarias, problemas de insolvencia y reestructuración o liquidación de bancos. Una CBS sale de la jurisdicción del banco central y le corresponde al gobierno central tomar control oportuno y eficiente del asunto, e implementar medidas para reestablecer la confianza en el mercado de crédito. Las medidas más adecuadas para una situación de CBS son que el gobierno otorgue garantías de depósito para prevenir corridas bancarias, garantías para mantener la financiación de los hogares, inyección de capital para fortalecer el capital base de los bancos en apuros, comprar los activos en pérdida para reducir la exposición de los bancos a las altas pérdidas en sus portafolios y establecer control estatal en los bancos privados que se declaren insolventes, [véase más al respecto en Sjögren & Iversen (2019)]. Igualmente es muy importante mantener la circulación de la oferta monetaria y controlar muy bien la imposición de los topes de retiro y su duración (corralito financiero) de las cuentas bancarias de los ahorristas, para que esto no quite liquidez ni capacidad de compra a los consumidores finales, es decir, que no se perjudique la demanda agregada. Este punto es sumamente importante entenderlo claramente: cuando se presenta una CBS, los bancos privados medianos y pequeños que quiebran por especulación y exceso de exposición al riesgo, son absorbidos por bancos más grandes y muchos de ellos son simplemente cerrados y con eso desaparece el ahorro de los clientes y quedan grandes deudas que después son pagadas por el dinero público; y los llamados “bancos muy grandes para quebrar” son rescatados por el gobierno, y los recursos del gobierno lo constituyen los impuestos directos e indirectos; de esta manera una CBS, y todo el desorden económico producido por la especulación financiera bancaria desmedida, finalmente es pagada por el dinero de los contribuyentes, no por el capital privado. Esto lleva a un mayor empobrecimiento de la población general y a una mayor concentración de la riqueza y el poder económico (concentración de los bancos) en pocas manos. Esta es una de las razones por la cual la desigualdad ha aumentado a nivel global cada vez más, después de cada crisis financiera internacional.

1.2. ANÁLISIS DE LA MACROECONOMÍA COLOMBIANA ANTES Y DESPUÉS DEL COVID-19

Colombia no es una economía aislada de la economía global, por lo tanto, todo lo que suceda en la dinámica de la economía global impacta la economía y las finanzas de Colombia en menor o mayor grado. De manera muy general, Colombia abrió sus mercados financieros en 1991 y es un país que depende del comercio internacional y sigue las normas de la OMC. Su divisa está ligada al Dólar

⁶⁷ El drenaje monetario ocurre cuando los tenedores de cuenta corriente utilizan el saldo a favor en su banco para realizar pagos con cheques, y posteriormente, a través del *clearing* bancario, son prestados por otros bancos al titular de la cuenta para su pago. Por lo tanto aquellos bancos que exageran con el uso del multiplicador bancario, son los primeros que no pueden responder frente a un gran cúmulo de cheques a pagar a través del *clearing* bancario y por eso también son los primeros en quebrar.

Americano, por lo tanto tiene dependencia de la política monetaria del FED. Colombia tiene deuda externa pública y privada multilateral e internacional, por lo tanto sigue los lineamientos (expuestos anteriormente) del FMI. Sus mercados financieros, aunque son muy pequeños, tienen una alta correlación con los mercados internacionales. Colombia ha sido golpeada por los coletazos de varias crisis financieras internacionales (v.g. 1998-2001, 2009-2013).

El 28 de agosto de 2019 el FMI dio recomendaciones económicas para Colombia⁶⁸. Entre estas está la Reforma Pensional (incrementar la edad de jubilación, incrementar el porcentaje de cotización y establecer un nuevo impuesto a pensiones altas); Reforma Estructural (incrementar la productividad y el crecimiento potencial de la economía); Reforma Tributaria (incrementar más el recaudo de impuestos, tener presupuesto equilibrado); Reforma Comercial (reducir más las barreras del comercio internacional). Recomendación de Política Monetaria (el Banco de la República debe propiciar la recuperación de la economía con las tasas de interés actuales y la inflación objetivo del 3%, es decir, debe evitar bajar las tasas de interés)⁶⁹.

1.2.1. ALTAS TASAS DE INTERÉS Y MÁRGEN DE INTERMEDIACIÓN BANCARIA EN COLOMBIA

En toda economía de mercado existe una única tasa de interés de referencia que corresponde a la establecida por el banco central (autoridad monetaria) de dicha economía. En el caso de Colombia, esta tasa recibe también otros nombres como Tasa de Interés del Banco de la República, Tasa de Interés de Operaciones de Mercado Abierto, Tasa de Intervención de Política Monetaria (TIPM). Esta es la tasa base a la cual el Banco de la República le presta dinero a los bancos comerciales (banca privada en Colombia). A partir de esta tasa se establece el nivel de interés bancario corriente (efectivo anual) de todas las demás tasas de interés de la economía Colombiana, es decir, de las tasas interbancarias (tasas que se cobran los bancos entre sí), de las tasas de captación o tasas pasivas (tasas que ofrecen los bancos por los depósitos de los ahorristas) y tasas de colocación o tasas activas (tasas que cobran los bancos por ofrecer recursos de crédito al público). Véase una síntesis de las tasas de interés y las modalidades de crédito más utilizadas en Colombia en la Tabla 1.12 para finales de 2019.

En Colombia, al igual que en muchas economías, el otorgamiento de los créditos por parte de los bancos es muy discriminativo. Mientras a los conglomerados empresariales, multinacionales, grandes empresas y entes territoriales les otorgan créditos preferenciales, a tasas de interés relativamente bajas, a las pymes

⁶⁸ El FMI insiste en varios aspectos que evidencian su desespero para que las economías emergentes crezcan debido a la gran diferencia entre la economía real y la financiera (por motivos de alta especulación) y la inestabilidad de las economías desarrolladas, que se ha salido del control del FMI y esto podría generar un desplome muy fuerte de la economía global. Sin embargo se puede ver claramente situaciones asimétricas y de riesgo moral puesto que mientras que por ejemplo en Suiza bajan las tasas negativamente y gastan sin medida, en Colombia piden no bajar las tasas, reducir los gastos, aumentar impuestos y crecer a cualquier costo.

⁶⁹ Es claro que en estas recomendaciones se evidencia la agenda neoliberal del FMI. Sin embargo, en un entorno de inicio de crisis financiera global como el que se está viviendo, estas recomendaciones pueden ser muy desacertadas para Colombia y contribuirían a golpear más la economía real Colombiana.

(Pequeña y Mediana Empresa) les otorgan crédito al 28,92%, y a las microempresas y empresas unipersonales les otorgan crédito al 36,76% y al 51,30%⁷⁰. Dada la inestabilidad económica sistemática de las economías emergentes como Colombia, las microempresas normalmente no cumplen con las fechas de pago de sus cuotas, llegan a un acuerdo con los bancos y por tanto estos suelen refinanciar esas deudas a tasa de interés compuesto a niveles de tasa de usura de 55,14%, es decir, la tasa de interés límite máxima que legalmente pueden cobrar los bancos en Colombia.

Las Tasa de Usura y el Interés Remuneratorio o de Mora son establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia de acuerdo a la ley vigente⁷¹. El problema en Colombia está en que se utiliza una tasa demasiado alta de 19,28% como referencia para establecer el crédito bancario corriente de consumo ordinario y 36,76% para establecer el crédito bancario de microcrédito, cuando en realidad se debería estandarizar una referencia cercana a la DTF (5,21%), con lo cual se bajarían todas las tasas de colocación de la economía en Colombia.

⁷⁰ El criterio de esto no es porque exista necesariamente un mayor riesgo (pues de lo contrario no se les debería dar crédito a grandes empresas, que ya estaban quebradas cuando se les otorgó el crédito, como e.g. Lehman Brothers o General Motors, es porque la ley Colombiana y los privilegios bancarios así lo establecen.

⁷¹ El Artículo 884 del Código de Comercio Colombiano, en concordancia con los Artículos 11.2.5.1.2 y 11.2.5.1.3 del Decreto 2555 del año 2010 estipula que los intereses remuneratorios o de mora no podrán exceder a 1,5 veces el interés bancario corriente, esto es: $19,28\% + (19,28\% \times 1,5) = 28,92\%$. De acuerdo al Artículo 305 del Código Penal Colombiano, puede incurrir en el delito de usura el que reciba o cobre, directa o indirectamente, a cambio de préstamo de dinero, o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, una utilidad que no exceda a la mitad del interés bancario corriente, esto es: $19,28\% + (19,28\% / 2) = 28,92\%$. Obsérvese que la tasa de usura es igual a la tasa de interés remuneratorio o de mora, la cual a su vez suele ser igual o muy aproximada a la tasa de crédito de consumo, crédito comercial, tarjeta de crédito y sobregiro bancario. La tasa de interés bancario corriente base para el cálculo de la usura y los demás créditos es 19,28% la cual es igual a la tasa de crédito de libre inversión. Para el caso del microcrédito, la tasa de interés bancario corriente es de 36,76% y su nivel de usura se determina así: $36,76\% + (36,76\% / 2) = 55,14\%$. Es importante insistir en que todas estas tasas son variables en el tiempo de acuerdo a su periodicidad de cálculo. Lo que es más bien estático son los porcentajes que especifican las leyes y los márgenes de intermediación ocultos.

Tabla 1.12. Tasas de interés bancario corriente⁷² en Colombia, octubre 2019

TASA DE REFERENCIA INTERNACIONAL		
FED FUNDS RATE	1,75%	Tasa base del Dólar Americano
TASA DE REFERENCIA LOCAL		
TIPM	4,25%	Tasa base del Peso Colombiano
TASAS INTERBANCARIAS		
IBR (Indicador Bancario de Referencia)	4,10%	Tasa para pactar Deuda Pública
TIB (Tasa Interbancaria)	4,26%	
TASAS DE CAPTACIÓN (PASIVAS)		
AHORRO ≤ \$10.000.000	0,01%	Tasa pequeños ahorradores
AHORRO ≥ \$200.000.001	4,50%	
DTF (Depósito a Término Fijo de CDT ₃₆₀)	5,21%	
TASAS DE COLOCACIÓN (ACTIVAS)		
CRÉDITO VIVIENDA VIS ¹	7,60%	Crédito vivienda bajo monto
CRÉDITO VIVIENDA NO VIS ²	11,72%	
CRÉDITO ORDINARIO	19,28%	Interés Bancario Corriente
TASA DE USURA	28,92%	Tasa máxima legal comercial
CRÉDITO DE CONSUMO	28,92%	
TARJETA DE CRÉDITO	28,92%	
SOBREGIRO BANCARIO	28,92%	
CRÉDITO COMERCIAL	28,92%	
TASA DE MOROSIDAD	28,92%	
MICROCRÉDITO	36,76%	Tasa para micro empresa
CRÉDITO DE BAJO MONTO	51,30%	Tasa para pequeños capitales
USURA MICROCRÉDITO	55,14%	
MOROSIDAD MICROCRÉDITO	55,14%	Límite máximo de tasas legales

¹ Vivienda de Interés Social (VIS) es aquella cuyo valor ≤ 135 SMLV (Salario Mínimo Legal Vigente, \$828.116); los créditos más bajos son aquellos con la modalidad Premium Financiado y Beneficios FRENCH (Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria), el cual es 4% y 5% a la vivienda VIS y 2,5% para la vivienda No-VIS.

² Vivienda No-VIS, es aquella cuyo valor > 135 SMLV.

Fuente: elaboración del Autor, octubre de 2019. Las cuentas corrientes no dan interés, aunque algunos bancos actualmente ofrecen mínimas tasas de interés diferencial según el saldo medio de la cuenta.

Esta enorme diferencia a favor del sistema bancario Colombiano conforma una forma clara de IEO (Inflación Estructural Oculta) y evidencia que la política pública con respecto a esto no es justa ni equitativa, perjudica a los microempresarios y beneficia a los grandes capitales. Adicionalmente, establecer la tasa de usura para el sector financiero en 50% de una cantidad específica, cuando la economía crece a menos del 3% y la inflación está al 3,1%, es una gran contradicción. Lo desafortunado de esta situación es que una gran mayoría de los Colombianos viven a crédito a las tasas de usura legales (28,92% y 55,14%) y a las tasas de usura agiotistas de micropréstamos mayores al 80% (prestamistas extralegales, “gota a gota”, “sharks”, etc.) debido precisamente al empobrecimiento sistemático de los salarios reales que no permite tener la capacidad de compra para tener una vida digna. Aunque la tasa de usura ha venido cayendo en Colombia desde enero de 2017 como se evidencia en la Figura 1.17, este comportamiento se ha debido a la caída de las tasas de interés en la economía Colombiana y no a una reducción legal,

⁷² Corresponde a tasas efectivas anuales y son reportadas, en el período del 30 de septiembre al 1 de octubre de 2019, por el Banco Popular. Todas estas tasas varían diaria o semanalmente, de acuerdo a cada tasa en particular, y son diferentes para cada banco. Sin embargo en términos agregados las tasas de todos los bancos comerciales de la economía Colombiana siguen la misma tendencia, y las diferentes modalidades de tasa tienen valores más o menos similares.

pero el margen de intermediación bancaria extremo se ha mantenido prácticamente igual durante el mismo período.

Figura 1.17. Tasa de usura en Colombia 2016 – 2019



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, 2019.

El margen de intermediación bancaria o financiera (MIB) se define como la diferencia entre la tasa activa y la tasa pasiva, dicho en otras palabras es la diferencia entre los recursos de captación y colocación de un banco comercial. De acuerdo al Banco de la República de Colombia, el MIB en Colombia ha venido disminuyendo desde hace 3 décadas (igual que la tendencia de largo plazo de las tasas de interés internacional); en el año de 1992 fue de 25%, en 1998 fue de 11%, en 2009 fue de 9% y en 2019 es de 6,8%⁷³. Esta situación a su vez ha propiciado una disminución tendencial de la posición de encaje bancario de los bancos Colombianos, establecida por el Banco Central, lo cual a su vez ha impulsado la expansión del crédito y el auge de una burbuja inmobiliaria de más de una década en Colombia. Adicionalmente los costos bancarios en Colombia (cobros varios, manejo de tarjeta, manejo de cuenta, tasas de retención, cobros por retiro, impuestos, etc.) se han mantenido excesivamente altos, aproximadamente el 3,4%, comparados con los costos bancarios de economías desarrolladas (aproximadamente 0,4%).

El problema estructural del MIB en Colombia es que existen sesgos o distorsiones de cálculo por parte del Banco de la República debido al siguiente motivo: el Banco de la República calcula un MIB de 6,8% para el año de 2019 tomando como presuntas tasas de cálculo la diferencia entre una tasa cercana a la tasa para crédito de vivienda NO-VIS (excluyendo la vivienda VIS, esta es la tasa de colocación más baja, es decir, 11,7%) y la tasa DTF (5,2%, la tasa de captación más alta), diferencia que da un valor de 6,5% el cual es muy cercano a 6,8%. El sesgo se evidencia en que la captación más utilizada en Colombia es el ahorro de bajo monto o tasa para

⁷³ Tomado de www.banrep.gov.co, septiembre de 2019).

pequeños ahorradores (entre COP\$10.000.000 y COP\$20.000.000), *i.e.* alrededor de 0,01% y la colocación más utilizada es el microcrédito para microempresa y empresa unipersonal, en la modalidad de crédito de bajo monto, esto es 51,34%. Por lo tanto un MIB calculado de manera más realista y no sesgado daría un valor aproximado al 51% (51,34% - 0,01%), debido a que la mayoría de empresas en Colombia (medidas por número de empresas) son empresas pequeñas, microempresas y empresas unipersonales, que en su mayoría piden créditos bancarios para desarrollarse y crecer, y normalmente en sus cuentas de ahorro mantienen depósitos bajos. De esta manera el Margen de Intermediación Bancaria Oculto (MIBO) en Colombia sería entonces la diferencia matemática entre el MIB oficial y el MIB no sesgado máximo más el porcentaje de costos bancarios, es decir: $MIBO = (51\% - 6,8\%) + 3,4\% = 47,6\%$. El MIBO, junto con la IEO es lo que ha contribuido sistemáticamente a que crear microempresa en Colombia sea extremadamente difícil.

Normalmente el MIB tiene que ver con el nivel de concentración bancaria y el nivel de solvencia financiera. Regularmente entre más concentración bancaria exista (pocos grupos bancarios en un país) y mayor nivel de solvencia financiera les sea exigido a los bancos, más alto es el margen de intermediación bancaria que estos establecen; obviamente MIB altos afectan notablemente el potencial del crecimiento económico agregado. Tradicionalmente las economías emergentes tienen MIB relativamente altos (independiente de sus sesgos reales de cálculo), véase por ejemplo el caso de Brasil, Paraguay, Argentina, entre otros; mientras que las economías desarrolladas suelen tener MIB bajos (por ejemplo, según el Banco Mundial, Japón tiene un MIB de 0,8% para el año 2019).

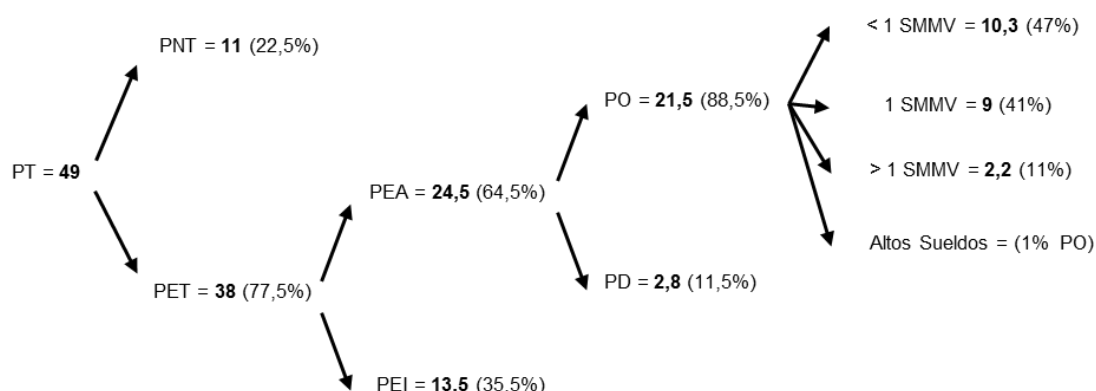
Se recomienda enfáticamente que el Gobierno Colombiano realice una modificación estructural de las leyes, normas y decretos que sean necesarios para disminuir el porcentaje de tasa de usura y bajar el referencial de interés bancario corriente para disminuir sustancialmente el MIBO en Colombia, de manera que se genere eficiencia económica en el sector bancario y no privilegie las utilidades de los bancos en perjuicio de los emprendedores Colombianos, pues en momentos de crisis económica se necesita crear empresa y no es suficiente incentivar la economía con una política monetaria expansiva para lograr un crecimiento económico sostenible y equitativo, si el MIB sigue siendo proporcionalmente igual o mayor.

1.2.2. INEQUIDAD DE LA REFORMA SALARIAL, LABORAL Y PENSIONAL EN COLOMBIA

Para julio de 2019 existen en Colombia aproximadamente 49 millones de habitantes. De esos 49 millones existen 38 millones de Población en Edad de Trabajar (PET), que en Colombia, según el Ministerio de Trabajo, es a partir de los 15 años de edad. 11 millones pertenecen a la Población que No debe Trabajar (PNT, es decir, población infantil y población de tercera edad); esta población es sustentada económicamente por la Población Ocupada (PO) que recibe alguna remuneración salarial. Véase el esquema completo en la Figura 1.18.

De los 38 millones en edad de trabajar 13,5 millones pertenecen a la Población Económicamente Inactiva (PEI), también llamada Población Pasiva. Estas son personas que no tienen trabajo y tampoco lo están buscando (según las encuestas nacionales). Este grupo abarca a todas las personas mayores de 15 años no clasificados como ocupados o desocupados, *i.e.* estudiantes, jubilados, trabajadores sociales sin remuneración, rentistas, amas de casa, discapacitados, etc. La mayoría de estas personas son sustentadas económicamente por la PO. De la Población Económicamente Activa (PEA) 21,5 millones pertenecen a la PO y 2,8 millones a la Población Desocupada (PD).

Figura 1.18. Distribución poblacional Colombiana en el mercado laboral y salarial



Nota: cifras en millones de habitantes. Tasa de Actividad = (PEA / PET), Tasa de Desempleo = (PD / PEA).

Fuente: www.dane.gov.co, julio de 2019, elaboración del Autor, basado en estadísticas del DANE.

La tasa de Desempleo oficial es $PO / PEA = 11,5\%$, sin embargo esta tasa no tiene en cuenta muchas distorsiones que suceden alrededor del mercado laboral en Colombia [subempleos, empleos por horas, baja salarial de menores de 18 años, largas jornadas laborales (hasta 16 horas al día), violación de los derechos de los trabajadores, explotación laboral infantil creciente, salarios deprimidos, despidos masivos, migrantes de corto plazo, empresas unicornio, mafias laborales informales, lavado de activos en empresas fachada, entre otros], lo que significa que el desempleo real en Colombia es mucho mayor que el 11,5% y el 26,2%, que corresponde a la tasa de Subempleo Subjetivo que calculó el DANE para 2019, esto quiere decir que la PD real es mayor que 2,8 millones de colombianos, que ya de por sí es una cifra muy alta de desempleo. A eso hay que sumarle que el desempleo estructural (personas que no tienen ninguna capacitación en ningún oficio) en Colombia está aumentando sustancialmente debido principalmente a las desigualdades sociales. El problema crítico en Colombia es que de la PO el 47% (10,3 millones) está en la informalidad, lo que quiere decir que en términos integrales ganan menos de un Salario Mínimo Mensual Vigente⁷⁴ (SMMV), y el 41%

⁷⁴ En el mercado laboral informal también existen distorsiones como los traficantes de sustancias ilícitas, el lavado de dinero, las mafias, los extorsionistas, los usureros, las personas "prepagos", etc., que pueden perfectamente ganar más de un SMMV, sin embargo esto conforma una minoría del grupo y tampoco es metodológicamente cuantificable puesto que son mercados extralegales. Por esta razón se asume que los informales en Colombia son aquellos que ganan menos de un SMMV integral.

(9 millones) ganan 1 SMMV; esto totaliza una población de 19,3 millones de Colombianos que ganan el salario mínimo o menos, lo cual da un porcentaje de 88% del total de la PO contra el 11% que gana más del mínimo y el 1% que gana muy altos sueldos⁷⁵ (en el sector público y privado). Estas cifras indican realidades muy críticas por sí mismas. Casi el 90% de la Población Colombiana ha sido sistemáticamente empobrecida, pues por ley gana un salario mínimo o menos y con ese salario deprimido, esos casi 19 millones de Colombianos (88% de PO), tienen que sustentar económicamente a casi la totalidad de la población Colombiana, mientras el 1% se enriquece de manera exagerada. Adicionalmente, el 64% de los colombianos (4 millones) que cumplieron la edad de jubilación no reciben ningún salario (mesada). Estas cifras son alarmantes si se contextualiza el salario mínimo en el concepto de la Inflación Estructural Oculta (IEO) que evidencia diversas formas de pérdida de capacidad adquisitiva. De Acuerdo a Sarmiento (2019, 11) para el año 2019 la nueva canasta básica familiar dada a conocer por el DANE, le cuesta a un hogar Colombiano promedio (integrado por dos padres y dos hijos) aproximadamente COP\$3.488.577 mensuales. Por lo tanto un hogar⁷⁶ requiere 4,2 SMMV para adquirir todos los bienes y servicios vitales para vivir “dignamente”. El SMMV que recibe un empleado en Colombia, para el año de 2019 es de COP\$828.116, y COP\$1.390.552 (salario integral) que debe pagar un empleador por cada empleado legal que contrate. Ese valor total incluye todos los costos de mano de obra no salariales, es decir, subsidio de transporte, seguridad social (salud, pensión, riesgos profesionales), cesantías, primas, intereses por cesantías y Parafiscales (Caja de Compensación Familiar, ICBF y SENA).

A mediados del año 2019 el Premio Nobel de Economía, Crhistopher Pissarides, quien junto con los profesores Diamond y Mortensen ganaron el Nobel en el año 2010, por la elaboración de teorías coherentes sobre los efectos negativos ligados a las altas tasas de desempleo en las economías, comunicó que el mercado laboral en Colombia tiene una alta de informalidad (lo cual es cierto como ya se mostró) y el salario mínimo está creciendo a un ritmo mayor que la productividad empresarial

⁷⁵ Sueldos de empresarios, altos funcionarios públicos, directores corporativos, altos mandos, presidentes, etc. Para dar un ejemplo práctico, para 2019 en Colombia el salario de un congresista es de COP\$32.741.752 mensuales, lo cual equivale aproximadamente a 40 SMMV, esto quiere decir que para el casi 90% de los Colombianos que trabajan por el mínimo para ganar el salario mensual de un Congresista deberían trabajar durante aproximadamente 3 años y medio; y lo peor es que todos los altos salarios de los funcionarios públicos los paga el dinero del contribuyente, es decir, se le quita a la capacidad de compra de la PO. El problema estructural es que desde que Colombia desreguló sus mercados en la década de 1990, esos salarios han crecido 290% más que el SMMV pues en 1991 el salario de Congresista era de 14 SMMV (lo cual era ya bastante alto), pero ahora en 2019 es de 40 SMMV. Por otro lado existe otra distorsión grave y es que del Presupuesto Anual Nacional para Inversión Social de 2019 (COP\$ 72 billones) se sacan COP\$20 billones para subsidiar las pensiones de los cuales el 65% (COP\$13 billones) es para los mayores ingresos y el 1% (COP\$200.000 millones) es para el 20% de la población de menores ingresos. Según el Ministerio de Trabajo, con el régimen de prima media sobre 1 SMMV se recibe COP\$66 millones en subsidios (muchas personas), sobre 10 SMMV (salario > COP\$10 millones) recibe COP\$282 millones y sobre 25 SMMV (salario > COP\$20 millones) recibe COP\$731 millones (pocas personas). Esto no es justo ni equitativo; y además se debe tener en cuenta que 4 millones de colombianos que alcanzaron su edad de jubilación en el 2019 no tienen ni siquiera una pensión.

La idea es que, en lo que respecta a los subsidios para las pensiones, la próxima reforma tributaria de 2020 elimine efectivamente el subsidio a todas las pensiones (pues sino se vuelve deuda publica insostenible con el tiempo), subsidie mediante otros mecanismos a los que no tienen pensión y a los de bajas pensiones; además dicha reforma tiene que ser muy progresiva (gravando más alto a todos los que más se han enriquecido con la economía Colombiana).

⁷⁶ Eso sin contar con los altos e inflados costos de los arrendamientos, las altas tasas impositivas, el costo de la educación de primaria y bachillerato no pública (que en promedio oscila entre los COP\$8.000.000 por año), el costo de la educación universitaria, que en el presente cuesta aproximadamente COP\$14.000.000 por año, el costo de alguna actividad deportiva o lúdica complementaria, canasta de alimentos menos perjudiciales para la salud, etc.

(lo cual también es cierto) lo que genera más desempleo y formas de trabajo irregulares que reportarían menos tributación y menos soporte para seguridad social. En palabras más directas Pissarides dijo que el salario mínimo en Colombia está muy alto y habría que disminuirlo por debajo de la tasa de productividad empresarial⁷⁷. A ese comunicado se le sumó en octubre de 2019 la ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras) proponiendo que mínimo durante un año los salarios de los jóvenes Colombianos entre 18 y 25 años fueran reducidos al 75% del SMMV o sea COP\$621.087 mensuales, argumentando que los jóvenes reciben un beneficio gratis que es aprender. Con el respeto que merecen el Nobel Pissarides y los demás, esta medida no es acertada, pues está basada en un *magister dixit* (falacia de autoridad) que no contextualiza la realidad de la economía Colombiana, y además se está cometiendo una falacia de composición, puesto que si bien reducir los salarios en una única empresa generaría mayores utilidades en esa empresa, sin embargo reducir sistemáticamente los salarios de todas las empresas (de la economía en general) redundaría en una disminución de la demanda agregada, que causaría una caída de la producción y por lo tanto mayores tasas de despidos y en últimas más desempleo y crisis económica. La solución no debe ser entonces reducir los deprimidos salarios de los Colombianos, sino generar estrategias para incrementar sustancialmente la productividad empresarial, estimular la demanda, el gasto público productivo, mejorar búsquedas de empleo, adecuar seguros de desempleo y reducir las tasas de despido, entre otras soluciones; además si se redujera el salario mínimo esto podría conducir a aumentar la tasa de informalidad (externalidad negativa asociada) puesto que algunos trabajadores informales se podrían ganar un poco más del salario mínimo disminuido.

A este *argumento ad verecundiam* de Pissarides se sumaron varias organizaciones aportando “buenas ideas” al Gobierno para contribuir con la estructuración de la Reforma Laboral en Colombia, también conocida como “El Paquetazo de Duque”. Primero, los financieros del Banco de la República sugieren un salario mínimo diferencial por regiones de acuerdo a su productividad, con lo cual afectarían prácticamente a casi el 90% del territorio Colombiano (todo el territorio Colombiano menos las principales cabeceras municipales). Segundo, FENALCO (Federación Nacional de Comerciantes), igual que ANIF, sugiere la reducción del 25% del SMMV para todos los jóvenes Colombianos entre 18 y 25 años (miles de ellos tienen que mantener a toda su familia); entonces existirían en teoría 3 SMMV: el SMMV, de los jóvenes y el SMMV de los más improductivos. Tercero, el CNG (Consejo Nacional Gremial) propone el desmonte de todos los “costos laborales no salariales”, es decir, riesgos laborales, seguridad social, caja de compensación familiar), lo que llevaría a los trabajadores contratados a tener que pagar esos altos costos de su depreciado SMMV. Este *dumping* sistemático de la remuneración del capital humano en Colombia es justificado por el Gobierno con el inadecuado argumento económico de que el SMMV es muy alto porque está muy cerca del Ingreso Promedio (IP) de los trabajadores en Colombia. El problema aquí es que esta afirmación es un error

⁷⁷ “Un salario mínimo más bajo podría ser más incluyente y permitiría vincular a más trabajadores”, Crhistopher Pissarides, Convención Bancaria No 54, Cartagena de Indias, 2019.

non sequitur, pues la aparente verdad de la premisa (SMMV es alto) no garantiza la verdad de la conclusión (porque está cerca al IP), cuando en realidad el IP en Colombia está muy depreciado y su aparente alto valor nominal está ponderado por el altísimo salario de ese 12% de la población (minoría) que gana muchísimo más de 1 SMMV. Sin embargo esta situación no es un caso aislado que ocurre sólo en Colombia, esto hace parte de las reformas estructurales que “recomienda” permanentemente el FMI desde la década de 1980 a prácticamente todos los países que se han globalizado, con la principal intención de que aumenten su productividad o competitividad a cualquier precio. Los tecnócratas económicos del FMI suelen recomendar a los países en crisis tener un superávit fiscal, lo cual se logra reduciendo precisamente el consumo interno (*i.e.* bajando salarios, generando desempleo o incrementando impuestos), con la única finalidad de que el país tenga recursos económicos para garantizar el pago de sus deudas financieras. Desde la era de la globalización en Colombia se vienen aplicando sistemáticamente reformas laborales, que realmente no han aumentado la productividad (lo que significa que a largo plazo no es recortando las rentas y explotando el capital humano como se incrementa la productividad, sino generando otras estrategias organizacionales para incrementar la productividad laboral⁷⁸). Realmente la pérdida de productividad o competitividad de las empresas en Colombia, especialmente de las microempresas, y la mayoría de pymes, estructuralmente se ha venido presentando, no por los supuestos altos costos salariales, sino por otros factores estructurales como los elevados costos financieros (que se encuentran entre los más altos del mundo), por las altas tarifas de los servicios básicos (el Kw/h es 800% más costoso que el promedio de los países de la OCDE). El sector financiero, que es el que más se lucra de la economía Colombiana, aporta muy poco empleo a la economía. El alto precio de los arrendamientos inmobiliarios que exige una tasa de pago muy alta para locales comerciales, oficinas, bodegas y sitios físicos para establecer una infraestructura empresarial. El alto déficit comercial es otro problema, debido a que Colombia es un país mono exportador de unos pocos commodities (petróleo, café, banano, flores) cuyos precios vienen cayendo durante la última década a nivel internacional y además todos sus socios comerciales están o van a entrar a una crisis económica y por supuesto demandan menos de esos productos (Venezuela, Ecuador, Brasil, Chile, Argentina, Estados Unidos, España, etc.).

Concretamente entre algunas de las medidas regresivas a nivel laboral que se han venido implementando en Colombia están el desmonte de las cesantías retroactivas, el desmonte de los recargos nocturnos y dominicales, la tercerización de los trabajos (subcontratación o *outsourcing*, que deja a cargo el pago del salario de los trabajadores en manos de un proveedor externo a la empresa, el cual paga hasta un 70% por debajo del valor de la hora laboral que le cuesta a la empresa), la flexibilización de la contratación (cada vez más se utiliza el trabajo por horas). Véase una síntesis de este proceso en la Tabla 1.13.

⁷⁸ Solamente aplicando una adecuada restricción del uso de redes sociales, chats, llamadas por celular, mensajes, WhatsApps, etc., en las jornadas laborales, se podría incrementar la productividad en aproximadamente 30%, lo cual es una cifra nada despreciable.

Tabla 1.13. Panorama general de la reforma laboral en Colombia. 1990 - 2020

1990 - 2019	2020
Desmante de Cesantías Retroactivas	Desmante de Contrato a Término Indefinido
Desmante de Recargos Nocturnos	Masificación de Contratos por Horas
Desmante de Recargos Dominicales	Desmante del SMMV para Cotizar Pensión
Mercantilización de la Seguridad Social	Legalización de Empleos por debajo del SMMV
Terceerización de todos los Trabajos	Reducción Salario de Jóvenes (75% de SMMV)
Flexibilización de la Contratación	Reducción Salario de Profesores
Desmante de Regimen Pensional	Finalización Regimen Prima Media

Fuente: elaboración Propia, febrero de 2020, elaborada antes del Covid-19.

Todas estas reformas estructurales (a favor de la mundialización) en Colombia conducen a una falacia de composición, puesto que no aumentarían la productividad, por el contrario reducirían la demanda agregada, reducirían la oferta de bienes y servicios, generarían más desempleo, conducirían a una recesión económica severa, incrementarían la informalidad y obviamente el descontento social, hasta que se prenda la mecha del real detonador social en Colombia⁷⁹. El proceso de financiarización de la economía real, es decir, el predominio de las finanzas en la economía, ha llevado a pensar que todas las políticas económicas que propone el Gobierno son adecuadas, sin embargo eso es un *argumentum ad verecundiam* debido a que bajar los salarios tendría un efecto contradictorio, es decir, al bajar los salarios las empresas incrementarían su rentabilidad (pues tendrían menores costos), lo cual estimularía la inversión (aquí está la falacia de composición); sin embargo al reducir los salarios sistemáticamente, caería la demanda agregada de la economía general, por tanto caería la rentabilidad de las empresas y desestimularía la inversión; es decir, si todas las empresas pagan menos y ningún salario de eficiencia (salarios mayores para promover la productividad), cae la economía en su conjunto. A falta de fuentes de demanda reales, debido a que ya no habría salarios que creen demanda y nichos de mercado, el Gobierno se ve obligado a crear fuentes de demanda “artificiales” (financiar guerras, procesos de privatización, concesiones, planes de estímulo económico, gasto militar, etc.) que sólo van a dejar más deuda a largo plazo. Adicionalmente a esto millones de microempresarios en Colombia trabajan a pérdida, pues los ingresos netos no permiten resolver todos los costos fijos; de esta manera muchos microempresarios en Colombia, después de pagar todos los gastos, ni siquiera obtienen un sueldo de 1 SMMV. El otro problema serio de esta situación es que la poca o nula demanda e inversión que se realiza en la economía real, es compensada por el aumento de la demanda e inversión que se realiza en la economía financiera; esto quiere decir que es más fácil y rentable invertir en los mercados financieros (acciones, bonos, CDTs, etc.) que en la economía real, por lo tanto se aplica la Ley de Gresham, la cual define que la inversión en la economía financiera (inversión mala) desplaza a la inversión en la economía real (inversión

⁷⁹ Colombia ha sido de los países más sumisos de Latinoamérica en lo que respecta a la imposición de políticas económicas regresivas por parte del Gobierno Central, promovidas por la banca multilateral y los altos empresarios. Esta situación es un tema de análisis sociológico y epistemológico que escudriñe la ausencia de cohesión social, más allá del miedo a la violencia interna del país, a perder el puesto de trabajo, a las desapariciones forzadas, etc. Colombia pareciera una sociedad de zombies que reaccionan a la noticia y al *vox populi* pero no a las imposiciones reales y estructurales de política económica, y así ha sucedido desde la era de la globalización, es decir, desde la Apertura Económica en el año de 1991.

buena) y esto permite crear burbujas financieras peligrosas, que en su fase inicial pueden estimular el crecimiento económico pero cuando están muy infladas y empiezan a reventar, comienzan los despidos masivos y la exacerbación de la crisis económica sistémica. La financiarización de la economía no exige un pacto de la relación Capital-Trabajo, por lo tanto siempre conduce a la desigualdad económica y social.

La explotación laboral y el empobrecimiento sistemático de la población ha llegado a tales extremos que miles de Colombianos que pertenecen a los grupos poblacionales PNT y PEI están trabajando para poder subsistir y esto no se cuenta en las estadísticas nacionales, que en conjunto con las distorsiones que suceden alrededor del mercado laboral en Colombia, conforman un Desempleo Estructural Oculto (DEO). El empleo informal en Colombia es casi del 50%, es demasiado alto y genera 4 externalidades negativas en la economía, lo cual produce varias distorsiones en el mercado laboral y en la economía real. Primero, no generan tributación. Segundo, no ofrecen seguridad social. Tercero, no capacitan a sus empleados. Cuarto, suelen trabajar a precios inferiores al de su competencia legal (este es el caso v.g. de los taxistas y los “piratas” y los UBER en el mercado del transporte público individual). Para salir de la informalidad es importante insistir en generar estrategias para crear miles de empleos formales productivos en el sector servicios (sector terciario), pues es más difícil y demorado crearlos en el sector secundario (manufactura) y primario (agricultura). Igualmente es importante disminuir la proliferación de los contratos temporales y cambiar la política pública en este tema. Los costos laborales no salariales son altos para el empleador independiente y para los microempresarios, y por tanto se debería buscar una estrategia para que el Gobierno Nacional los pudiera recaudar y repartir eficientemente. También es igualmente importante reducir los elevados costos de contratación pues eso desestimula la creación de empresa y la inequidad laboral. Igualmente se debe insistir en reducir la tramitología legal para crear empresa en Colombia⁸⁰ y reducir las tarifas de los servicios básicos a niveles competitivos.

1.2.3. DESIGUALDAD ECONÓMICA Y BURBUJA INMOBILIARIA EN COLOMBIA

El Gobierno Colombiano, como parte de su misión de política pública de velar por el bienestar de los Colombianos y que estos tengan derecho a una vivienda digna, debería generar las estrategias para establecer que el crecimiento de los precios de las viviendas sea acorde al crecimiento del SMMV y no a la dinámica de la especulación financiera en el mercado inmobiliario. Sin embargo en Colombia, como en muchas economías globalizadas, los precios de las viviendas están altamente correlacionados con el apalancamiento de las entidades financieras. Esto conduce precisamente a fomentar el desarrollo de burbujas especulativas en los precios de la vivienda. Esto implica que los bancos financian al público general viviendas con precios muy altos. Sin embargo los bancos imponen mayores costos

⁸⁰ Sólo en los puntos que realmente protejan al pequeño empresario), propuesta por la iniciativa *Doing Business* del Banco Mundial.

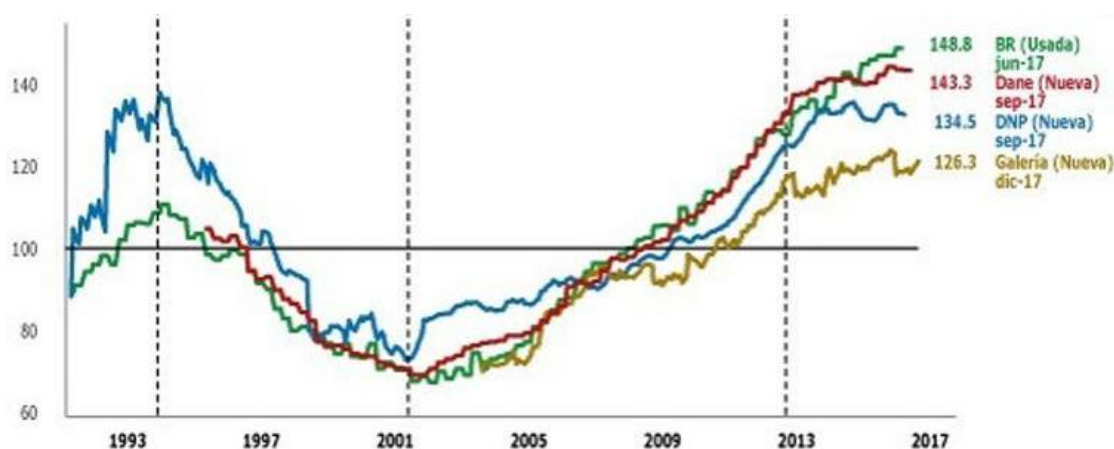
y obligaciones financieras y condicionan a dejar la propiedad como hipoteca del préstamo, de manera que si el deudor falla en los pagos, el banco legalmente puede ejercer la garantía y apropiarse del inmueble del deudor (tal como ocurrió en la crisis del UPAC de 1998 – 2001). Una vivienda digna es un bien fundamental y necesario para todas las personas, por esta razón el mercado de la vivienda no debería estar en manos del sector privado (bancos, inmobiliarias y constructoras). En este momento en Colombia se considera una Vivienda de Interés Social (VIS) a aquella cuyo valor es de hasta 135 SMMV, es decir, un inmueble cuyo valor llega hasta COP\$111.795.660 (135 SMMV X COP\$828.116). Para ser el valor de una vivienda VIS significa que es demasiado costosa, debido a que en un hogar promedio en Colombia (2 padres y 2 hijos estudiando) normalmente uno de los 2 padres no tiene empleo, de manera que el ingreso de todo el hogar es de 1 SMMV proveniente del ingreso de uno de los padres. Este padre o madre de familia desea adquirir una VIS para su familia, después de pagar todos sus gastos y de hacer un esfuerzo extra (o hacer magia para que alcance el dinero), sólo puede aportar COP\$70.000 al mes. Esto significa que al año aportaría lo equivalente a 1 SMMV del costo total de la vivienda VIS, por lo tanto se demoraría en pagar la vivienda 135 años, sin contar con el interés compuesto cobrado por el banco comercial. Sin embargo esto no sucede en la realidad así, pues los bancos fijan las cuotas, los intereses, las garantías y “obligan” al asalariado a endeudarse excesivamente, a trabajar el triple y a poner a trabajar a toda su familia, contribuyendo pasivamente a la explotación laboral, para pagar las cuotas; y si no las cumple después de algunos años, el banco se queda con la hipoteca y remata la propiedad y la familia queda en sin casa.

A partir de la década de 1990 se empezaron a aplicar, a nivel mundial y en Colombia, políticas de desregulación del sistema financiero, reformas estructurales, apertura de mercados, políticas públicas a favor del sistema financiero e inmobiliario (es decir, las medidas del Consenso de Washington y las recomendaciones del FMI, entre otras). Todo eso permitió que el precio de la vivienda en Colombia estuviera completamente ligado a la tasa de interés del mercado financiero (DTF) y produjo una burbuja inmobiliaria (la cual también fue una burbuja inmobiliaria internacional), durante la década de 1990, la cual reventó en 1998 y condujo a que se dispararan las tasas de interés y muchas personas no pudieron pagar sus créditos y los bancos se quedaron con sus viviendas. En el presente los créditos de vivienda ya no están ligados teóricamente a las tasas de interés sino a la inflación (IPC, a través del indicador UVR, Unidad de Valor Real), sin embargo la inflación puede llegar a generar igual o más volatilidad que las tasas de interés, como viene ocurriendo e.g. en Argentina en los últimos años. En el presente se está viviendo una situación similar, pero mucho más complicada, debido a que la población está fuertemente endeudada y los bancos están altamente expuestos. Como se puede observar en la Figura 1.19, el precio de la vivienda en Colombia viene aumentando continua y sistemáticamente desde finales del año 2001.

El auge de esta burbuja de casi 2 décadas ha estado influenciada por las dos burbujas inmobiliarias internacionales (la actual y la que reventó en el año de 2006) y además por la influencia del crecimiento urbano forzado en Colombia. Para el año de 2018, según la ONU, Colombia, a nivel internacional, ha sido el país con el mayor

desplazamiento interno forzado (estadística bastante crítica, propiciada principalmente por una violencia financiada con muchos fines, entre los cuales se encuentra el despojo del campo Colombiano y el incremento de “clientes” en los grandes núcleos urbanos). De esta manera 7,7 millones de Colombianos se han visto obligados a desplazarse a las principales ciudades engrosando el desempleo estructural y sin soluciones efectivas ni equitativas por parte del Gobierno Central (en las estadísticas y reformas económicas nacionales no se les tiene en cuenta como desplazados sino como “turistas internos”). Lo anterior significa que el 16% de la población Colombiana se ha visto en situación de desplazamiento forzado y, según el DANE, para finales del año 2018, 79% de los Colombianos viven en cabeceras municipales y 4% en centros poblados⁸¹.

Figura 1.19. Comportamiento del precio de la vivienda en Colombia 1990 - 2017



Fuente: DNP, DANE; cálculos Banco de la República de Colombia, 2018.

Lo anterior significa que aproximadamente el 80% de la población Colombiana vive en las principales áreas metropolitanas (alrededor de 10 ciudades) todos ellos necesitan techo, y como la gran mayoría están sistemáticamente empobrecidos entonces también necesitan créditos y por lo tanto este 80% de Colombianos que están en la principales ciudades son un negocio excelente para ofrecer viviendas VIS por parte de los bancos, las constructoras y las inmobiliarias, y cuando estalle la burbuja inmobiliaria será un negocio aún mejor, pues podrán exigir las garantías de todos los préstamos que fallen. Todo este fenómeno de burbuja especulativa inmobiliaria es propiciado por el manejo de la política monetaria internacional y local y la continua desregulación bancaria local, en la cual los bancos tienen cada vez más libertades. A partir del año 2001, se comenzaron a reducir sistemáticamente las tasas de interés e nivel internacional y por supuesto a nivel local. La DTF pasó de 45% en octubre de 1999 a 5,21% en octubre de 2019, igualmente el encaje bancario pasó del 42% en noviembre de 1992 a más o menos el 6% a partir del año 2000 (actualmente, a noviembre de 2019, está en 4,5% para CDT's y 11% para cuentas de ahorro). Con un encaje tan bajo es posible inflar cualquier burbuja, pero cuando estalle, los bancos serán los más expuestos. Como toda burbuja, el

⁸¹ Fuente: www.eltiempo.com.co, septiembre de 2019.

incremento de los precios de la vivienda no corresponde al incremento de la demanda real de los ingresos de los Colombianos, sino a un exceso de otorgamiento de créditos riesgosos por parte de los bancos locales, los cuales utilizan instrumentos financieros especulativos para esconder su alta exposición al riesgo, como CDO's (Collateralized Debt Obligations), MBS's (Mortgage Backed Securities), hipotecas subprime, etc. De acuerdo a la ASOBANCARIA entre el año 2011 al año 2017 la cartera de vivienda creció de COP\$28,8 billones a COP\$65,3 billones (134%), mientras que en el mismo período el salario mínimo en Colombia pasó de COP\$535.600 a COP\$781.242 (46%), esto demuestra que la cartera de vivienda ha crecido en más del 300% que lo que ha crecido el salario mínimo nominal. En el presente todavía se ven las ciudades llenas de grúas y constructoras haciendo proyectos de vivienda de manera exagerada (financiadas por crédito “barato” y apalancamiento de los bancos) y el Gobierno Central fomentando la burbuja con la expedición de decretos que faciliten el acceso a la vivienda (altamente costosa) a través del aumento de la financiación bancaria hasta del 90% de su valor. La pregunta que queda en el aire es: ¿Cuándo fallen los pagos y comience la crisis bancaria quién va a salvar a los bancos?, desafortunadamente la respuesta ya está casi que dada: el dinero de los contribuyentes y la explotación sistemática del capital humano Colombiano⁸². Realmente esto se podría convertir en un escenario peor que la crisis del UPAC, debido a que actualmente existe en Colombia un contexto de alta deuda pública, privada y familiar (principalmente de vivienda y de consumo) y otra serie de distorsiones macroeconómicas que ponen muy vulnerable al país frente a una crisis financiera internacional. Este tipo de crisis siempre inicia rápidamente cuando comienzan las ventas masivas de acciones, lo que causa que se desplomen los índices bursátiles; si esto sucede en alguna economía en particular, el pánico financiero colectivo hace que suceda un efecto dominó inmediato y se desploman los índices bursátiles de todas las economías globalizadas y ese es el inicio oficial de la crisis financiera (la crisis en la economía real ya no inicia después de este evento, realmente es una crisis permanente).

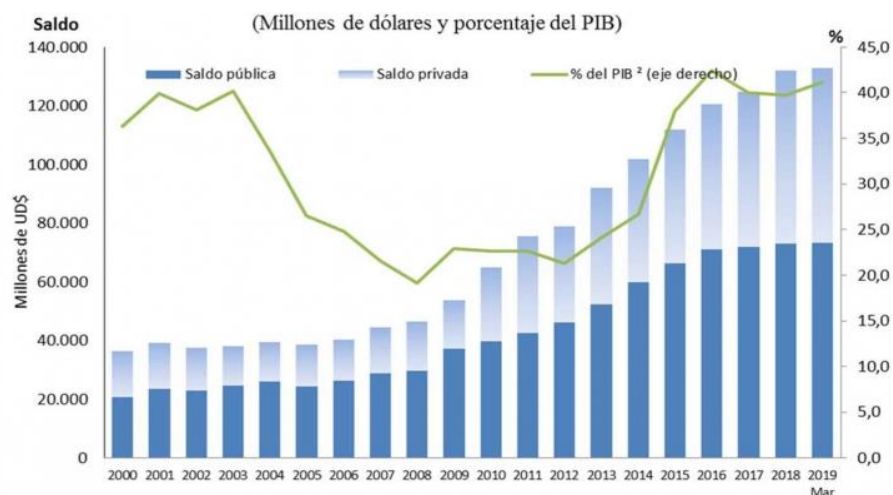
Adicionalmente, para finales del año 2019, Colombia presenta un panorama macroeconómico adverso que deja al país muy inestable ante un pánico financiero, y se puede resumir en los siguientes aspectos. Colombia tiene un déficit fiscal alto (falta un mayor y mejor recaudo de impuestos y reducción de ciertos gastos públicos) y un déficit en cuenta corriente⁸³ importante (están entrando menos dólares al país, por cuenta corriente, de lo que están saliendo del país) el cual es exacerbado por los capitales “golondrina” que huyen del país cada vez que incrementa el riesgo y la volatilidad internacional, y que deja al país muy vulnerable

⁸² Es importante no perder de vista que casi todo el dinero del circuito económico Colombiano pasa por los pocos bancos privados que existen en Colombia, por tanto estos tienen control sobre las pensiones de los colombianos, sobre los contratos públicos, del pago de las nóminas, los recursos públicos y pueden manejar grandes concesiones y proyectos inmobiliarios en todo el país.

⁸³ El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de Colombia proviene de los rubros que den negativa la cuenta corriente, *i.e.*, balanza comercial (exportaciones – importaciones), balanza de servicios (exportación servicios – importación servicios), balanza de rentas (rentas percibidas – rentas pagadas) y balanza de transferencias (remesas y ayuda al desarrollo – transferencias pagadas).

frente a una crisis financiera en Estados Unidos⁸⁴. El dólar sigue con tendencia devaluacionista de mediano plazo⁸⁵, aunque haya corregido con tendencia bajista desde el anterior recorte de las tasas de interés de la FED. Debido a la aplicación del Capítulo 4 del TLC, se permite la entrada y salida de capitales especulativos de corto plazo sin ningún tipo de restricción y muy escasa tributación en la economía Colombiana. Colombia tiene una altísima dependencia de la exportación de materias primas; los productos del agro sin transformar, energía, minería, café y petróleo, constituyen un total del 80,6% de las exportaciones del país y la situación es más delicada aún pues sólo 10 empresas exportan el 67% del total de las exportaciones de Colombia. Adicionalmente el saldo de la deuda externa total (pública y privada) de Colombia antes del Coronavirus (véase Figura 1.20), ha aumentado notablemente desde la crisis financiera global anterior (2008), sobre todo en el endeudamiento del sector privado, el cual es el principal motor estructural de la economía.

Figura 1.20. Saldo de la Deuda Externa Pública y privada en Colombia, 2000 - 2019



Fuente: Banco de la República de Colombia, 2019.

⁸⁴ En síntesis, para finales del año 2019 Colombia podría presentar un incremento de la inflación por encima de la meta, devaluación en niveles de techo (si la FED continúa con una política monetaria contractiva, de lo contrario se revaloraría el Peso con respecto al Dólar), incremento en los tipos de interés, incremento en la deuda externa, mayor déficit fiscal, incremento en el desempleo, caída de los salarios reales, caída del PIB (esto si el efecto contagio de la nueva crisis financiera es suave, de lo contrario todo sería mucho peor).

⁸⁵ Al respecto el profesor Steve Hanke de la Universidad de Johns Hopkins, sugirió recientemente (agosto de 2019) que Colombia debería dolarizar la economía, y sus argumentos eran que "los colombianos prefieren los verdes" y que "el peso colombiano es una moneda perdedora y un desestabilizador destructivo". El problema con esta afirmación es que el profesor Hanke desconoce el contexto de la economía colombiana y la quiere comparar con Ecuador, el Salvador o Panamá (que ya dolarizaron anteriormente sus economías y que a causa de esto sus economías se encuentran en el presente en deflación y crisis económica y social). En el contexto Colombiano la dolarización tiene más desventajas que ventajas. Macroeconómicamente no es algo viable y equivale a perder completamente la soberanía económica de Colombia; además sociológicamente hablando sería un problema enorme poner a la mayoría de los colombianos (la clase media y pobre) a pensar en hacer sus compras y pagar sus cuentas en dólares estadounidenses.

Es claro que si la FED inicia y sostiene una política monetaria expansiva secuencial, es decir una política bajista escalonada de las tasas de interés de referencia, pudiendo llegar nuevamente a QE y pasando posiblemente a NIRP, el peso Colombiano se revaloraría tendencialmente (siempre y cuando no exista un shock externo que cause lo contrario) durante el tiempo que dure dicha política expansiva.

1.2.4. LUCHA CONTRA LA POBREZA Y REFORMA TRIBUTARIA EN COLOMBIA

Más allá de los cálculos del indicador NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas)⁸⁶ y del ICV (Índice de Calidad de Vida), Colombia viene presentando un incremento sistemático de la pobreza en su población, obviamente muy correlacionado con la depreciación sistemática del capital humano y del salario mínimo. Por esta razón es importante tener en cuenta las investigaciones desarrolladas por los recientes Premios Nobel de Economía (Abhijit Banerjee, Esther Duflo y Michael Kremer), entre otras aproximaciones, para luchar contra la pobreza. Estos investigadores fueron premiados por desarrollar nuevas aproximaciones para luchar contra la pobreza global. Dentro de sus enfoques principales han desarrollado investigaciones que han contribuido a ir erradicando la pobreza en varios países en las áreas de educación, salud, crédito y agricultura, entre otras. Estos estudios y experiencias pueden ser de gran utilidad para implementarlos en Colombia.

Kremer (2003), realizó una investigación que respondió al siguiente interrogante: ¿cómo mejorar los resultados educacionales al menor costo posible? La investigación concluyó que enfocándose en la ayuda a los estudiantes más débiles, se obtuvieron increíbles y mejores resultados educacionales a nivel agregado, mientras que ofrecer más libros y comidas gratis tuvo comparativamente escasos resultados educacionales. Banerjee *et al.* (2019) propusieron la implementación de un seguro universal de salud en economía en desarrollo, el cual podría ayudar notablemente a financiar la salud en los países pobres. Igualmente Banerjee *et al.* (2007) enfatizan en realizar políticas públicas que posibiliten subsidiar la distribución de los alimentos de lugares donde sobran a lugares donde se necesiten. También recomiendan desarrollar estrategias de entretenimiento educativo televisivo o en redes sociales para ayudar a la población joven a afianzar el concepto de ética y los valores familiares entre otros. Se sugiere también enfáticamente la implementación de multas severas para conductores ebrios, subsidios para programas preventivos de salud, drogadicción, prostitución, etc., intervenciones públicas para mejorar la salud, la alimentación y la educación infantil.

Ejecutar todas estas medidas realmente no requiere mayores costos financieros, generaría amplios puestos de trabajo y lograría ayudar a reducir la pobreza en Colombia. Sin embargo la reducción de la pobreza en Colombia sí está muy ligada a la reducción del desempleo estructural, a la reducción de la desigualdad social, a la reducción del deterioro ambiental y a otras variables socioeconómicas relevantes. Pero para eso se necesitan recursos económicos. Estos recursos pueden venir de varias fuentes: de financiamiento privado, de los impuestos, de las donaciones. El financiamiento privado es costoso y genera deuda financiera. Las donaciones ayudan pero no resuelven la desigualdad social, los impuestos son viables si realmente se realiza una reforma tributaria en Colombia que sea equitativa, justa y

⁸⁶ Este indicador propuesto por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), mide las necesidades básicas insatisfechas a partir de 4 parámetros: acceso a la vivienda, acceso a servicios sanitarios, acceso a educación y capacidad económica. Aunque en Suramérica es muy bajo y se considera población NBI, persisten sesgos de cálculo que no muestra muchas realidades como que si un niño está estudiando, la calidad de educación que obtiene es de muy mala calidad conceptual, analítica y crítica.

progresiva, es decir, que se le grave proporcionalmente más a los que más se han beneficiado del crecimiento económico del país, sin ningún tipo de exenciones o “regalos tributarios” que favorezcan a algunos individuos, grupos o sectores más que a otros. Esta reforma tributaria debe estar acompañada de cambios estructurales a nivel de política económica, legal y financiera, donde se nivelen equitativamente salarios, concesión de contratos, injerencia del sector privado, etc., y esto garantice una adecuada y eficiente distribución de los recursos captados por concepto de impuestos. Lo anterior significa reducir al 0% la corrupción en Colombia, tarea bastante difícil y bastante utópica; pero no se debe tener una mentalidad derrotista y se debe tener fe en que sí se puede mejorar el país, pero primero se debe mejorar a todas las personas involucradas y a las nuevas generaciones.

La Reforma Tributaria de 2019, llamada Ley de Financiamiento, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional Colombiana, por contener irregularidades insubsanables. Se está preparando una nueva reforma tributaria para el año 2020 que va a tener una estructura similar a la Ley de Financiamiento. Lo adecuado es que dicha reforma debe retirar todo lo que estructuralmente perjudique al colombiano promedio (80% de la población Colombiana empleada que gana 1 SMMV o menos) y debe ser muy estricta gravando a esa minoría en Colombia que gana altos salarios, altos sueldos, altas utilidades y se ha enriquecido a costa del trabajo de millones de colombianos. Es muy importante entender que el poder de demanda agregada y activador económico de ese 80% de la población es inmensamente mayor al poder de demanda agregada de ese 1% (así ese 1% tenga más dinero que el 80% en su conjunto), debido a que 1 millonario sólo consume e.g. un kilo de arroz al mes, mientras que millones de individuos consumen millones de kilos de arroz al mes; ese es el poder real de la demanda agregada que activa las economías. Dentro de las medidas impositivas que parecen ser adecuadas, pero no suficientes, están la aplicación de tasas de 35%, 37% y 39% a ingresos mensuales de COP\$20, COP\$50 y COP\$90 millones. La aplicación del 1,5% a patrimonios mayores a COP\$5.000 millones. La aplicación del 1,5% a dividendos por valor mayor a COP\$10 millones. La aplicación del 2% a la compra de vivienda por valor mayor a COP\$918. Igualmente se debería gravar fuertemente la compra de vehículos ostentosos⁸⁷ y la venta de artículos de lujo (joyería, trajes de diseñador,

⁸⁷ En las principales ciudades de Colombia se observa un fenómeno similar al de la época de la economía del narcotráfico: demasiados automóviles ostentosos circulando en las calles. El automóvil, psicológicamente hablando, es considerado por las masas como un símbolo de ostentación y/o poder. Este fenómeno no representa una amenaza a la demanda agregada, pero sí evidencia la alta concentración de la riqueza y la economía de las mafias, en un país donde el 90% de la población ocupada gana 1 SMMV o menos.

En noviembre de 2019 el automóvil nuevo menos costoso de todo el mercado es el Chevrolet Spark 1.0 y tiene un valor de COP\$24.000.000. Siguiendo el mismo ejemplo de la adquisición de vivienda para un hogar promedio en Colombia, el asalariado decide no comprar casa (seguir pagando arriendo a altos costos) y comprar ese Chevrolet Spark 1.0 para trabajar y transportar a su familia. Dispone de los mismos COP\$70.000 mensuales para ese fin. De esta manera el asalariado se demoraría en pagar el vehículo 28,6 años $[(\$70.000 \times 12) \times 28,6 = \text{COP\$24.000.000}]$, sin contar con el interés compuesto que le cobra el banco ni la depreciación de su salario real. Mucho antes de los 28 años ese carro ya estaría devaluado en más de un 95% de su valor. Esto demuestra que para el Colombiano promedio tampoco hay oportunidad para adquirir un vehículo digno para transportar a su familia, les toca conformarse con comprar “chatarras” andantes que al final salen más costosas por el exceso de reparaciones. Sin embargo, paralelamente se observa muchos vehículos nuevos de alta gama que cuestan muchos millones, rodando por las calles de Colombia.

Véase en la tabla siguiente los vehículos más comunes de gama alta, así como las ofertas más ostentosas de vehículos que se ofrecen en la economía Colombiana (área gris).

etc.), entre otros, que sólo compra ese 1% de la población Colombiana que tiene altos sueldos. Si estos recursos son adecuada y justamente recaudados y eficientemente gastados, se podrá efectivamente comenzar a disminuir la alta desigualdad y concentración de la riqueza en Colombia.

1.2.5. MACROECONOMÍA COLOMBIANA DESPUÉS DEL CORONAVIRUS

El FMI (Fondo Monetario Internacional) publicó en abril de 2020 el informe World Economic Outlook (WEO) titulado “The Great Lockdown” (El Gran Encerramiento o La Gran Cuarentena), y para ese entonces proyectaba una perspectiva de decrecimiento global de -3%. Para junio de 2020 el FMI publica el WEO titulado “A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery” (Una Crisis como Ninguna Otra, una Recuperación Incierta), en la cual proyecta un decrecimiento de la economía global de -4.9% para finales de 2020. Este último informe quizá sea uno de los informes más objetivos (macroeconómicamente hablando) que escriba el FMI durante el año 2020. Sin embargo todavía está distante de la realidad macroeconómica global, debido a que, en palabras del Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz [véase Stiglitz *et al.* (1998)], los economistas del FMI se han caracterizado por tener incoherencia intelectual. Esto significa que en la mayoría de las ocasiones son demasiado “positivistas”, y su discurso suele estar cargado de sesgos cognitivos de índole socioeconómica (como falacias de composición, *argumentums ad verecundiam*, etc.) que dan lugar a pronósticos y proyecciones inconsistentes (y en lugar de informar sobre la realidad económica, podrían estar desinformando). Adicionalmente, suelen tener sesgos de análisis de información macroeconómica relevante que puede conducir a análisis y diagnósticos incorrectos⁸⁸.

De acuerdo al FMI [WEO (June 2020)], la pandemia global del COVID-19 ocasionó que la mayoría, sino todos los mercados emergentes y economías en desarrollo

Audi A6 3.0	\$ 224.900.000	Mazda CX9	\$ 153.800.000
Audi Q7 3.0	\$ 264.900.000	Mercedes Benz LC 250	\$ 209.900.000
BMW X5	\$ 249.900.000	Mitsubishi Nativia	\$ 146.700.000
Chevrolet Tahoe	\$ 239.990.000	Nissan Murano	\$ 131.990.000
Dodge Journey STX	\$ 105.990.000	Porsche Cayenna	\$ 342.900.000
Ford Edge ST	\$ 159.990.000	Toyota Prado TXL	\$ 246.100.000
Ford Explorer Limited	\$ 170.900.000	Toyota 4Runner L	\$ 202.900.000
Onda Accord	\$ 159.900.000	Volvo XC 60	\$ 250.000.000
Onda CR-V	\$ 137.900.000	Porsche 911 Carrera	\$ 726.900.000
Onda Pilot	\$ 177.990.000	Range Rover 5.0 V8	\$ 626.900.000
Jaguar XF 2.0	\$ 249.900.000	BMW I8	\$ 599.900.000
Jeep Grand Cherokee SRT 8	\$ 319.990.000	Mercedes Benz AMG GTS	\$ 549.900.000
Land Rover Discovery	\$ 332.900.000	Audi A8	\$ 459.900.000

Fuente: precios obtenidos de la revista Motor, sin descuentos y sujetos a variación del tipo de cambio (TRM). Análisis etnográfico del Autor, 2019.

Los anteriores precios dicen por sí solos la realidad de la economía. Por supuesto los vehículos ostentosos son un elemento para resaltar el falso yo, incrementar el ego y generar apariencias sociales en los individuos que lo adquiere, y por eso muchas personas adquieren vehículos ostentosos a crédito sólo para aparentar, así su capacidad económica real no se los permita; por lo demás, las élites económicas no andan en Chevrolet Spark 1.0.

⁸⁸ Los economistas del FMI suelen no tener en cuenta los análisis y consecuencias a mediano y largo plazo de las políticas monetarias flexibles y radicales de los bancos centrales. Tampoco tienen en cuenta las implicaciones económicas del monopolio de los bancos centrales en el control de las tasas de interés y en el manejo de la oferta monetaria. Igualmente sucede con el análisis de las consecuencias del margen de intermediación bancaria oculto de la banca privada (comercial), la evasión sistemática de impuestos de las grandes fortunas, entre otros. El análisis contextualizado de todas estas situaciones tiene grandes implicaciones macroeconómicas en la dinámica de las economías nacionales.

impusieran estrictas medidas de cuarentena nacionales, lo que resultó en mayor disrupción de la actividad económica de dichos mercados. Lo anterior es una falacia lógica de composición de orden económica, pues si se le pide a un país que cierre su economía, esto conduciría a un colapso de dicha economía pero no de las demás economías, pero si sistemáticamente se le pide a todos los países que cierren sus economías (durante más de dos meses seguidos), esto conduciría no sólo al colapso de la economía global, sino que además conduciría a una catástrofe económica que tendría repercusiones durante varios años en muchas economías (principalmente las de bajos ingresos), en la medida en que la caída de una economía hace caer otra economía y esto se puede convertir en un “efecto dominó” perverso, inclusive mucho peor que la Gran Depresión de la década de 1930, dado que el mundo no estaba tan globalizado e interconectado en ese entonces como lo está ahora [véase e.g. Longing & Solnik (2001)].

Un escenario de encerramiento global, no sólo conducirá a una CBS sino que también conducirá indiscutiblemente a incrementar masivamente la informalidad, la pobreza, la pérdida de las viviendas, la bancarrota familiar, la indigencia y la proliferación del cuarto mundo.

1.2.6. CUARENTENAS DINÁMICAS GLOBALES

Dado el contexto contractivo del comercio internacional, y teniendo en cuenta que la cantidad de infectados y muertos por COVID-19 para marzo de 2020, era sustancialmente inferior⁸⁹ a otras patologías clínicas como la enfermedad cardiovascular, el cáncer, la enfermedad respiratoria, etc. (véase la Figura 1.21) no era necesario un cese global de la actividad económica.

Frente a este escenario comparativo de causas de mortalidad, basado en el estudio de la Universidad de Oxford del año 2017 (sin Coronavirus), no era justificada la categorización de pandemia, en el sentido científico de la palabra, ni mucho menos la implementación de encerramientos totales a nivel planetario a partir de marzo de 2020. Sin embargo las cuarentenas totales, parciales y dinámicas, se llevaron a cabo en prácticamente todas las economías del planeta. Esta implementación global de cuarentenas no es algo nuevo, sus orígenes globales más recientes datan del año 2010 en el cual la Rockefeller Foundation publica un documento donde expone suficientemente todo el contexto de un escenario de encerramiento global que fue descrito para ese entonces como Lock Step⁹⁰ [véase RF&GBN (2010, 18-21)]. También para el 18 de octubre de 2019 se lleva a cabo el EVENT 201⁹¹, que

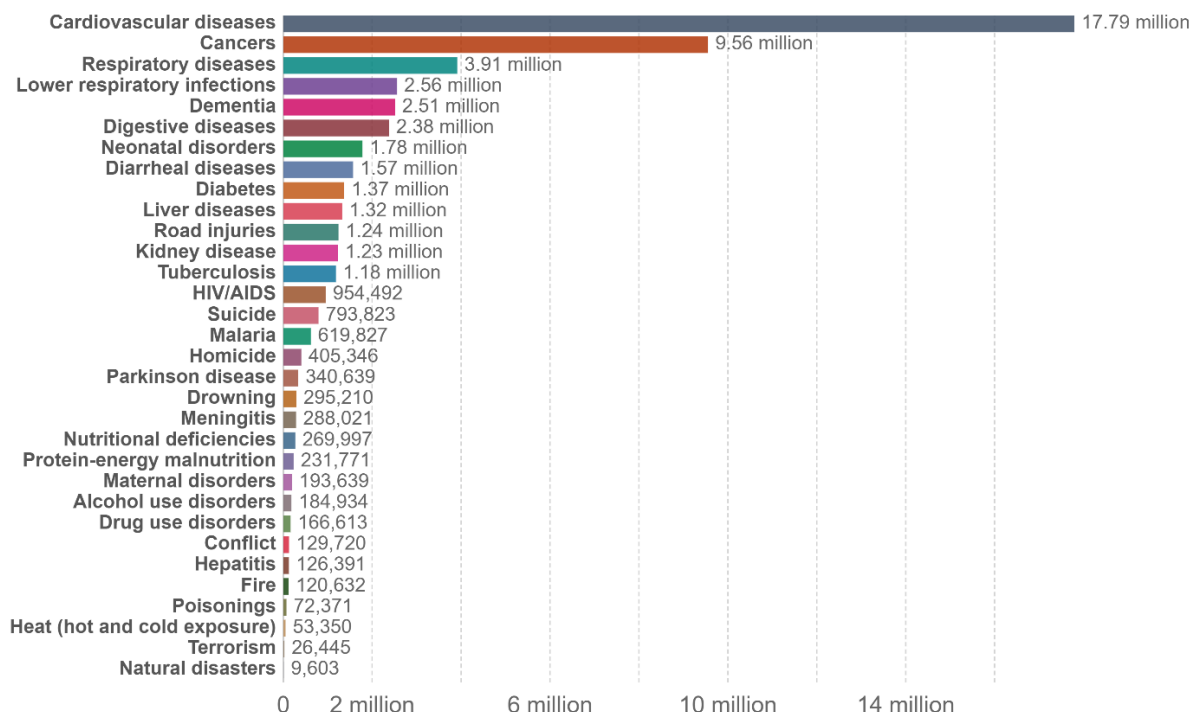
⁸⁹ Véase el estudio de la Universidad de Oxford (con gráficos dinámicos) en: <https://ourworldindata.org/causes-of-death>.

⁹⁰ Lock Step traduce “etapa de encerramiento hermético” (traducción libre) y lockstep (pegado) traduce “fila india” (asociado a las grandes filas que se implementarían en supermercados, bancos, etc., por las medidas de distanciamiento social). Lo particular es que la descripción de los otros tres escenarios “Hack Attack”, “Clever Together” y “Smart Scramble” constituye una gran parte de los eventos que se empezaron a vivir después de la pandemia en marzo de 2020 (este análisis sería tema para otro artículo).

⁹¹ Véase: <https://www.centerforhealthsecurity.org/event201/recommendations.html>. Este evento es clave pues su nombre lo dice todo “EVENT 201. A Global Pandemic Exercise” (Evento 201. Un ejercicio de pandemia global). Este evento se llevó a cabo durante solo un día y simuló los escenarios de una pandemia global severa. Lo particular es que el evento fue patrocinado por la Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, el World Economic Forum y la Bill & Melinda Gates Foundation (todos actores claves durante la situación real de pandemia COVID-19 a partir del año 2020).

en el punto 3º de sus recomendaciones menciona textualmente que “una particular pandemia letal, de rápido movimiento podría por lo tanto resultar en decisiones políticas [coordinadas] para ralentizar o interrumpir el movimiento de personas y bienes”.

Figura 1.21. Muertes anuales por causa a nivel global, año 2017



Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation and Global Burden of Disease, 2017.

Igualmente en enero de 2020 en el World Economic Forum, en Davos-Klosters Suiza⁹², se había decidido de antemano la implementación global de la medida de encerramiento en algún momento del año 2020. También para la edición semanal de la revista The Economist⁹³ (marzo 21 – 27 de 2020) se mostró en su portada la imagen del planeta tierra con un letrero de “cerrado” (antes de que muchos países implementaran la cuarentena total), véase la Figura 1.22.

⁹² Véase la agenda completa llevada a cabo del 21 al 24 de enero de 2020 en: <https://es.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2020>. En este foro participan y toman decisiones la élite de los globalistas y los líderes de los grupos económicos más poderosos del planeta. Se discutieron muchos temas pro globalismo como la crisis del clima, transformación digital, LGTB y el tema de las pandemias, las medidas preventivas, el lockdown global y las vacunas, véase e.g.: <https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2020/sessions/gavi-at-20-lessons-learned-from-the-worlds-leading-vaccine-alliance>.

⁹³ La revista The Economist es propiedad de The Financial Times (Pearsons PLC) y de accionistas con alto poder económico, entre los que figuran los Rothschild y los Agnelli. La portada es muy alegórica puesto que muestra el planeta tierra con un letrero comercial de “cerrado” con un fondo totalmente negro (que significa la incertidumbre total y todo lo oscuro que viene después del gran encerramiento).

Figura 1.22. FRAGMENTO DE PORTADA DE LA REVISTA THE ECONOMIST



Fuente: The Economist, 21 de marzo de 2020.

Para abril y mayo de 2020 estuvieron cerradas prácticamente la totalidad de las economías del planeta, y a partir de mayo se implementaron cuarentenas dinámicas como restricción por número de documento de identificación, restricción por género, restricción por día de la semana, restricción por placa vehicular, etc., que al final sólo se traducen en disminución de la actividad económica. Aunque hubo casos como el de Suecia en que inicialmente no cerraron su economía, el contagio del miedo global a la pandemia por parte de sus ciudadanos, condujo de todas maneras a una disminución importante de la actividad económica y del gasto en dicha economía, para posteriormente tener que aplicar cuarentenas y tener un desempleo extremo⁹⁴. Este punto es extremadamente importante puesto que la economía financiera crece a un desproporcionado mayor ritmo que la economía real, y la economía real es aquella que soporta a la economía financiera⁹⁵, por lo tanto la economía real no se puede dar el lujo de trabajar a menos del 100% de su capacidad [véase Salbuchi (2003)], ni mucho menos darse el lujo de si quiera cerrar un solo día laboral. Por supuesto cerrar la economía de todo el planeta (por cualquiera que sea el motivo) tiene implicaciones económicas severas con resultados totalmente catastróficos y comportamientos no-lineales a lo largo de los meses y años posteriores al evento [véase Kurtzman (1993)]. Dentro de estas implicaciones se encuentra la crisis de la deuda pública y privada, el colapso de las finanzas públicas

⁹⁴ Véase el reporte del 23 de julio de 2020 en: <https://www.dw.com/es/suecia-registra-su-tasa-de-desempleo-m%C3%A1s-alta-en-22-a%C3%B1os-debido-al-coronavirus/a-54299444>.

⁹⁵ Precisamente esta desproporción es lo que genera la agudización de las crisis económico-financieras. La economía financiera es altamente compleja pues utiliza activos financieros muy etéreos como los derivados, *index funds*, *hedge funds*, *megabyte money*, y estrategias de inversión alternativas altamente apalancadas [véase Chorafas (2003)], que son ofrecidas por *traders* en las bolsas de valores, los cuales utilizan modelos matemáticos altamente especializados. Estos activos son altamente especulativos, no están respaldados por un valor intrínseco y son muy volátiles. De esta manera mientras el producto interno bruto mundial crece v.g. a un 3% en un año, las bolsas de valores agregadas crecen a niveles superiores al 200% durante el mismo periodo (cuando el mercado está en una fase alcista); por esa misma razón cuando se desploman lo hacen de manera muy agresiva. Para tener un punto de equilibrio, la economía financiera debería estar completamente respaldada por la economía real (debería ser una relación 1:1), pero al no suceder esto significa que la economía global es intrínsecamente inestable y por eso se van a seguir presentando crisis económicas como algo natural del sistema económico.

(y la exigencia de garantías por parte de los bancos acreedores), el default de los créditos de los hogares, la pérdida de viviendas por parte de miles de familias, el cierre de millones de PYMES (y su absorción por parte de grandes grupos económicos), medidas de austeridad extremas de los gobiernos, la crisis bancaria sistémica⁹⁶, entre otras.

1.2.7. DESEMPLEO SELECTIVO CRECIENTE EN COLOMBIA

De acuerdo al FMI el declive de la economía en el segundo trimestre de 2020 fue equivalente a la pérdida de más de 300.000.000 de trabajos de tiempo completo (WEO, *Op. Cit.*). El FMI argumenta que debido a que entre mayo y junio de 2020 se reportaron “nuevos empleos”, entonces la economía global ya está volviendo a la normalidad. Con este argumento se pierden de vista algunas cosas. En un ciclo económico recesivo, que prácticamente inicia a finales de 2019 [véase DAH (2019, cap. 1)], la pérdida de puestos de trabajo va a ser inminente durante los primeros años (es parte de la lógica de la Fase de Declive del ciclo económico⁹⁷). Aquí se va a tomar el caso de la economía de Estados Unidos, la cual reportó para junio de 2020 alrededor de 5.900.000 “nuevos” puestos de trabajo⁹⁸ (en palabras del presidente Trump, un nivel record mensual “sin precedentes”), sin embargo no se puede hablar de mejoramiento del empleo cuando para la misma fecha existían en Estados Unidos aproximadamente 40.800.000 peticiones formales de empleo, es decir, que entre abril y mayo hubo más de 40 millones de desempleados en Estados Unidos de América (EUA). Para hablar de un mejoramiento real del empleo, en el caso de Estados Unidos, se debe tener una cifra sustancialmente mayor a

⁹⁶ Cuando suceden las crisis financieras, todo suele comenzar con una Crisis Bancaria Sistémica (CBS), la cual es diferente a una crisis en bancos individuales. Generalmente la CBS comienza con un exceso de préstamos riesgosos por parte de los bancos privados; cuando la diferencia entre depósitos y préstamos es muy alta, entonces se da el “drenaje monetario” (*currency drain*). La CBS conduce a problemas de liquidez, reducción de préstamos, corridas bancarias, pérdidas bancarias, problemas de insolvencia y reestructuración o liquidación de bancos. Una CBS sale de la jurisdicción del banco central y le corresponde al gobierno central tomar control oportuno y eficiente del asunto, e implementar medidas para reestablecer la confianza en el mercado de crédito. Las medidas más adecuadas para una situación de CBS son que el gobierno otorgue garantías de depósito para prevenir corridas bancarias, garantías para mantener la financiación de los hogares, inyección de capital para fortalecer el capital base de los bancos en apuros, comprar los activos en pérdida para reducir la exposición de los bancos a las altas pérdidas en sus portafolios y establecer control estatal en los bancos privados que se declaren insolventes, [véase más al respecto en Sjögren & Iversen (2019)]. Igualmente es muy importante mantener la circulación de la oferta monetaria y controlar muy bien la imposición de los topes de retiro y su duración (corralito financiero) de las cuentas bancarias de los ahorristas, para que esto no quite liquidez ni capacidad de compra a los consumidores finales, es decir, que no se perjudique la demanda agregada. Este punto es sumamente importante entenderlo claramente: cuando se presenta una CBS, los bancos privados medianos y pequeños que quiebran por especulación y exceso de exposición al riesgo, son absorbidos por bancos más grandes y muchos de ellos son simplemente cerrados y con eso desaparece el ahorro de los clientes y quedan grandes deudas que después son pagadas por el dinero público; y los llamados “bancos muy grandes para quebrar” son rescatados por el gobierno, y los recursos del gobierno lo constituyen los impuestos directos e indirectos; de esta manera una CBS, y todo el desorden económico producido por la especulación financiera bancaria desmedida, finalmente es pagada por el dinero de los contribuyentes, no por el capital privado. Esto lleva a un mayor empobrecimiento de la población general y a una mayor concentración de la riqueza y el poder económico (concentración de los bancos) en pocas manos. Esta es una de las razones por la cual la desigualdad ha aumentado a nivel global cada vez más, después de cada crisis financiera internacional.

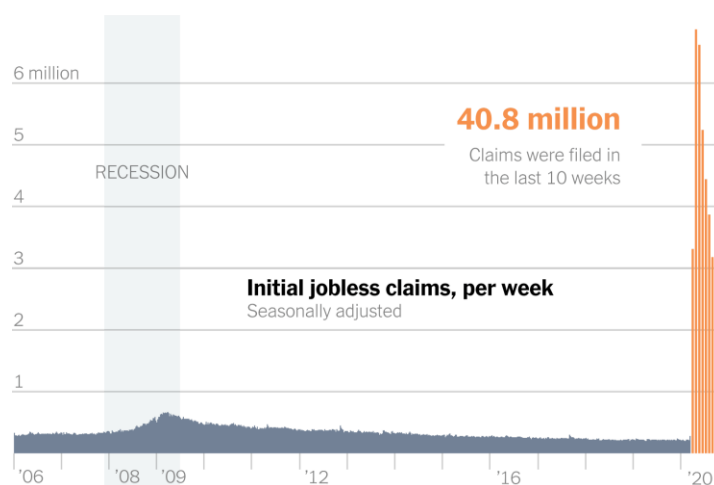
⁹⁷ El ciclo económico clásico se divide en cuatro etapas: I Estancamiento Económico (desempleo alto, tipos de interés altos, quiebras bancarias y corporativas); II Reactivación Económica (bajan los impuestos, incrementa la demanda y el gasto público, baja el desempleo y los tipos de interés), esta fase está relacionada con las políticas económicas expansivas; III Auge Económico (incrementa la inversión, incrementa la inflación, baja el ahorro); IV Declive Económico (incrementan los tipos de interés, el desempleo, se reduce el gasto público, hay fuga de capitales), esta fase está relacionada con las políticas económicas contractivas.

⁹⁸ De acuerdo al Bureau of Labor Statistics, véase: <https://www.bls.gov/opub/ted/2020/hires-fall-to-6-7-million-in-june-2020-still-the-second-highest-in-history.htm>.

40.800.000 “nuevos empleos” en un solo mes y asumiendo que no se pierden más puestos de trabajo de los que se ganen en lo sucesivo, véase Figura 1.23.

En el caso de Colombia, el DANE también reportó un desempleo en las 13 principales ciudades de Colombia de 20,3% y 21,4% en Colombia para el periodo marzo-mayo de 2020. Cali registró la tasa de desempleo más alta, (23 por ciento), seguida de Medellín (21, 6 por ciento) y Bogotá (19,2 por ciento) en la coyuntura de la crisis económica Bogotá (175,2 mil personas), Cali (60,7 mil personas) y Medellín (24,7 mil personas) figuran entre las 13 principales ciudades con mayor incremento anual en la población inactiva juvenil durante el trimestre móvil febrero-abril 2020⁹⁹. Las ciudades que registraron las mayores tasas de desempleo fueron: Neiva (32,8 %), Ibagué (31,7 %) y Armenia (33,6 %). De otra parte, las ciudades que presentaron menores tasas de desempleo fueron: Barranquilla (14 %), Cartagena (16,1 %) y Pasto (18,5 %)¹⁰⁰. Sin embargo el dato más crítico fue la pérdida de 5.400.000 empleos durante el mes de abril de 2020, es decir casi una cuarta parte de la población ocupada en Colombia.

Figura 1.23. Peticiones de empleo acumuladas en Estados Unidos, junio 2020.



Fuente: www.bloomberg.com junio de 2020.

En el caso de Santiago de Cali la población desocupada aumentó en 95.112 personas en el trimestre marzo-mayo 2020 frente a igual trimestre un año atrás, lo que significó un crecimiento de 51% frente al mismo periodo del 2019. En todo el país el desempleo estuvo más marcado en la población femenina que en la masculina, de esta manera durante el trimestre comprendido entre marzo y mayo la tasa en los hombres fue del 15,2 %, mientras que en las mujeres fue del 21,4 %. Los sectores económicos que más agruparon trabajadores, y que también fueron los más afectados en medio de la reactivación económica post pandemia fueron: sector comercio (174.574), sector manufactura (146.680), sector

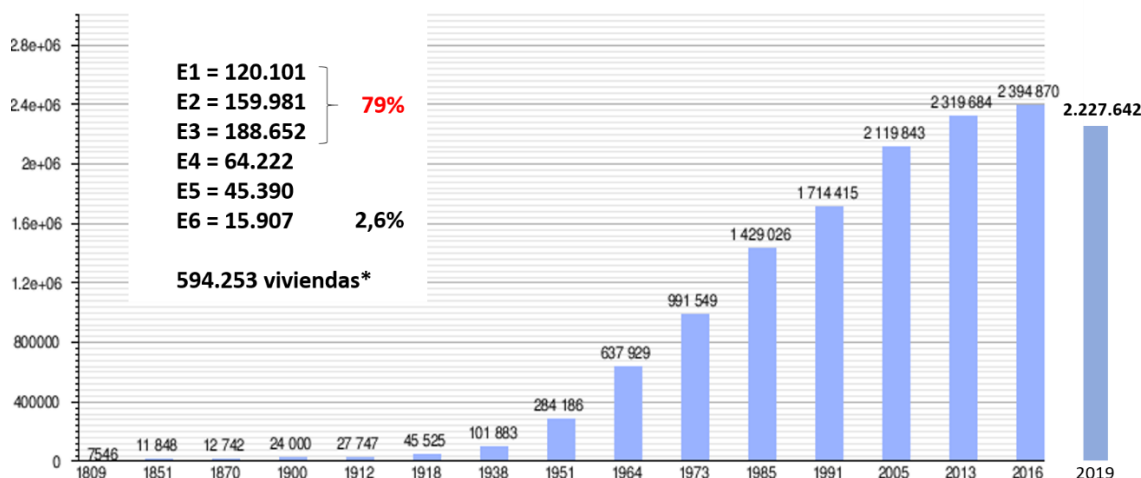
⁹⁹ Fuente: <https://segundopopayan.co/2020/07/01/cali-muestra-la-tasa-de-desempleo-mas-alta-durante-marzo-y-mayo-cali-colombia/>, 1 de julio de 2020.

¹⁰⁰ Fuente: https://www.elespectador.com/noticias/bogota/en-mayo-el-desempleo-en-bogota-fue-del-192/?cx_testId=14&cx_testVariant=cx_1&cx_artPos=1#cxrecs_s, 30 de junio de 2020.

servicios (134.172) y sector construcción (105.679). Esta situación es complicada si se tiene en cuenta que de acuerdo a la Cámara de Comercio de Cali (CCC)¹⁰¹, para 2019 la población ocupada en Santiago de Cali sin ningún contrato fue de 34,5%, es decir, es una población con condiciones laborales extremadamente inestables antes de la pandemia. De otra parte, para el mismo periodo, la población con un contrato fijo fue de sólo 14,5% en la ciudad, la cifra anterior es demasiado baja y demuestra la vulnerabilidad de la ciudad en cuanto a garantizar puestos de trabajo en un ciclo económico recesivo o peor aún en un contexto como la coroeconomía.

A nivel global los trabajadores más afectados serán aquellos catalogados por el FMI como “trabajadores de pocas habilidades”, es decir, trabajadores informales y trabajadores de salario mínimo, los cuales no tienen las posibilidades de trabajar desde su casa en un escenario de encerramiento (por falta de recursos para pagar las tecnologías necesarias para el teletrabajo o porque las características de sus labores no lo permiten). De acuerdo a la OIT (Organización Internacional del Trabajo), para inicio de 2020 existían aproximadamente 2 billones de empleos informales alrededor del mundo, y para mediados de 2020 la OIT estimó que aproximadamente el 80% de esos empleos fue severamente afectado por la crisis del COVID-19¹⁰². De acuerdo a la CCC, la ciudad de Santiago de Cali tenía una población de trabajadores informales de aproximadamente el 45,7% para finales de 2019, lo cual es una cifra bastante alta, y en este contexto de la crisis global, esto afectará significativamente este sector poblacional. Los trabajadores informales son en su mayoría personas del estrato socioeconómico 1, 2 y 3, y son precisamente estos hogares los que aportan la mayor proporción a la actividad económica de la ciudad y aportan casi un 80% del recaudo del Impuesto Predial (la mayor renta de Santiago de Cali), véase al respecto el crecimiento y la distribución poblacional por familias en Santiago de Cali para inicios de 2020 en la Figura 1.24.

Figura 1.24. Crecimiento poblacional y estratos socioeconómicos en Santiago de Cali



Fuentes: elaboración del Autor a partir del registro de facturación de EMCALI 2019 y Escobar (2017).

¹⁰¹ Véase: <https://www.ccc.org.co/file/2020/03/Informe-Especial-N03.pdf>.

¹⁰² Ver en: <https://www.ilo.org/employment/units/emp-invest/informal-economy/lang--en/index.htm>

De la figura anterior se desprende que el estrato 1 y 2 corresponde a 280.082 viviendas en Santiago de Cali, es decir, corresponde al 47% de las viviendas de la ciudad (de acuerdo a las estadísticas del último censo poblacional, en Santiago de Cali habitan en promedio 3,7 personas por vivienda). Adicional a esto, de acuerdo a la CCC, las personas que vivían de arriendo en la ciudad de Cali a finales de 2019 fueron 53,6% mientras que las personas que tenían vivienda propia totalmente pagada sólo fueron un 25,7%; nuevamente una cifra muy alta y peligrosa de personas que viven en arrendamiento, que las dejaría sin techo en una situación de iliquidez extrema, contra sólo un cuarto de la población de Cali que tiene vivienda propia. En estas condiciones, la pandemia conducirá indiscutiblemente a un mayor crecimiento de la informalidad en la ciudad y de personas “sin techo” y esto no sólo afectará la dinámica económica de la ciudad sino que afectará negativamente el recaudo fiscal¹⁰³ (principalmente por iliquidez de sus mayores aportantes), la seguridad pública, así como la sostenibilidad del sistema de salud y pensiones.

1.2.8. INFLACIÓN SECTORIZADA EN COLOMBIA

Después del inicio de la pandemia de Coronavirus (COVID-19), el costo de vida, Índice de Precios al Consumidor (IPC), en Cali fue el segundo más alto entre las ciudades más grandes del país. Para abril de 2020¹⁰⁴ fue de 4.0%, mientras en Medellín fue de 3.86%, Bogotá fue de 3.24% y Barranquilla de 5.11%. El DANE informó que la inflación en Colombia hasta mayo de 2020 fue de 2.85% y estuvo sectorizada y ésta afectó a los más pobres en el país; de esta manera para los más pobres la inflación anual a mayo fue de 3,63%; para los segmentos vulnerables, 3,32%; para la clase media de 2,82%, mientras que para los de ingresos altos fue de sólo 2,57%¹⁰⁵ (esta tendencia se mantuvo para los meses de junio y julio de 2020¹⁰⁶). Esta situación es complicada en la medida en que las mayores tasas de informalidad y de pobreza se encuentran en ciudades cabeceras municipales. Para julio de 2020 el DANE informó que el IPC registró una variación anual de 1,97%, sin embargo, Educación y Alimentos estuvieron en 5,96% y 5,00% respectivamente. Sin embargo los rubros que tuvieron deflación fueron Artículos Hogar (-0,79%), Prendas de Vestir (-1,69%) e Información y Comunicación (-5,16%). De acuerdo a los reportes del DANE, la inflación general mensual de junio de 2020 fue negativa (-0,38%) y la de julio fue de 0,0%. Estos niveles de deflación se deben principalmente a las medidas del Gobierno Colombiano para mitigar los efectos de las cuarentenas (congelamiento y reducción temporal de las tarifas de servicios públicos como el agua potable, alcantarillado, electricidad, congelamiento de

¹⁰³ Principalmente en el pago del Impuesto Predial y en el pago de las tarifas de Servicios Públicos. Aunque el Gobierno Nacional, mediante Decreto 517 del 04 de abril de 2020, establece diferir el pago de los servicios públicos hasta 3 años en adelante sin intereses (a estratos 1, 2 y 3), de no resolverse actualmente la situación de pobreza de estas familias en la actualidad, con alguna política pública de generación de empleo y salarios sostenibles, sólo se trasladaría el problema para más adelante.

¹⁰⁴ Véase <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/la-pandemia-del-covid-19-ya-impacta-el-coste-de-vida-en-cali-497776#:~:text=21%20de%20mayo%202020%20%2C%2006.es%20del%204%2C0%20%25,> 21 de mayo de 2020.

¹⁰⁵ Fuente: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/inflacion-anual-a-mayo-en-colombia-alcanzo-un-2-85-por-ciento-503850>, 5 de junio de 2020.

¹⁰⁶ De acuerdo al Boletín Técnico del DANE, del mes de julio de 2020, la inflación anualizada, de acuerdo al nivel de ingresos fue, para los pobres 2,6%, la clase media 1,93% e Ingresos Altos 1,83%; ver: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/bol_ipc_jul20.pdf.

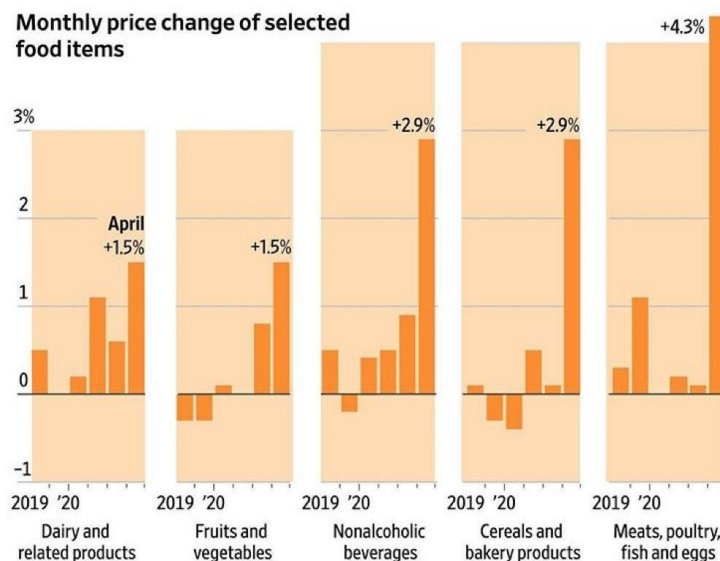
arriendos, días sin IVA, entre otras) y al comportamiento de los sectores de escasa demanda durante la cuarentena (que tuvieron que bajar sus precios para poder vender), e inclusive a los posibles sesgos metodológicos de cálculo del DANE¹⁰⁷. De todas maneras estas medidas son temporales y producen precios artificialmente bajos, y una vez sean eliminadas, los precios volverían a subir de acuerdo a las condiciones de una economía emergente en crisis. Sin embargo, y este punto es sumamente importante, debido a que las cuarentenas han afectado enormemente tanto la demanda como la oferta de bienes y servicios, principalmente por una atonía de la demanda causada por los encerramientos económicos de la pandemia esto puede conducir igualmente al inicio de un ciclo deflacionario perverso que también llevará a la economía colombiana a una fuerte recesión económica¹⁰⁸.

La pandemia también ha conducido a un incremento importante de la inflación en muchos países. Los incrementos de precios se dieron en varios rubros económicos, especialmente en alimentos a nivel planetario durante el mes de abril de 2020. En el caso de EUA, durante el mes de abril de 2020 se dispararon los precios de los principales rubros alimentarios (Véase Figura 1.25).

¹⁰⁷ En la economía global moderna, la manifestación de la inflación es un tema altamente complejo, puesto que va más allá de la medición oficial de la fluctuación de los precios de la canasta básica de consumo de bienes y servicios de una economía, es decir, va más allá de la medición del IPC (Índice de Precios al Consumidor). Si bien la inflación positiva estructural a niveles bajos en una economía es necesaria para mantener bajo el desempleo (de acuerdo a la Curva de Phillips), sin embargo en un mundo globalizado la economía global moderna es intrínsecamente inflacionaria. Existen muchos causantes o generadores de inflación en una economía que no son tenidos en cuenta en las metodologías de cálculo del IPC, los cuales conforman en su conjunto los causantes de la Inflación Estructural Oculta (IEO) como la devaluación estructural de la divisa, los altos salarios públicos, la emisión monetaria de la banca comercial mediante el multiplicador bancario, etc.).

¹⁰⁸ La deflación se define económicamente como la caída de los precios de los bienes y servicios en el lado negativo por dos o más semestres consecutivos. Esta situación sucede por insuficiencia de la demanda (atonía de la demanda o shocks negativos de demanda) y/o exceso de oferta (exceso de capacidad productiva). El problema principal de la deflación es que reduce la actividad económica, incrementa el desempleo, incrementa la incertidumbre, incrementa la tasa de interés real (no necesariamente la nominal) y reduce la demanda. Lo anterior genera un círculo vicioso perverso en el cual la caída del gasto agregado afecta los precios, el empleo y la actividad económica; la economía entra en profunda recesión (su PIB no crece), incrementa la desigualdad y se concentra la riqueza (esta situación beneficia a los acreedores y perjudica a los deudores). En el caso de economías normales (con inflación estructural positiva), y más específicamente en economías de escala, existe el Efecto Ricardo (acuñado por el economista de la escuela Austriaca David Ricardo), el cual explica los efectos positivos de una deflación sobre una economía. Sin embargo, en el contexto de economías recesivas como las actuales no aplica ese efecto. Para combatir este mal económico se utiliza como herramienta la política monetaria y el control de la oferta monetaria M^o (la idea principal es prevenir la deflación, no combatirla, pues una vez que se entra en este ciclo vicioso es muy difícil salir de él); el caso de Japón es el ejemplo más egregio de esta situación puesto que durante los últimos 20 años ha presentado 2 ciclos deflacionarios muy fuertes que totalizan más de una década. Entonces para evitar la deflación la estrategia de política monetaria es estimular la demanda agregada mediante una Expansión Cuantitativa QE (lo cual incrementa M^o), pero controlando muy bien el nivel de deuda privada y pública (esta recomendación no la han seguido los países europeos que ya tienen tasas de interés negativas extremas que a su vez conducen a ciclos deflacionarios). De esta manera para dinamizar la economía ante una amenaza de deflación la propuesta Monetarista sugiere reducir los tipos de interés y la propuesta Keynesiana sugiere aumentar el gasto público.

Figura 1.25. Incremento de los precios de alimentos en USA para abril de 2020



Fuente: www.bls.gov, "cambio mensual en el precio de ítems alimentarios seleccionados", mayo de 2020.

Sin embargo se debe hacer un seguimiento estricto del comportamiento de las inflaciones a nivel global en las diferentes economías, pues para muchas economías la inflación o deflación que atraviesen se traducirá en recesión o depresión económica. En EUA la inflación ha venido subiendo y si esta tendencia persiste para finales de 2020, al FED le tocará subir la tasa de interés mucho antes de lo esperado y esto llevaría a una catástrofe global de deuda pues si el FED sube la tasa afecta al dólar americano y ocasiona el alza de tasas de prácticamente todos los bancos centrales del mundo [véase Monroy (2007), DAH (2019)].

El problema de la inflación creciente principalmente en las economías emergentes, es que desde la era de la globalización, la aplicación de la política monetaria en la economía global se ha basado principalmente en el establecimiento de la inflación objetivo por parte de los bancos centrales, respaldada por la Regla de Taylor de la tasa de interés [véase Taylor (1993, 202)]. La mayoría de los bancos centrales funcionan con la Regla de Taylor de Inflación Objetivo, lo que significa que si la inflación se dispara el banco central tiene que subir la tasa de interés de descuento para frenar el crecimiento de dicha inflación¹⁰⁹. Debido a que esa regla se dejó de seguir en la mayor parte de la década de 2000, esto contribuyó a incrementar la

¹⁰⁹ La Regla de Taylor establece que la tasa de interés nominal debe responder a la divergencia de la tasa de inflación real, la tasa de inflación objetivo y el producto interno bruto actual y potencial. Su formulación cuantitativa es la siguiente:

$$r = p + 0,5 y + 0,5 (p - 2) + 2$$

Donde r es la tasa de los fondos federales, p es la tasa de inflación de los últimos cuatro trimestres, y es la desviación porcentual del IPC real de su IPC objetivo, que en términos del PIB significa que $y = 100 (Y - Y^*) / Y^*$, donde Y es el PIB real y Y^* es el PIB potencial (que en el ejemplo de Taylor fue 2,2 por año desde 1984 hasta 1992).

De esta manera la Regla de Taylor recomienda una tasa de interés relativamente alta (política contractiva o "agresiva") cuando la inflación está por encima de su objetivo o cuando la producción está por encima del nivel de pleno empleo (lo anterior con el objetivo de reducir la presión inflacionaria). La misma regla recomienda una tasa de interés nominal relativamente baja (política expansiva o "laxa") cuando la inflación está por debajo de su objetivo o cuando la producción está por debajo del pleno empleo (lo anterior con el ánimo de estimular la producción y por consiguiente la demanda agregada).

burbuja inmobiliaria y a empeorar la Gran Recesión de 2008 [véase Taylor (2013, 3)].

Si la inflación se dispara o se cae a negativo hacia final del año 2020, el Banco de la República (BR) tendría que intervenir la tasa de interés de acuerdo a la Regla de Taylor para poder tener macroequilibrio en la economía Colombiana. El hecho de que la economía esté trabajando a menos del 100% para mediados de 2020 (y así es prácticamente en todo el planeta) significa que se puede dar un ciclo deflacionario o que pueden subir los precios sustancialmente, pero definitivamente no se quedarán estáticos. Frente a esta situación al BR le tocaría establecer un nuevo nivel de inflación objetivo (actualmente es el 3%) para que su política monetaria tenga coherencia. En el caso de que la inflación suba, al BR le tocaría incrementar la tasa de interés de descuento, lo que causaría que inmediatamente suban todas las tasas de interés de colocación y captación del mercado financiero Colombiano, y esto incrementaría rápida y sustancialmente el costo de todos los créditos en pesos colombianos y aceleraría fuertemente la crisis de la deuda pública y privada que será una de las crisis inminentes en el desarrollo de esta coroeconomía. Lo claro es que los precios de la energía si se desplomaron por la poca actividad del transporte a nivel global, lo que pone en altísimo riesgo a las economías petróleo-dependientes como Colombia.

La salida de la crisis del COVID-19 tuvo globalmente dos pilares estructurales para prácticamente todos los actores del mercado: establecer medidas preventivas por mandato¹¹⁰ y adquirir endeudamiento. Estas medidas preventivas tienen fuertes choques adversos de demanda agregada, lo que afectará severamente el gasto, el consumo y a su vez la producción y el empleo. Por otro lado los agentes económicos (empresas, gobiernos, familias) de las economías en desarrollo adquirieron deuda a relativamente altas tasas de interés; mientras que las economías desarrolladas adquirieron deuda a relativamente bajas tasas de interés, apoyándose de las políticas de expansión cuantitativa¹¹¹ que implementaron la mayoría de dichos gobiernos. Estas medidas implicaron volver a bajar las tasas de interés de referencia a 0% en varias economías ricas entre ellas Estados Unidos. Sin embargo el problema severo es que estas economías no tienen margen de maniobra puesto que el Banco Central de Estados Unidos ha estimado que recesiones económicas severas requieren una disminución de entre 3 a 6 puntos porcentuales de la tasa de interés de descuento, para mediante política monetaria lograr una reactivación económica; con las principales economías desarrolladas con tasas de interés

¹¹⁰ Distanciamiento social, encerramientos, cuarentenas dinámicas (pico y cédula, pico y placa, pico y género, etc.), ahorro preventivo (para los que pueden ahorrar), entre otras.

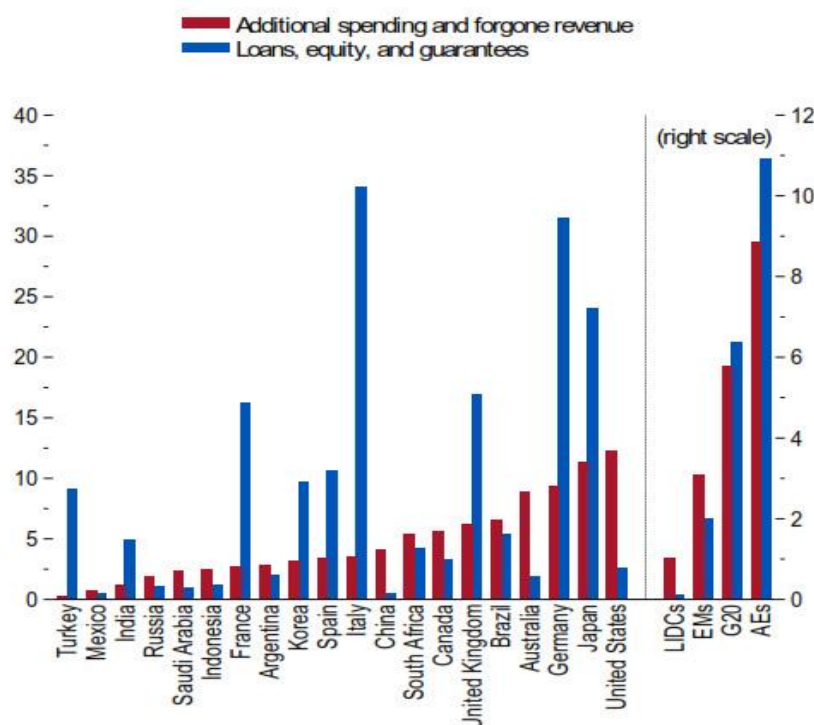
¹¹¹ De manera muy general la Expansión Cuantitativa incrementa la Oferta Monetaria M^o , hace bajar las tasas de interés de manera escalonada y continua durante un período específico, incrementa el precio de los activos financieros y aumenta la demanda agregada (i.e. infla burbujas). La Expansión Cuantitativa, Flexibilización Cuantitativa o *Quantitative Easing* (QE), es una herramienta no convencional de política monetaria utilizada por los bancos centrales para expandir la oferta monetaria (M^o), a través del incremento de liquidez del sistema bancario generalmente mediante compras secuenciales de activos financieros (acciones, bonos públicos, etc.). El mecanismo de esta política consiste en que al aumentar M^o el valor de la moneda cae (pues se genera algo de inflación, la cual es necesaria en economías que están cerca de la deflación) y por tanto bajaría el tipo de interés nominal a largo plazo (el largo plazo es una variable muy subjetiva debido a que los tipos de interés nominal se pueden manipular). Esta herramienta se utiliza cuando los métodos de política monetaria tradicionales de administración de M^o no funcionan.

cercanas a 0% y otras con tasas negativas (Zona Euro, Suiza, Dinamarca, Japón, entre otras), no hay margen de maniobra para la política monetaria pues no tendría ninguna coherencia macroeconómica que una economía trabajara con tasas de interés de descuento de -6%¹¹². En una economía normal es posible tener tasas de interés negativas, sin embargo esto constituiría una práctica desleal en la medida en que los bancos pueden estar dispuestos a aceptar tasas de interés nominales negativas si la penalidad por la tasa de interés negativa es menor que el costo de mantener reservas excedentarias [Pressman (2019, 138)]. A nivel global el mayor endeudamiento se dio en las economías avanzadas, principalmente en Italia, Alemania, Francia, Reino Unido, Turquía y Japón (véase Figura 1.26); situación que en el presente significa liquidez pero en el futuro cercano será un problema severo de deuda soberana especialmente para la Unión Europea.

El alza rápida y espectacular de las cotizaciones bursátiles después de abril de 2020 a nivel global, especialmente el índice tecnológico NASDAQ, que para julio ya había superado completamente los niveles pre pandemia y marcó máximos históricos, se debe totalmente a la política monetaria radical implementada por la Reserva Federal, el Banco Central Europeo, el Banco Central de Londres, entre otros, que con niveles de tasas de interés de 0% y negativas, para los especuladores no cuesta nada pedir un préstamo para especular en el corto plazo en la bolsa de valores a la vez que impulsan artificialmente al alza las cotizaciones bursátiles fomentando más la insostenible burbuja financiera (véase DAH (2019)). Sin embargo estos precios de bolsa son totalmente irreales puesto que durante el mismo período la economía real se está despedazando mientras las bolsas ganan mucho dinero. Por esta razón es sólo cuestión de tiempo para que se dé nuevamente un desplome bursátil global aún más agresivo y largo que el de febrero - marzo de 2020.

¹¹² La discusión sobre si las economías reales requerían tasas de interés negativas comenzó en 1998 en Japón, donde su economía quedó atrapada en un estancamiento económico, a pesar de que las tasas de interés nominales ya se habían bajado casi a 0%. Posteriormente, en marzo de 2009, Yaneth Yellen (Ex Directora del FED en aquella época), declaró públicamente en el Open Market Committee, que la tasa de interés de los Fondos Federales, debería caer a -6%, en orden de generar pleno empleo utilizando la herramienta de política monetaria basada en la Curva de Phillips [véase Ball *et al.*, (2016, 7)]. Por supuesto esta afirmación llevaría a Estados Unidos a una deflación terrible.

Figura 1.26. Gasto adicional, préstamos y garantías durante el inicio de la pandemia



Fuente: IM, WEO (june 2020, 16).

1.2.9. DECRECIMIENTO SECTORIZADO DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

El FMI asume que una parte de la culpa del decrecimiento de la economía global la tiene la implementación del Distanciamiento Social Voluntario (por afectar principalmente la demanda agregada), que causó una reacción de pánico extremo en millones de ciudadanos de salir a las calles por miedo de contagiarse del COVID-19 y morir rápidamente. Esta reacción psicológica conduce obviamente al resultado esperado, *i.e.* afectó el gasto de los hogares, afectó la demanda agregada, afectó la capacidad instalada corporativa, afectó el empleo y afectó la economía. Indiscutiblemente la pobreza aumentará a nivel global y local, principalmente en los millones de familias de bajos ingresos, lo que obviamente conducirá a incrementar la desigualdad social.

El mayor problema lo sufrirán principalmente tres clases de economías: economías de isla (que dependen del turismo), economías petróleo-dependientes (exportadoras) y economías de bajos ingresos. Las economías de bajos ingresos suelen tener altas deudas, poca inversión en alimentos y medicinas, entre otros problemas económicos. Si no se declara la Deuda Odiosa para estas, no tendrán un buen futuro y sus ciudadanos sufrirán, durante los siguientes años, múltiples crisis: alimentarias, económicas, financieras, políticas, sanitarias, ambientales, con contextos macroeconómicos muy severos de fuertes inflaciones, recesiones, depresiones, ciclos deflacionarios, hiperinflaciones, colapso de las deudas, etc.

La crisis de la coronomics fue llamada por el FMI en abril de 2020 “The Great Lockdown” (El gran encerramiento) y es considerada hasta ahora como la peor recesión desde la Gran Depresión de la década de 1930. En la Tabla 1.14 se observan algunas de las proyecciones estimadas por el FMI (en el mes de abril de 2020) para el cierre del año 2020. El FMI estimó que la economía Global decrecerá en -3.0%, las economías avanzadas en -6.1%.

Estos escenarios son pesimistas, pero la realidad puede ser aún mucho peor, puesto que la dinámica de la crisis va a tener un comportamiento no lineal a medida que pasen los meses y esto da como consecuencia un escenario de alta incertidumbre, además para el 2021 los únicos países que tienen una proyección de crecimiento negativo, de acuerdo a IMF WEO (2020, 22-23), son respectivamente Venezuela (-5.0%) y Sudán (-3-0%). La realidad es que muchos países entrarán en depresión económica, lo que significa que tendrán más de un periodo (anual) consecutivo en crecimiento negativo (y en aumento a la baja). El escenario real no concuerda con el escenario propuesto por el IMF donde plantean que para 2021 prácticamente todas las economías estarán nuevamente con crecimientos positivos del PIB.

Tabla 1.14. Estimaciones macroeconómicas del FMI, cierre de 2020

Región / Mercado	Crecimiento	Inflación	Desempleo
Mundo	-3,0%	-	-
Economías Avanzadas (EA)	-6,1%	-	-
Estados Unidos	-5,9%	0,6%	10,4%
Alemania	-7,0%	0,3%	10,4%
Italia	-9,1%	0,2%	12,7%
España	-8,0%	-0,3%	20,8%
Grecia	-10,0%	-0,5%	22,3%
Turquía	-5,0%	12,0%	17,2%
Brasil	-5,3%	3,6%	14,7%
Colombia	-2,4%	3,5%	12,2%
Irán	-6,0%	34,2%	16,3%
Sudán	-7,2%	81,3%	25,0%
Sudáfrica	-5,8%	2,4%	35,3%
Importaciones EA	-11,5%	-	-
Exportaciones EA	-12,8%	-	-
Petróleo (Brent, Fateh, WTI)	-42,0%	-	-

Fuente: Elaboración del Autor a partir de: IMF WEO (2020, 20-24), cálculos a abril de 2020.

De acuerdo a todo lo anterior se puede concluir que si el FMI estima que la economía no va a estar bien es porque realmente va a estar mucho peor. En la Figura 1.27 se aprecia la proyección general del FMI (de junio de 2020) de la economía global para finales del año 2020.

La respuesta a la crisis ha sido totalmente asimétrica entre países ricos y pobres. En los países ricos han tenido políticas monetarias muy flexibles, subsidio a los salarios, transferencias de efectivo, seguros de desempleo, créditos garantizados a tasas del 0%, entre otras medidas, sin embargo en los países pobres la respuesta ha sido desafortunadamente contraria. Pero aun así, los países ricos están entrando en una crisis económica severa, que afectará empleos, nivel de salarios, dejará a millones sin casa, sin ahorros, sin liquidez. Inclusive el FMI estima un escenario de

un segundo brote global de COVID-19 a inicios de 2021 (lo cual sería coherente pues la Gripe Española duró casi 3 años), con la consiguiente implementación de medidas de contención, incrementos de spread de deuda soberana y corporativa, afectación severa de la demanda agregada, proliferación de quiebras empresariales y destrucción de capital corporativo, lo que todo en su conjunto conducirá a una caída aún del PIB aún más severa que la del 2020.

Figura 1.27. Perspectivas de crecimiento de la economía global del FMI, junio 2020

(real GDP, annual percent change)	PROJECTIONS		
	2019	2020	2021
World Output	2.9	-4.9	5.4
Advanced Economies	1.7	-8.0	4.8
United States	2.3	-8.0	4.5
Euro Area	1.3	-10.2	6.0
Germany	0.6	-7.8	5.4
France	1.5	-12.5	7.3
Italy	0.3	-12.8	6.3
Spain	2.0	-12.8	6.3
Japan	0.7	-5.8	2.4
United Kingdom	1.4	-10.2	6.3
Canada	1.7	-8.4	4.9
Other Advanced Economies	1.7	-4.8	4.2
Emerging Markets and Developing Economies	3.7	-3.0	5.9
Emerging and Developing Asia	5.5	-0.8	7.4
China	6.1	1.0	8.2
India	4.2	-4.5	6.0
ASEAN-5	4.9	-2.0	6.2
Emerging and Developing Europe	2.1	-5.8	4.3
Russia	1.3	-6.6	4.1
Latin America and the Caribbean	0.1	-9.4	3.7
Brazil	1.1	-9.1	3.6
Mexico	-0.3	-10.5	3.3
Middle East and Central Asia	1.0	-4.7	3.3
Saudi Arabia	0.3	-6.8	3.1
Sub-Saharan Africa	3.1	-3.2	3.4
Nigeria	2.2	-5.4	2.6
South Africa	0.2	-8.0	3.5
Low-Income Developing Countries	5.2	-1.0	5.2

Fuente: IMF, WEO (june 2020).

En las proyecciones económicas del FMI se puede observar un escenario macroeconómicamente muy complicado para las economías avanzadas, pero al mismo tiempo se puede observar un escenario de muy alto riesgo para las economías emergentes y en desarrollo que dependen ampliamente de las economías avanzadas. En el caso de la economía Colombiana, esta depende principalmente del comercio con USA y Europa, y también existe una amplia dependencia de su población del envío de remesas desde USA y Europa principalmente. Por supuesto que si estas variables caen esto perjudica fuertemente

la Balanza comercial de Colombia y exacerba la crisis de la economía doméstica. En dichas proyecciones se tiene que para finales de 2020 USA caería en -8.0%¹¹³, España e Italia en -12,8%, Reino Unido en -10,2%, Brasil en -9,1% y México en -10,5%; niveles de decrecimiento económico, en muchos casos no vistos desde la Gran Depresión de la década de 1930. Los decrecimientos económicos al final del 2020 van a ser mucho peores debido a que, en el caso de USA y el Reino Unido el decrecimiento económico oficial para el segundo trimestre de 2020 arrojó valores de -9,5% y -20% respectivamente. En el inicio de una crisis económica global es normal ver crecimientos negativos durante varios trimestres seguidos sobre todo en las economías de bajos ingresos. Frente a este contexto macroeconómico es claro que la vacuna para el COVID-19 no va a resolver la catástrofe económica que ha dejado la pandemia (por mucho dejará mucho dinero para las multinacionales farmacéuticas). Además en el contexto económico de esta nueva crisis, no es coherente que para el FMI la gran mayoría de economías tengan crecimientos espectaculares positivos para 2021 [véase WEO (abril 2020)]. En las proyecciones del FMI de abril de 2020, las economías que tendrían tasas de desempleo mayores al 10% para 2020 serían: Irlanda, Portugal, Suecia, República Checa, Turquía, Serbi, Croacia, Egipto, Marruecos, entre otros, es decir, principalmente economías emergentes de Europa del Este. De igual manera economías que presentarían inflaciones muy altas serían economías petróleodependientes y de bajos ingresos: Libia (22,3%), Irán (42%), Yemen (46%), Suriname (49,4%), Sudan (96,1%), Zimbabwe (154,3%), Venezuela (15.000%), entre otros. Otro aspecto estructural que conduce al decrecimiento económico futuro, al empobrecimiento y a la pérdida de valor de una economía es la desescolarización¹¹⁴.

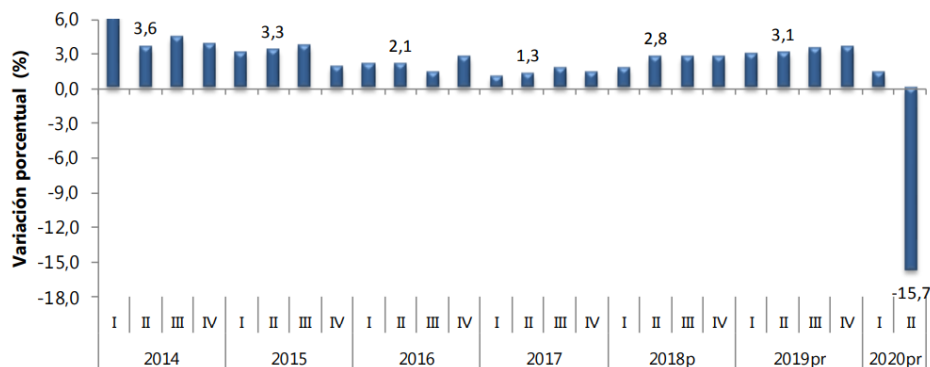
En el caso de Colombia, el crecimiento de la economía cayó -15,7% en el segundo trimestre de 2020, la peor caída trimestral en toda la historia económica del país (véase Figura 1.28), el gasto de consumo de los hogares cayó -15,9% y las exportaciones cayeron -27,4%. De acuerdo al DANE, los sectores económicos que más cayeron en Colombia fueron: las actividades artísticas de entretenimiento y recreación (-37,1%), el comercio al por mayor y al por menor (-34,3%), la construcción (-31,7%), la industria manufacturera (-25,4%) y la explotación de minas y canteras (-21,5%). Por el lado de los componentes energéticos, la explotación de carbón de piedra (-50,5%), la explotación de petróleo crudo y gas natural (-15,4%), el suministro de electricidad y gas (-9,4%); por el lado de la manufactura, la fabricación de productos textiles y calzado (-56,1%), muebles y colchones (-37,4%); la construcción de carreteras, proyectos públicos y de obras de ingeniería civil (-

¹¹³ Sin embargo USA está en una situación geopolítica severa que involucra terrorismo doméstico (ANTIFA, CHAZ / CHOP, BLM) que está generando una sociedad anarquista post pandemia y un problema político complicado, a la vez que contribuye a agudizar la crisis económica.

¹¹⁴ De acuerdo a la UNESCO, en alrededor de 150 países cerraron todos los colegios y centros educativos a partir de marzo de 2020, lo que afectó alrededor de 1,2 billones de niños escolarizados en todo el mundo (aproximadamente el 70% del total de niños escolarizados a nivel global). Esta situación a esta escala significa para millones de niños y adolescentes deserción escolar (por desespero y depresión psicológica o por falta de recursos económicos), pérdida de nivel de aprendizaje, entrada a la informalidad, situación que se ha demostrado ampliamente que conduce a un efecto muy negativo y perverso sobre las expectativas salariales para el futuro de ese niño desescolarizado y su núcleo familiar. Muchos de estos niños no tienen cómo estudiar remotamente (pues requieren dinero para costear un computador, el pago mensual de un servicio de Internet, etc.) y otros se irán retirando porque se enfermarán al estar tan expuestos a las radiaciones electromagnéticas de todos los equipos que utilizan para realizar el estudio virtual a distancia [véase Carpenter *et al.* (2007)].

21,6%); el transporte y almacenamiento de bienes (-36,9%), el alojamiento y servicios de comida (-66,6%), actividad de los hogares como empleadores (-41,4%). En contraste la actividad financiera creció 1% y la actividad inmobiliaria creció 2%. Esta situación es muy delicada puesto que en la dinámica del ciclo de esta crisis económica, muy pronto se desarrollará en Colombia una crisis bancaria al estilo de una CBS y una crisis inmobiliaria; además las actividades que tradicionalmente más han impulsado la economía Colombiana se han perjudicado enormemente.

Figura 1.28. *Crecimiento trimestral de la economía Colombiana, 2014 – 2020 (II)*



Fuente: DANE, https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IItrim20_produccion_y_gasto.pdf

Para el segundo trimestre de 2020 el FMI proyecta un decrecimiento de -7,8% para la economía Colombiana. La CEPAL, la OCDE, Fedesarrollo y el Banco de la República estiman decrecimientos de la economía Colombiana para 2020 que oscilan entre -5% y 7,9% y el más pesimista es el Banco de la República que estima una caída hasta -10%¹¹⁵. Sin embargo, dado el contexto de la economía colombiana, la caída de la economía de USA y la proyección de la fuerte caída de la economía global, entre otros temas aquí tratados, esta investigación estima que la caída del PIB en Colombia para 2020 puede estar por el orden del -8% y el -17%, donde obviamente se verán muy afectadas las principales cabeceras municipales del país.

El Valle del Cauca y Santiago de Cali dependen principalmente de varias de las economías anteriormente mencionadas, tanto en comercio internacional como en envío de remesas. Cali ha dependido principalmente del envío de remesas de USA, España y Chile¹¹⁶. Una regla económica simple es que si las grandes economías caen, también lo hacen las pequeñas y en una proporción mayor a la caída de las grandes, debido a que no tienen un adecuado “colchón financiero” que amortigüe todos los impactos que traerá la crisis, y en este tipo de crisis no existe excepción a esta regla. Lo anterior tiene grandes implicaciones macroeconómicas para la ciudad

¹¹⁵ Véase: <https://www.portafolio.co/economia/en-colombia-expectativa-por-impacto-de-caida-del-pib-en-el-peor-trimestre-de-la-historia-543648>

¹¹⁶ No se dispone de datos de Chile en el presente, sin embargo Latinoamérica y el Caribe tiene una proyección de decrecimiento de -9,4% para 2020.

de Cali, debido a que los retardos temporales¹¹⁷ de las medidas económicas de encerramiento tendrán un impacto severo para mediados del año 2021. Está muy claro que las medidas globales y locales de cuarentenas y encerramientos económicos completos y dinámicos (que se asemejan mucho a la imposición de medidas de embargo y sanciones económicas severas, pero a nivel planetario) ha perjudicado principalmente a las microempresas y las PYME de la ciudad de Santiago de Cali, las cuales hacen un poco más del 80% de las empresas de la ciudad. Muchas de ellas han entrado en bancarrota, otras han realizado despidos, la gran mayoría se ha endeudado para poder asumir la crisis del COVID-19. Esto por supuesto lleva a un punto de insolvencia financiera de no retorno, es decir, cuando muchas de estas empresas se vean ilíquidas, debido a que las economías no están trabajando aún al 100% (y esto podrá durar hasta inicios de 2021), no podrán responder por sus deudas bancarias, lo cual las llevaría a una inminente quiebra posiblemente dentro de los siguientes 2 años; eso sin contar con las consecuencias de la implementación de una política contractiva por parte del Banco de la República, que encarecería el crédito y las cuotas (puesto que las tasas son variables), lo que a su vez aceleraría el proceso de quiebra de estas. Adicionalmente a su situación financiera inestable, dichas empresas no podrán vender todos sus productos a las empresas y clientes de sus principales mercados, pues estas a su vez están en crisis y van a recortar compras, personal, capacidad instalada, etc. Lo que conlleva a que localmente también se recorte la producción de bienes y servicios, puestos de trabajo, capacidad instalada, salarios, etc.

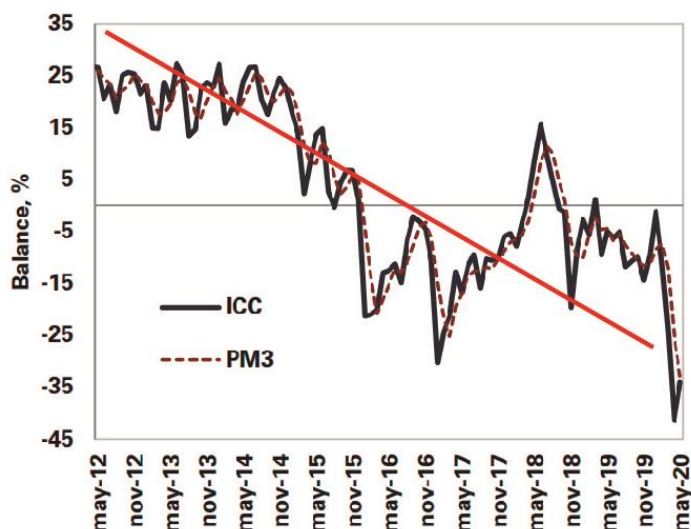
1.2.10. CAÍDA TENDENCIAL DEL ÍNDICE DE CONFIANZA EN COLOMBIA

El índice de confianza del consumidor, tuvo un pico de -41.3% en abril y -34% en mayo de 2020. Aunque sigue muy negativo parece no estar empeorando, sin embargo para esta serie de tiempo, la tendencia secular es claramente bajista y esto representa el pesimismo sistemático que tienen los colombianos acerca de la economía local el cual con toda seguridad seguirá con tendencia a la baja en el mediano plazo (véase Figura 1.30). De acuerdo al estudio de Fedesarrollo la variación de abril a mayo fue de 9,3% en Bogotá; 9,2% en Bucaramanga; 7,4% en Medellín y sólo 3,4% en Cali.

Si se diera el caso de posteriores lockdowns (como así lo estima el FMI) o encerramientos territoriales, nacionales o dinámicos, este indicador se volvería a disparar fuertemente a la baja en prácticamente todas las ciudades y esto daría una pésima señal a los agentes financieros y las calificadoras de riesgo acerca de la economía local, lo cual se traduciría en el otorgamiento de malas calificaciones crediticias, incremento de los spread de deuda, entre otros aspectos.

¹¹⁷ Tiempo que transcurre entre la implementación de una medida económica y la manifestación de la totalidad de sus consecuencias. Este retardo suele manifestarse entre 7 a 15 meses según sea el caso.

Figura 1.30. Índice de Confianza del Consumidor, 2012 – 2020



Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor, Fedesarrollo, junio de 2020;

Nota: línea tendencial trazada por parte del Autor.

1.2.11. ESTRATEGIAS DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA AFRONTAR LA CRISIS DE LA COROECONOMÍA DURANTE LA SIGUIENTE MEDIA DÉCADA

La complejidad de la presente crisis exige la presencia activa del Estado Nacional y Subnacional. Por lo tanto para afrontar esta crisis de manera macroeconómicamente consistente, los territorios subnacionales deben tener en cuenta estas estrategias¹¹⁸.

- Condonación de algunas deudas públicas. Declaración de Deuda Odiosa para deudas ilegítimas.
- Empleo sostenible y garantizado por el Estado para microempresas y PYME's.
- Eliminación del margen de Intermediación Bancaria Oculto.
- Implementación equitativa de la formalización de los empleos.
- Emisión monetaria soberana nacional.
- Abolición de los términos injustos de los Tratados de Libre Comercio.
- Política fiscal contracíclica y soberana, apoyándose en impuestos altamente progresivos a las grandes fortunas; altos salarios; hogares, bienes y servicios de Estrato 6; empresas contaminantes, elitistas y de altas rentabilidades, entre otros.

¹¹⁸ Todas estas estrategias no son objeto de discusión ni análisis en la presente investigación; solamente se mencionan a manera de soluciones estructurales que se deben realizar si se quiere tener un real crecimiento económico soberano.

CONCLUSIONES

La crisis de la coroeconomía es quizá la primera gran crisis global donde la gran mayoría de economías y de personas van a ser sistemáticamente vulneradas por muchos frentes, lo cual conformaría una grande, larga y complicada crisis económica global para los siguientes años por venir y donde las propuestas para resolverla vendrán del “Green New Deal” (o “Sustainable Development” como lo llama la ONU), con el cual se reactivarán las economías en crisis, a través del despliegue global de la inversión y los puestos de trabajo (“green jobs”) en los sectores de telecomunicaciones (5G, IoT), energías renovables (paneles solares), tecnológico (Big Data, Artificial Intelligence, Smart Grid), Fintech, entre otros. El gran problema de este modelo es que una gran parte del presupuesto público así como del crecimiento de las economías irán a parar a los bolsillos de estos grandes monopolios económicos, mientras colapsan las deudas públicas y los ciudadanos comunes ven empeorar su calidad de vida socio-económica.

La caída de la economía Colombiana en -15,7% para el segundo trimestre de 2020, la peor caída de la historia económica del país, pronostica un desplome económico peor de lo esperado para el cierre de 2020 en la economía Colombiana y en la economía de Santiago de Cali.

En las finanzas globalizadas una crisis local conduce a una crisis global. Si la FED iniciara una política monetaria restrictiva conducirá, en el corto plazo, a un colapso aún más severo de la economía global, puesto que familias, empresas y gobiernos de muchos países están altamente endeudados y esas deudas son insostenibles; y si una empresa o familia quiebra durante la crisis no es posible “desquebrarla” una vez termine la crisis o se revierta la política monetaria (no es un proceso reversible, de acuerdo al principio de irreversibilidad de la política económica). Si por el contrario la FED continúa con una política monetaria expansiva, en este contexto económico, permitiría incrementar más la especulación e inflar más burbujas financieras hasta que el sistema financiero colapse por su propio peso. Se requiere todo tipo de reformas de tipo legal (como el control total de los paraísos fiscales, la exención fiscal de las fundaciones, la reforma estructural de la política fiscal, entre otras) que frenen e impidan la especulación financiera, pues ésta es el origen del mal de las economías modernas. Mientras no se realicen cambios estructurales en este sentido, las crisis financieras continuarán sucediendo, estas crisis se aislarán, se mostrará públicamente algunos culpables (que son parte del sistema), pero el sistema en sí permanecerá incólume. Al final las personas que lo vivieron olvidarán la historia económica y las personas nuevas la desconocerán, y esta volverá a repetirse igual pero en un contexto cada vez diferente y con muchos distractores mediáticos simultáneos que hacen perder fácilmente el horizonte.

La crisis del Euro de 2011 realmente no ha terminado aún, lo peor está por llegar. Cuando las tasas de interés bajen sistemáticamente más allá de -0,7% (límite inferior eficiente), comenzarán las corridas bancarias y la crisis bancaria sistémica en Europa. Esto incrementaría la recesión y la crisis financiera global. La nueva crisis podrá llegar a ser tan fuerte, que el colapso de las economías desarrolladas

destruiría gran parte de su clase media y las economías emergentes y de bajos ingresos. Sólo quedaría una clase rica (que nunca siente los efectos económicos de la crisis) y una clase empobrecida (proporcionalmente grande como en las economías emergentes). El costo económico y social para salir de esa crisis va a ser enorme. De alguna manera, legal o extralegal, y basándose en el Principio de Pareto, se van a transferir las pérdidas e ineficiencias del sistema económico, por excesos de especulación financiera, al contribuyente. Ha sido el exceso de especulación de los inversionistas lo que ha llevado a la implementación de la economía NIRP. Desde 1980 la tendencia general de las tasas de interés internacionales ha sido a la baja. En el presente las tasas de interés tan bajas (negativas) significan que las divisas *fiat* involucradas, que son respaldadas por el dólar, ya no valen literalmente nada. Siendo que el dólar tampoco está respaldado por nada, desde 1971, entonces el sistema financiero internacional no tiene sentido; y precisamente en algo sin sentido puede ocurrir cualquier cosa. Igualmente los bonos públicos con rendimientos negativos son una herramienta económica sin sentido para prolongar un poco más la burbuja inmobiliaria y la burbuja de la deuda soberana, y no una solución para reactivar estructuralmente las economías. El gran problema de esta situación es que se está volviendo un patrón de comportamiento común por toda Europa y poco a poco se va esparciendo por el sistema financiero global. Es como si la historia de Islandia del 2008 se volviera a repetir, pero ahora con Dinamarca como detonador. Japón lleva casi tres décadas demostrando que las medidas de QE y NIRP no lo han logrado sacar de la crisis sistémica que tiene y de los riesgos de deflación. Esta evidencia no la deben desconocer las economías Europeas. No se debería insistir más en las medidas de política monetaria radical. Aunque se requiere una política fiscal radical para ayudar a reactivar a las economías, el hueco que ha dejado la política monetaria radical es muy profundo y no permite un adecuado margen de maniobrabilidad.

Los ciclos económicos de la mayoría de economías en el mundo están finalizando la Fase III de Auge Económico (todavía reportando crecimientos del PIB y bajo desempleo); sin embargo están muy próximos a entrar en la Fase IV de Estancamiento Económico, aunque artificialmente se podría prolongar la Fase III varios meses o varios años más con economía NIRP. A nivel global la economía NIRP produciría ciclos deflacionarios perversos en las economías desarrolladas y ciclos estanflacionarios peligrosos en las economías emergentes. Por supuesto esto podría llevar a una recesión o depresión global.

Desde el año 1971 el dólar comenzó a depender exclusivamente de la tasa de interés de la FED y concretamente del ciclo de la economía de Estados Unidos. Durante los últimos tres años el dólar viene “ganando” valor, y por consiguiente todas las demás divisas se vienen devaluando, debido a que la tasa de interés de la FED viene aumentando. Cada aumento exagerado de tasas de la FED conlleva a crear crisis económicas y cada disminución exagerada conlleva a crear burbujas financieras. Mientras las economías involucradas no apliquen adecuadamente y contextualizadamente la Regla de Taylor de la tasa de interés, propiciarán la creación de burbujas financieras que tarde o temprano tendrán que reventar. La Regla de Taylor debería ser utilizada en algo así como un esfigmomanómetro para

medir la presión arterial de la economía (las tasas de interés no pueden ser tan bajas que causen hipotensión económica o tan altas que causen hipertensión económica).

Haber sostenido las tasas de interés en Estados Unidos durante 7 años seguidos en niveles de 0,1 y 0,2%, permitió la formación de burbujas especulativas principalmente en el mercado de valores y en el mercado inmobiliario (para inicios de 2020 los precios de la vivienda estaban en el máximo histórico) y condujo al incremento exagerado de deudas públicas y privadas. Con la coroeconomía las tasas de interés del FED volvieron a cero, y se necesitará más de 7 años continuos en estos niveles e inclusive en niveles negativos (Economía NIRP) para que, a través de política monetaria, se pueda reactivar realmente la economía de Estados Unidos, la cual es un motor importante de la economía global.

1.3. PROYECTOS MOVILIZADORES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE SANTIAGO DE CALI

La Coronacrisis ha causado fuertes shocks simultáneos en la Oferta (SO) y Demanda (SD) agregadas a nivel tanto global como local¹¹⁹. La Gran Cuarentena y las Cuarentenas Dinámicas causaron que el shock de oferta sea mayor que el shock de demanda. Esta dinámica ha contribuido a que el PIB de Santiago de Cali haya caído en -12,3% (T2)¹²⁰ y el Desempleo haya aumentado a 27,7% (T2)¹²¹. La consecuencia de que $SO > SD$ significa que una vez que se liberen todos los controles de precios como parte de la ayuda de emergencia económica para mitigar los efectos de la cuarentenas, la Inflación comenzará a aumentar, y esto será un factor de riesgo para que el Banco Central suba las tasas de interés¹²², se incremente el costo de las deudas y se den posibles default de deuda, en prácticamente todos los actores de la economía.

1.3.1. SECTOR POBLACIONAL

Los proyectos movilizados que más ayudarán a reactivar la economía del distrito de Santiago de Cali en este sector son: Galería Santa Elena, Bulevar San Antonio, Ciudad Paraíso, y la atención a los Habitantes de la Calle. Se prioriza incentivar políticas de inclusión laboral a Madres Cabeza de Hogar.

:

¹¹⁹ International Monetary Fund (2020): *World Economic Outlook*. (WEO). *A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*, Washington (partial report, June 2020), pp. 21.

¹²⁰ <https://www2.javerianacali.edu.co/facultades/ciencias-economicas-y-administrativas/mae/mae-cali#>.

¹²¹ www.dane.gov.co

¹²² Véase la implementación de la Regla de Taylor en: Taylor, John, (1993); *Discretion versus policy rules in practice*, In *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* (Vol. 39, pp. 195-214). North-Holland.

1.3.2. SECTOR EDUCACIONAL

De acuerdo a la UNESCO, al inicio de la Gran Cuarentena 150 países cerraron sus colegios y centros educativos (todavía la mayoría no los han abierto) y 1,2 billones de niños quedaron desescolarizados temporalmente (aproximadamente el 70% de la población mundial escolarizada). La solución a esta situación fue la teleeducación. Sin embargo este modelo ha generado tres externalidades negativas que tendrán repercusiones futuras complejas. Primero la deserción escolar debido a tres causas: desespero del niño (debido a abuso del menor, indisciplina, violencia intrafamiliar), iliquidez de los padres (debido a caída de ingresos, desempleo, incremento de costos por necesidad de equipos tecnológicos para virtualidad) y enfermedad (daños biológicos asociados a la exposición permanente a campos electromagnéticos de alta frecuencia¹²³). Segundo la crisis en las finanzas educativas (las instituciones han tenido que bajar ingresos estructurales como costo de matrículas, costo de semestres, etc., debido a la atonía de la demanda de sus servicios, lo que las va a llevar a recortar personal a medida que evolucione la crisis). Tercero la inversión en bioseguridad para el retorno a clases presenciales (incluye altos costos por estudiante, lo que deja en desventaja a los colegios con mayor número de estudiantes).

Por lo anterior los proyectos movilizados que más ayudarán a reactivar este sector, a arrojar resultados en el corto plazo y a amortiguar el impacto de la crisis son: **Parque Tecnológico, Economía Naranja y Smart City.**

1.3.3. RIESGO DE IMPLEMENTACIÓN DE TEORÍA MONETARIA MODERNA

La mayoría de economías y territorios subnacionales han **implementado** el modelo de política fiscal expansiva basado en el modelo Keynesiano (incrementar gasto, bajar impuestos). Keynes dejó muy claro que este modelo sólo funcionaría si el Banco Central es autónomo y puede realizar emisión soberana de dinero y esta política será efectiva hasta que se llegue al pleno empleo o la capacidad instalada esté full, pues a partir de allí comienza a crecer la inflación y se debe implementar una política monetaria contractiva.

Por lo anterior el proyecto movilizador que más ayudará a esta situación y a amortiguar el impacto de la crisis es: **Catastro Multipropósito.**

¹²³ Véase e.g. Carpenter David, Zoreh Davanipour, David Gee, Lennart Hardell, Olle Johansson, Henry Lai, Kjell Hansson Mild, Eugene Sobel, Zhengping Xu & Guangdin Chen (2007): **Biolnitiative Report: A Rationale for a Biologically-based Public Exposure Standard for Electromagnetic Fields (ELF and RF)**, pp. 610.

REFERENCIAS

- Ball, L., Gagnon, J., Honohan, P., & Krogstrup, S. (2016): *What else can central banks do?*. ICMB International Center for Monetary and Banking Studies.
- Banerjee, A., Finkelstein, A., Hanna, R., Olken, B. A., Ornaghi, A., & Sumarto, S. (2019): *The Challenges of Universal Health Insurance in Developing Countries: Evidence from a Large-scale Randomized Experiment in Indonesia*, No. w26204, National Bureau of Economic Research, pp. 37.
- Banerjee, A. V., Cole, S., Duflo, E., & Linden, L. (2007): *Remedying education: Evidence from two randomized experiments in India*, *The Quarterly Journal of Economics*, 122 (3), pp. 1235-1264.
- Bech, M. L., & Malkhozov, A. (2016): *How have central banks implemented negative policy rates?*. *BIS Quarterly Review March*.
- Bernanke B., (2007): *The Financial Accelerator and the Credit Channel: the Credit Channel of Monetary Policy*, discurso disponible en: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2007/20070615/default.htm>
- Bräuning, F., & Wu, B. (2017): *ECB monetary policy transmission during normal and negative interest rate periods*. Available at SSRN 2940553.
- Burke, C., Hilton, R., Judson, R., Lewis, K., Skeie, D., (2010): *Reducing the IOER rate: an analysis of options*, Federal Reserve Board.
- Campbell John, Lattau Martin, Malkiel Burton, Xu Yexiao (2001): *Have individual stocks become more volatile? An empirical exploration of idiosyncratic risk*, *The Journal of Finance*, Vol. 51, No. 1, February, pp. 1-43.
- Carpenter David, Zoreh Davanipour, David Gee, Lennart Hardell, Olle Johansson, Henry Lai, Kjell Hansson Mild, Eugene Sobel, Zhengping Xu & Guangdin Chen (2007): *Biolnitiative Report: A Rationale for a Biologically-based Public Exposure Standard for Electromagnetic Fields (ELF and RF)*, pp. 610.
- Collins Chuck, Ocampo Omar, Paslasky Sophia (2020): *Billionaire bonanza 2020. Wealth windfalls tumbling taxes and pandemic profiteers*, Institute for Policy Studies, Washington DC, pp. 21.
- Chorafas D. (2003): *Alternative Investments and the Mismanagement of Risk*, Pelgrave Macmilan, UK, pp. 260.
- De Soto Hernando (2002): *The other path. The economic answers to terrorism*, Basic Books, (Reprinted Edition), pp. 352.
- Goto Yasuo, Wilburg Scott (2019): *Unfinished business: Zombie firms among small and medium-sized enterprises in Japan's Lost Decades*, *Japan & the World Economy*, 49, pp. 105 – 112).
- Hannoun, H., (2015): *Ultra-Low or Negative Interest Rates: What they Mean for Financial Stability and Growth*, Basel: Bank for International Settlements.
- Homer, S., & Sylla, R., (2005): *A History of Interest Rates*, 4th Edition, New York, John Wiley, pp. 736.
- Hoppe, E. I., & Schmitz, P. W. (2018): *Hidden action and outcome contractibility: An experimental test of moral hazard theory*. *Games and Economic Behavior*, 109, 544-564.
- Kahneman Daniel, Tversky Amos (1974): *Judgment under uncertainty: heuristics and biases*, Science, New Series, Vol.185, No. 4157, September, pp. 1124-1131.
- Kurtzman Joel (1993): *The death of money. How the electronic economy has destabilized the world's markets and created financial chaos*, Back Bay Books, Boston, pp. 256.
- Krugman Paul (2008): *Return to Depression Economics*, Allen Lane, USA, pp. 208.
- Longing François, Solnik Bruno (2001): *Extreme correlation of international equity markets*, *The Journal of Finance*, Vol. 56, No. 2, April, pp. 649-676.
- Monroy-D'Croz Julián (2007): *Colombian Stock Market Bubble of 2006. Risk Management and Behavioral Finance*, not in press.
- Palley, T. I. (2019): *The fallacy of the natural rate of interest and zero lower bound economics: why negative interest rates may not remedy Keynesian unemployment*. *Review of Keynesian Economics*, 7(2), 151-170.
- Palley, T. I., Rochon, L. P., & Vallet, G. (2019): *The economics of negative interest rates*. *Review of Keynesian Economics*, 7(2), 135-136.
- Pressman, S. (2019): *How low can we go? The limits of monetary policy*. *Review of Keynesian Economics*, 7(2), 137-150.
- Salbuch Adrian (2003): *El cerebro del mundo: la cara oculta de la globalización*, Del Copista, Buenos Aires, pp. 466.
- Shefrin Hersh, Statman Meir (1985): *The disposition to sell winners too early and ride losers too long: theory and evidence*, *Journal of Finance*, Vol. 40, No. 3, December, pp. 777-790.
- Sjögren, H., & Iversen, M. J. (2019): *The state as the investor of last resort: a comparative study of banking crises in Denmark and Sweden*. *Scandinavian Economic History Review*, 67(2), 171-189.
- Smithin, J. (2007): *A real interest rate rule for monetary policy?*, *Journal of Post Keynesian Economics*, 30(1), 101-118.
- Stiglitz Joseph, Furman Jason, Bosworth Barry, Redelet Steven (1998): *Economic crises: evidence and insights from East Asia*, *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1998, No. 2, pp. 1-135.
- Stulin Daniel (2009): *The true story of the Bilderberg Club*, Trine Day, US, pp. 432.
- Taylor, J. B. (2013): *Getting off track: How government actions and interventions caused, prolonged, and worsened the financial crisis*, Hoover Institution Press, 1 st. Edition, pp. 92.
- Taylor, John, (1993): *Discretion versus policy rules in practice*, In *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* (Vol. 39, pp. 195-214). North-Holland.
- Williamson, J. (2004): *The Washington Consensus as policy prescription for development. Challenges in the 1990's*, 33.
- Zeren, F., & Yilanci, V. (2019): *Are there Multiple Bubbles in the Stock Markets? Further Evidence from Selected Countries*. *Ekonomika*, 98(1), 81-95.

BIBLIOGRAFÍA

- Escobar Guido (2017): Población de Cali Siglo XX y XXI.
- International Monetary Fund (2020): **World Economic Outlook** (WEO). **The Great Lockdown**, Washington (partial report, April 2020), pp. 25.
- International Monetary Fund (2020): **World Economic Outlook**. (WEO). **A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery**, Washington (partial report, June 2020), pp. 21.
- Rockefeller Foundation & Global Business Network (2010): **Scenarios for the Future of Technology and International Development**, New York, (May 2010), pp. 53.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 - 2030**, Departamento Administrativo de Hacienda, Santiago de Cali, 1 de octubre de 2019.
- Decreto de la Presidencia de la República No. 417**, del 17 de marzo de 2020.
- Transcript of Chair Powell's Press Conference**, June 10, 2020, Federal Open Market Committee, tomada de: <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomcpresconf20200610.htm>

CAPÍTULO II

PLAN FINANCIERO

El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994 y el artículo 7 del Decreto 111 de 1996, surge como una necesidad de que las finanzas territoriales se enmarquen dentro de un contexto de equilibrio financiero y programación idónea de los ingresos y los gastos que permitan que los Municipios sean sostenibles. La exigibilidad de su presentación como parte integral del Marco Fiscal de Mediano Plazo se genera a partir de la Ley 819 de 2003 y en cumplimiento de la Ley 617 de 2000, que pretende frenar el excesivo gasto que estaba generando en las entidades territoriales incluyendo a Santiago de Cali en una situación de crisis fiscal y financiera, haciendo necesario suscribir un Programa de Ajuste Fiscal y Financiero en el 2001, lo que dio origen a una reforma Fiscal y Administrativa para sanear las finanzas de la entidad territorial y hacerla viable y sostenible financieramente. Este programa de ajuste, incluyó un compromiso de pagos con los bancos acreedores y con el acompañamiento permanente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por medio de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF). Su preparación y su articulación con el Presupuesto y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) se armoniza en cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo 0438 de 2018 “Por medio del Cual se actualiza el Estatuto Orgánico de Presupuesto para el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones.”

El contexto fiscal alcanzado por Santiago de Cali en las últimas vigencias se ha realizado con base en el plan financiero que contiene toda la información de ingresos y gastos, reflejándose la efectividad en la aplicación de una política integral de gestión de ingresos y la distribución óptima del gasto, traducéndose en cambios sustanciales en las finanzas de la entidad territorial que ha implicado la gestión gradual y sostenida en la Hacienda Pública, en el marco normativo de responsabilidad y disciplina fiscal aplicables a los gobiernos territoriales puesto que asegura su cumplimiento, contribuyendo positivamente a preservar la sostenibilidad fiscal.

Las gestiones realizadas por la Alcaldía de Santiago de Cali, permiten una transformación de la Hacienda Pública mediante el cumplimiento de la Ley 617 de 2000, sostenibilidad de la capacidad de pago y así optimizar los indicadores de endeudamiento de la Ley 358 de 1997, garantizando un plan financiero conforme la Ley 819 2003, proyectando las finanzas Territoriales en escenarios solventes conforme al índice de Desempeño Fiscal del Departamento Nacional de Planeación -DNP.

El Plan Financiero se constituye en un insumo prioritario para la planificación presupuestal, puesto que permite determinar la situación financiera en la que se encuentra la entidad territorial, partiendo de una programación coherente de los

ingresos de las próximas vigencias y así mismo, precisar la capacidad para atender oportunamente sus obligaciones dentro del marco normativo, generando información confiable y oportuna para la toma de decisiones, específicamente en lo concerniente a la capacidad de dar respuesta a las metas fijadas en el Plan de Desarrollo, propendiendo por una planeación estratégica que redunde en mejorar las condiciones económicas, la calidad de vida y el bienestar de la población caleña.

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

Se toma como referencia un escenario financiero inicial que subsana y equilibra la relación ingresos y gastos, con una constante actualización, revisión y entrega anual como documento soporte dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo que acompaña el Presupuesto General del Municipio, presentado al Concejo Municipal. Se realizan constantes revisiones y ajustes para el cumplimiento del mismo, garantizando los objetivos y compromisos fijados, siendo este un referente para evaluar el impacto de las decisiones administrativas, legales, económicas y sociales para resguardar la estabilidad financiera de la entidad.

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

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

Conforme lo anterior, la información contenida en este capítulo es prioritaria para los estudios económicos, puesto que permite medir el impacto y las posibilidades sustentables de las diferentes iniciativas del gobierno y las diferentes propuestas de solución a una problemática social, dentro de una coherencia macroeconómica, política y fiscal. Visto de forma más amplia, éste es un insumo de constante consulta para conocer la capacidad de generación de ingresos, y posibilidades de financiación en el gasto, logrando una óptima ejecución de los recursos, evaluando

la sensibilidad financiera de las variaciones en cada uno de sus componentes y su impacto en los indicadores, garantizando un panorama financiero sostenible en el corto, mediano y largo plazo.

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION FINANCIERA 2014-2019

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

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

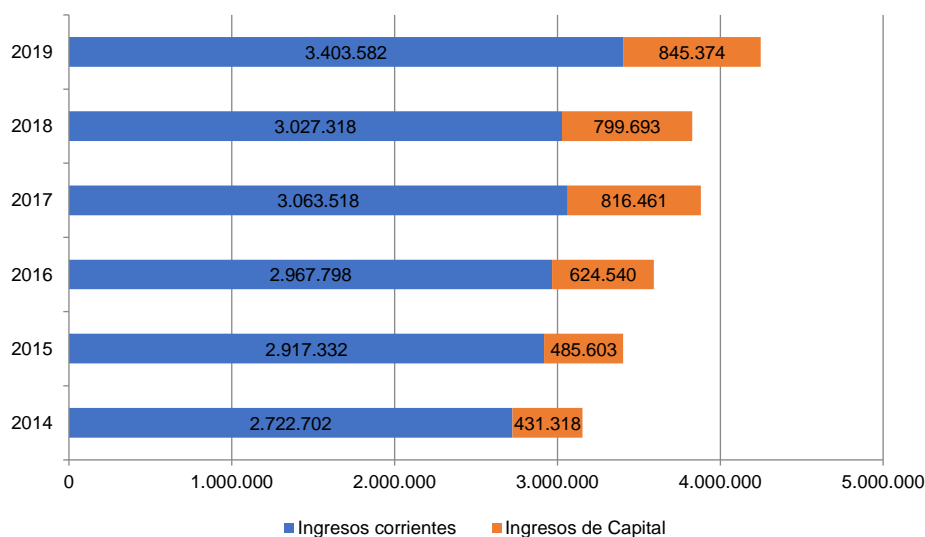
- 1) Evolución de los ingresos.
- 2) Evolución de los gastos.
- 3) Indicadores de Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003.
- 4) Plan financiero 2019-2029.

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

2.1. INGRESOS

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

Figura 2.1. Ingresos Corrientes y Recursos de Capital en términos reales



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE

Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.

Cálculos: DAHM.

Nota: no se incluyen los recursos de regalías.

Los ingresos totales en Santiago de Cali entre el periodo comprendido entre los años 2014- 2019, presenta un crecimiento promedio anual real¹²⁴ de 6%, el año 2014 los ingresos ascienden a un monto de \$3,1 billones y para el año 2019 es de \$4,2 billones. La tendencia creciente de los ingresos es producto del fortalecimiento permanente del recaudo, con las diferentes acciones orientadas a la modernización tributaria, por medio de la actualización constante del estatuto tributario de Santiago de Cali, el cual tiene su última modificación en el Acuerdo 469 de 2019¹²⁵, medidas de fiscalización encaminadas a la disminución de la evasión y elusión, y todo lo relacionado con el tema de cultura tributaria que ha venido adelantando la administración.

Dentro de los ingresos se encuentran dos grandes componentes, los ingresos corrientes con un crecimiento promedio anual real de 5%, pasando de \$2,7 billones en el año 2014 a \$3,4 billones en el año 2019, teniendo como factores determinantes para el recaudo en el año 2019, la amnistía tributaria aprobada mediante Acuerdo 458 de 2019¹²⁶ y el efecto de la actualización catastral del año 2018.

Si bien es cierto que el crecimiento promedio anual real de los ingresos de capital es de 14%, pasando de \$431.318 millones en el año 2014 a \$845.374 millones en el año 2019, resultado de los desembolsos de crédito en los años 2018 y 2019 por

¹²⁴ El crecimiento promedio anual real corresponde al cómputo de la variación porcentual para cada año, sumando las variaciones para el periodo del cálculo dividiéndose sobre el número de periodos.

¹²⁵ Por el cual se modifica parcialmente el estatuto tributario en lo concerniente al Impuesto Predial, Industria y Comercio, Estampilla Prodesarrollo y se crea la Estampilla para el bienestar del adulto mayor.

¹²⁶ Se adoptan medidas temporales previstas en la Ley 1943 de 2018.

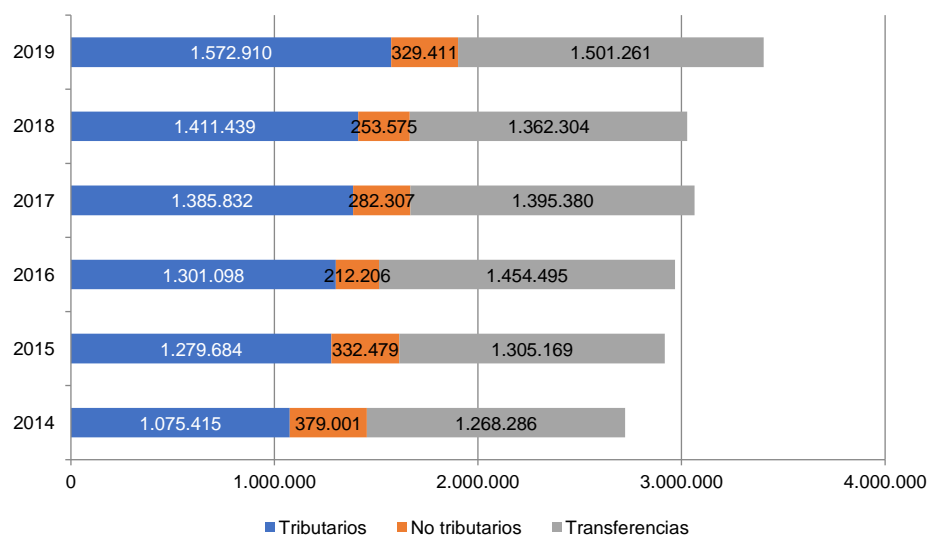
valor de \$432.208 millones para financiar proyecto de inversión en infraestructura y educación. De igual manera se debe tener en cuenta que los ingresos de capital representan dentro de los ingresos totales en promedio un 18% y dentro de estos, los ingresos del balance obedecen a la dinámica de la ejecución de los procesos contractuales, puesto que los retrasos en los mismos dan origen a un superávit y la estacionalidad de los recursos en las cuentas bancarias generan mayores rendimientos financieros.

2.1.1. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS CORRIENTES

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

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

Figura 2.2. Ingresos Corrientes en términos reales: Tributarios, No tributarios y Transferencias.



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE

Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.

Cálculos: DAHM.

Nota: no se incluyen los recursos de regalías.

Los ingresos corrientes en el periodo de estudio (año 2014 – 2019), exhibe un crecimiento promedio anual real de 5%, en el año 2014 estos ingresos ascienden a

\$2,7 billones y en el año 2019 son de \$3,4 billones (ver Figura 2.2). Este incremento es el resultado del esfuerzo de la entidad territorial en mejorar la gestión de los tributos propios de la administración, como es el caso de los ingresos tributarios y no tributarios que sumados representan el 54% de los ingresos corrientes.

Es importante resaltar todo el esfuerzo de estos últimos años de la administración para fortalecer los ingresos propios de la entidad y de esta manera depender en menor medida de las transferencias del orden nacional y departamental que son destinados a sectores específicos que son robustecidos con recursos adicionales producto del ejercicio de recaudo de los impuestos de la ciudad. Los recursos por transferencias representan en promedio un 46% del total de ingresos corrientes.

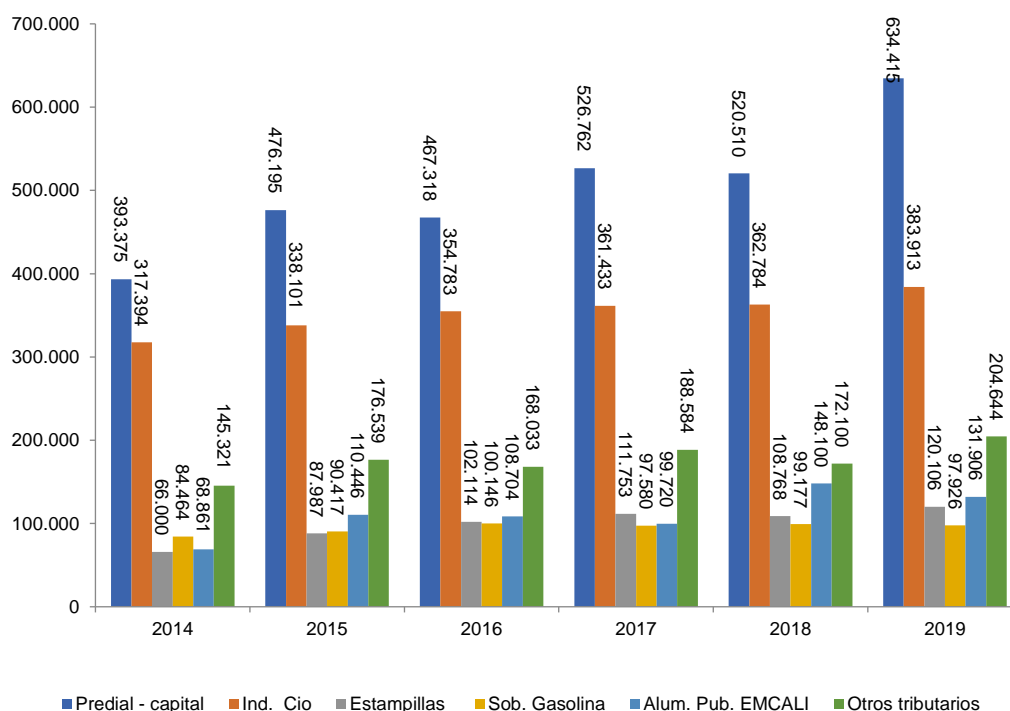
2.1.1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS

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

Dentro del grupo de ingresos tributarios, los impuestos de predial (capital) e industria y comercio representan en promedio el 64% del total de estos, siendo el resultado de la gestión territorial de Santiago de Cali con la oportuna actualización catastral de los predios urbanos y rurales, y la revisión permanente de la normatividad en materia tributaria.

Analizando el comportamiento histórico entre los años 2014 al 2019 de los ingresos tributarios, son \$1,07 billones en el año 2014 y \$1,5 billones en el año 2019, con un crecimiento promedio anual real de 8%, evidenciando un fortalecimiento por parte de la administración en su objetivo de generar mayores niveles de recursos propios como resultados del crecimiento de los siguientes impuestos: Alumbrado público EMCALI 14%, Estampillas (Prodesarrollo y Procultura) 13%, Impuesto predial (capital) 10, Industria y comercio 4%, Sobretasa a la gasolina 3% y los otros ingreso tributarios 7%. (ver Figura 2.3).

Figura 2.3. Principales rubros ingresos tributarios en términos reales



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
 Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.
 Cálculos: DAHM.

Grupo Predial Unificado ¹²⁷

El Grupo Predial está compuesto por el capital del impuesto predial (vigencias anteriores¹²⁸ y vigencia Actual¹²⁹), intereses y recargos de predial, sobretasa ambiental, sobretasa bomberil y alumbrado público predios lotes, todos con sus respectivos intereses y recargos.

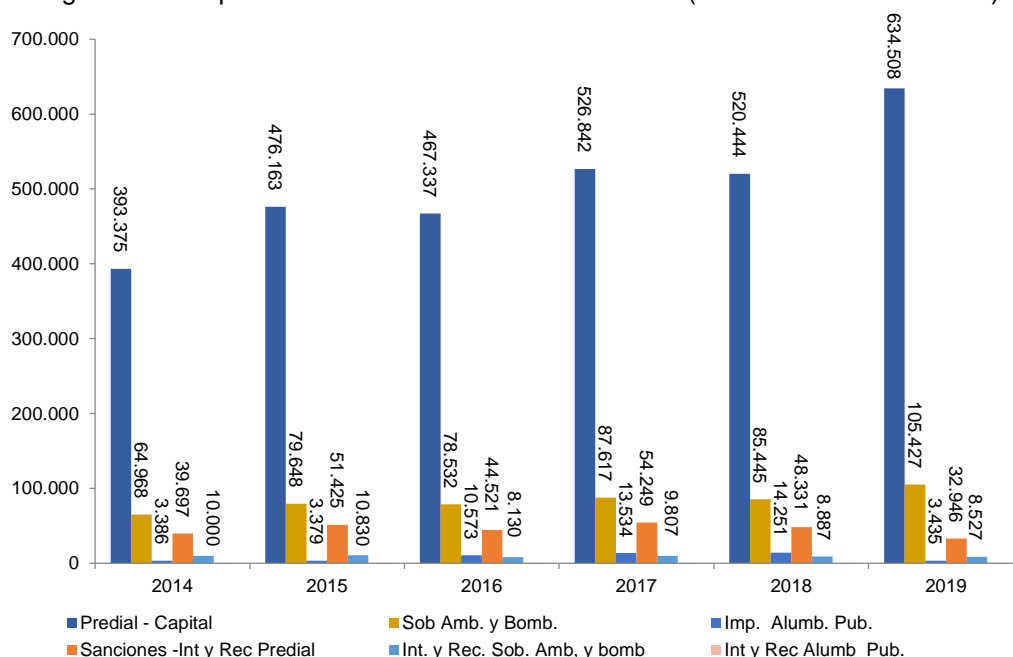
En la Figura 2.4 se presenta el Grupo predial en el periodo comprendió entre los años 2014 y 2019, exhibiendo un crecimiento promedio anual real de 9% (\$511.767 millones en el año 2014 a \$785.119 millones en el año 2019), producto de la implementación de las diferentes estrategias que viene adelantando la administración para fortalecer el recaudo mediante un seguimiento continuo al impuesto y la institucionalización de mecanismo orientados a la recuperación de la cartera, las actualizaciones oportunas en materia catastral en los predios urbanos y rurales de acuerdo a las directrices fijadas en la Ley y la revisión permanente de la normatividad nacional en relación al impuesto predial, traduciéndose en una mejora continua de los lineamientos tributarios territoriales.

¹²⁷ Para el caso del impuesto predial y del impuesto de industria y comercio el análisis se realizará a nivel de grupo, por lo que incluye ítems que no suman en los ingresos tributarios.

¹²⁸ Corresponde a vigencias anteriores a la actual.

¹²⁹ Corresponde a la vigencia o periodo en curso.

Figura 2.4. Grupo Predial unificado en términos reales (tributarios - no tributarios)



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE

Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.

Cálculos: DAHM.

Dentro del periodo de análisis la entidad territorial amparada en un marco normativo nacional ha presentado al Concejo de Santiago de Cali y aprobado por parte de este órgano de control una serie de acuerdos que otorgan unas medidas especiales para el pago de impuestos municipales, entre las cuales se encuentra rebaja de interés de mora y sanciones para impuestos, tasas y contribuciones que se encontraban en mora, generando un impacto positivo en la recuperación de cartera principalmente de impuestos predial y sus interés y recargos, como es el caso del Acuerdo 383 del año 2015, cuyo aplicación es para las obligaciones del año 2012 y anteriores.

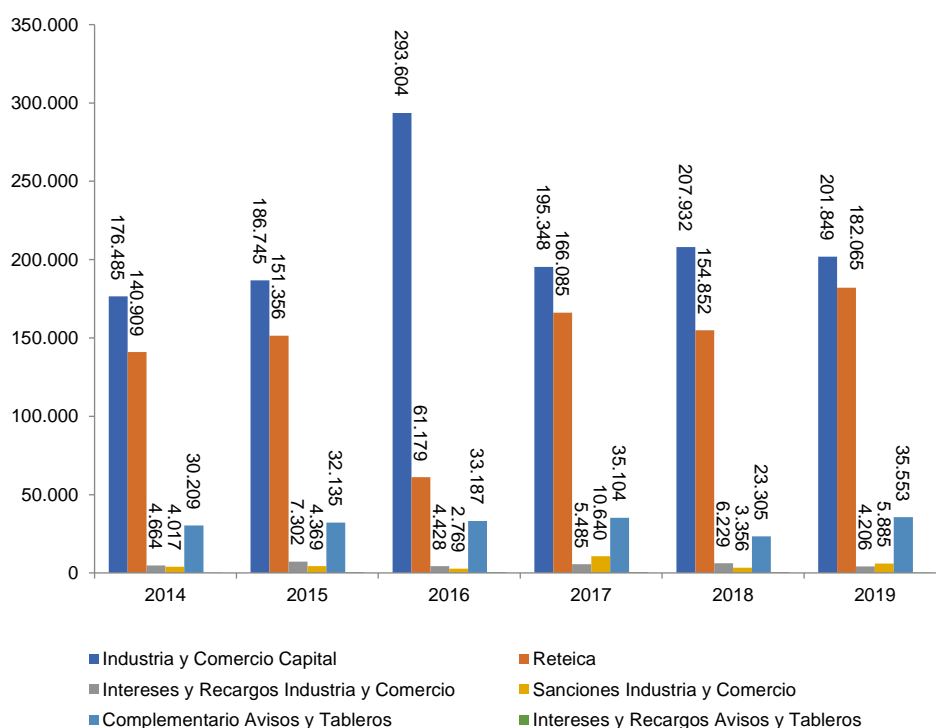
Por su parte el Acuerdo 410 del año 2017 se aplicó para los periodos gravables 2014 y anteriores. El Acuerdo 458 de 2019 otorgaba los beneficios hasta el 31 de octubre de 2019. Todas estas medidas han permitido la recuperación del capital de predial, presentando un crecimiento promedio anual real de 10%. Es importante resaltar los resultados del grupo predial con la aplicación del Acuerdo 458, que origina un crecimiento en el 2019 de 16% frente al año anterior.

Grupo Industria y Comercio

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

En la Figura 2.5, El Grupo de Industria y Comercio entre el periodo de análisis (años 2014 al 2019), presenta un crecimiento promedio anual real de 4% pasando de \$356.300 millones en el año 2014 a \$442.917 millones en el año 2019, la administración viene realizando unas revisiones continuas al tema de actividades y tarifas que permitan dentro de un marco normativo ser competitivos frente a otras ciudades, para lo cual se ha llevado a cabo una serie modificaciones en los últimos años al Estatuto Tributario Municipal, incluyendo adiciones y ajustes a las actividades y tarifas del Impuesto de Industria y Comercio, es así, que el Decreto Extraordinario 259 de 2015 compila los acuerdos que conforman el Estatuto Tributario de Santiago de Cali hasta esa fecha, posteriormente se aprobaron por parte del Concejo de Santiago de Cali los Acuerdo 434 de 2017 y 469 de 2019, que presentan adiciones y modificaciones a las actividades y tarifas del impuesto de Industria y Comercio.

Figura 2.5. Grupo Industria y Comercio en termino reales (tributarios – no tributarios)



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE

Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.

Cálculos: DAHM.

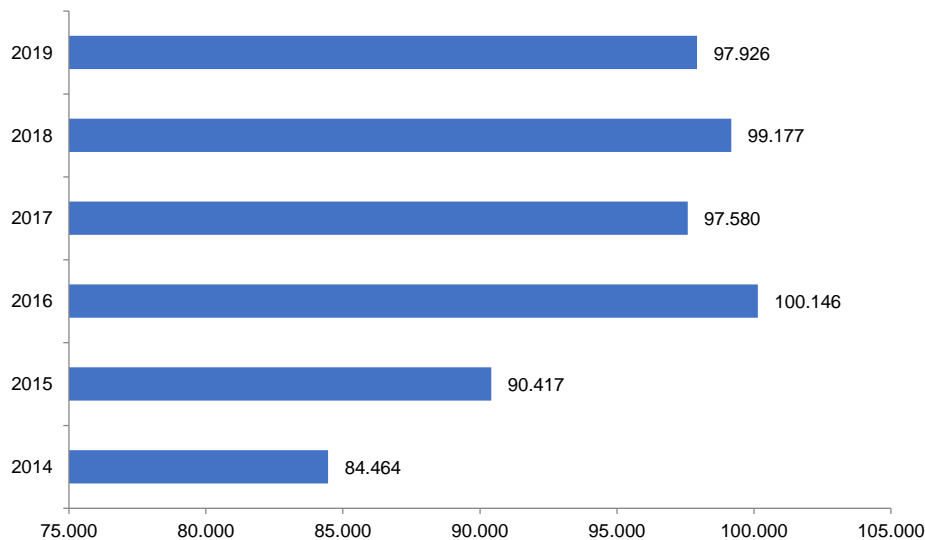
Al igual que el Grupo Predial, el de Industria y Comercio se vio positivamente impactado el recaudo con los beneficios fijados en los Acuerdos 383 de 2015, 410 de 2017 y 458 de 2019, donde el mayor incremento se presenta el año 2019 con un incremento de 8% en relación al año anterior.

Sobretasa a la Gasolina

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

En la Figura 2.6 se muestra el recaudo de la Sobretasa a la Gasolina entre el periodo comprendido entre los años 2014 al 2019, presentando un crecimiento promedio anual real de 3%, este crecimiento es el resultado del crecimiento de los galones de la Gasolina corriente que ha pasado de 78.388.282 galones en el 2014 a 110.954.814 galones en el 2019, mientras por su parte los galones de Gasolina extra han presentado una mínima variación año tras años, siendo 2.940.699 galones en el año 2014 a 3.464.956 galones.

Figura 2.6. Recaudo Sobretasa a la Gasolina en términos reales



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.
Cálculos: DAHM.

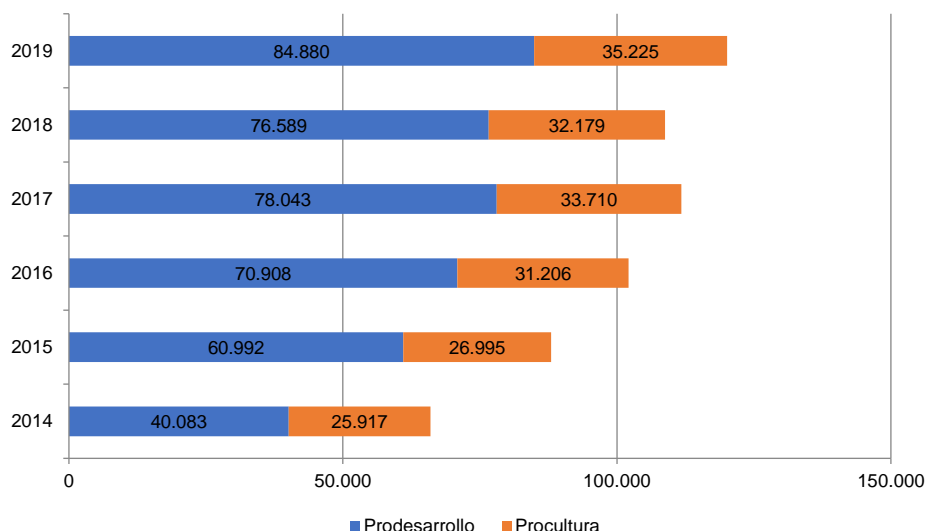
Estampillas

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

Las estampillas entre los años 2014 al 2019, presentan un crecimiento promedio anual real de 13%, pasando de \$160.000 millones en el año 2014 a \$120.106 millones en el año 2019 (ver Figura 2.7) como resultado de la dinámica en la contratación de la administración central y las entidades descentralizadas. La mayor

participación dentro del grupo de estampillas le corresponde a la Prodesarrollo que representa el 68%, por su parte la Procultura es 32%.

Figura 2.7. Recaudo Estampillas en término reales

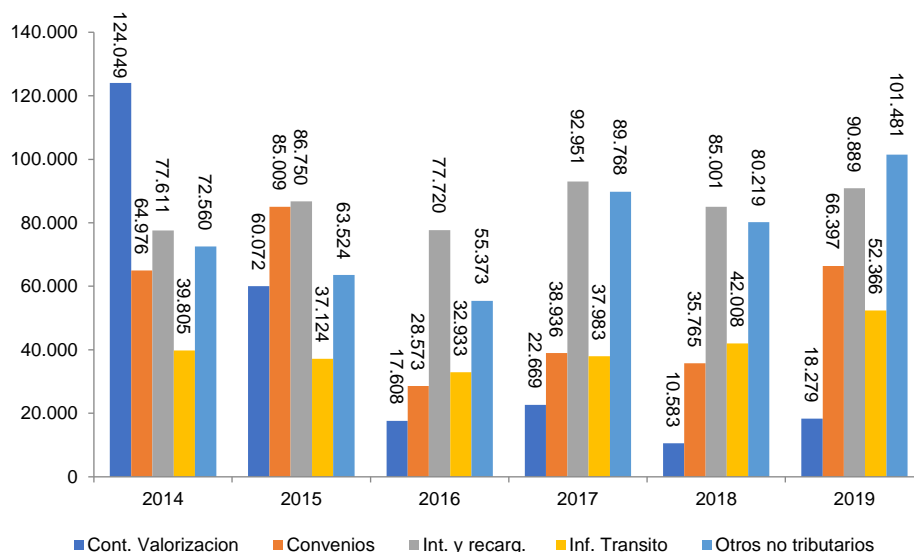


Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
 Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.
 Cálculos: DAHM.

2.1.1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS

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

Figura 2.8. Ingresos no tributarios en términos reales: principales rubros



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE

Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.

Cálculos: DAHM.

Los ingresos no tributarios en el periodo comprendido entre los años 2014 al 2019 presentan un crecimiento promedio anual real de -3%, pasando de \$379.001 millones en el año 2014 a \$329.411 millones en el 2019, originado por el decrecimiento de la contribución de valorización 32% por el vencimiento de los planes de pago en el año 2017 del nuevo plan de obras y a partir de este momento el recaudo que se registra como recaudo es producto de la cartera. (ver Figura 2.8).

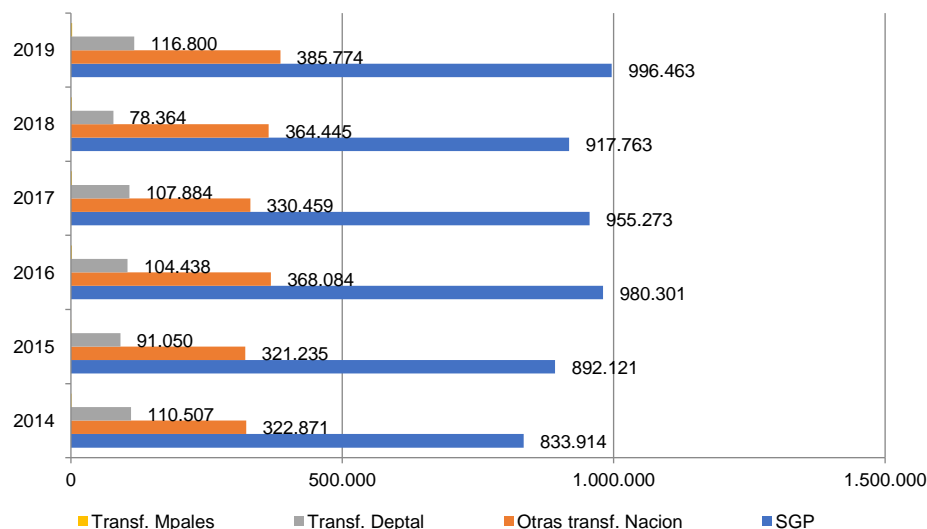
Los intereses y recargos crecen en un promedio real de 3%, donde su evolución ha sido producto de la gestión adelantada por la administración en relación a la cartera para lo cual se aprobaron por parte del Concejo de Santiago de Cali los Acuerdos 383 del año 2015, 410 del años 2017 y 458 del año 2019, que otorgan beneficios en materia de sanciones e intereses, induciendo un mayor ingreso de intereses y permitiendo de igual manera sanear cartera.

Es importante destacar la gestión que ha venido adelantando en los últimos años la administración en materia de convenios con diferentes entidades y organismos del orden nacional, departamental y territorial para Santiago de Cali, estando en el orden de \$66.397 millones para el año 2019, donde los recursos de los Convenio de Uso de Recursos –CUR representa aproximadamente el 50% de los registrados para esta vigencia fiscal.

2.1.1.3. TRANSFERENCIAS

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

2.9. Transferencias en términos reales



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE

Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.

Cálculos: DAHM.

Nota: no se incluyen los recursos de regalías.

En la Figura 2.9, se muestra el comportamiento de las transferencias dentro del periodo de análisis de los años 2014 al 2019, exhibiendo un crecimiento promedio anual real de 3%, en el año 2014 estuvieron por un monto de \$1.2 billones y el año 2019 son de \$1.5 billones. Los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP presentan un crecimiento promedio anual real de 4%, otras transferencias de la nación 4%, departamentales 1% y municipales 17%. Por otro lado, es de señalar que las transferencias por concepto de SGP y otras de la nación representan en promedio el 93% del total del rubro de transferencias del ente territorial.

En lo relacionado a las otras transferencias de la nación se encuentran los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, creada mediante el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (FONSAET), los que financien el aseguramiento en

salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto nacional 2265 de diciembre 29 del año 2017, el cual fija las condiciones generales para la operación de ADRES, fijando los parámetros para la administración de los recursos del sistema de seguridad social en salud, a partir del año 2018 se empezaron a girar estos recursos a Santiago de Cali, y por su parte se recibieron transferencias por concepto de FOSYGA hasta el año 2017.

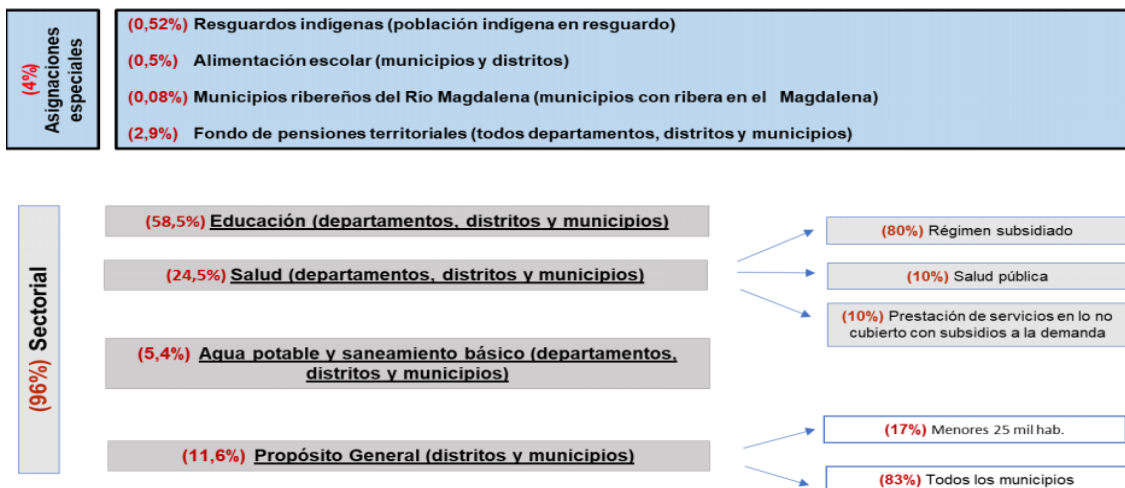
Sistema General de Participaciones

El Sistema General de Participaciones corresponde a los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios), reformados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y reglamentados por la Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, 1438 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015, para la financiación de los servicios a su cargo en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, restaurantes escolares, entre otros.

A continuación, se muestra un esquema que describe como se distribuyen los recursos por parte de la nación conforme al marco normativo vigente. (Figura 2.10).

Figura 2.10. Componente del SGP

Distribución SGP y beneficiarios



Fuente: Elaboración Grupo de Financiamiento Territorial (GFT) a partir de las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007

En el periodo de estudio comprendido entre los años 2014 al 2019, las transferencias por SGP, muestran en crecimiento promedio anual real de 3%, donde en orden de crecimiento, el mayor le corresponde al sector salud con 10%, agua potable 8%, alimentación escolar 5%, propósito general 3% y educación 1%.

El componente de Educación comprende la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básica y media, representan en promedio un 64% de los recursos que se transfieren a Santiago de Cali por SGP. Es de señalar que el acto legislativo 04 de 2007, que modificó el Art. 357 de la C.P., estableció en el parágrafo transitorio 3 un crecimiento adicional para el sector educación: entre 2008 y 2009, 1,3%; en 2010, 1,6% y; durante 2011 y 2016, 1,8% adicional destinarán para cobertura y calidad. A partir de 2017, dicho crecimiento adicional no se tiene, finalizando el periodo de transición.

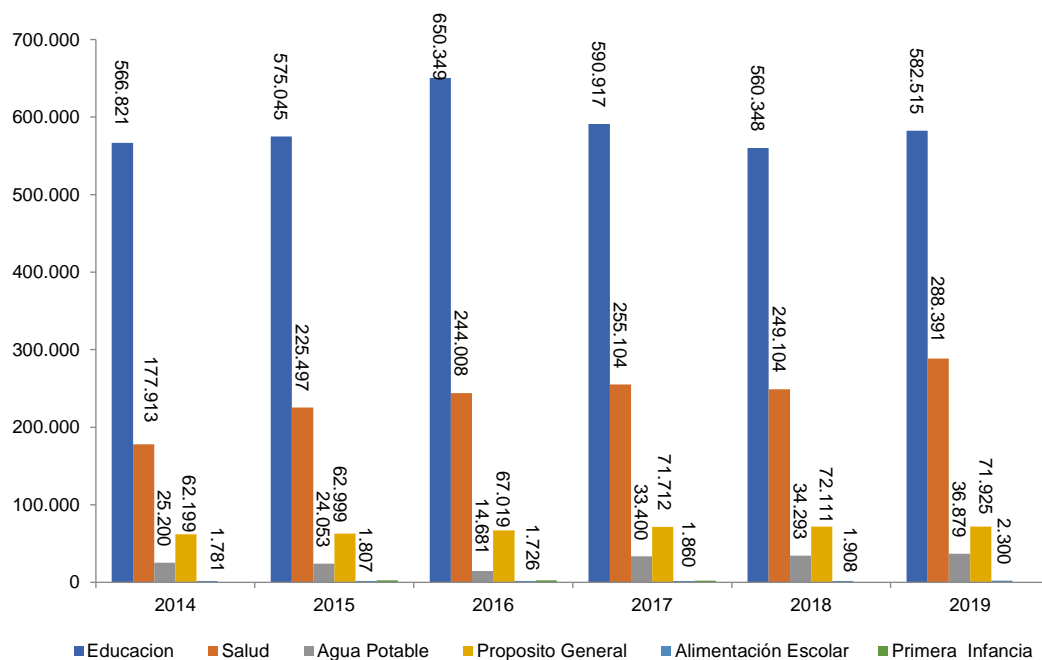
El componente de Salud financia los siguientes componentes de gasto: i) financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total (Régimen Subsidiado); ii) acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país; y iii) prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. Los recursos de salud representan el 26% del total de SGP.

El componente de propósito general, financia las competencias en sectores diferentes a educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Los recursos de este componente son destinados en un 100% a inversión. La asignación de los mismos depende de indicadores sociales y de la eficiencia fiscal y administrativa de la entidad territorial. Para el caso de Santiago de Cali estos recursos representan en promedio el 7% del total de SGP.

El componente agua potable, se asigna de acuerdo a lo definido en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2017 y dentro del SGP de Santiago de Cali representa en promedio el 3%.

Dentro de las asignaciones especiales se encuentra los componentes de alimentación escolar que se destina a la financiación de programas de alimentación escolar, representa en promedio el 0,2% del total de SGP y primera infancia 0,1%.

Figura 2.10. Sistema General de Participaciones en términos reales



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE

Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.

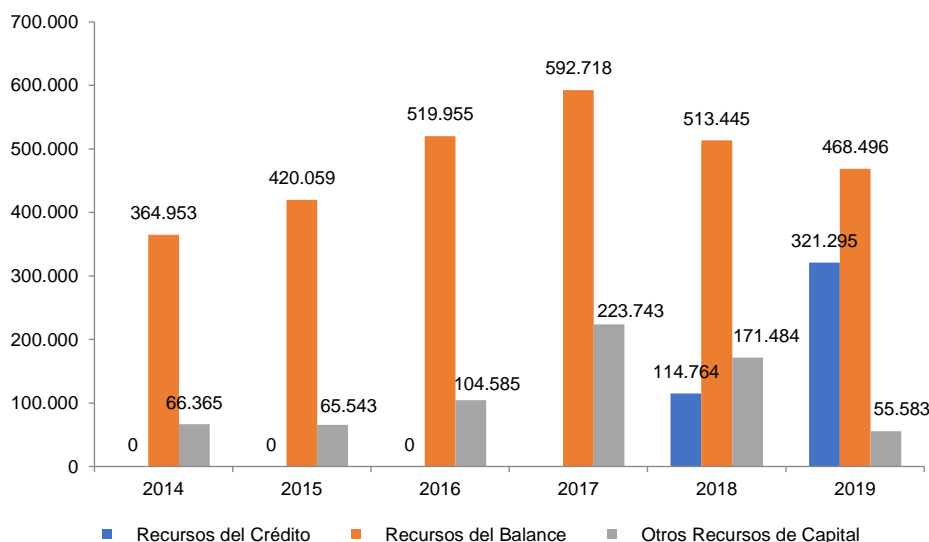
Cálculos: DAHM.

2.1.2. INGRESO DE CAPITAL

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

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

Figura 2.11. Ingresos de capital en términos reales



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE
 Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.
 Cálculos: DAHM.

Los ingresos de capital en el periodo de estudio entre los años 2014 -2019, muestra un crecimiento promedio anual de 14%, este incremento se debe en gran medida por la entrada de los nuevos recursos del crédito, aprobado mediante Acuerdo 407 de 2016 y 415 de 2017, el primero por valor de \$360.000 millones para educación y el segundo de infraestructura vial por valor de \$194.500 millones.

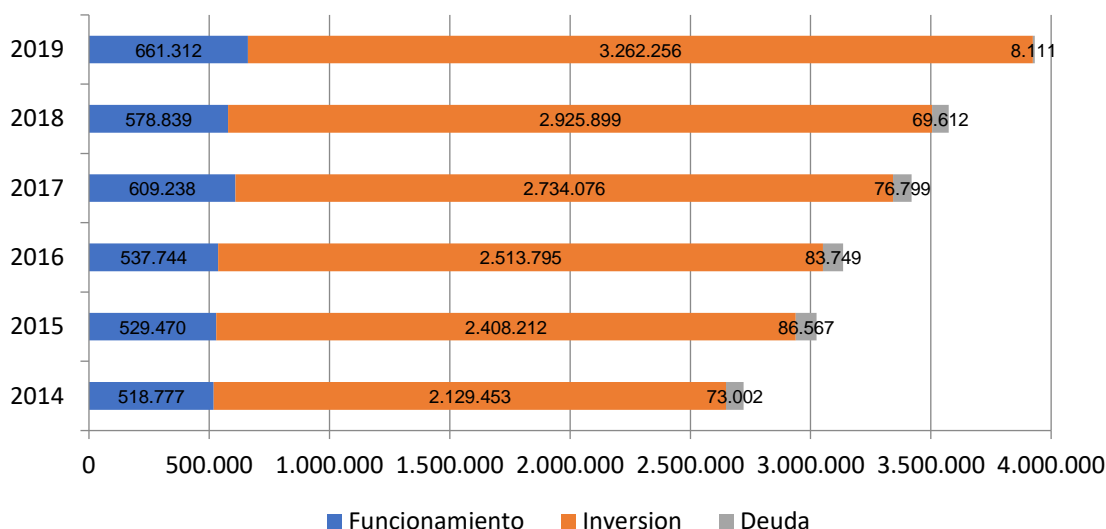
En orden de participación en los últimos años (2014-2019), dentro de los ingresos de capital, los recursos del balance representan en promedio un 74% el cual contiene el superávit, lo otros recursos de capital 17%, compuesto principalmente por los rendimientos financieros y recursos del crédito 9%, puesto que se presentaron desembolsos en las vigencias fiscales de los años 2018 y 2019.

2.2. GASTOS

Es el conjunto de erogaciones que efectúan las entidades territoriales y los organismos descentralizados en ejercicio de sus funciones y cuyas previsiones financieras están contenidas en el presupuesto de egresos del municipio. Los gastos se componen de Funcionamiento, Inversión y Deuda.

A continuación se presenta en la Figura 2.12 la evolución de los principales componentes del gasto entre el periodo comprendido entre los años 2014 – 2019. Los gastos totales pasan de un monto de \$2.7 billones en el año 2014 a \$3,9 billones en el año 2019.

Figura 2.12. Gastos Totales en términos reales



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE.
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.
Cálculos: DAHM.

Al analizar el comportamiento de los gastos de Santiago de Cali en el periodo comprendido entre el año 2014 – 2019, se presenta un crecimiento promedio anual real de 8%, siendo el componente de mayor crecimiento en los últimos seis años, la inversión con un incremento de 9%, como resultado del fortalecimiento permanente de los ingresos mediante las acciones orientadas por la administración en temas tales como: la revisión continua de los tributarios en materia normativa, consolidándose en las actualizaciones del estatuto tributario, acciones institucionales orientadas a disminuir la evasión y elusión mediante estrategias de cultura tributaria, cobro coactivo y persuasivo, destacándose de igual manera las mejoras en materia de gestión catastral y modernización tecnológica que han generado un impacto positivo dentro de las finanzas territoriales que se han traducido en mayor inversión hacia la comunidad.

Seguido de la inversión, se encuentra el crecimiento promedio anual real del componente de funcionamiento con 5%, destacándose el compromiso de la entidad territorial por tener estos controlados y ejercer una optimización en la planeación y ejecución de los mismos.

Por el lado de la deuda, muestra un decrecimiento promedio anual real de 36%, obedeciendo al cumplimiento con éxito del programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en el año 2018 y por el solo pago de intereses en la vigencia fiscal del año 2019 de los empréstitos aprobados mediante Acuerdos 407 de 2016¹³⁰ Acuerdo 415 de 2017¹³¹.

¹³⁰ Autoriza la celebración de contratos de empréstitos hasta por un valor de \$360.000 millones.

¹³¹ Autoriza la celebración de contratos de empréstitos hasta por la suma de \$194.500 millones

2.2.1. COMPONENTES DEL GASTO

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

2.2.1.1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

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

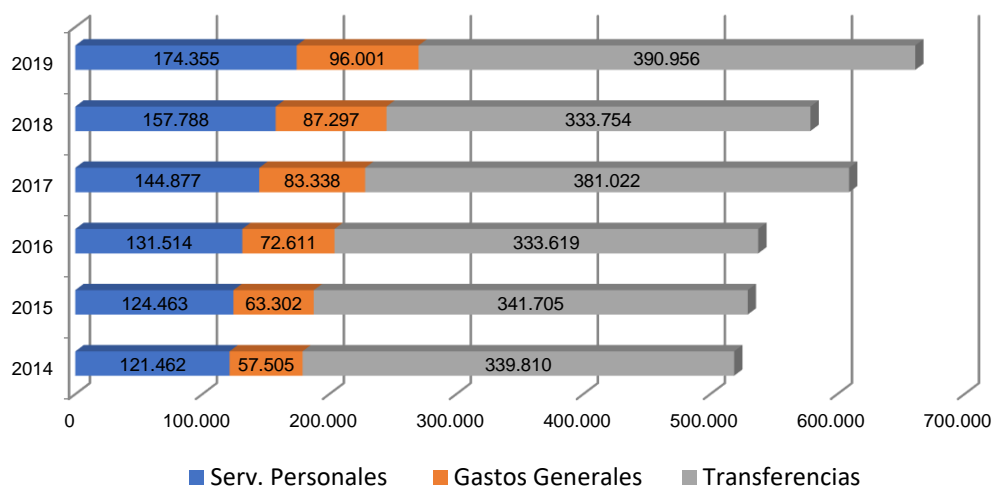
Los gastos de funcionamiento se han venido ejecutando dentro de una Política de Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público, establecida en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, manteniendo los criterios del gasto establecidos en la Ley 617 del año 2000, priorizando aquellos gastos que garantizan el buen funcionamiento de la administración.

Para el periodo de análisis de los años 2014 al 2019, los gastos de funcionamiento son de \$518.777 millones en el año 2014 y \$661.312 millones en el año 2019 con un crecimiento promedio anual real de 5%, donde el crecimiento de los gastos generales es de 11%, producto de la evolución de los rubros de mantenimiento de bienes inmuebles y vehículos, vigilancia y aseo necesarios para el normal funcionamiento de los bienes de la administración

Por el lado de los servicios personales el crecimiento promedio anual real es 7%, donde la nómina crece un 5%, guardando concordancia con el compromiso de la administración en lo relacionado con la austeridad del gasto, y los ítems que están generando el incremento son los compromisos establecidos por convención sindical.

Las transferencias exhiben en periodo de análisis un crecimiento promedio anual real de 3%, como resultado del incremento en rubros tales como: los recursos destinados a la CVC producto del mayor recaudo, el componente pensional y el Fondo de contingencias entre otros.

Figura 2.13. Gastos de Funcionamiento en términos reales

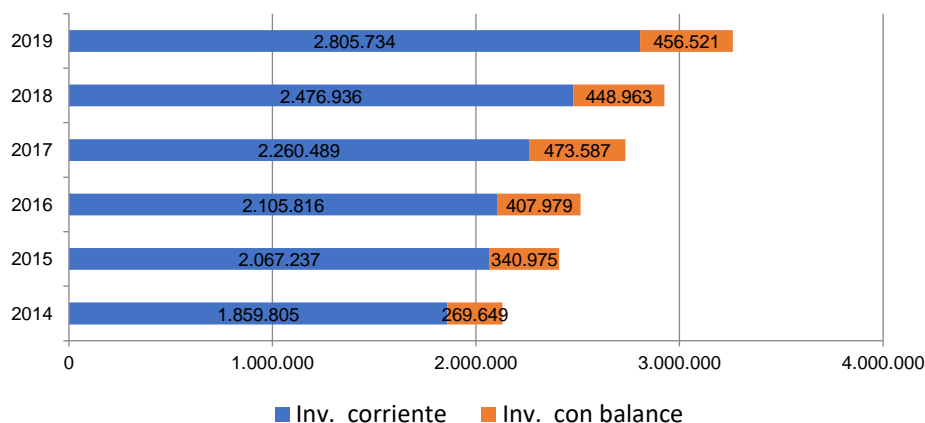


Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE.
 Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.
 Cálculos: DAHM.

2.2.1.2. INVERSIÓN

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

Figura 2.14. Gastos de inversión en términos reales



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE.
 Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.
 Cálculos: DAHM.

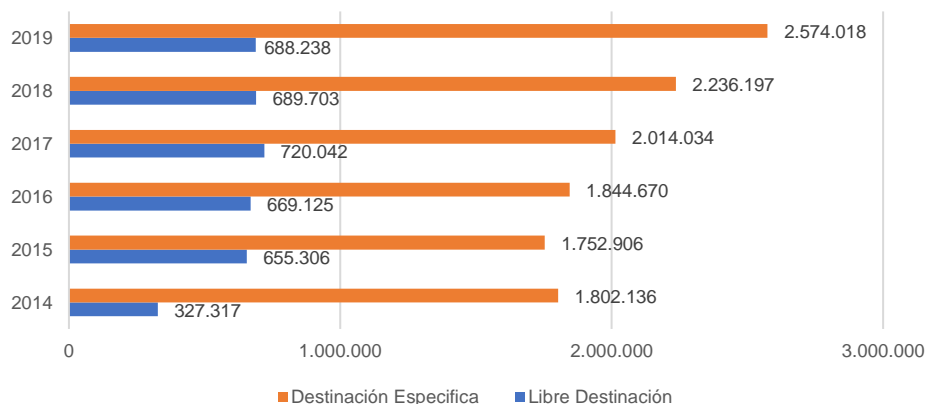
Al analizar el componente de inversión dentro del periodo comprendido entre los años 2014 al 2019, se evidencia un crecimiento promedio anual real de 9%, pasando de \$2,1 billones en el año 2014 a \$3,3 billones en el año 2019, resultado de la disciplina fiscal de la entidad territorial, entre las que se encuentra el fortalecimiento del ingreso mediante diferentes estrategias que sumadas han originado un mayor recaudo, presentando un crecimiento de 6% y por la racionalización de los gastos de funcionamiento, manteniendo la austeridad del gastos conforme a las restricciones establecidas en la Ley 617 de 2000, con un crecimiento de 5%. Es así que los mayores ingresos son orientados hacia la inversión en sectores estratégicos para el desarrollo económico de la ciudad.

En la Figura 2.14 muestra la senda de crecimiento de los últimos años de la inversión en Santiago de Cali y su comportamiento de acuerdo a su origen, es decir, si son producto del recaudo de la vigencia o por recursos del balance. Es así que los recursos corrientes muestran un crecimiento promedio anual real de 9% producto de la dinámica del ingreso y por recursos del balance 11%.

Es importante señalar que el año 2019, la inversión corriente muestra un crecimiento real de 13% frente al año 2018, como resultado de todas las estrategias emprendidas por la administración para contar con mayores recursos mediante los recursos de crédito y las diferentes acciones para la recuperación de las obligaciones tributarias, como es el caso de la gestión de cartera, cultura tributaria y la aprobación por parte del Concejo de Santiago de Cali del Acuerdo 458 de 2019, permitiendo adoptar unas medidas tributarias temporales, generando un impacto positivo en el nivel de inversión destinados a mejorar la calidad de vida de la población caleña.

En la Figura 2.15, se muestra la inversión por fuente de financiación, clasificada por recursos de ICLD y de destinación específica, donde la inversión es financiada en un promedio de 23% con ICLD y el restante 77% corresponde a los recursos que por mandato legal se orientan a un sector específico.

Figura 2.15. Inversión en términos reales: ICLD – Destinación Específica



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE.

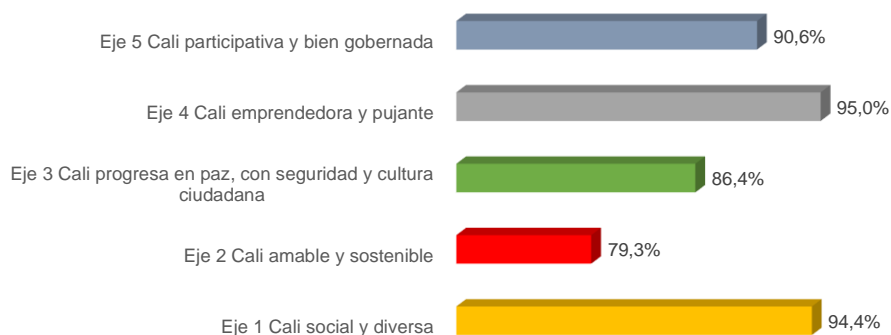
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.

Cálculos: DAHM

Ejecución plan de Desarrollo 2016-2019

A continuación, se presenta la ejecución por cada eje del Plan de Desarrollo 2016-2019 “Cali Unida por la Vida”, que de acuerdo a la dinámica del recaudo por los diferentes tributos se originaron recursos adicionales al plan de Desarrollo, pasando de un presupuesto inicial de \$9.5 billones a \$11.6 billones de presupuesto definitivo. En el Figura 2.16 se presenta el índice de ejecución por Eje del cuatrienio (2016-2019).

Figura 2.16. Índice de ejecución del cuatrienio por Eje (2016-2019)



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación.
Cálculos: Departamento Administrativo de Planeación.

2.2.1.3. SERVICIO DEUDA

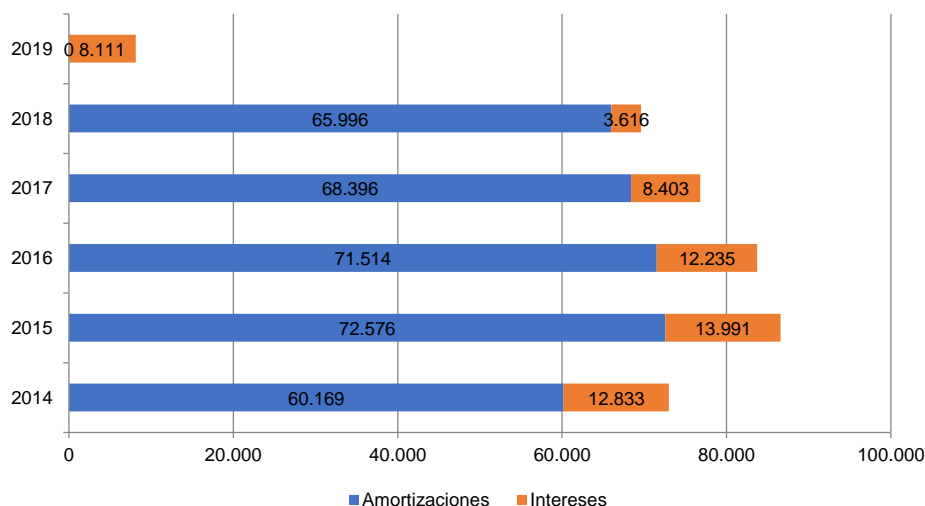
Son los pagos que la entidad debe realizar sobre créditos en moneda nacional o extranjera, que tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago del capital, intereses y comisiones generadas en operaciones de Crédito Público, que se encuentren representadas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

El 1 de octubre de 2018, Santiago de Cali culminó exitosamente el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, cumpliendo con la atención del 100% del pago de las obligaciones establecidas en los Acuerdos de Reestructuración de las obligaciones financieras y el contrato de crédito para realizar la reforma administrativa. Así, se abrió una oportunidad para que la entidad reoriente un monto de rentas significativo a la financiación de la inversión.

En la Figura 2.17, se muestra la evolución del componente servicio de la deuda conformado por amortizaciones e interés, para el periodo de análisis comprendido entre los años 2014 al 2019, presenta un decrecimiento promedio anual real de 36%, pasando de \$12.833 millones en el año 2014 a \$8.111 en el año 2019, producto del cumplimiento con éxito de los compromisos fijados con el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte de la entidad territorial en lo que respecta a las obligaciones adquiridas con la banca en el año 2001, siendo reestructurado y

renegociado por Santiago de Cali hasta el año 2018 mediante contrato de crédito de reforma en el 2010.

Figura 2.17. Servicio de la Deuda en términos reales



Cifras en millones de pesos. Ajustado por el IPC reportado por el DANE.
Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.
Cálculos: DAHM.

Es importante señalar que para el 2019 se están pagando intereses de la deuda adquirida en el año 2017, aprobadas por el Concejo de Santiago de Cali en los Acuerdo 407 de 2016 autorizo la celebración de contratos de empréstitos hasta por \$360.000 millones y el 415 de 2017 se autoriza un cupo de hasta \$194.5000 millones. Los recursos son destinados para el componente de calidad educativa y el sector de infraestructura. La ejecución que se presenta por concepto del servicio de la deuda en el año 2019, corresponde a los intereses de la nueva deuda cumplimiento con los pactados con la banca y obedeciendo a una programación de pagos.

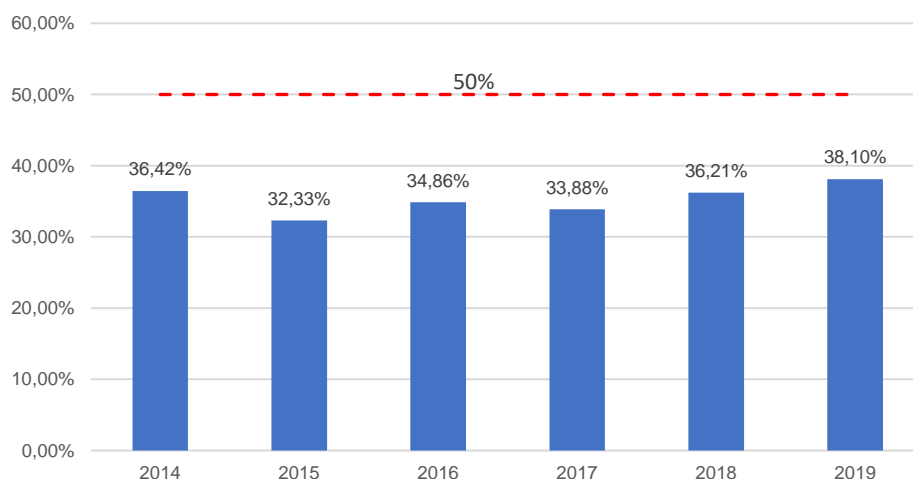
2.3. INDICADOR LEY 617 DE 2000

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

Desde la expedición de la Ley 617 de 2000, que determina como límite máximo del indicador para la categoría especial, como es el caso de Santiago de Cali, un

porcentaje del 50%, siendo este modificado en el 2010 mediante el Otro SI N° 4 al Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, donde la administración se comprometió a realizar los ajustes respectivos para que el porcentaje del indicador no fuera superior al 48% , al respecto, en los últimos seis años el ente territorial ha cumplido con dicho indicador (promedio de 35,30%). En la Figura 2.18, se exhibe el comportamiento de este indicador entre el periodo comprendido entre los años 2014-2019.

Figura 2.18. Indicador Ley 617 de 2000



Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.

Cálculos: DAHM.

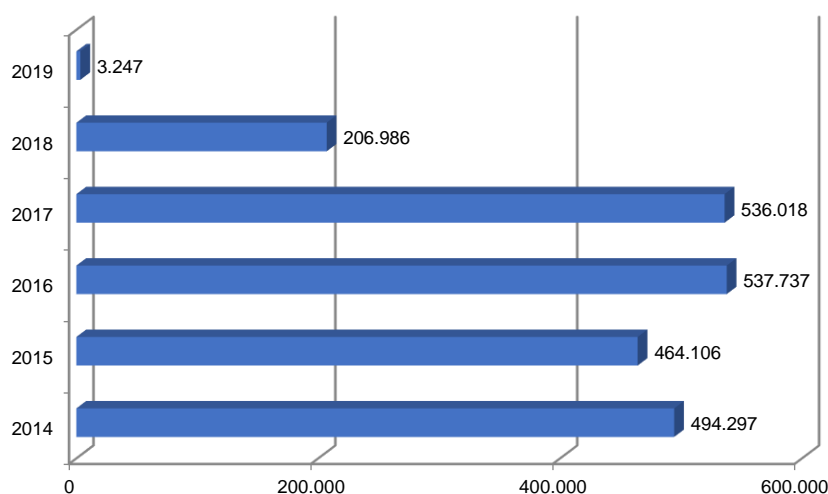
En el periodo comprendido entre los años 2014 -2019, el indicador de la Ley 617 de 2000, ha estado por debajo del 40%, manteniéndose por debajo del límite regulado por la ley. El resultado en este indicador obedece a la dinámica favorable de los ingresos y la racionalización de los gastos de funcionamiento por parte de la administración.

A diciembre de 2019, los ICLD totalizaron \$1,13 billones, con una variación anual de +17,97%, gracias a la favorable dinámica de los recursos tributarios y la continua gestión de recaudo. Por su parte, los gastos de funcionamiento alcanzaron \$430.668 millones (+24,21%), determinados por servicios personales indirectos y sueldos de personal de nómina. Como resultado el indicador de Ley 617/2000 cerró en 38,10%, que si bien se compara es superior al promedio registrado entre 2014 y 2018 (34,74%), se mantiene por debajo del límite regulatorio.

2.4. SUPERAVIT PRIMARIO

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

Figura 2.19. Superávit primario en términos reales



Fuente: informes de ejecución presupuestal 2014-2019.
Cálculos: DAHM.

El superávit primario de Santiago de Cali, entre el periodo comprendido entre los años 2014 -2019, evidencia que la entidad cuenta con una obligación por concepto del servicio de la deuda, originado por los desembolsos de recursos en los años 2018 y 2019 que son destinados a la inversión en los sectores de educación e infraestructura.

Es importante señalar que el superávit primario presenta un menor valor a partir del 2018, explicado por el descuento de los desembolsos en el ingreso base para el cálculo del indicador. Dentro de los gastos base, los desembolsos se incluyen en el componente de inversión, evidenciando que fue necesario acceder a recursos del crédito (Acuerdos 407 de 2016 y 415 de 2017) para generar una mayor inversión en los sectores de educación e infraestructura.

En el año 2019 el superávit primario es de \$3.247 millones, resultado que toma en cuenta recurso para inversión por valor de \$321.295 producto de los desembolsos de ingresos de empréstito.

2.5. CRITERIOS DE PROYECCIÓN PLAN FINANCIERO 2021-2031

Las finanzas de Santiago de Cali, se continúan desarrollando desde la consolidación de una estructura sostenible en lo fiscal y financiero, con una programación de manera integral incluyendo el fortalecimiento del sistema tributario y su capacidad de generación de Ingresos; así como la priorización y optimización de la distribución de recursos tendiente a la financiación de los Planes de Desarrollo.

Las proyecciones del Plan Financiero 2020-2031, se formulan dentro del cumplimiento de la normatividad presupuestal vigente (Decreto 111 de 1996, Acuerdo 438 de 2018, Ley 617 de 2000, Ley 819 de 2003), a partir del diagnóstico sobre los comportamientos históricos de la estructura financiera de la entidad y las tendencias que se obtienen como resultado del análisis y programación pormenorizado de los ingresos y gastos, atendiendo todas las obligaciones derivadas de ejercicio presupuestal, especialmente el pago del servicio de la deuda y demás compromisos que permitan continuar con unas finanzas sostenibles en el mediano plazo, conservando las buenas prácticas y la disciplina fiscal alcanzada una vez finalizado el programa de Ajuste Fiscal y Financiero.

El Plan Financiero se proyecta en un panorama financiero y fiscal que refleje una óptima relación entre la generación de Ingresos y la distribución en el Gasto. Tendiente esta última a cerrar cada vez más la brecha en la senda de inversión. Continuando con el desarrollo desde la consolidación de una estructura sostenible fiscal y financieramente, mediante una programación integral, incluyendo el fortalecimiento del sistema tributario y su capacidad de generación de Ingresos; por medio de estrategias para la modernización de la Hacienda Pública enfocada en mejoras en la prestación del servicio para el pago, liquidación y recuperación de cartera, la evolución del catastro a través de un enfoque multipropósito y la creación de un gestor catastral a través de una Unidad Administrativa Especial adscrita al Departamento Administrativo de Hacienda, garantizando una dinámica en el flujo de recursos. En lo concerniente al componente del gasto se formulación en el marco de la priorización y optimización de la distribución de recursos tendiente a la financiación del Plan de Desarrollo “Cali, Unida por la Vida” y sus siguientes. Lo anterior dentro de los lineamientos de la Política de Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público, establecida en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y una programación de gastos de funcionamiento acorde con los criterios del gasto establecidos en la Ley 617 del año 2000.

En general la estructura financiera de Santiago de Cali, está planteada en un escenario que recoge los esfuerzos de la entidad en la consecución de recursos, para alcanzar una mejor atención a los ciudadanos, ello va de la mano de una apuesta a mejorar la competitividad de la ciudad para mejorar los niveles de inversión. Sumado a la estrategia de la gestión pública eficiente, cobra importancia el diseño e implementación de estrategias articuladas con otros organismos, tanto al interior de la Administración central, así como las Entidades Descentralizadas, las del Sector Central vía Ministerios, Fuentes de Fomento económico (Bancoldex, DNP), Sistema General de Regalías, entre otras instancias, locales y de cooperación internacional que permitan gestionar recursos para aliviar el impacto fiscal de las contingencias y mantener a la Entidad Territorial dentro de la Política de Austeridad del Gasto y Gestión eficiente de la inversión

Para lograr estos objetivos es necesario la sincronía entre todos los actores que intervienen en el ciclo presupuestal, en una constante revisión a los procesos para garantizar que el flujo de las operaciones, garantizando la financiación de recursos

para la ejecución de los programas articulados en cada una de las líneas estratégicas y dimensiones que componen el Plan Plurianual de inversiones.

Proyección de Ingresos en el mediano plazo

Los cálculos para los ingresos se construye dentro de un modelo ajustado a la naturaleza propia de cada tributo, validando la dinámica de los diferentes elementos que permiten realizar un análisis de prospectiva a través de las correlación con cada una de las variables; normativas, estadísticas, económicas, sociales, entre otras, tendientes a lograr una visión del panorama fiscal de las finanzas territoriales en el mediano plazo en materia de posibilidades reales de recaudo, partiendo de una revisión constante de las bases de datos estadísticas de ingresos, siendo constantemente depuradas, determinando así las interpolaciones que existen entre las variables económicas y llevando a cabo un seguimiento y análisis de consistencias, para determinar con mayor precisión un estimado de recaudo.

La administración tiene como expectativas de ingresos en el mediano plazo, mantener un crecimiento sostenido producto de los recaudos adicionales por concepto de la amnistía tributaria del año 2020, dando origen a una cultura de pago y la recuperación y normalización de la cartera de vigencias anteriores, la actualización catastral, y mediante los resultados que se esperan obtener por medio del fortalecimiento de las acciones y medidas para el cumplimiento de las metas, así como otras alternativas que dentro del marco legal permiten generar nuevas fuentes de financiación, es consistente la tendencia creciente en la generación de recaudos principalmente los de origen de recursos propios. Se tuvieron en consideración para definir las metas de ingresos las siguientes:

- Fortalecimiento en la gestión de ingresos
- Fiscalización Tributaria
- Gestión Catastral
- Gestión de cartera
- Modernización tecnológica

Adicionalmente, la Administración ha venido adelantando una constante revisión y mejora de los procedimientos tributarios que permitan hacer más eficiente la labor de cobro de los distintos impuestos, para lo cual se compilaron todas las normas que conforman el Estatuto Tributario en el Decreto Extraordinario Municipal N° 411.0.20.0259 de 2015, la revisión constantes y los ajustes pertinentes contribuyen a la eficiencia y eficacia de la gestión tributaria de la entidad territorial, haciéndose evidente en los diferentes acuerdos aprobados por el Concejo de Santiago de Cali que modifican parcialmente el estatuto tributario, como es el caso de los Acuerdos 434 de 2017, 469 de 2019 y 473 de 2020.

Ingresos Tributarios

Para la proyección se parte de los ciclos económicos propios de cada impuesto, a continuación se presentan los criterios que dieron origen a los ingresos consignados en el Plan Financiero 2021-2031:

Para determinar la proyección de ingresos por concepto del **Grupo Predial Unificado** se tienen en cuenta la base catastral que permite identificar el inventario físico, jurídico, fiscal y económica de los predios de Santiago de Cali, de igual manera para el cálculo se contemplan los sectores, estratos, y facturación, que permiten determinar un potencial de pago. Así mismo para la prospectiva de mediano plazo se parte del número de predios facturados para el 2021 de 676.313 predios, la dinámica en el crecimiento de expansión urbana y rural, avalúo, actualización catastral en los años 2023, con entrada en vigencia en el año 2024 y en el 2028 con entrada en vigencia 2029 en el sector urbano; actualización catastral en el sector rural en el año 2021 con entrada en vigencia en el 2022, tarifas, usos y los descuentos tributarios propios de cada vigencia fiscal, partiendo de la premisa del proceso de modernización del Sistema Catastral Colombiano mediante la adopción de un catastro multipropósito fijado en el CONPES 3859.

Con los elementos antes mencionados y conforme al análisis histórico de la ejecución de ingresos, el estado de la cartera, los programas de fiscalización, así como la interrelación con la capacidad de pago de los contribuyentes y las acciones que fortalecen cada vez más la cultura tributaria, se fija el potencial de recaudo y se determina la capacidad de generación de ingresos de cada una de los componentes del Grupo de Impuesto Predial: Impuesto Predial, Sobretasa Ambiental, Sobretasa Bomberil y los correspondientes intereses y recargos generados por la extemporaneidad en el pago para el año fiscal 2021 y su estimación en el mediano plazo.

Las prospectivas del **Impuesto de Industria y Comercio**, es consistente con el contexto macroeconómico del Valle del Cauca, según el sector, el consumo de hogares y la tasa de cambio entre otros, tomando como referencia la dinámica empresarial, según tipo de empresa y tamaño. Es de señalar que la micro y pequeña empresa representan el 90% según datos del diagnóstico socioeconómico de Santiago de Cali. Para determinar la proyección se parte de un análisis en las ventas producto de la generación de mayores ingresos tanto de los emprendimientos locales como el ingreso proveniente del extranjero vía remesas y de exportaciones. Estos mayores ingresos impactan la economía local por dos vías, mayor consumo de bienes y servicios y menor presión laboral.

Para la proyección del Grupo de Industria y Comercio en el mediano plazo se toma en consideración el comportamiento histórico del recaudo de la vigencia actual y sus efectos sostenibles en el tiempo, la recuperación de cartera, el impuesto complementario de avisos y tableros, el RETEICA, intereses recargos y sanciones por el no pago oportuno de los mismos. Así como las acciones emprendidas por la

Administración en materia de gestión tributaria, como es el caso de la gestión de cobro para la recuperación de cartera y las medidas de fiscalización.

Las prospectivas en el mediano plazo por concepto de la **Sobretasa a la Gasolina** se calculan partiendo de las ventas reportadas por los distribuidores mayoristas, acorde al comportamiento del consumo en galones de gasolina extra y corriente, la base gravable y según el parque automotor que circula en la ciudad. Se distribuye conforme a lo fijado en el Acuerdo 0334 del año 2012, el cual distribuye respectivamente los recursos para Saneamiento, METRO CALI y malla vial.

Las Estampillas se proyectan con base en la contratación esperada por las entidades del orden municipal y los particulares, de acuerdo a los ciclos económicos propios del ingreso, debido ajustes estructurales para la puesta en marcha del Plan de Desarrollo. La Estampilla Prodesarrollo se aplica una tarifa de descuento para los contratos inferiores a 2.196 UVT de 1% y a superiores a 2.196 UVT de 3,5%. La Estampilla Procultura tiene una retención de 1% a contratos superiores a 4.072 UVT, adicional para esta estampilla se toma en cuenta el descuento por el componente educativo de 1,5%. La Estampilla para el bienestar del adulto mayor tiene fijada una tarifa de 2% sobre el valor de los contratos y sus adicciones, teniendo en cuenta las diversas excepciones al hecho generador.

Dentro de **los ingresos no tributario** se resaltan los principales como es el caso de las **Infracciones de Tránsito** que se formulan teniendo en cuenta un promedio de multas canceladas y estimando una cartera por vigencias anteriores, manteniendo constante los mecanismos de control, como las cámaras de foto detección instaladas en la ciudad, los agentes de tránsito y la gestión de cobro coactivo por parte de la administración. Para el caso de la **Contribución de Valorización** por obedecer a cartera se toma como referencia el flujo de caja esperado de acuerdo a las distintas modalidades de pago fijadas para el pago de la contribución y las diferentes acciones que viene adelantando la administración en materia de cobro de cartera. Las transferencias en general se proyectan en el mediano plazo, teniendo en cuenta el comportamiento histórico de las mismas y la normatividad vigente para la asignación de los recursos por parte la Nación.

Para el caso del Sistema General de Participaciones, se proyecta atendiendo las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación-DNP, fundamentando que el SGP se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación-ICN durante los cuatro(4) años anteriores, excluyendo del aforo en ejecución lo correspondiente a las variables de eficiencia administrativa y criterios directos e indirectos en algunos componentes. La prospectiva del SGP parten de un análisis estadístico de la ejecución y cálculos de asignación para el caso específico de cada sector.

Convenios de Uso de Recursos – CUR:

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

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

Servicio de acueducto en los siguientes programas: Agua no contabilizada, optimización de redes, expansión del sistema de acueducto e inversión en estudios y diseños.

Servicio de Alcantarillado: Programa de modernización tecnológica PTAR Cañaveralejo, programa CARCALL (Control de aguas residenciales en canales de aguas lluvias), programa de optimización y expansión de Redes.

Proyección de Gastos en el mediano plazo

Es importante señalar que la capacidad del gasto está directamente relacionada con la disponibilidad de ingresos y de acuerdo a la normatividad de Presupuestal y dentro de la responsabilidad fiscal como son: Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 del año 1997, Leyes 819 del año 2003, 617 del año 2000, 358 de 1997 y decretos reglamentarios, Acuerdo 438 de 2018, entre otras normativas presupuestales.

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

En los **Gastos de funcionamiento** se proyecta la programación de gastos de funcionamiento para el Plan Financiero 2021-2031, dentro de los lineamientos de

la Política de Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público, establecida en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, así mismo la programación de gastos de funcionamiento se realizó siguiendo los criterios del gasto establecidos en la Ley 617 del año 2000, permitiendo programar recursos para atender el servicio de la deuda pública vigente y determinando la capacidad de inversión para la financiación de los distintos planes de desarrollo.

El gasto de Funcionamiento se proyecta conforme a la restricción de aumento en el gasto público y bajo el criterio de que la capacidad del gasto está directamente relacionada con la disponibilidad de ingresos, garantizando recursos para inversión, para el caso de gastos generales se mantiene un criterio conservador, garantizando los compromisos que son prioritarios para el buen funcionamiento de la Administración.

Para la formulación de los gastos en el mediano plazo parten de un diagnóstico que permita determinar la asignación de recursos por cada rubro, dentro de este análisis se resaltan la actual nómina financiada con recursos propios, la cual se programa bajo el criterio de: número de empleados activos más número de vacantes, por el porcentaje de crecimiento aplicado para el 2021 (IPC + puntos adicionales). Se tiene en consideración que no todos los gastos son susceptibles de aplicar variaciones alineadas con el IPC, sino que tienen aumentos superiores como lo es el caso de la nómina de los trabajadores oficiales y el impacto de la Convención Colectiva de Trabajadores en los servicios personales. Es importante señalar que en la medida en que se incrementa la infraestructura física en programas de inversión que demandan recursos de funcionamiento para mantenimiento y/o operación, entre los que se encuentran gastos tales como: seguros, servicios públicos, mantenimiento de bienes inmuebles, combustible, entre otros.

Con la creación del Departamento Administrativo de Contratación Pública creada con la nueva estructura implementada con el Decreto Extraordinario 516 de 2016 “Por el cual se determina la estructura de la Administración Central y sus funciones por dependencias”, se vienen adelantando estrategias para la adquisición de bienes y servicios de forma eficiente a través de la consolidación de la información relacionada con las necesidades de los diferentes organismos de la administración central y de acuerdo a los precios establecidos por Colombia compra eficiente, se diseñan alternativas de contratación conforme a análisis de mercado, basadas en una agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación, obteniendo economías de escala, así mismo mayor cobertura en las compras necesarias para el funcionamiento de la entidad.

Es importante mencionar que a partir de la vigencia 2019, los gastos que anteriormente con el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero no se categorizaban para el cálculo del Indicador de la Ley 617 de 2000, con la culminación del programa de ajuste para Santiago de Cali, aquellos gastos excluidos retornan nuevamente al cómputo del indicador, como es el caso de sentencias y conciliaciones, y gastos y comisiones bancarios entre otros, lo que si

bien es cierto ha generado un aumento en unos puntos porcentuales del indicador sin superar límite de 50% establecido por la ley.

Se han formulado las finanzas territoriales en el mediano plazo teniendo en cuenta provisionar en el gasto lo correspondiente al tema pensional y sentencias para de esta manera reducir los riesgos inherentes a este tipo de obligaciones, garantizando la capacidad y disciplina fiscal alcanzada en el desarrollo del programa de Saneamiento fiscal y financiero, que permitió el aprovisionamiento de recursos para dar cumplimiento a lo fijado en la Ley 549 de 1999 en lo concerniente al pasivo pensional y adicionalmente tener cada vez mayor capacidad para atender las contingencias, especialmente las sentencias.

Servicio de la Deuda se determina con base en la programación de pagos establecida por el Subproceso de Crédito Público. los intereses se pagarán semestralmente por su equivalente semestre vencido. La información ampliada con el servicio de la deuda, las tasas proyectadas y demás se encuentran en el capítulo de III Deuda Pública en la Administración central.

Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI, como parte sustancial del Marco Fiscal de Mediano Plazo, se programa como un análisis integral, dentro de una mejora sustancial en los indicadores de eficiencia fiscal y demás indicadores que fortalecen las finanzas públicas, que se ve reflejada en una atención cada vez más eficiente y efectiva de las necesidades de la comunidad, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de la población caleña y a su vez una mayor dinámica de crecimiento de la ciudad. La prospectiva en el mediano plazo es el resultado de la coherencia entre los aspectos macroeconómicos, la determinación confiable de las posibilidades de gestión de recursos conforme a la dinámica de crecimiento de las rentas, los cambios y actualizaciones normativas, enmarcado dentro de una senda de disciplina fiscal y buenas prácticas, ciñéndose a las prioridades de la Administración dentro del cumplimiento de sus obligaciones en materia de gastos, atención al servicio de la deuda, provisión oportuna del pasivo pensional entre otras.

Tabla 2.1. PLAN FINANCIERO 2021-2031

Detalle	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Ingresos Corrientes	3.521.466	3.808.699	4.040.614	4.256.633	4.470.822	4.700.926	4.949.939	5.203.679	5.500.395	5.795.388	6.101.461
Recursos de Capital	61.569	27.413	33.161	31.365	36.517	40.344	41.319	42.325	46.907	47.755	49.589
Total Ingresos	3.583.035	3.836.112	4.073.775	4.287.998	4.507.339	4.741.270	4.991.258	5.246.004	5.547.302	5.843.143	6.151.050
Inversión	2.730.630	2.999.525	3.205.078	3.318.360	3.511.071	3.719.219	3.943.575	4.171.536	4.431.539	4.697.154	5.049.434
Funcionamiento	770.243	776.587	808.696	844.364	878.099	910.990	943.650	977.619	1.026.020	1.063.352	1.101.616
Servicio a la Deuda	82.162	60.000	60.000	125.274	118.168	111.062	104.034	96.850	89.744	82.638	
Total Gastos	3.583.035	3.836.112	4.073.775	4.287.998	4.507.339	4.741.270	4.991.258	5.246.004	5.547.302	5.843.143	6.151.050

Cifras en millones de pesos

Fuente: Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.

Cálculos propios –DAH.M.

CAPÍTULO III

DEUDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

El presente capítulo describe los antecedentes de la deuda pública y sus condiciones financieras; realiza el análisis de los indicadores de sostenibilidad y solvencia de la Ley 358 del año 1997, presenta la meta del superávit primario y el indicador de sostenibilidad conforme a la Ley 819 del año 2003 y finalmente muestra las operaciones de deuda pública en la vigencia 2020.

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

El programa de saneamiento fiscal y financiero favoreció la estructura y comportamiento de las finanzas e incentivó la generación de estrategias enfocadas al fortalecimiento de los ingresos propios, al mayor control de gastos y al cumplimiento de las obligaciones financieras.

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

La variable determinante de la sostenibilidad fiscal de Santiago de Cali en el mediano plazo es la capacidad de pago de la deuda. Es importante mencionar que, con base en los indicadores de la Ley 358 del año 1997 y Ley 819 del año 2003, la Administración Central empezó a adquirir nuevas obligaciones financieras para realizar obras contempladas en el plan de desarrollo 2016 – 2019 “Cali Progresando Contigo”. De igual manera la actual administración pretende adquirir nuevo endeudamiento, el cual se encuentra en trámite ante el Concejo Distrital.

Siendo necesario emprender desde el año 2020 una etapa sostenida de procesos alternativos que potencien a la amada Cali como lugar de paz, reconciliación, convivencia, rectificación ambiental, reconversión económica y construcción de nuevos horizontes, haciéndonos Distrito Especial con vocación de región.

Jorge Iván Ospina Gómez comparte un programa de gobierno lleno de esperanza porque nace de la escucha de anhelos y horizontes de la ciudadanía; porque en medio de las dificultades públicas del presente, acunamos una gran diversidad ecológica, social y cultural.

3.1. ANTECEDENTES DE LA DEUDA PÚBLICA ACTUAL

3.1.1 Contexto de la calidad e infraestructura educativa

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

En consonancia con lo anterior, el Gobierno Nacional ha establecido la educación como uno de sus tres pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, el cual tiene por objetivo la inclusión social y productiva, a través del emprendimiento y la legalidad.

La Entidad Territorial¹³² en términos de infraestructura educativa, cuenta con 91 Instituciones Educativas (IE) con 342 sedes que atienden un total de 172.491 estudiantes, 8.355 en la zona rural y 164.136 en la zona urbana. La SEM (Secretaría de Educación Distrital) calcula que en estas instituciones hay un déficit de inversión en adecuación y mantenimiento.

Otro problema de infraestructura de Santiago de Cali es el déficit de cupos en los territorios más vulnerables. En cuanto a la calidad de la educación, el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) indica que en el año 2015, 55 de las instituciones educativas oficiales (60%) estaban por debajo de la media nacional en básica secundaria con un promedio de 5,27.

En esa perspectiva en el año 2020, la educación en todos sus niveles y modalidades, factor clave para el desarrollo de capacidades humanas que permite romper círculos de exclusión y pobreza, es precaria desde el punto de vista de la gestión pública. Cali tiene una gran infraestructura formada en décadas de trabajo colectivo: 91 instituciones educativas oficiales, 342 sedes, 167.260 estudiantes (SIMAT noviembre de 2018), 5.949 docentes; sin embargo, los indicadores de calidad (las Pruebas Saber tienden a ser de niveles insatisfactorios y en varios casos por debajo de la media nacional), la cobertura (especialmente en primera infancia), la deserción escolar (con una tasa global aproximada del 3.2) y la convivencia escolar evidencian situaciones críticas.

¹³² Exposición de motivos del Acuerdo 0407 del año 2016.

Dentro de este contexto, y dada las carencias del sector educativo de Santiago de Cali, la Administración Distrital anterior y la actualmente liderada por Jorge Iván Ospina Gómez, ha decidido continuar con la apuesta por la Calidad y Pertinencia de la Educación de Santiago de Cali; dicha apuesta fue aprobada por Acuerdo del Concejo Municipal No. 0407 del año 2016 por un monto total de hasta \$360.000 millones de pesos con recursos del crédito. Así mismo participan otras fuentes de recursos propios y recursos del Ministerio de Educación Nacional.

En el año 2020 Santiago de Cali tiene más instituciones, pero no necesariamente más institucionalidad con capacidad de integrar y proyectar la vida colectiva con sentido contemporáneo. Esta situación no contribuye a generar ciudadanía, pues los lazos de solidaridad, de vecindad, de vida comunitaria, no logran ser abordados y/o relacionadas por las instituciones existentes en función de trascender de los intereses particulares hacia los bienes comunes e intereses generales, que requieren mayor músculo científico-técnico, de conocimiento y capacidad tecnológica y operativa de respuesta desde una perspectiva de derechos y menos acciones de carácter filantrópico y/o asistencial.

Los recursos disponibles aprobados por Acuerdo del Concejo No. 0407 del año 2016 por un monto total de hasta \$360.000 Millones han sido utilizados así a septiembre de 2020:

Tabla 3.1. Ejecución recursos empréstito Acuerdo No. 0407 DE 2016

Organismo	Recursos empréstito ejecutados
Bienestar Social / Primera Infancia	7.000
Secretaría de Educación / Infraestructura Educativa	241.170
Secretaría de Educación / Calidad Educativa	26.009
Secretaría de Cultura	18.672
Secretaría de Deporte y Recreación	17.570
DATIC	39.293
Total Ejecución	349.716

Cifras en millones de pesos.

Fuente: Secretaría de Educación Municipal

3.1.2 Contexto Infraestructura Vial

El objetivo general del Plan Integral de Movilidad Urbana¹³³ en el marco de la Política Pública de Movilidad Sostenible para Santiago de Cali, es fomentar un modelo de movilidad multimodal e intermodal que, en el marco de criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica, otorgue a los modos de transporte público optimizados y no motorizados (peatón y bicicleta) prioridad sobre el transporte privado, fomente la seguridad vial y garantice la accesibilidad a todos los grupos

¹³³ Exposición de motivos del Acuerdo 0415 del año 2017.

poblacionales; buscando con ello la mejora de la calidad de vida de los habitantes de Santiago de Cali.

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

La siguiente tabla muestra el detalle de la inversión realizada con los recursos del empréstito a septiembre del año 2020:

Tabla 3.2. Ejecución recursos empréstito Acuerdo No. 0415 DE 2017

Item	Proyecto - obra de infraestructura Acuerdo 415 de 2017	Recursos ejecutados
1	Construcción de ciclo infraestructura en la ciudad de Santiago de Cali	9.610
2	Construcción de intersección a desnivel en la carrera 100 con calle 25, Santiago de Cali	24.529
3	Construcción del puente vehicular sobre el rio Lili - Vía Cali Jamundí, Santiago de Cali	21.182
	Ampliación de infraestructura vía Cali Jamundí entre el rio Lili y carrera 127, Santiago de Cali	50.481
4	Construcción de retornos vía Cali- Jamundí (ruta 2504), Municipio Santiago de Cali	5.352
5	Mejoramiento vía Cascajal entre vía Cali- Jamundí y vía a Puerto Tejada, Santiago de Cali	11.926
6	Construcción de infraestructura vial Avenida Ciudad de Cali entre carrera 80 vía Puerto Tejada, Santiago de Cali	18.329
7	Estudio ANLA intersección a desnivel en la calle 70 con Avenida 3N, Santiago de Cali	2
8	Reparación de puentes vehiculares en Santiago de Cali	175
9	Construcción corredor vial Vuelta Occidente, zona rural Municipio de Santiago de Cali	6.838
10	Adecuación de vías y andenes con adoquines en Santiago de Cali	8.785
Total		157.208

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Subdirección de Finanzas Públicas

3.1.3 EJECUCION DE LOS CONTRATOS A DICIEMBRE DE 2019

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

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

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

La utilización de los recursos a corte diciembre 31 de 2019 totaliza un saldo de \$432.204.061.324, cifra que se desagrega de la siguiente manera:

Tabla 3.3. Saldo deuda a diciembre de 2019

Entidad Bancaria	Registro Min. Hacienda	Valor Desembolsos	Amortización	Saldo CDP
Empréstito Calidad Educativa		295.281	0	295.281
Bancolombia S.A	611516718	110.000	0	110.000
Banco de Bogotá S.A	611516717	143.000	0	143.000
Banco Popular S.A	611516715	42.281	0	42.281
Empréstito Infraestructura Vial		136.923	0	136.923
Banco Popular S.A	611516743	100.000	0	100.000
BBVA S.A	611516744	36.923	0	36.923
Total Deuda Publica		432.204	0	432.204

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Subproceso de Crédito Público.

3.1.4. Condiciones financieras de los contratos de empréstito

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

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

- Tasa de referencia IBR- Indicador Bancario de Referencia, incrementada en los puntos adicionales (2,78% – 2,80%) pactados en los contratos, plazo de cotización a seis (6) meses. Los intereses remuneratorios serán calculados con base en los días calendario transcurridos en cada periodo de pago de intereses sobre años de trescientos sesenta (360) días. La tasa IBR semestre vencido se expresará para el cálculo de los intereses en números enteros y tendrá tres (3) decimales.
- Para los diferentes periodos de intereses, se ajustará el interés teniendo en cuenta el saldo de capital y la tasa IBR de cotización a seis meses vigente para el día en que inicie el correspondiente periodo de intereses.
- Cuotas semestrales vencidas, iguales y consecutivas, así mismo se otorgó un periodo de gracia a capital que inicialmente era de hasta dos (2) años contados a partir de la fecha del primer desembolso, de acuerdo a los modificatorios contractuales realizados en el año 2020; el periodo de gracia se modificó a tres años, por tanto el pago a capital inicia en julio del año 2021.
- Los desembolsos quedaron programados realizarse en las vigencias 2017, 2018, 2019 y 2020, así mismo el servicio de la deuda está pactado hasta la vigencia 2023. Dado que en cada contrato de empréstito se realizarán varios desembolsos parciales en diferentes fechas, la liquidación de los intereses se hará de manera proporcional al tiempo de causación hasta la fecha programada de pago, teniendo en cuenta el periodo en que se efectúe cada desembolso.
- Hasta el mes de junio del año 2020 los actuales contratos de empréstitos tenían como condiciones el pago a capital desde el primero de julio del año 2020 con 7 cuotas semestrales que finalizarían en el año 2023, sin embargo, lo negociado y acordado con los bancos en el mes de junio del presente año dieron como resultados modificatorios a los contratos de empréstitos que pactaron el pago a capital desde julio del año 2021 y una modificación a 5 cuotas semestrales que finalizarían en julio del año 2023.
- El acuerdo 0476 del 2020 del concejo distrital autoriza al alcalde de Santiago de Cali para mejorar el perfil de la deuda pública del Distrito, adquirida con las Entidades Financieras nacionales en virtud de las autorizaciones otorgadas en los Acuerdos 0407 de 2016 y 0415 de 2017.

Conforme a la Ley 819 del año 2003; Artículo 16, Santiago de Cali, dentro de las disposiciones contenidas en las normas de endeudamiento territorial, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2 fue requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgos, vigilada por la Superintendencia en la que se acreditaba la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.

Como complemento a lo anterior y con el fin de cumplir con lo establecido legalmente, el distrito de Santiago de Cali ha venido renovando su calificación año tras año, hoy con la sociedad calificadora de valores **Value & Risk Rating**, obteniendo para el

periodo 2020-2021 la siguiente calificación mediante Acta Número 506 del 6 de agosto del año 2020.

Capacidad de pago de largo plazo AA+ (Doble A más)

Capacidad de pago de corto plazo VrR 1+ (Uno más)

Perspectiva Negativa

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

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

La perspectiva negativa a la calificación de capacidad de pago de largo plazo del distrito de Cali, se establece teniendo en cuenta los impactos negativos sobre la estructura presupuestal que tendrán las reducciones estimadas en sus principales rentas como el predial, industria y comercio y la sobretasa a la gasolina por cuenta del Covid-19, así como la perspectiva está atada al comportamiento de los indicadores de solvencia y sostenibilidad, que llegarían a niveles superiores al promedio observado en los últimos años.

En pasadas revisiones de calificación, Value and Risk contempló un cupo de endeudamiento por \$600.000 millones, de los cuales han sido autorizados \$554.500 millones para la financiación de obras del Plan de Desarrollo 2016-2019. En la calificación actual referenciada se contempla la pretensión de adquirir nueva deuda y la refinanciación de la actual. De este modo, contempla un cupo adicional por \$400.000 millones con plazo hasta 2030, una tasa indexada y periodos de gracia hasta 2023 (aplicables a cada desembolso), a la vez que la ampliación de los periodos de amortización de la deuda actual hasta 2030 y aplazar los pagos a capital a partir de julio de 2021.

En el mes de septiembre de 2020 se inicia proceso de contratación de calificadora de riesgo para conceptuar sobre la pretensión adicional de endeudamiento del distrito de Cali sobre \$204.500 millones.

En pasadas revisiones de calificación, la Sociedad Value and Risk Rating S.A. contempló un cupo de endeudamiento por \$600.000 millones, de los cuales han sido autorizados \$554.500 millones para la financiación de obras del Plan de Desarrollo 2016-2019. En la calificación actual referenciada (acta 506 del 6 de agosto de 2020) se contempló la pretensión de adquirir nueva deuda por \$445.000 y la refinanciación de la actual con plazo hasta 2030 y aplazar los pagos a capital a partir de julio de 2021. De este modo, la Calificadora contempla un cupo adicional por \$400.000 millones, para un total de un billón de pesos.. La nueva deuda considera una tasa

indexada y periodos de gracia hasta 2023 (aplicables a cada desembolso), a la vez la ampliación de los periodos de amortización de la deuda actual hasta 2030.

Posteriormente y de acuerdo al cálculo de los indicadores de las leyes 358 de 1997 y 819 de 2003, proyectados sobre los ingresos corrientes de libre destinación, el distrito de Santiago de Cali tiene una mayor capacidad de endeudamiento hasta por valor de \$1.204.500 millones de pesos, para realizar inversión en proyectos movilizados contemplados en el marco del plan de desarrollo 2020-2023 “Cali Unidad por la Vida” para la reactivación económica y social del distrito de Santiago de Cali, es por ello que desde el mes de septiembre se inició el proceso de calificación extraordinaria para completar el cupo total de endeudamiento.

3.2. ANÁLISIS DE SOLVENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA

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

3.2.1. Supuestos Macroeconómicos

La evaluación de la Sostenibilidad y solvencia de la deuda pública en el horizonte 2021-2030 ha tenido como punto de referencia los siguientes supuestos macroeconómicos:

- Para el cálculo de los Indicadores de Deuda Pública, la proyección de ingresos y gastos de funcionamiento se toman del escenario financiero proyectado 2021 – 2031¹³⁴.
- En el escenario de proyección del servicio de la Deuda Pública se contempló la cobertura de riesgo de tasa de interés interna, según el Artículo tercero de la resolución No.0606 de junio 30 del año 2020 de la Superintendencia Financiera de Colombia. Para efectos de la proyección del pago de intereses a que hace referencia el parágrafo del Artículo 14 de la Ley 819 de 2003, se utiliza una tasa de interés de referencia estresada que se define como:

$$r_j = r.t \cdot (1 + O,741)$$

- Para la proyección del servicio de deuda pública, se tomó como tasa de referencia el histórico del IBR promedio del primer semestre de 2018 y del primer semestre del 2019, TASA IBR SV = 4.181%¹³⁵, a la cual se le aplicó la tasa de cobertura de riesgo calculada y publicada por la superintendencia financiera mediante

¹³⁴ Según correo de fecha 18 de septiembre del año 2020, Subproceso de planeación financiera y presupuestal.

¹³⁵ Según correo del 17 de septiembre del año 2020 de la subdirectora de Finanzas Públicas.

resolución No. 0606 del 30 de junio de 2.020, (0.741) para las vigencias 2021 - 2030, incrementada en los puntos adicionales estimados (2.00%), dando como resultado final una tasa compuesta del 9.279%.

Tasa Proyectada + Tasa de Cobertura + Spread = Tasa Compuesta

3.2.2. Histórico Indicadores

3.2.2.1 Ley 358 de 1997

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

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

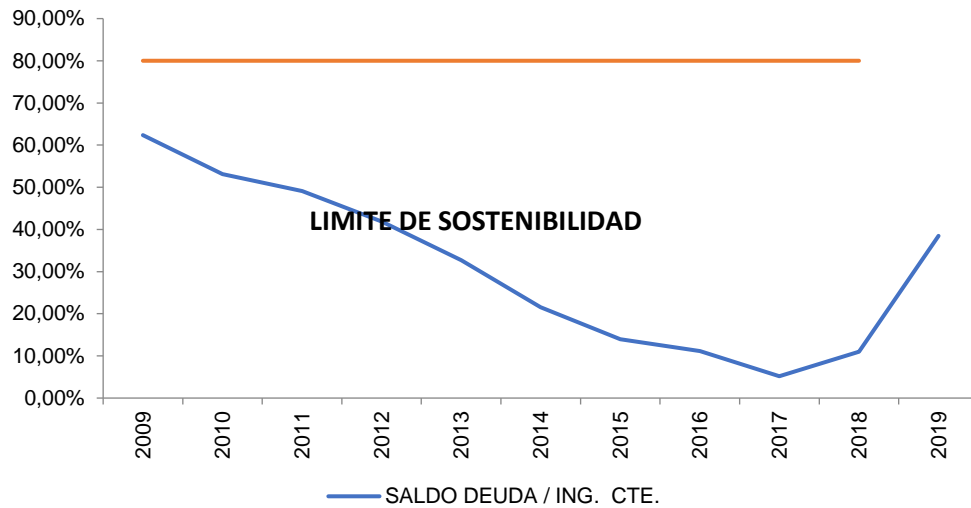
El indicador de liquidez o solventia informa sobre la capacidad de Santiago de Cali para responder por sus obligaciones en el corto plazo y reaccionar ante fluctuaciones financieras, al comparar los intereses con el potencial de recursos disponibles (ahorro operacional).

Tabla 3.4. Capacidad de endeudamiento – Histórico indicadores Ley 358/97

Años	Ingreso Corrientes	Gasto Corrientes	Ahorro Operacional	Intereses	Saldo de Deuda	Interés / Ahorro Operacional	Saldo Deuda/ Ingresos Corrientes	Semáforo
2,009	859,446	290,222	569,224	67,897	535,954	11,93%	62,36%	VERDE
2,010	968,014	295,692	672,322	32,18	514,489	4,79%	53,15%	VERDE
2,011	920,268	298,581	621,687	22,638	451,494	3,64%	49,06%	VERDE
2,012	917,779	325,428	592,351	25,627	384,608	4,33%	41,91%	VERDE
2,013	976,166	316,927	659,24	31	319,202	4,70%	32,70%	VERDE
2,014	1.176.934	298,288	878,646	10,797	253,781	1,23%	21,56%	VERDE
2,015	1.372.138	396,75	975,388	12,254	191,857	1,26%	13,98%	VERDE
2,016	1.146.965	364,721	782,244	10,94	127,706	1,40%	11,13%	VERDE
2,017	1.231.380	410,962	820,418	7,846	63,842	0,96%	5,18%	VERDE
2,018	1.011.245	423,015	588,229	3,495	110,913	0,59%	10,97%	VERDE
2,019	1.123.007	484,999	638,007	8,111	432,204	1,27%	38,49%	VERDE

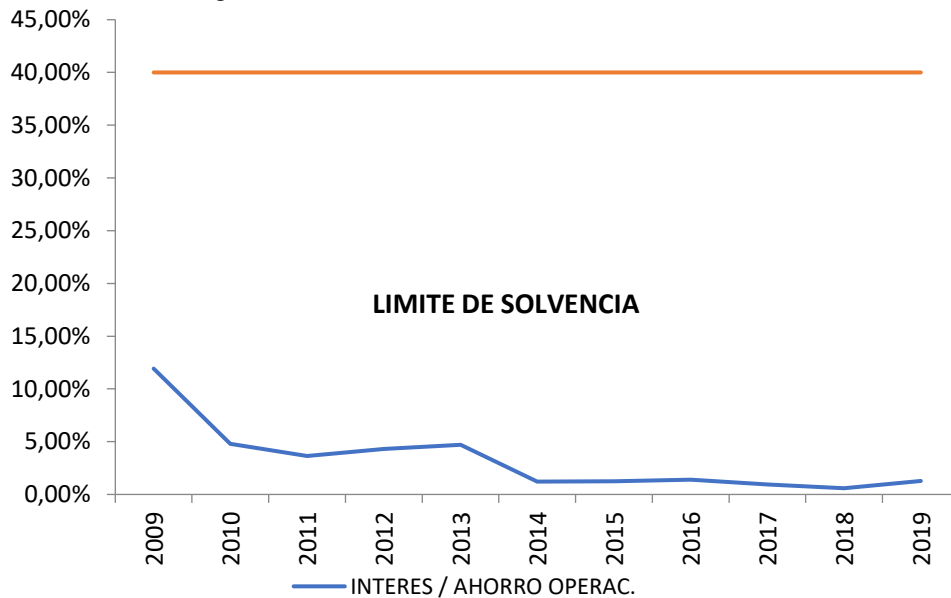
Cifras en millones de Pesos
Fuente: Subproceso de Crédito Público- DAHM.

Figura 3.1. Indicador de sostenibilidad 2009-2019



Fuente: Subproceso de Crédito Público- DAHM.

Figura 3.2. Indicador de Solvencia 2009-2019



Fuente: Subproceso de Crédito Público- DAHM.

El cálculo de los Ingresos Corrientes en este caso corresponde, según lo determinado en la Ley 358 del año 1997, a lo ejecutado (recaudado) en las vigencias 2009 a 2019 por ingresos tributarios, no tributarios, las compensaciones monetarias efectivamente recibidas, los rendimientos financieros y recursos del balance que correspondan a ingresos propios de libre destinación. Se excluyen entre otras rentas de destinación específica, los recursos de cofinanciación, transferencias de la

Nación, Departamento y Municipio, el producto de las cuotas de fiscalización percibidos por los órganos de control fiscal, los ingresos percibidos a favor de terceros que, por mandato legal convencional las Entidades Territoriales estén encargadas de administrar, inversiones y rentas titularizadas, el producto de los procesos de titularización, los recursos del sistema general de participaciones de educación, propósito general, salud, agua potable y saneamiento básico, FONPET, el producto de venta de activos fijos, los excedentes financieros de las entidades descentralizadas que se transfieren a la Administración Central y las demás rentas de destinación específica que no soportan la financiación del servicio de la deuda pública. Como se aprecia en la tabla anterior, Santiago de Cali cumple a cabalidad con los indicadores de capacidad de endeudamiento. Adicionalmente en los próximos años, de acuerdo con las proyecciones, continuará abriendo el espacio de inversión o endeudamiento (para inversión) del Distrito de Santiago de Cali.

3.2.2.2 LEY 819 de 2003

Esta ley conocida como de Responsabilidad Fiscal, tiene como objetivo fundamental racionalizar la actividad fiscal y hacer sostenible la deuda pública, con el fin de generar una estabilidad económica que permita al país obtener los niveles de desarrollo necesarios.

Tabla 3.5. Histórico indicador Ley 819 del año 2003

Años	Superávit Primario	Intereses	Superávit Primario / Intereses
2,009	266,533	67,897	392,55%
2,010	219,574	32,180	682,33%
2,011	172,030	22,638	759,92%
2,012	260,000	25,627	1014,55%
2,013	380,535	31,000	1227,53%
2,014	415,859	10,797	3851,62%
2,015	407,686	12,254	3326,96%
2,016	483,782	10,940	4422,28%
2,017	516,799	7,846	6586,67%
2,018	200,041	3,495	5724,22%
2,019	3,246	8,111	40,00%

Cifras en Millones de Peso

Fuente: Subproceso Crédito Público - DAHM

La tabla 3.5. refleja el comportamiento del superávit primario sobre intereses durante los años 2009 hasta el año 2019, el cual presentó un crecimiento pasando de un 392.55% en el año 2009 a un 5724.22% en el año 2018. Este resultado permitió superar el límite establecido por la ley 819 del año 2003 que indica que este porcentaje debe ser mayor o igual al 100%. Para la vigencia 2019 se obtuvo un resultado del 40%, situación atípica la cual se presentó debido al gran volumen de desembolsos que ascendieron a \$321.295.337.613 los cuales reducen los Recursos de Capital en el cálculo del superávit primario y por lo tanto la base total de los ingresos disminuye frente a los Gastos totales de Inversión y Funcionamiento.

3.2.3. Proyección Deuda Actual

El Concejo de Santiago de Cali expidió el Acuerdo No. 476 de 2020, autorizando al Alcalde de Santiago de Cali para mejorar el perfil de la deuda pública del Distrito, adquirida con las Entidades Financieras nacionales en virtud de las autorizaciones otorgadas en los Acuerdos 0407 de 2016 y 0415 de 2017 por valor de \$554.500 millones de pesos (COP). Con esta decisión el Distrito de Santiago de Cali proyecta liberar la suma de \$ 423.091 millones, mejorando las condiciones de plazo y tasa, el cual estaba destinado al pago del servicio de la deuda pública para los años 2020-2023 con ingresos corrientes de libre destinación.

Teniendo en cuenta lo anterior donde se evidencia la aprobación del concejo para re perfilar la deuda actual, aclarando que actualmente el Distrito de Santiago de Cali esta en el proceso de negociación con las entidades financieras; la proyección del servicio de la deuda publica parte del principio planteado en el Acuerdo 476 como complemento a la estructuración del marco fiscal de mediano plazo, así mismo los desembolsos se proyectan hasta el año 2021 y se inicia abonos a capital a partir del año 2021 en cuotas fijas incluyendo intereses hasta el año 2023 de \$60.000 millones

Conforme a lo mencionado, las condiciones financieras y la proyección del servicio deuda pública es la siguiente:

Tabla 3.6. condiciones financieras y proyección Servicio Deuda 2021- 2030

Detalle	Condiciones actuales	Propuesta de Condiciones
Monto Deuda	\$ 554.500.000.000	\$ 554.500.000.000
Plazo de amortización	2020-2023	2021-2030
Periodo de Gracia	2018-2019	2020-2021
Tasa	IBR SV 4.181%	IBR SV 4.181%
Tasa proyectada + cobertura	7,279%	7,279%
Spread	2.78%	2.00%
Tasa compuesta	10,059%	7,279%
Amortización	Semestral	Semestral
Inicio amortiz. Capital	1° julio 2020	1° julio 2021

AÑO	saldo inicial	INTERES CON COBERTURA DE RIESGO	CAPITAL	CUOTA CON COBERTURA DE RIESGO	SALDO DEUDA
2020	554.500	28.623		28.623	554.500
2021	554.500	52.167	7.833	60.000	546.667
2022	546.667	51.430	8.570	60.000	538.098
2023	538.098	50.624	9.376	60.000	528.722
2024	528.722	49.742	75.532	125.274	453.190
2025	453.190	42.636	75.532	118.168	377.659
2026	377.659	35.530	75.532	111.062	302.127
2027	302.127	28.502	75.532	104.034	226.595
2028	226.595	21.318	75.532	96.850	151.063
2029	151.063	14.212	75.532	89.744	75.532
2030	75.532	7.106	75.532	82.638	0
TOTAL		381.892	554.500	936.392	

Cifras en millones de pesos.
Cálculos: DAHM

Dentro del servicio a la deuda adicionalmente en el año 2021 se estima un pago de intereses por valor de \$11.572 millones correspondientes a un posible crédito de tesorería que se podría tomar en caso de presentar necesidades de liquidez como lo contempla el decreto 678 de 2.020.

De igual manera se estimaron intereses para el año 2021 por valor de \$10.589.747.784 correspondientes a la posible nueva deuda que se está pretendiendo.

Acorde con lo anterior el servicio de la deuda estimado para el año 2021 totaliza \$82.161.747.784.

3.2.4 Proyección Indicadores de la Deuda Pública

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

a) Indicador de Sostenibilidad Ley 819 del año 2003

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

Tabla 3.7. Cálculo superávit primario – según ley 819 del año 2003

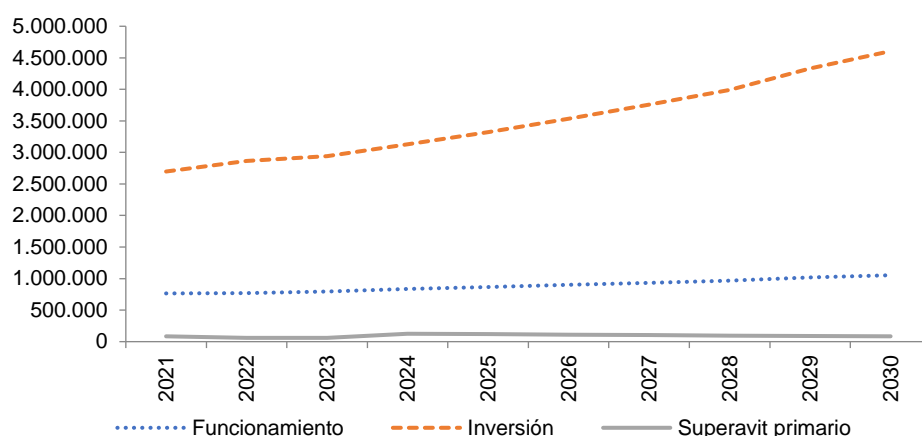
DETALLE	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ingresos corrientes	3.521.466	3.808.699	4.040.614	4.256.633	4.470.822	4.700.926	4.949.939	5.203.679	5.500.395	5.795.388
Más: Recursos de capital	61.569	27.413	33.161	31.365	36.517	40.344	41.319	42.325	46.907	47.755
Ingresos Base	3.583.035	3.836.112	4.073.775	4.287.998	4.507.339	4.741.270	4.991.258	5.246.004	5.547.302	5.843.143
Funcionamiento	770.243	776.587	808.696	844.364	878.099	910.990	943.650	977.619	1.026.020	1.063.352
Inversión	2.730.630	2.999.525	3.205.078	3.318.360	3.511.071	3.719.219	3.943.575	4.171.536	4.431.539	4.697.154
Gastos Base	3.500.873	3.776.112	4.013.775	4.162.724	4.389.171	4.630.208	4.887.225	5.149.154	5.457.558	5.760.505
Superávit primario	82.162	60.000	60.000	125.274	118.168	111.062	104.034	96.850	89.744	82.638

Cifras en millones de pesos

Fuente: Subproceso de Planeación Financiera y Presupuestal- DAHM

Cálculos: Subproceso de Crédito Público – DAHM.

Figura 3.3. Funcionamiento, Inversión y Superávit Primario 2021-2030



Cifras en Millones de Pesos

Fuente: Subproceso Planeación Financiera y Presupuestal – DAHM.

Cálculos: Subproceso de Crédito Público - DAHM

La senda de superávit primario, siguiendo la definición de la Ley 819 del año 2003, describe el servicio de la deuda en términos presupuestales, tomando como base en cada vigencia el total de los ingresos corrientes de libre destinación y los recursos de capital, descontando los gastos de funcionamiento e inversión financiados con estos ingresos.

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

Tabla 3.8. Comparativo superávit primario/ intereses de la deuda de la Ley 819 del año 2003

DETALLE	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
SUPERAVIT PRIMARIO	82.162	60.000	60.000	125.274	118.168	111.062	104.034	96.850	89.744	82.638
INTERESES	52.167	51.430	50.624	49.742	42.636	35.530	28.502	21.318	14.212	7.106
Superávit/ Intereses	157%	117%	119%	252%	277%	313%	365%	454%	631%	1163%

Cifras en Millones de Pesos.

Calculo: Subproceso de Crédito Público – DAHM.

La tabla 3.8 muestra que el sendero de la deuda pública puede verse afectado por cambios en las tasas de interés debido a que los créditos de Santiago de Cali están indexados a tasas variables; el presupuesto del servicio de la deuda pública está amparada por la tasa de cobertura de riesgo que obliga la Superintendencia Financiera, incluida en el mismo para cubrir la volatilidad del mercado.

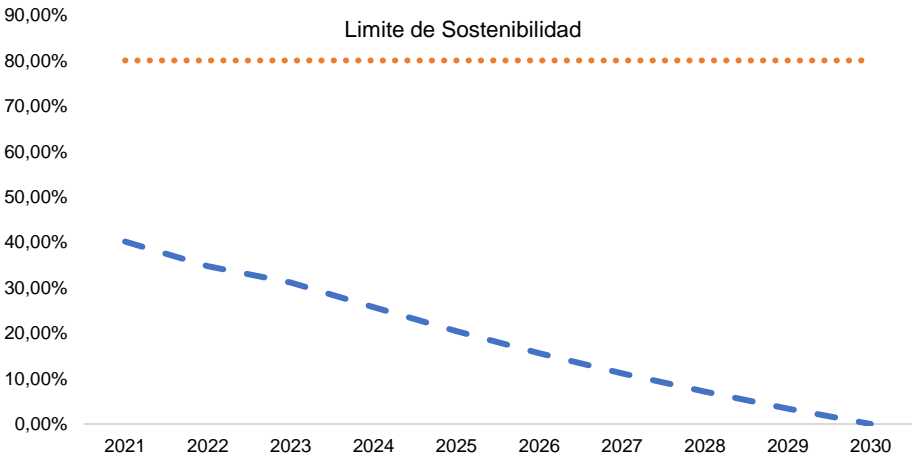
b) Indicadores de capacidad de endeudamiento Ley 358 del año 1997

Tabla 3.9. Capacidad de endeudamiento – Proyección indicadores Ley 358 del año 1997

Años	Ingresos Corrientes	Gasto Corrientes	Ahorro Operacional	Intereses	Saldo Deuda	Intereses/Ahorro operacional	Saldo Deuda/ Ing Ctes	Semaforo
2021	1.361.614	769.317	592.297	52.167	546.667	8,81%	40,15%	VERDE
2022	1.549.694	775.629	774.065	51.430	538.098	6,64%	34,72%	VERDE
2023	1.697.222	807.705	889.517	50.624	528.722	5,69%	31,15%	VERDE
2024	1.762.553	843.338	919.215	49.742	453.190	5,41%	25,71%	VERDE
2025	1.849.672	877.037	972.635	42.636	377.659	4,38%	20,42%	VERDE
2026	1.938.251	909.890	1.028.361	35.530	302.127	3,46%	15,59%	VERDE
2027	2.034.926	942.512	1.092.414	28.502	226.595	2,61%	11,14%	VERDE
2028	2.124.633	976.441	1.148.192	21.318	151.063	1,86%	7,11%	VERDE
2029	2.234.037	1.024.800	1.209.237	14.212	75.532	1,18%	3,38%	VERDE
2030	2.341.492	1.062.090	1.279.402	7.106	0	0,56%	0,00%	VERDE

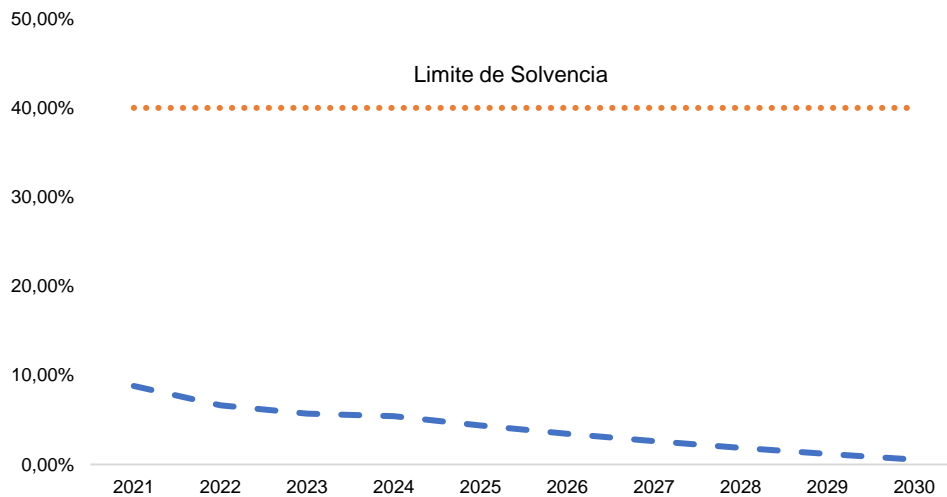
Cifras en Millones de Pesos
Fuente: Subproceso Crédito Público – DAHM

Figura 3.4. Indicador de sostenibilidad 2021-2030



Fuente: Subproceso Crédito Público – DAHM

Figura 3.5. Indicador de solvencia 2021-2030



Fuente: Subproceso Crédito Público – DAHM

Como lo indican la tabla 3.9. y las figuras 3.4 y 3.5, de acuerdo al párrafo del Artículo 2º de la Ley 358 de 1997, los ingresos corrientes de las vigencias 2021-2030 se toman conforme al escenario financiero proyectado¹³⁶; se restan los gastos corrientes (funcionamiento) que corresponden a los proyectados en el escenario financiero para los años 2021-2030; así mismo se descuentan las vigencias futuras autorizadas y financiadas con ingresos propios de libre destinación para obtener el ahorro operacional.

De igual manera, se toman los intereses proyectados de los años 2021 – 2030 y el saldo de la deuda de los mismos años, para realizar el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad enmarcados en la Ley 358 del año 1997.

Para la vigencia 2021 - 2030, la proyección del indicador Intereses/ Ahorro operacional cumple con el porcentaje indicado por la ley que debe ser menor al 40%, en este caso el porcentaje más alto se presenta en el año 2021 con un 8.27%.

En el caso del indicador Saldo deuda/ Ingresos corrientes, el porcentaje más alto se presenta en el año 2021 con un 39.46%, el cual no supera el 80% tope que indica la Ley.

3.3. OPERACIONES REALIZADAS DURANTE LA VIGENCIA 2020

a) Desembolsos periodo enero-agosto del año 2020:

¹³⁶ Fuente: subdirección de finanzas publicas- subproceso de planeación financiera y presupuestal, correo electrónico del 30 de septiembre del año 2020

Durante el año 2020, se cumplió con la programación de la liquidación y los pagos del servicio de la deuda interna privada según lo establecido en las diferentes obligaciones contractuales y autorizadas en el presupuesto de la vigencia.

Respecto al endeudamiento autorizado por los Acuerdos No. 0407 del año 2016 y 0415 del año 2017, la Entidad Territorial solicitó desembolsos a las entidades financieras por valor total de \$ 52.913.537.181 en el periodo enero a agosto del año 2020 como se detalla a continuación:

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

Tabla 3.10. DESEMBOLSOS INFRAESTRUCTURA Y CALIDAD EDUCATIVA

MES	DESEMBOLSOS REALIZADOS	
	BANCO POPULAR S.A	BANCO BBVA S.A
Enero	0	0
Febrero	4.719	15.227
Marzo	0	2.790
Abril	0	11.050
Mayo	0	0
Junio	0	0
Julio	0	0
Agosto	0	4.243
SUBTOTAL	4.719	33.310
TOTAL	\$ 38.029	

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Subproceso Crédito Público – DAHM

- Empréstito de Infraestructura Vial, Acuerdo 0415 del año 2017

Tabla 3.11. DESEMBOLSOS INFRAESTRUCTURA VIAL

MES	DESEMBOLSOS REALIZADOS	
	BANCO BBVA S. A	BANCO DE OCCIDENTE S. A
Enero	0	0
Febrero	0	0
Marzo	3.196	0
Abril	0	0
Mayo	0	0
Junio	0	0
Julio	4.381	0
Agosto		7.308
TOTAL	7.577	7.308
TOTAL	\$ 14.885	
GRAN TOTAL	\$ 52.914	

Cifra en millones de pesos
Fuente: Subproceso Crédito Público – DAHM

Los cupos autorizados y utilizados al 31 de agosto del año 2020 son los siguientes:

Tabla 3.12. ACUERDO 0407 DEL AÑO 2016

INFRAESTRUCTURA Y CALIDAD EDUCATIVA				
Nombre de la Entidad	Valor Cupo	Valor desembolsos	saldo cupos	% Cupo Utilizado
Bancolombia S. A	110.000	110.000	-	100,00%
Banco de Bogotá S. A	143.000	143.000	-	100,00%
Banco Popular S. A	47.000	47.000	-	100,00%
Banco BBVA S. A	60.000	33.310	26.690	55,52%
TOTAL	360.000	333.310	26.690	92,59%

Cifras en millones de pesos
Fuente: Subproceso de Crédito Público – DAHM.

Tabla 3.13. ACUERDO 0415 DEL AÑO 2017

INFRAESTRUCTURA VIAL				
Nombre de la Entidad	Valor Cupo	Valor desembolsos	saldo cupos	% Cupo Utilizado
Banco Popular S. A	100.000	100.000	-	100,00%
Banco BBVA S. A	44.500	44.500	-	100,00%
Banco de Occidente S. A	50.000	12.708	37.292	25,42%
TOTAL	194.500	157.208	37.292	80,83%

Cifras en millones de pesos
Fuente: Subproceso de Crédito Público – DAHM.

b) Modificadorio a los Contratos de Empréstitos.

Durante el año 2020 se realizó modificación a los contratos de empréstito de las siguientes Entidades Bancarias:

Tabla 3.14. Modificatorios a los Contratos de Empréstito año 2020

Infraestructura y Calidad Educativa - Acuerdo 0407 de 2016			
Modificadorio No.	Numero de Contrato	Fecha del Otrosí	Entidad Financiera
4	4131.010.26.1.0745	8/06/2020	Bancolombia S.A
	4131.010.26.1.0747	8/06/2020	Banco Popular S.A
3	4131.010.26.1.0746	8/06/2020	Banco de Bogotá S.A
	4131.010.26.1.1370	12/06/2020	Banco BBVA S.A
Infraestructura Vial - Acuerdo 0415 de 2017			
Modificadorio No.	Numero de Contrato	Fecha del Otrosí	Entidad Financiera
4	4131.010.26.1.1358	8/06/2020	Banco Popular S.A
	4131.010.26.1.1367	30/06/2020	Banco de Occidente S.A
	4131.010.26.1.1359	12/06/2020	Banco BBVA S.A

Fuente: Subproceso de Crédito Público - DAHM

c) Ejecución Servicio de la Deuda

De acuerdo a la programación de pagos acordada con las Entidades Financieras se realizó la liquidación, conciliación y pago del servicio de la deuda pública de los meses de enero y julio del año 2020, los valores liquidados fueron los siguientes:

Tabla 3.15. Ejecución Servicio de la Deuda

DESCRIPCION	INTERES ENERO	INTERES JULIO	SUB-TOTAL INTERES	TOTAL
TOTAL	10.911	15.992	26.903	26.903
ACUERDO 0407 DE 2016- INFRAESTRUCTURA Y CALIDAD EDUCATIVA	7.769	11.096	18.865	18.865
BANCOLOMBIA	3.857	3.881	7.738	7.738
BANCO DE BOGOTA	3.737	5.045	8.783	8.783
BCO. POPULAR	175	1.614	1.789	1.789
BCO. BBVA		556	556	556
ACUERDO 0415 DE 2017 - INFRAESTRUCTURA VIAL	3.142	4.896	8.037	8.037
BCO. POPULAR	2.993	3.528	6.521	6.521
BCO. BBVA	149	1.367	1.516	1.516

Cifras en millones de pesos.

Fuente: Subproceso de Crédito Público – DAHM.

3.4 Nuevo Endeudamiento pretendido por \$650.000 Millones

La actual administración distrital en cabeza del señor alcalde Jorge Iván Ospina tiene como propósito contratar operaciones de crédito público, operaciones de manejo de deuda pública y conexas; así mismo en consideración de la necesidad de cumplir con el plan financiero plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo 2020-2023, “Cali, unida por la vida” aprobado por el Concejo mediante Acuerdo 0477 de 2020, es necesario financiar, en parte con recursos del crédito, las dimensiones, líneas estratégicas, programas e indicadores, por valor de \$650.000 millones destinados a proyectos movilizados para la reactivación económica y social del distrito de Santiago de Cali, producto de la actual coyuntura que atraviesa el país y que ha afectado considerablemente la economía de la ciudad

En este sentido, se ha diseñado una estrategia financiera que busca:

- Fortalecer y generar nuevas fuentes de ingreso
- Reducir la evasión, atraer el capital y la inversión privada, optimizar, racionalizar
- Priorizar el gasto público en el sentido de un Gasto Inteligente
- Realizar un manejo responsable del endeudamiento.

El plan financiero del Plan de Desarrollo 2020-2023, contiene entre los recursos externos, y de gestión, recursos del crédito por valor de \$650.000 millones para destinar a dimensiones, líneas estratégicas, programas e indicadores, contempladas en el Acuerdo 0477 del 25 de junio del presente año.

Conforme a lo anterior, se proyecta escenario de Nueva deuda pública hasta el año 2030, teniendo en cuenta los siguientes parámetros; así mismo los desembolsos se proyectan durante los años 2021, 2022 y 2023.

Tabla 3.16. Condiciones financieras, proyección y saldo de la nueva Deuda Pública¹³⁷
vigencias 2021-2030

Detalle	Propuesta de Condiciones
Monto Deuda	\$ 650.000.000.000
Plazo de amortización	2024-2030
Periodo de Gracia	2020-2023
Tasa	IBR SV 4.181%
Tasa proyectada + cobertura	7,279%
Spread	2.00%
Tasa compuesta	9,279%
Amortización	Semestral
Inicio amortiz. Capital	1° julio 2024

AÑO	INTERES CON COBERTURA DE RIESGO	CAPITAL	CUOTA CON COBERTURA DE RIESGO	SALDO DEUDA
2021	4.117	0	4.117	185.714
2022	21.254	0	21.254	371.429
2023	38.726	0	38.726	650.000
2024	60.649	50.000	110.649	600.000
2025	54.115	100.000	154.115	500.000
2026	44.707	100.000	144.707	400.000
2027	35.299	100.000	135.299	300.000
2028	25.956	100.000	125.956	200.000
2029	16.483	100.000	116.483	100.000
2030	7.075	100.000	107.075	0
TOTAL	308.382	650.000	958.382	

Cifras en millones de pesos.
Cálculos: DAHM

La consolidación de la deuda actual proyectada de \$554.500 Millones y el nuevo endeudamiento bancario pretendido de \$650.000 millones para un total de \$1.204.500 millones, evidencia el siguiente plan de pagos proyectado:

¹³⁷ Fuente: subdirección de finanzas publicas- subproceso de crédito publico

Tabla 3.17. Proyección consolidada del servicio y saldo de la Deuda Publica¹³⁸
vigencias 2021-2030

AÑO	INTERES CON COBERTURA DE RIESGO	CAPITAL	CUOTA CON COBERTURA DE RIESGO	SALDO DEUDA
2021	41.581	29.009	70.590	672.214
2022	69.260	58.388	127.648	799.540
2023	81.309	58.388	139.697	1.019.724
2024	97.837	108.388	206.225	911.336
2025	85.712	158.388	244.100	752.948
2026	70.811	158.388	229.199	594.560
2027	55.910	158.388	214.298	436.172
2028	41.111	158.388	199.499	277.784
2029	26.108	158.388	184.496	119.396
2030	11.206	158.388	169.594	0
TOTAL	580.845	1.204.500	1.785.345	

Cifras en millones de pesos.
Cálculos: DAHM

Como complemento a la posibilidad de tomar deuda bancaria para cubrir la necesidad adicional de recursos evidenciada, también se analizan como alternativas la posibilidad de emitir bonos para el monto total de \$1.204.500 millones, donde se llevaría a cabo la sustitución del pasivo de la deuda actual. Las alternativas mencionadas para su respectivo análisis y decisión fueron presentadas al Concejo Distrital bajo el número de acuerdo de proyecto 25 radicado el 17 de septiembre de 2.020.

¹³⁸ Fuente: subdirección de finanzas públicas- subproceso de crédito público Se incluyen las proyecciones de los dos endeudamientos.

CAPÍTULO IV

ACCION Y MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS

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

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

Lo anterior implica un fortalecimiento de la Hacienda Pública para incentivar el recaudo y Política integral del Gasto orientada a la Inversión, tomando como referencia que el equilibrio presupuestal en la hacienda pública clásica de acuerdo a Duverger es “análoga con las economías privadas, ya que no gastar más que los ingresos, equilibrar recursos y gastos, es la regla de oro de la prudencia privada”. Los hacendistas clásicos pretenden que esta prudencia privada debe normar la actividad pública, y en consecuencia, todo “déficit presupuestario” es una monstruosidad intolerable”. En este sentido la administración tiene como fin continuar mejorando el desempeño fiscal y seguir programando un escenario financiero que favorezca la inversión social, incentivando la consecución de ingresos, la racionalización de la estructura de los gastos y la búsqueda de fuentes alternativas de financiación; del orden nacional, departamental y el sector privado respectivamente.

El Plan Financiero que hace parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo, es un instrumento estratégico para el análisis del fortalecimiento de ingresos, el cumplimiento oportuno de gastos, el pago del servicio de la deuda, enfocándose en proveer una mayor capacidad de generar recursos para la financiación del Plan de

Desarrollo 2020-2023 “Cali, Unida por la Vida”; articulándose con la evaluación de aspectos coyunturales para garantizar la sostenibilidad fiscal y financiera del ente territorial tales como:

- Indicadores de sostenibilidad fiscal, control al gasto y capacidad de endeudamiento.
- Seguimiento al cumplimiento de compromisos en el gasto.
- Acciones para el cumplimiento de las metas de recaudo.
- Impacto de los Acuerdos sancionados en cada vigencia.
- Análisis del impacto de las políticas públicas aprobadas según sus posibilidades de financiación.
- Vigencias futuras y la autorización para ejecución en el gasto, sentencias y pasivos contingentes y exigibles (pasivos pensionales).
- Seguimiento a la información financiera de las entidades descentralizadas y su capacidad de ser viables y sostenibles en el tiempo, conforme al artículo 52 de la Ley 1955 de 2019.

En este apartado se presentan los principales logros de la entidad territorial, así como las estrategias y proyectos de alto impacto que desarrollarían en el corto y mediano plazo repercutiendo positivamente es la estabilidad financiera y fiscal; en aspectos tales como: fortalecimiento institucional y de ingresos, referfilamiento de los recursos de crédito, gestión catastral, políticas de seguimiento, componente tecnológico, gestión de cartera, actualización de bases de datos y fiscalización especializada, En el marco de la observatorio de hacienda pública, catastro multipropósito, observatorio inmobiliario, reestructuración de hacienda.

4.1. Fortalecimiento institucional

Las finanzas territoriales están enfocadas en el fortalecimiento de las finanzas públicas, partiendo de un seguimiento al cumplimiento de acciones y medidas para alcanzar las metas fiscales, conducentes a mayores posibilidades de generación de ingresos y dinamizando la economía local a través del gasto público, mejorando el desarrollo institucional. Es así que en el contexto fiscal alcanzado por Santiago de Cali en las últimas vigencias, reflejan la efectividad en la aplicación de una política integral de gestión de ingresos y distribución óptima del gasto que ha traído cambios sustanciales en las finanzas de la entidad territorial promoviendo una gestión gradual y sostenida de recursos para la financiación del plan de desarrollo.

Santiago de Cali ha transformado su panorama fiscal de 2001 en el cual se presentó una crisis fiscal e institucional que le impidió a la entidad cumplir con las

funciones constitucionales y legales debido a la insolvencia financiera que se presentó por la acumulación de pasivos, incapacidad para financiar los gastos de funcionamiento y generar ahorro operacional, lo cual origino la firma del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero generando unos compromisos con los bancos acreedores y el acompañamiento permanente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Programa de Saneamiento genero la transformación de la Hacienda local, generando una dinámica con el propósito de generar una capacidad de gestión de recursos acorde a las necesidades de la población en medio de un escenario social y económico que demanda una constante revisión y un ajuste que garantice mayores posibilidades de inversión en el corto y mediano plazo. En ese sentido se continúa demarcando los límites del gasto conforme a la capacidad para financiar la entidad territorial dentro del cumplimiento de los compromisos legales, en concordancia con los lineamientos de la Ley 617 de 2000¹³⁹, la Ley 358 de 1997¹⁴⁰ y la Ley 819 de 2003¹⁴¹. Lo anterior se traduce en una planificación integral, y distribución eficiente de recursos a partir de escenarios solventes conforme al índice de desempeño fiscal que permitan la financiación de inversión social y ejecución del Plan de Desarrollo.

La evolución financiera de Santiago de Cali, ha sido satisfactoria en términos de cumplimiento puesto que posiciona la entidad en un marco de programación de ingresos que conserva una dinámica de crecimiento y del gasto dentro de una política de austeridad y eficiencia requerida para garantizar la autonomía fiscal orientada a la eficiencia que se traduce en una mayor capacidad de recursos para atender la inversión.

En el marco del desempeño fiscal de Santiago de Cali el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Informe de viabilidad fiscal, en el capítulo fortalezas y vulnerabilidades fiscales en el componente de estructura financiera valida la sostenibilidad alcanzada por la entidad, así:

“El 1° de octubre de 2018, Santiago de Cali culminó exitosamente el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, cumpliendo con la atención del 100% del pago de las obligaciones establecidas en los Acuerdos de Reestructuración de las obligaciones financieras y el contrato de crédito para realizar la reforma administrativa. Así, se abrió una oportunidad para que la entidad reoriente un monto de rentas significativo a la financiación de la inversión.

Mantener las buenas prácticas financieras adoptadas durante la ejecución del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero se convierte en un reto sustancial de cara a garantizar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Las normas de responsabilidad y disciplina fiscal aplicables a los gobiernos territoriales son un activo público valioso; asegurar su cumplimiento contribuye positivamente a preservar la sostenibilidad fiscal y, con ello, beneficiar a la ciudadanía en materia de provisión de bienes y servicios públicos.

¹³⁹ Ley de Racionalización del gasto público.

¹⁴⁰ Ley que mide la capacidad de endeudamiento.

¹⁴¹ Ley de responsabilidad y transparencia fiscal.

En síntesis, respecto a las finanzas de la entidad territorial, La administración municipal de Cali obtuvo avances en el manejo de sus finanzas públicas. Esto se debe principalmente al crecimiento de los ingresos corrientes de libre destinación y reducción de los gastos”.

La Administración procurando mantener la sostenibilidad financiera alcanzada con la implementación de los lineamientos fijados en la Ley 617 del año 2000 y el cumplimiento con éxito del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en el año 2018, se instituyó a través del Consejo Municipal de Política Económico y Fiscal – COMFIS, mediante Acta N° 52 del año 2018, se aprobó la aplicación de una serie de políticas fiscales y financieras para el manejo financiero, garantizando una disciplina fiscal saludable en el mediano y corto plazo, a través de las siguientes políticas:

- a. Prelación de pagos con los ingresos de libre destinación:
 - Mesadas pensionales
 - Servicios personales directos e indirectos
 - Transferencias a órganos de control
 - Gastos generales
 - Otras transferencias
 - Servicio de la deuda
 - Inversión
- b. Formalización de un Comité que realice el seguimiento a las finanzas públicas del ente territorial.
- c. Provisionar de los recursos del balance provenientes de libre inversión para el Fondo de Contingencias, y para el Patrimonio Autónomo de Cesantías y Pensiones.

4.2. Fortalecimiento de la gestión de ingresos

Continuando con la estrategia de fortalecimiento fiscal que se ha conservado en el corto y mediano plazo, se continúan diseñando medidas y escenarios que favorezcan el cumplimiento de las obligaciones tributarias, mediante procesos de una constante actualización de bases de datos; mejoras en la cobertura de los programas de cultura tributaria y una modernización tecnológica en el marco de la consolidación de una Ciudad inteligente que se requiere para los nuevos desafíos económicos y sociales, contribuyendo a un enfoque hacia el futuro orientado al bienestar de la población caleña.

En general para la previsión de los ingresos, la cual es una tarea imprescindible en toda política sensata de finanzas públicas DUVERGER “plantea que mayores problemas que la previsión de los gastos son los rendimientos de los impuestos indirectos "depende del volumen de la producción y del comercio, que puede variar muy intensamente de un año a otro. Aparentemente el rendimiento de los impuestos directos depende menos directamente del proceso económico, pero, en realidad, también depende de él muy estrechamente””. En ese sentido la Administración

Central ha impulsado en los últimos años y de manera permanente la generación de ingresos propios, tanto de las rentas más significativas, así como nuevas fuentes de financiación, que permiten apalancar el gasto de inversión del ente territorial y atender aspectos estratégicos como lo es el Plan de Acción para la estabilización y sostenibilidad del SITM- MIO, el análisis y seguimiento a las entidades descentralizadas para garantizar su viabilidad, así como la posibilidad de acudir a recursos de crédito con mejores condiciones financieras para la entidad, la consecución de convenios, cofinanciación y alianzas como acciones para el cumplimiento de las metas.

Adicional a toda la gestión que ha venido adelantando la administración en materia de generación de ingresos, debido a la sensibilidad del plan financiero frente a la normatividad del gobierno Nacional, es necesario una constante revisión de las directrices impartidas y la evaluación de los efectos en los ingresos y sus destinaciones, así como las acciones que se deban emprender para reducir su impacto en el plan financiero y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En este sentido la administración está comprometida con la consecución de nuevas fuentes de financiación, el fortalecimiento de los ingresos propios, mediante diversas estrategias entre las cuales se encuentran la constante actualización del Estatuto Tributario y la modernización tecnológica en armonía con el fortalecimiento de los sistemas de información para la determinación y cobro de las principales rentas tributarias de Santiago de Cali, así mismo brindando una atención al ciudadano eficiente, eficaz, efectiva y oportuna.

En general la estructura financiera del Municipio está planteada en un escenario que recoge los esfuerzos de la entidad territorial en la consecución de recursos, para alcanzar una mejor atención a los ciudadanos, lo cual va de la mano de una apuesta a mejorar la competitividad de la ciudad para optimizar los niveles de inversión. Sumado a la estrategia de la gestión pública eficiente, cobra importancia el diseño e implementación de estrategias articuladas con otros organismos, tanto al interior de la administración central, así como las Entidades Descentralizadas, las del Sector Central vía Ministerios, Fuentes de Fomento económico (Bancoldex, DNP), Sistema General de Regalías, entre otras instancias, locales y de cooperación internacional que permitan gestionar recursos para aliviar el impacto fiscal de las contingencias y mantener a la Entidad Territorial dentro de la Política de Austeridad del Gasto y Gestión eficiente de la inversión.

4.3. Observatorio de Hacienda Pública

Dentro de lo enmarcado en el Plan de Desarrollo 2020-2023 “Cali, unida por la vida”, se encuentra la creación del Observatorio Distrital de Hacienda Pública (Observatorio, (OHP), u observatorio de Finanzas Públicas, (OFP), siendo un referente nacional en la implementación de instrumentos de análisis y seguimiento del comportamiento de los indicadores de la Hacienda Pública y del impacto que tienen las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, constituyéndose en una instancia para desarrollar las actividades de recolección y recopilación de datos, la definición de metodologías para la categorización de la información, la

construcción de indicadores, para el análisis de información relevante en materia fiscal, económica, financiera y tributaria determinante para la dinámica de la ciudad que sirven de insumo para evaluar y generar conocimiento con mayor profundidad en el comportamiento de estos aspectos y aprovechar sus múltiples aplicaciones, tales como el análisis de tendencias, la identificación temprana de cambios en el entorno que tienen el potencial de afectar la planeación a corto, mediano y largo plazo de la entidad territorial.

El observatorio promueve el dialogo con actores que estudien temáticas similares, constituyéndose en un espacio de encuentro entre gobierno, sector privado, academia, organizaciones cívicas y ciudadanía en general en torno a la temática de las finanzas sostenibles, por medio de la utilización de herramientas tecnológicas, el análisis objetivo de las temáticas, la publicación y comunicación amplia de sus resultados, siendo un insumo para la toma de decisiones puesto que se contaría con una información económica completa y actualizada, garantizando un desarrollo económico territorial mediante estrategias y políticas públicas acordes con la realidad de la entidad.

4.4. Catastro multipropósito

La función catastral se centra en actualizar masivamente el inventario de los bienes inmuebles públicos y privados de una ciudad, logrando su correcta identificación física, jurídica y económica, para luego inscribirlos en la base de datos catastral de forma alfanumérica y cartográfica; la evolución de los catastros a nivel nacional apunta hacia el enfoque multipropósito, un rumbo que dejaría atrás los fines meramente fiscales con el que se concibe actualmente y brindaría una mayor seguridad jurídica y ordenamiento territorial, permitiendo contar con un catastro integral y consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, que lo haga interoperable con otros sistemas de información.

El Concejo de Política Económica y Social aprobó la nueva política catastral en Colombia y con el Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”, el catastro paso de tener un único objetivo fiscal a ser multipropósito, pasando a hacer una herramienta de información confiable para mejorar el ordenamiento territorial, la planeación, gestión ambiental y la creación de políticas más efectivas. Se ha visionado que un catastro actualizado permite tener una información más exacta de como esta dividida la tierra, sus niveles de productividad, sus condiciones ambientales y de titulación, contribuyendo al diseño de políticas públicas, siendo la base para la elaboración o revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), de prevención efectivas que respondan a las necesidades de los territorios, los ciudadanos, facilitando los tramites y fortaleciendo las finanzas públicas mediante la creación de oportunidades de recaudo y la implementación de otros mecanismos de captura de valor. La modernización del catastro incorpora un importante componente tecnológico como imágenes satelitales de alta definición que cuenta con todo el detalle de los predios, sin tener que visitarlos uno a uno.

Santiago de Cali cuenta hoy con un catastro tradicional que se actualiza cada cinco años, es así que dentro del Plan de Desarrollo “Cali, Unida por la vida” tiene contemplado en sus objetivos adelantar todas las gestiones necesarias para tener un catastro actualizado que converja con las diferentes fuentes de información, conforme a los lineamientos establecidos en el CONPES 3859 de 2016 “Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural -Urbano”, de acuerdo al Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, este tipo de catastro “permitirá utilizar el catastro no solo con fines fiscales (como hasta hoy), sino como una herramienta de gestión y ordenación del territorio, que incluya aspectos físicos como la ubicación, individualización, georreferenciación y linderos; económicos que reflejen la condición física de los predios y su comportamiento en el mercado inmobiliario; jurídicos como la información de tenedores, ocupantes, poseedores y propietarios); y una actualización y conservación continuas”¹⁴², fortaleciendo las finanzas públicas y brindando una seguridad jurídica a los propietarios, adicionalmente se contara con una información moderna, abierta, ordenada, convirtiéndose en un valioso insumo para la gestión de la entidad territorial.

Los beneficios de una base catastral actualizada son múltiples y van más allá de ser la base gravable para fijar el impuesto predial, porque repercuten a las dependencias del orden municipal, departamental y nacional, para la toma de decisiones en políticas públicas relacionadas con la planeación y la administración del territorio. A continuación, se muestra la figura 2.1. Catastro multipropósito.

Figura.2.1. Catastro multipropósito



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

¹⁴² Jesús Antonio Escalante

La implementación del catastro multipropósito en Santiago de Cali se compone de dos etapas:

1. Se establece el estado del actual sistema catastral y como se encuentra la información de las fichas de los predios.
2. El cumplimiento de los estándares que exige la normatividad nacional.
3. Cambio del catastro tradicional a la implementación del enfoque multipropósito.

4.5. Observatorio inmobiliario

Con la creación del Observatorio Inmobiliario, la subdirección de Catastro cuenta con un sistema de información geográfico que apoya y gestiona la comprensión del comportamiento en el tiempo y espacio del mercado inmobiliario, mediante la captura de los cambios entorno a los precios del suelo y la dinámica inmobiliaria en la ciudad, permitiendo explicar las variaciones de los precios por sectores, tendencias urbanísticas, el consumo del suelo y las áreas de nuevos desarrollos, generando estadísticas por destino económico, cantidad de predios y avalúos, así como el porcentaje de participación de predios de Santiago de Cali por cada una de las 22 comunas en el área urbana y los 15 corregimientos en el área rural, permitiendo contar con una base de datos eficiente para proveer información actualizada, confiable y veraz para la planificación y gestión urbana para la toma de decisiones no solo de los próximos gobiernos sino en general de la ciudadanía.

El observatorio está disponible en [www. Cali.gov.co/catastro](http://www.Cali.gov.co/catastro) botón “Observatorio Inmobiliario”.



4.6. Actualización catastral rural

La actualización catastral rural es un instrumento importante en el marco de la política de tierras, apuntando a una reforma rural integral teniendo en cuenta todo el componente normativo vigente en la materia, poniendo en marcha los diferentes programas que apunta a la formalización de la propiedad rural del Ministerio de Agricultura y la Unidad de consolidación territorial, es así que la actualización catastral del sector rural en el año 2021 con entrada en vigencia en el año 2022 y el fortalecimiento de la conservación dinámica del sector urbano hacen parte del insumo del catastro multipropósito y de igual manera esta actualización contribuye a las finanzas públicas por medio de la incorporación de nuevas unidades prediales, no consideradas anteriormente en el potencial del Impuesto Predial Unificado.

Es un objetivo de la administración en lo concerniente a la conservación catastral mantener al día los documentos catastrales en cuanto a la información física, jurídica y económica de los predios de la ciudad, como requerimiento de los usuarios o como actuación de oficio, para garantizarla conexión entre el notariado, registro y el catastro para determinar la base para la liquidación del Impuesto Predial, y de otros gravámenes y tasas que se fundamenten en el avalúo catastral.

4.7. Reestructuración de Hacienda

Reestructuración del Departamento Administrativo de Hacienda mediante el traslado a la Subdirección de Impuestos y Rentas de las dos oficinas técnicas de cobro (persuasivo¹⁴³ y coactivo¹⁴⁴) que actualmente hacen parte de la Subdirección de Tesorería, y adicionalmente creando la Oficina técnica de determinación, como mecanismo para fortalecer el proceso tributario en Santiago de Cali conforme a lo establecido en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”.

4.8. Políticas de seguimiento

Implementar un sistema de seguimiento a nivel de ejecución de ingresos y gastos, en sus componentes de funcionamiento e inversión de la administración central y las diferentes entidades descentralizadas, para lograr una sincronía entre los diferentes actores que intervienen en el ciclo presupuestal, por medio de una constante revisión a los procesos para garantizar que el flujo de las operaciones, la financiación para la ejecución de los programas articulados en cada una de las líneas estratégicas y dimensiones que componen el Plan Plurianual de Inversiones del plan de Desarrollo 2020-2023 “Cali, unidos por la vida”.

4.9. Renegociación de la deuda pública

Mejorar las condiciones de la deuda pública pactadas con las entidades financieras, aprobadas por el Concejo Municipal mediante el Acuerdo 407 del año 2016, por un monto de \$360.000 millones para atender la ejecución de programas de la Secretaría de Educación y el Acuerdo 415 del año 2017 por \$194.500 millones para financiar proyectos de la Secretaría de Infraestructura, para dar cumplimiento al Plan de Desarrollo 2016-2019 en lo referente a estos dos sectores.

De acuerdo a la programación de pagos con la banca de la actual deuda, estaba programado en el mes de julio del año 2020 la cancelación de la primera cuota de abono a capital, que dada la actual coyuntura que está viviendo el país producto de

¹⁴³ Encargada de todas las acciones realizadas por la administración en la etapa anterior al proceso de jurisdicción coactiva encaminadas a obtener el pago de las obligaciones reconocidas mediante acto administrativo debidamente ejecutoriado de manera voluntaria por parte del deudor.

¹⁴⁴ Su procedimiento busca mediante diferentes actuaciones el recaudo de la obligación a favor de la administración, contenida en un documento que presta mérito ejecutivo, sin que surja la necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria.

la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional debido al Covid-19, se promulgo el Decreto 417 de 2020.

La Alcaldía de Santiago de Cali con el fin de liberar recursos del servicio de la deuda adquirida con las entidades financieras nacionales, plantea la renegociación de las condiciones establecidas en el actual empréstito en materia de plazos, intereses, garantías, contragarantías, formas de pago y demás condiciones fijadas inicialmente, para mejorar el perfil de la deuda, mediante la ampliación del plazo de pago hasta el 2030, con el objetivo de ser destinado a inversión social, para lo cual la administración preparo y sustento una iniciativa ante el concejo Municipal en materia de perfilamiento de la deuda, siendo aprobada por esta instancia mediante el Acuerdo 476 de junio 02 de 2020, permitiendo liberar recursos del orden de \$423.091 millones para el Plan de desarrollo 2020-2023 “Cali, Unida por la vida”.

4.10. Creación de la Unidad Administrativa especial de catastro

Hasta el primer del año 2016, el sistema de información catastral era administrado por el Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las comunicaciones DATIC y en el segundo semestre se entregó a la Subdirección de Catastro. La administración de este sistema le permitió a la Subdirección de Catastro un mayor control en todos los procesos que lidera el organismo, y en la actualización permanente de la información en la base de datos catastral, dando continuidad al aplicativo del Sistema de Información Geográfico Catastral - Sigcat, logrando aprovechar el trabajo adelantado en años anteriores.

Desde el mes de abril de 2019, la Subdirección de Catastro Municipal puso a disposición de los ciudadanos, la base de datos catastral actualizada de 732.928 predios urbanos y rurales con los que cuenta actualmente Cali, a través de los ‘Datos Abiertos’, una información que ya está disponible en la página web de la Alcaldía www.cali.gov.co/catastro botón “datos abiertos” y que busca promover la transparencia y el acceso a la información pública, sin vulnerar los principios de privacidad de cierta información.

Dentro del marco de la modernización de la entidad territorial se plantea la creación de la Unidad Administrativa Especial de Catastro adscrita al Departamento Administrativo de Hacienda en los términos del artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, encargándose de adelantar la formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito.

De acuerdo a los lineamientos legales, la información generada por los gestores catastrales en ejercicio de sus funciones deberá ser registrada, en los términos y condiciones definidos por la autoridad reguladora, en el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), el cual será el instrumento para la gestión de la información catastral y debe ser interoperable con otros sistemas de información de

acuerdo con los criterios que para el efecto defina la autoridad reguladora. La información registrada en el sistema se considera oficial para todos los fines.

La modernización del catastro a través de la creación de la unidad Administrativa Especial está encaminada a convertirse en un importante sistema de información para el desarrollo económico, la administración de tierras, la planeación urbana y rural de la ciudad y sus diferentes entidades, permite un desarrollo y eficiencia administrativa, autonomía, flexibilidad, optimización de resultados y la consecuente potencialización de los ingresos que se traducirán en mayores niveles de inversión.

4.11. Modernización de la atención al ciudadano

Desde 1991 con la Constitución Política se fijaron unos lineamientos en el marco de la descentralización y desconcentración de las funciones de las entidades con el fin de ofrecer una mayor y mejor prestación de servicios públicos, para lo cual la administración a través del Departamento Administrativo de Hacienda proyecta adelantar toda una revisión a los diferentes servicios que se ofrecen al ciudadano desde este departamento, con el fin de fortalecer y mejorar su cubrimiento e incrementar su uso. En el sentido de los espacios físicos se evaluarán las salas de atención de los C.A.L.I, la Subdirección de Impuestos y Rentas, la Subdirección de Catastro, el Hall de servicios de la Subdirección de Tesorería, así como los servicios web y las normas que soportan los tramites que se brindan, actualizándolas con las últimas tecnologías de la información y de acuerdo al marco legal en materia de simplificación de trámites, Decreto Ley 2106 de 2019. Se implementarán los puntos de atención y recaudo en los C.A.L.I, sitios estratégicos de alto tráfico de personas, servicio móvil, ampliando así la cobertura y descentralización de los servicios en zona urbana y rural, generando mayor ingreso para la entidad territorial.

4.12. Educación fiscal y cultura tributaria

Una de las estrategias para incrementar los indicadores de cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales de los diferentes tributos y rentas de la alcaldía Santiago de Cali es la educación, para lo cual la administración se propone realizar programas de formación en temas relacionados con la hacienda pública, la política fiscal y tributaria a través de elementos conceptuales y metodológicos que lleven al ciudadano a apropiarse de la importancia de los tributos y cómo se invierten estos en el desarrollo económico de la ciudad, dando a conocer los derechos y obligaciones en materia tributaria, abriéndose de esta manera un canal de comunicación para el desarrollo de programas de cultura tributaria y fiscal en diferentes escenarios, y población objetivo, involucrando no solo al sector público mediante al Departamento Administrativo de Hacienda con el acompañamiento de las Secretarías de Educación Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana en las comunas y corregimientos de Cali y de igual manera al sector privado. De igual manera dando a conocer los canales de pago a disposición de los contribuyentes para el pago oportuno de los compromisos de los tributos.

4.13. Actualización de bases de datos y fiscalización especializada

Con el objetivo de generar mayores ingresos propios para la entidad, es necesario contar con un insumo fundamental, una base de datos actualizada para los diferentes tributos haciendo especial énfasis en el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio, siendo esta medida una herramienta que permite la consecución de la meta de aumentar el recaudo, así como la especialización en el proceso de fiscalización de los tributos y rentas a cargo de la entidad territorial, incluyendo la depuración en lo relacionado con saldos y datos. Es así que se plantean las siguientes acciones:

- Actualización de la información de la base de datos del Impuesto de Industria y Comercio a través de la realización del CENSO TRIBUTARIO en todas las comunas y corregimientos de Santiago de Cali, contando de esta manera con un registro actualizado de contribuyentes mediante la identificación de persona natural y jurídica que ejerzan actividades comerciales, industriales o de servicios, actualizando la ubicación y clasificación de cada contribuyente sujeto de obligaciones tributarias.
- Formulación y ejecución de programas de Fiscalización especializada para el Impuesto de Industria y Comercio por sectores dentro de las actividades industriales, comerciales y de servicios.
- Formulación y ejecución de programas de Fiscalización especializada para el Impuesto Predial Unificado en relación a los elementos esenciales del tributo: Base gravable, tarifa, sujeto pasivo, sujeto activo y hecho generador,
- Actualización catastral sector rural 2021 y fortalecimiento de la conservación dinámica sector urbano como insumo del catastro multipropósito.
- Incorporación de cambios en la base de datos de la conservación dinámica del sector urbano mensualmente.
- Depuración de los saldos por cobrar sujetos de saneamiento contable en los diferentes tributos y rentas.

4.14. Componente tecnológico

En el escenario de la contingencia del COVID 19, se requirió acelerar los procesos tecnológicos de cara a ofrecer una mayor atención al contribuyente; siendo novedoso y efectivo en dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos para efectos de; liquidaciones, pago de los tributos, trámites y servicios y en general que puedan verse reflejado en la capacidad de la administración para dar respuesta a sus necesidades, el producto de sus contribuciones como un aporte importante y sumamente valioso para el desarrollo económico y social de Santiago de Cali.

Dentro de la revolución digital en el marco de un gobierno inteligente esta implícito la reducción de las brechas en el acceso a la información oficial y a la respuesta institucional oportuna por medio del fortalecimiento del uso de las nuevas

tecnologías de la información y las comunicaciones - TICS, en la planeación, ejecución y evaluación de la acción gubernamental.

En el caso de las tecnologías de la información y las comunicaciones -TICS es una herramienta de vital importancia para la modernización y potencialización de la hacienda pública, puesto que permite brindar una mejor información e incrementar sus controles tendientes a disminuir la evasión y elusión de las obligaciones fiscales y tributarias, mejorando la capacidad de análisis de información, el control de sus expedientes y por consiguiente generando mayores ingresos que se traduzcan en inversiones sociales para dar cumplimiento a las metas del Plan de Desarrollo 2020-2023 “Cali, unida por la vida”.

Se plantea el manejo de los expedientes de los diferentes tributos y rentas de forma digital y seguimiento e impulso de los mismos en las etapas de fiscalización, determinación, liquidación y cobro a través de software que permita el procesamiento, cruces de bases de datos y análisis de información arrojando variables que permitan la elaboración de programas para incrementar los recaudos.

Terminación de la actualización del software del sistema catastral para fortalecer la información endógena y exógena que se comparte con diferentes instituciones y organismos de la Administración central y las entidades descentralizadas.

Se realizará la actualización del Sistema de recaudo de la Subdirección de Tesorería, que permitirá tener información detallada en tiempo real del comportamiento de los ingresos por todas y cada una de las rentas recaudadas, por medio de tableros de control que permitirán tener un monitoreo continuo del total recaudado, haciendo conciliaciones automáticas entre cuentas y entidades; además este sistema actualizado permitirá el control de las cuentas del Distrito que se encuentran en los establecimientos bancarios y permitirá el uso de la inteligencia de negocios (business Intelligence) para presentar las mejores opciones de inversión de los excedentes de liquidez teniendo en cuenta las tasas de colocación más alta y el riesgo más bajo, optimizando el portafolio de inversiones en busca de un mejor retorno y valor, seguidamente se permitirá la compilación en tiempo real del estado del tesoro permitiendo tener un panorama amplio de los activos corrientes y fijos con los que cuenta el Distrito para una toma oportuna de decisiones.

Sumado a todo lo anterior se implementará la conexión con un sistema de gestión de turnos, el cual permitirá agilizar de manera presencial y virtual la atención a los contribuyentes en los horarios establecidos teniendo en cuenta las necesidades de atención del trámite o servicio, dirigiéndolo al funcionario asignado así como la evaluación del tiempo y calidad de la atención por parte del contribuyente a los funcionarios, y además este sistema se conecta con la cámara térmica para realizar las mediciones de temperatura que son complementarias a las medidas de bioseguridad establecidas.

4.15. Gestión de Cartera

Dentro del proceso de normalización de la cartera morosa por los distintos impuestos, la administración plantea una serie de estrategias que permitan la recuperación de vigencias anteriores mediante la exigibilidad de las obligaciones tributarias de acuerdo al marco legal vigente a través de las medidas persuasivas y coactivas para disminuir el monto de lo adeudado por las diferentes rentas registradas en conjunto con el sector público y privado. A continuación, se relacionan las siguientes acciones a adelantar por parte de la administración:

- Realizar una campaña de prevención cultura de la legalidad ejecutada con el fin de promover los acuerdos de pago y facilidades dispuestas por el Distrito para que los contribuyentes se acerquen a cumplir con sus obligaciones tributarias y no tributarias vencidas, acompañado de la entrega del calendario tributario de Santiago de Cali como recordatorio de las fechas importantes de pago para evitar el crecimiento de la cartera.
- Actualizar el sistema de información de la gestión de cartera, para agilizar la gestión del cobro persuasivo y el coactivo, por medio del envío automático de emails o SMS de cobranza de cartera, llamadas automatizadas de cobro de cartera, escalamiento automático a dependencias legales de cartera, implementar Chatbots de recaudo, Pagos en línea de cartera (Payu, Paypal, Pse, etc.), como también los cambios de estado en tiempo real CON Historial crediticio del cliente de cartera
- Para lograr los objetivos propuestos en la recuperación de cartera, se realizará la segmentación de los deudores con mayor valor de cartera de acuerdo a las siguientes categorías: bancos, constructoras, otros, y finalmente servidores públicos y contratistas, con el sentido de enfocar una primera fase de cobro persuasivo con correos, mensajes y visitas directas persuasivas y una segunda fase de cobro coactivo con los morosos para realizar la ejecución del cobro, por de medio medidas cautelares si es necesario.

4.16. Reactivación económica

El compromiso de la administración es corregir cualquier desviación negativa producto de la emergencia sanitaria y de salud pública ocasionada por la pandemia de COVID- 19, bajo esta premisa fue formulado el Plan de Desarrollo 2020-2023 “Cali, Unida por la vida” aprobado por el Concejo de Santiago de Cali mediante Acuerdo 477 de 2020, el cual contiene un plan de reactivación económica para los años 2020-2021 a partir de unas estrategias para garantizar el equilibrio financiero entre ingresos y gastos, dentro de un marco normativo como es el caso de las medidas tributarias que contribuyen a un flujo de recursos para sostener la liquidez de la entidad y la implementación de acciones que dinamicen los diferentes sectores del territorio, enfocándose en los siguientes:

1. Industria cultural
2. Industria solar

3. Industria ambiental
4. Industria transporte espontaneo:
5. Industria financiera Fintech
6. Virtualización:
7. Infraestructura:
8. Industria de la Salud:
9. Industria Deportiva
10. Industria Reciclaje.

Por otro lado es pertinente el análisis de las actividades propias de Santiago de Cali, partiendo de un seguimiento continuo a la evolución a la economía local, estableciendo las fortalezas y potencialidades para diseñar estrategias que generen nuevas fuentes de recursos para reactivar el empleo y promocionar el desarrollo sostenible, enmarcado en un programa de gestión financiera eficiente mediante la articulación con otros organismos para gestionar recursos, al interior de la administración central, entidades descentralizadas, gobierno nacional, locales y de cooperación internacional para mitigar el impacto de las contingencias producto de la emergencia sanitaria y económica del año 2020.

El Distrito Especial de Santiago de Cali adelanta medidas para la recuperación gradual de la economía de la ciudad, ante la difícil situación de muchas empresas y en general el daño que ha generado esta pandemia en la economía territorial, la administración ejecuta programas de emprendimiento empresarial que conllevaran a la reactivación económica y a la recuperación del empleo de la ciudad.

Estas acciones se complementarán con la reapertura de todos los sectores de la economía, el apoyo financiero que pueda brindar el gobierno nacional al emprendimiento de las medianas y pequeñas empresas y la flexibilización tributaria. La ciudad de Cali, continuará a la vanguardia dentro de la participación económica del país en el ámbito productivo, cultural, turístico y deportivo en el año 2021, gracias al empuje de su gente y su privilegiada ubicación estratégica para el intercambio comercial con otras zonas del territorio nacional y del exterior

Dada la situación coyuntural por la cual se atraviesa, el departamento muestra que su empresariado, su diversidad, su potencial y sus ventajas de posicionamiento estratégico en los sectores de alimentos procesados, de fármacos, de aseo del hogar y aseo personal, han atenuado el impacto del confinamiento ordenado por el gobierno nacional sobre la economía de la región y han permitido continuar la cadena de abastecimiento del país.

Las expectativas a partir del año 2021 son positivas en el sentido de que buena parte de la estructura productiva de Cali y del Valle están relacionadas con la producción de elementos y productos de primera necesidad de consumo masivo altamente demandados por los hogares colombianos y algunos países del exterior. Se espera que otras empresas de la región aumenten su producción y logren abastecer los mercados internos y externos y así lograr aumentar la producción

industrial y agroindustrial, lo que conllevará a recuperar los puestos de trabajos que se han perdido durante los últimos meses por la contracción en la demanda a causa de la pandemia.

La recuperación depende en gran medida de la reapertura de más sectores de la economía, el apoyo financiero que pueda brindar el gobierno nacional a las pequeñas y medianas empresas y la flexibilización tributaria en procura de lograr recuperar la senda por la que el departamento ha transitado durante los últimos años.

Referencias Bibliográficas

Departamento Administrativo de Hacienda Municipal (2019). Marco fiscal de mediano plazo 2020 – 2030. Alcaldía de Santiago de Cali.

Glaeser, E. L., Scheinkman, J., & Shleifer, A. (1995). Economic growth in a cross-section of cities. *Journal of monetary economics*, 36(1), 117-143.

Pérez, C., Espinoza, I., Londoño, H. (2019). Las cuentas claras. Ingresos fiscales en las principales ciudades colombianas. Compás Empresarial y de Competitividad No. 3. Cámara de Comercio de Cali.

Piedrahíta, E. & Londoño, H. (2016). Balance del mandato constitucional de descentralización sobre finanzas territoriales 1990 – 2014. Revista Económica Colombiana. Contraloría General de la República.

CAPITULO V

BALANCE FISCAL

INTRODUCCIÓN

En este apartado se realizará un análisis desde un enfoque fiscal, tomando como referencia la Ley 1473 del año 2011, que establece una Regla Fiscal con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y es un mecanismo que permite establecer toda una disciplina fiscal de forma que el gasto esté acorde con los ingresos producto del recaudo de la vigencia fiscal.

Todo lo que implica la regla fiscal no es nuevo en Colombia, hace varios años el gobierno nacional expidió normas en relación a este tema, como es el caso de la Ley 358 del año 1997 que restringió el endeudamiento en las entidades territoriales conforme a su capacidad de pago, estableciendo unos indicadores de sostenibilidad¹⁴⁵ y solvencia¹⁴⁶ como instrumento para controlar el nivel de endeudamiento, mediante el uso de un semáforo, donde verde indica capacidad para endeudarse y rojo que no tiene la sostenibilidad para asumir las obligaciones de un crédito.

Posteriormente a la Ley 358 del año 1997, se aprobó la Ley 617 del año 2000, donde se controla el gasto de funcionamiento de las entidades territoriales, fijando unos límites a los gastos de funcionamiento frente a los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) garantizando la estabilidad financiera y restringiendo la transferencia de los órganos de control (Contraloría, Personería y Concejo).

En la senda para la construcción de la Regla Fiscal, el Gobierno Nacional suscribió la Ley 819 del año 2003, como un instrumento que propicia la transparencia y responsabilidad fiscal para la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. En esta ley se determina la meta de superávit primario como herramienta para garantizar el pago de la deuda y se instituye la construcción del Marco Fiscal de Mediano Plazo como marco de referencia para medir las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, blindando el manejo fiscal hacia el futuro.

Se podría decir que a finales de la década de los noventa se inició todo el proceso de ajuste de las finanzas públicas en Colombia, siendo las medidas tomadas por el gobierno nacional un preámbulo para la instauración de la regla fiscal en el manejo de la política fiscal en el país, materializándose en la Ley 1473 del año 2011, donde se plantean unos criterios y lineamientos para la aplicación de la regla fiscal en el sector público, permitiendo reducir la incertidumbre de las inversiones en el mediano plazo, traduciéndose en mayor acceso a los mercados financieros y menores primas de riesgo.

¹⁴⁵ Intereses/Ahorro operacional deber ser menor o igual al 40%.

¹⁴⁶ Saldo deuda/Ingresos corrientes debe ser menor o igual al 80%.

Steiner¹⁴⁷ (2011) sostiene que el hecho de que el poder público no cuente con el monopolio en la iniciativa de gasto se considera que la regla fiscal sea complementada a la constitución para establecer una sostenibilidad. “La Regla Fiscal apunta en el sentido correcto, pero difícilmente será exitosa sino se establece un mecanismo que de cierta manera discipline aquellas instancias del poder público, diferentes al Gobierno Nacional, que pueden ordenar gasto. De hecho, la regla fiscal sin una institucionalidad que introduzca el principio de sostenibilidad fiscal podría conducir a una situación bastante preocupante en que el Gobierno, para cumplir con la regla fiscal, no le quedaría alternativa distinta a recortar el gasto público más flexible (la inversión en infraestructura) cada vez que otro órgano del poder público decreta gasto que no estaba contemplado en el presupuesto”.

En el marco del análisis de la regla fiscal es importante tener en consideración la sostenibilidad de este en el mediano plazo para tomar las medidas correctivas necesarias para garantizar una sana economía local más teniendo en cuenta lo que plantea Perry en este tema “es muy sorprendente cómo las economías de América Latina son mucho más volátiles que sus contrapartes europeas y han estado generalmente aplicando políticas fiscales procíclicas que exacerban la volatilidad”¹⁴⁸.

“Drazen en su libro *Political Economy in Macroeconomics*, identifica con mayor precisión la existencia de dos clases de reglas fiscales. La primera, corresponde a las restricciones cuantitativas sobre la política fiscal dadas por la legislación. Para (Lozano, Rincón, & Ramos, 2008) las reglas fiscales cuantitativas representan condiciones numéricas a la restricción presupuestal intertemporal del gobierno, que se adoptan para alcanzar objetivos cuantificables de desempeño fiscal, por lo general asociados al balance, al nivel del gasto y/o al nivel de endeudamiento”¹⁴⁹

A continuación se realiza un análisis de las finanzas de Santiago de Cali desde el punto de vista fiscal, guardando coherencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, haciendo una distinción entre lo fiscal que de alguna manera limita el uso de los recursos públicos y a su vez se constituye en una política fiscal que genera un manejo sano y sostenible de las finanzas públicas y lo presupuestal, para determinar la capacidad de ahorro y las necesidades de financiamiento de algún sector de la entidad territorial.

El cálculo del balance fiscal es un instrumento de control del nivel de endeudamiento, facilitando un sano manejo de las finanzas públicas. Dado lo anterior, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo se toma como referencia los flujos de acuerdo a su origen o naturaleza que pueden generar un desbalance bien sea positivo (superávit fiscal) o negativos (déficit fiscal), como resultado de la diferencia

¹⁴⁷ Regla Fiscal y Principios de Sostenibilidad Fiscal en Colombia, mayo 2011.

¹⁴⁸ Evidencia de la regla fiscal en Colombia a través de un modelo de equilibrio general dinámico Estocástico para una economía abierta (2012).

¹⁴⁹ Evidencia de la regla fiscal en Colombia a través de un modelo de equilibrio general dinámico Estocástico para una economía abierta (2012).

entre los recaudos efectivos¹⁵⁰ de la vigencia menos los gastos comprometidos¹⁵¹ durante un periodo determinado. En la metodología presupuestal, el superávit se origina de los Ingresos incorporados al Presupuesto y no comprometidos, permitiendo medir la capacidad de ejecución de la Entidad Territorial. Por otro lado, el balance fiscal es un indicador más profundo de la sostenibilidad financiera y la capacidad de generar ingresos para el sostenimiento de las demandas del gasto.

Se toma como referencia la metodología utilizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los datos establecidos en el presupuesto y se reclasifican algunos ítems o rubros de la ejecución, dando origen a diferencias en relación al informe de ejecución del Ente Territorial, evidenciándose las discrepancias entre el método presupuestal y el de sostenibilidad financiera o método fiscal.

5.1. METODOLOGIA BALANCE FISCAL

A continuación, se da una breve explicación de la metodología para el cálculo del balance fiscal y las diferencias fundamentales con el método presupuestal.

IP_t = Ingreso Presupuestal: corresponde a los recaudos efectuados y los recursos de capital de la Entidad Territorial durante la vigencia fiscal

D_t = Son los recursos obtenidos por el Ente Territorial por créditos Internos o Externos.

SC_t = Saldo en caja de la vigencia fiscal.

SC_{t-1} = **Saldos** en caja provenientes de la vigencia anterior. Corresponden a los mayores valores recaudados y no ejecutados en el presupuesto.

VA_t = Variación de Activos (venta menos compra): corresponde a la diferencia que se presenta entre el monto de los activos vendidos por la Entidad Territorial y el valor de los activos comprados durante la vigencia fiscal.

RC_{t-1} = Reservas constituidas en el período anterior: son los compromisos legalmente constituidos por la Entidad Territorial que tienen registro presupuestal pero el objeto no fue cumplido dentro del año fiscal anterior y fueron pagados dentro de la vigencia actual.

RC_t = Reservas Constituidas en el periodo actual: Son los compromisos legalmente constituidos por el Municipio que tienen registro presupuestal pero el objeto no fue cumplido dentro del actual año fiscal y serán pagados dentro de la siguiente vigencia.

GP_t = Gasto Presupuestal: comprende el total de compromisos efectuados por la Entidad Territorial durante la vigencia fiscal.

A_t = Amortizaciones: Son los pagos realizados por la Entidad Territorial por préstamos en moneda extranjera y/o Nacional durante la vigencia fiscal.

IF_t = Ingresos Fiscales.

¹⁵⁰ Corresponden al recaudo que excluye los ingresos no recurrentes de la vigencia, como es el caso de los Recursos del Balance, Desembolsos de Crédito, Venta de Activos y saldos en caja no ejecutados de vigencias anteriores.

¹⁵¹ Corresponde a los Gastos comprometidos en la vigencia y anteriores que fueron incorporados al presupuesto y ejecutados en la vigencia. Dentro de estos Gastos se excluyen las reservas presupuestales y las Amortizaciones de Deuda.

GF_t = Gastos Fiscales.

Los Ingresos fiscales, según lo mencionado anteriormente, equivalen a:

$$\text{IF}_t = \text{IP}_t - \text{D}_t - \text{SC}_{t-1} - \text{VA}_t - \text{RC}_{t-1}$$

De la misma manera los Gastos Fiscales son iguales a:

$$\text{GF}_t = \text{GP}_t - \text{A}_t - \text{RC}_t$$

Se obtiene, al calcular el balance fiscal, es decir, al restar Ingresos y Gastos fiscales lo siguiente.

$$\text{IF}_t - \text{GF}_t = (\text{IP}_t - \text{D}_t - \text{SC}_{t-1} - \text{VA}_t - \text{RC}_{t-1}) - (\text{GP}_t - \text{A}_t - \text{RC}_t)$$

Cabe notar que la operación **(IP_t – GP_t)** no es otra cosa que el superávit presupuestal, o como se ha referido anteriormente, el balance resultante de los recursos recaudados y no ejecutados el año anterior **(SC_{t-1})**. Efectuando esta operación, la ecuación toma esta forma:

$$\text{IF}_t - \text{GF}_t = (\text{A}_t - \text{D}_t) + (\text{SC}_t - \text{SC}_{t-1}) + (\text{RC}_t - \text{RC}_{t-1}) - \text{VA}_t$$

El balance fiscal es entonces, por un lado, la variación del endeudamiento neto **(A_t – D_t)**, y por otro lado la variación de caja **(SC_t – SC_{t-1})**. La implicación práctica de esta definición es que un **superávit fiscal** permite reducir la deuda, o acumular caja, toda vez que si el lado izquierdo de la ecuación es positivo, permitirá mayores amortizaciones **(A_t)** y balances en caja al final del ejercicio actual **(SC_t)**.

Por el contrario, un **déficit**, implicará mayor endeudamiento y/o desacumulación de la caja, es decir, cuando el lado izquierdo de la ecuación es negativo **(IF_t – GF_t)**, el endeudamiento **(D_t)** y el empleo de la caja existente del ejercicio anterior **(SC_{t-1})**, tenderán a ser mayores, generando que el lado derecho de la ecuación sea igualmente negativa. En la práctica esto implica que el déficit requiere de financiación, ya sea a través de deuda o de saldos en caja de vigencias anteriores.

Ahora, el equilibrio de la ecuación tiene un factor adicional, que es la variación de activos **(VA_t)**, entendida como el balance entre la enajenación y compra de activos. Si el déficit fiscal no puede ser cubierto por préstamos (deuda) ni por la caja disponible, se requiere una enajenación de activos para financiar el déficit. Igualmente, si existe un déficit y la decisión de política consiste en no endeudarse, la venta de activos surge como alternativa de financiación.

Finalmente, un ejercicio fiscal y presupuestal eficiente asume que las reservas constituidas corresponden a situaciones excepcionales, por lo que el término de variación de reservas que resulta de esta operación **(RC_t – RC_{t-1})** no sólo debe tender a cero, sino que no constituye una herramienta de la política de financiamiento.

En caso de superávit fiscal, el lado derecho de la ecuación sugiere entonces que se puede reducir el saldo de la deuda **(A_t será mayor que D_t)**, acumular caja **(SC_t mayor que SC_{t-1})**, o alternatively, puede haber acumulación de activos **(VA_t negativo)**. En cualquier caso, el análisis del déficit fiscal permite determinar cuándo una entidad ahorra o desahorra, a través del análisis de la variación de sus activos y pasivos, ya sean financieros, líquidos o fijos.

La decisión de ahorrar o desahorrar depende de la política fiscal de la Administración; un superávit no es necesariamente bueno, ni un déficit es necesariamente perjudicial. Si existen recursos no ejecutados de vigencias anteriores y las necesidades de inversión lo ameritan, incurrir en un déficit a través de la desacumulación de la caja es una decisión apropiada. Similarmente, un superávit producto de la baja ejecución del Presupuesto no es un buen signo.

En todo caso, la esencia de la planeación financiera está en la definición del gasto, que debe ser consistente con un ingreso dado y con la capacidad de generar fuentes de financiamiento adicional, que no comprometan la sostenibilidad de las finanzas públicas.

5.2. BALANCE FISCAL 2019

Para la aplicación de la Regla Fiscal para la vigencia fiscal 2019, se partirá de la ejecución presupuestal, descontando aquellos ingresos que no son producto del ejercicio de recaudo propio de la vigencia, es decir, no recurrentes, como es el caso de los desembolsos del crédito, superávit no apropiado, procesos licitatorios, reservas y ventas de activos. En la Tabla 5.1, se muestra un monto de recursos no recurrente por \$789.854 millones.

Tabla 5.1. Ingresos no recurrentes

Detalle	2019
Desembolsos	321.291
Superavit no apropiado	294.895
Procesos licitatorios	2.971
Reservas	170.630
Venta de activos	67
Total Exclusiones	789.854

Cifras en millones de pesos
Fuente: SGFAT – 2019.
Cálculos propios DAHM.

En cuanto a los gastos, se excluyen aquellos saldos presupuestales de los compromisos no cumplidos a 31 de diciembre de 2018 siempre y cuando estén legalmente constituidos y desarrollen el objeto de cada una de las apropiaciones del presupuesto de gasto. Otro de los descuentos en el gasto son las amortizaciones, entendiendo estas como los pagos periódicos que pueden ser iguales o diferentes. En la Tabla 5.2, se muestra un valor a descontar por \$162.037 millones.

Tabla 5.2. Gastos a excluir

Detalle	2019
Reservas Funcionamiento	1.305
Reservas Inversión	160.732
Amortización Deuda	
Total	162.037

Cifras en millones de pesos
Fuente: SGFAT – 2019.
Cálculos propios DAHM.

Al realizar el cálculo entre la diferencia de ingresos y gastos presupuestal da como resultado un superávit de \$317.309 millones y al aplicar la Regla Fiscal mediante

los descuentos correspondientes en los ingresos y gastos se obtiene un déficit de \$310.508 millones. (Ver Tabla 5.3).

Tabla 5.3. Balance presupuestal y fiscal 2018

Detalle	Ejecución Presupuestal	Ejecución Fiscal
Ingresos Totales	4.248.987	3.459.133
Ingresos Corrientes	3.403.614	3.403.614
Ingresos de Capital	845.374	55.520
Gastos Totales	3.931.678	3.769.641
Funcionamiento	661.312	660.007
Inversión	3.262.256	3.101.524
Deuda	8.111	8.111
Superavit/Déficit	317.309	-310.508

Cifras en millones de pesos

Fuente: SGFAT – 2019.

Cálculos propios DAHM.

Es importante tener en cuenta que el déficit fiscal es producto de los menores ingresos de capital al descontar aquellos que no son recurrentes. El déficit fiscal es subsanado con los ingresos que no son producto de la vigencia por un valor de \$789.854 millones que apalancan en su mayor parte la inversión.

5.3. BALANCE FISCAL 2018-2019

En la Tabla 5.4 se compara los resultados en el cálculo del balance fiscal del año 2018 y 2019, arroja como resultado un déficit fiscal 2018 de \$170.850 millones producto de la diferencia de unos ingresos fiscales de \$3.091.168 millones y gastos fiscales de \$3.262.018 millones.

En el año 2019 se presenta un déficit fiscal de \$310.508 millones derivado del cruce de ingresos de \$3.459.133 millones, creciendo 12% frente al año anterior y los gastos de \$3.769.641 millones, con un incremento de 16% en relación al 2018. El déficit obedece a que son mayores recursos en el ejercicio presupuestal que no son producto de la dinámica de la vigencia fiscal 2019 y a su vez teniendo en cuenta los desembolsos por el crédito que sumados ascienden a \$789.854 millones que cubrirían el 100% del déficit fiscal.

Tabla 5.4. Balance fiscal 2018 Y 2019

Detalle	2018	2019	Inc. %
Ingresos Corrientes	2.925.741	3.403.614	16%
Ingresos de Capital	165.427	55.520	-66%
Ingresos Totales	3.091.168	3.459.133	12%
Funcionamiento	558.609	660.007	18%
Inversión	2.699.915	3.101.524	15%
Servicio Deuda	3.495	8.111	132%
Gastos Totales	3.262.018	3.769.641	16%
Superavit/Deficit	-170.850	-310.508	82%

Cifras en millones de pesos
Fuente: SGFAT – 2018 y 2019.
Cálculos propios DAHM.

5.4. BALANCE FISCAL 2020 – PROYECCIÓN 2021.

Es importante para el análisis de la regla fiscal 2020 y 2021, tener como antecedente que el gobierno nacional amparado en el artículo 11 de la Ley 1473 del año 2011 suspendió temporalmente la aplicación de la regla fiscal que a nivel nacional fue aprobada por el CONFIS el 19 junio de 2020, para de esta forma contar con una mayor flexibilidad y discrecionalidad dada la actual coyuntura mundial y las presiones en el gasto exclusivamente asociadas a la emergencia sanitaria, con el compromiso de retomarla en el año 2022. A pesar de la flexibilidad del gobierno nacional en cuanto a la suspensión de la regla fiscal, Santiago de Cali considera importante continuar aplicándola dado que es un ejercicio que permite determinar como es financiado el gasto de la entidad de acuerdo a los ingresos producto del recaudo de la vigencia fiscal.

Estimado 2020

En el contexto global en el año 2020 se observa un deterioro del balance fiscal, siendo el déficit de \$388.071 millones, producto de unos ingresos fiscales de \$3.178.617 millones y unos gastos fiscales de \$3.566.688 millones, frente al déficit fiscal de año 2019 de \$310.508 millones, estos resultados estimados para el año 2020 obedece a las necesidades de gastos extraordinario que se derivan de la emergencia sanitaria y económica, como a la reducción que se proyecta en el recaudo tributario. Es de anotar que se excluyen de los ingresos presupuestales \$559.835 millones correspondiente a los recursos balance y desembolsos del crédito que no se tienen en cuenta para la regla fiscal y que subsanarían el 100% del desequilibrio fiscal.

Para la vigencia 2020 de acuerdo a la flexibilidad del gobierno nacional a través de la expedición del Decreto 461 de 22 marzo y 678 de 20 de mayo del año 2020 en el marco de la emergencia económica, social y ecológica decretada mediante el

Decreto 637 del año 2020, se otorgó facultades a los mandatarios locales para modificar el presupuesto y reorientar rentas de destinación específica, como son los recursos del balance, excedentes financieros y utilidades para financiar gastos de funcionamiento sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia, no computaría para el indicador de la Ley 617 del año 2000.

La administración en la coyuntura de la emergencia económica por el COVID-19 ha adelantado todo un análisis para calcular el impacto en los ingresos tributarios y su afectación en la estructura de los gastos financiado con Ingresos Corrientes de Libre Destinación, a partir de este estudio y dada la flexibilidad en el marco normativo en cuanto a la reorientación de recursos de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento, se reorientan \$29.523¹⁵² del balance para funcionamiento de la entidad.

Se priorizaron los recursos en caja (recursos del balance de destinación específica) para atender la emergencia, para lo cual a través del Consejo Municipal de Política Económica y Fiscal -COMFIS se adicionaron recursos del balance al componente de inversión, destinados para la emergencia económica en sectores estratégicos para la atención de la población vulnerable y en el tema de seguridad entre otros, por valor \$84.975 millones, donde el mayor porcentaje se destinó para la Secretaría de Bienestar Social 71,4%, Seguridad y Justicia 11%, Salud 3,4% y Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 7%.

Para hacer frente a la actual situación económica, es necesario realizar continuamente una revisión detallada del gasto público, ajustando las prioridades y fijando los niveles de gastos conforme a la evolución del comportamiento de los ingresos propios, donde imperan los riesgos a la baja a nivel del país y el territorio se está en un proceso de ajuste macro y fiscal para retornar a la senda de reactivación económica, teniendo como principal objetivo reactivar la demanda interna que dinamice la recuperación de la economía.

Es importante señalar que dentro de la gestión adelantada por la Administración para aliviar de alguna manera la recesión económica que origina una disminución en el recaudo de la entidad, se presentó al Concejo el reperfilamiento de la actual deuda y fue aprobada mediante el Acuerdo 476 de 2 junio del año 2020¹⁵³ para lo cual se va a requerir en el mediano y largo plazo una mayor generación de ingresos corrientes.

Proyección 2021

¹⁵² Ejecución Gastos a 25 septiembre de 2020- SAP

¹⁵³ Por el cual se otorgan unas autorizaciones al Alcalde de Santiago de Cali en materia de crédito público, se autoriza la constitución de una vigencia futura ordinaria de funcionamiento y se dictan otras disposiciones

Se espera que los resultados al cierre del año 2020 se vean mejorados en el año 2021 para de esta forma retornar a la senda de crecimiento alcanzado en el año 2019. La proyección año 2021 se formuló a partir de mantener una programación de una austeridad y priorización del gasto, orientando recursos hacia sectores que dinamicen la economía para una reactivación económica en la ciudad, fortaleciendo la pequeña y mediana empresa y así generar oportunidades de empleos, fortaleciendo el sector salud y velando por la atención de las necesidades básicas de los sectores de la población vulnerables de Santiago de Cali.

La proyección para el año 2021, presenta unos ingresos fiscales por un valor de \$3.580.576 millones y unos gastos fiscales de \$3.575.202 millones, dando origen a un Superávit fiscal de \$5.374 millones, producto de que el año 2021 solo contempla recursos del balance por valor de \$2.459 millones y en el gasto se están descontando la amortización del servicio de la deuda de \$7.832 millones (ver Tabla 5.5).

Tabla 5.5. Balance fiscal 2020– Proyección 2021

Detalle	Estimado 2020	Proy. 2021	Var. % 2021/2020
Ingresos Corrientes	3.143.589	3.521.466	12%
Ingresos de Capital	35.028	59.110	69%
Ingresos Totales	3.178.617	3.580.576	13%
Funcionamiento	706.189	770.243	9%
Inversión	2.833.596	2.730.630	-4%
Servicio Deuda	26.903	74.329	176%
Gastos Totales	3.566.688	3.575.202	0%
Superavit/Deficit	-388.071	5.374	-101%

Cifras en millones de pesos.

Fuente: Proyecciones 2020 y 2021 - Plan Financiero 2021-2031 DAHM.

Cálculos: DAHM

Referencias Bibliográficas

Steiner Roberto (2011): Regla Fiscal y el Principio de Sostenibilidad en Colombia – Foco Económico, pp. 2.

Torres, A. (2012). Evidencia de la regla fiscal en Colombia a través de un modelo de equilibrio general dinámico Estocástico para una economía abierta. Universidad nacional de Colombia - Facultad de ciencias económicas.

CAPÍTULO VI

GASTOS TRIBUTARIOS – EXONERACIONES Y DESCUENTOS

En este apartado se pretende facilitar la evaluación y planeación de la información referente a los gastos tributarios en que ha incurrido la entidad territorial, con el fin de mejorar las labores de análisis, control o investigación del sistema tributario y la política fiscal en Santiago de Cali.

Antes de entrar a analizar los gastos tributarios en que ha incurrido la administración es necesario hacer referencia a un marco teórico que permita profundizar el concepto. Es así que Frecuentemente, los gobiernos han utilizado los sistemas tributarios como una herramienta para promover ciertos objetivos de política económica, como incentivar el ahorro, estimular el empleo o proteger a la industria local. En tales circunstancias, el sistema tributario cumple un rol similar al del gasto público, pero por la vía de la renuncia del Estado a toda la recaudación, producto de determinados contribuyentes o actividades. Esta renuncia es lo que se conoce como gasto tributario.

El termino de gastos tributarios se le tribuye a Stanley Surrey “que con la compilación de un listado de preferencias y concesiones del impuesto a la renta le dio una forma de programa de gasto puesto que lo que se deja de recaudar por una exención, podría ser gastado en esa u otra opción. Así mismo para poder evaluar el costo de oportunidad de la exención debe calcularse partiendo de lo que se deja de recaudar sin dejar de un lado la comparación con el impacto que se tendría como medidas alternativas”.

Los gastos tributarios debido a la similitud de estas preferencias fiscales con programas de gastos directo, deben estar sujetas a la medición por parte del gobierno dentro de los procesos de control presupuestario, teniendo en cuenta que pueden adoptar diversas modalidades desde el punto de vista de la técnica tributaria, como las siguientes:

- **Exenciones:** Ingresos o transacciones que se excluyen de las bases imponibles. En las normas legales se las encuentra bajo distintas denominaciones, como “exenciones”, “exoneraciones”, “hechos no gravados”, etc.
- **Deducciones:** Cantidades que se permite rebajar de las bases imponibles.
- **Créditos:** Cantidades que se permite rebajar de los impuestos.

- **Tasas reducidas:** Alícuotas de impuestos inferiores a las de aplicación general.
- **Diferimientos:** Postergación o rezago en el pago de un impuesto.

Se puede decir de acuerdo a lo expuesto por la OCDE¹⁵⁴ que el gasto tributario es la transferencia de recursos públicos mediante reducciones impositivas en vez de realizadas por medio de un subsidio directo, es decir, se puede entender los gastos tributarios como aquella recaudación que el fisco deja de percibir producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía.

En general los países en desarrollo cuentan con una estructura tributaria compuesta por un considerable número de exoneraciones y descuentos que distorsionan el sistema tributario haciéndolo más complejos y costosos para el gobierno puesto que estaría erosionando las fuentes de ingresos fiscales. Los países en desarrollo han venido utilizando las exoneraciones tributarias como políticas de promoción de inversiones.

Por su parte los incentivos fiscales son considerados como un instrumento de política económica constituyéndose como herramienta para afectar el comportamiento de los actores económicos, con el objetivo de “aumentar la inversión, el desarrollo de regiones atrasadas, la promoción de exportaciones, la industrialización, la generación de empleo, el cuidado del medio ambiente, la transferencia de tecnología, diversificación de la estructura económica y la formación de capital humano. Es importante que los objetivos sean explícitos de manera que se pueda medir su efectividad en términos de costos para el resto de la sociedad”¹⁵⁵.

Si bien es cierto “los distintos incentivos tributarios han sido introducidos con el fin de desarrollar sectores y regiones específicas, así como para alcanzar mayores niveles de equidad social. Su adopción ha estado en muchos casos ligada a la existencia de grupos de presión, sin obedecer necesariamente a criterios de eficiencia y bienestar”¹⁵⁶.

Teóricamente se considera que entre más equidad se persiga se sacrifica más la eficiencia, es así que un sistema tributario neutro no afecta la asignación de recursos; es eficiente cuando con el menor costo operativo y social se alcanza la meta de recaudo; es de alta incidencia cuando es baja la evasión y elusión; y equitativo si tiene como fin una sociedad igualitaria.

¹⁵⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

¹⁵⁵ Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina.

¹⁵⁶ Archivos de Macroeconomía –Exenciones tributarias: Costo fiscal y análisis de incidencia (2000).

En el marco de la equidad se permitirán exoneraciones para quienes devengan pocos ingresos o tienen una condición de vulnerabilidad repercutiendo en el nivel de recaudo que en un momento dado pueden generar ineficiencias, intranquilidad e inestabilidad para las empresas cuando se presenta el caso de exoneraciones para nuevas empresas que entran al mercado y que tendrían beneficios frente a las ya existentes.

Es importante destacar que las exoneraciones pueden ser afectivas ante la presencia de externalidades, siendo una herramienta efectiva de intervención del gobierno para corregir situaciones que no se podrían solucionar por si solas por el mercado. Siempre se tiene la opción de una estructura tributaria que promueva la eficiencia o que promueva la equidad.

La adopción de incentivos tributario de diversa índole ha sido una herramienta de política pública frecuentemente empleada y ampliamente difundida, con el argumento de corregir o reducir las imperfecciones del mercado. La teoría tributaria expone que cualquier exención de una tarifa general debe justificarse bien sea por que hace más equitativa la estructura impositiva o por que promueve la producción de bienes con externalidades positivas teniendo efectos no intencionales sobre otros actores económicos.

La teoría tributaria señala que los incentivos fiscales, si bien generan un impacto positivo en un primer momento, inducen importantes distorsiones al desviar los recursos de su asignación más eficiente, se hace compleja y costosa la operación del sistema impositivo, beneficiando inversiones que en todo caso se habrían efectuado, o generar captura de rentas por parte de firmas no elegibles que buscan parecerse a las favorecidas para gozar del incentivo.

El costo fiscal, administrativo, social y económico de los incentivos tributarios resulta considerable, al punto de contrarrestar el efecto originalmente buscado y se puede presentar que el costo fiscal resulta superior al monto exonerado. Los incentivos establecidos dentro de la normatividad tributaria en el país contemplan exoneraciones, descuentos, deducciones y tarifas preferenciales que tiene como fin impulsar determinados sectores y regiones que obedecen no necesariamente a impulsar la eficiencia sino a las presiones de grupos de interés.

Las exenciones pueden resultar ineficiente e inequitativa si no son el reflejo necesariamente de diferenciales de ingreso puesto que puede presentarse que el objetivo era beneficiar a los estratos más bajos, pero en realidad también se está beneficiando a los estratos de medio y alto.

Metodología para el análisis de incidencia fiscal

El modelo de equilibrio general computable (MDGC), evalúa la incidencia de modificar la estructura actual a través de la eliminación de los distintos beneficios fiscales, simulando un aumento en la base gravable, el impuesto pagado en el

sector o agente económico respectivo, determinando de esta manera su incidencia en los niveles de crecimiento, empleo, inversión, ahorro del gobierno y finalmente el costo fiscal de dichos beneficios.

Metodologías para estimar el costo de los gastos tributarios

En la bibliografía especializada se distinguen tres “métodos” para estimar el costo de los gastos tributarios, métodos que en realidad corresponden a tres conceptos distintos, que es posible medir: el **ingreso renunciado**, el **ingreso ganado** y el **gasto directo equivalente**.

El **método del ingreso renunciado** mide la pérdida de ingresos que se produce después de introducir un gasto tributario. Supone que no hay cambio alguno de comportamiento en los contribuyentes, es decir, que su comportamiento es el mismo que exhibían durante la aplicación del gasto tributario. Este método es conocido también como *medición ex post*.

Por su parte, el **método del ingreso ganado** procura estimar la recaudación adicional que es posible obtener con la derogación de un gasto tributario. A diferencia del método anterior, en éste —denominado también *medición ex ante*— se toman en cuenta los cambios de comportamiento de los contribuyentes.

Por último, el **método del gasto directo equivalente** estima el subsidio o la transferencia que dejaría a los contribuyentes con un ingreso neto de impuestos similar al que obtienen con la existencia del gasto tributario.

Teniendo en cuenta el marco normativo en el país, se encuentra la Ley 788 del año 2002 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, se cuantifican los gastos tributarios de Santiago de Cali en el año fiscal 2019 por concepto de exoneraciones, descuentos tributarios entre otros.

El Artículo 5 Literal f) de la Ley 819 del año 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, dentro del cual se enmarcan las normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica, establece que el Marco Fiscal de Mediano Plazo debe contener una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes.

En este capítulo se presenta una descripción de las exenciones tributarias y sectores favorecidos con tratamientos impositivos preferenciales, otorgados a través del Estatuto Tributario, Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0259 del año 2015 y el Acuerdo 434 del año 2017; Así mismo, se muestra el costo fiscal y el impacto que estos tratamientos generaron para las finanzas de Santiago de Cali en el periodo fiscal 2019.

Con fundamento en lo anterior, en este aparte se identificarán secuencialmente; las exoneraciones otorgadas, los descuentos tributarios por pronto pago, los costos de las comisiones bancarias por los pagos con tarjeta débito y crédito y en último lugar las medidas temporales adoptadas en el Acuerdo 472 de 2020 conforme a las leyes 2010 de 2019 y 2011 de 2019.

6.1 EXONERACIONES

Las exoneraciones temporales de impuestos constituyen una de las formas más comunes de incentivos fiscales a la inversión puesto que se exime del pago del impuesto durante un periodo determinado con el fin de promover o bien sea una actividad económica o un sector de la población, siempre guardando concordancia con la estabilidad financiera de la Entidad Territorial. Santiago de Cali las exoneraciones se encuentran inmersas en el Estatuto Tributario Municipal compiladas en el Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0259 de 2015, los Acuerdos 434 de 2017 y 469 de 2020. Para el periodo de cálculo 2019, cuenta con exoneraciones de los impuestos: Predial Unificado, Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros, Contribución de Valorización, Delineación Urbana, Participación en plusvalía, Espectáculos Públicos y Estampillas Municipales respectivamente.

Para la vigencia fiscal 2019, Santiago de Cali otorgó exoneraciones por Impuesto Predial Unificado (IPU) por un monto de \$13.926 millones, correspondiente a 1.725 predios. El mayor número de exoneraciones se presentan por concepto del Acuerdo 232 de 2014, en el tema de patrimonio cultural con 1.697 exoneraciones por un monto de \$10.671 millones, seguida de las establecidas en el artículo 53 del Decreto extraordinario 259 de 2015, con 19 beneficiarios por un valor de \$3.169 millones. En lo que respecta a industria y comercio su exoneración ascienden a 5 millones producto del Acuerdo 300 de 2010. (ver Tabla 6.1).

Tabla 6.1. Exoneraciones Tributarias 2019

Normatividad	Numero	Predial Unificado (\$ Mill)	Industria y Comercio (\$Mill)
Acuerdo 232 de 2014	1.697	10.671	0
Acuerdo 342 de 2013	2	1	
Acuerdo 300 de 2010	6	5	5
Decreto 259 de 2015	19	3.169	
Acuerdo 373 de 2014	1	70	
Total	1.725	13.916	5

Fuente: Subdirección de Impuesto y Rentas -DAHM

6.2. DESCUENTOS TRIBUTARIOS POR PRONTO PAGO 2020

La Alcaldía de Santiago de Cali mediante Decreto N° 4112.0.10.20.0751 de 30 diciembre de 2019, otorga beneficios o estímulos tributarios a los contribuyentes del impuesto Predial Unificado que paguen la totalidad del impuesto a cargo de la

vigencia del año 2020, obteniendo un descuento del 15%. Teniendo en cuenta la situación generada por el COVID 19 se promulgo el Decreto Nacional 417 de 17 marzo de 2020, en el cual se declara el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, es así que a raíz de la recesión económica que se vive a nivel mundial, la Alcaldía de Santiago de Cali teniendo en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes, modificó el Decreto fijado para el pronto pago, por medio del Decreto N°4112.0.10.20.0738 de 24 de marzo de 2020, ampliando la fecha inicialmente fijada en el Decreto 751 de 2019 para acceder al descuento, instituyendo el beneficio hasta el 31 de junio.

Posteriormente dado el desarrollo de la emergencia económica se hizo necesario nuevamente modificar el Decreto que establece los términos para el pronto pago del Impuesto Predial Unificado, para lo cual se promulgo el Decreto 4112.1.10.20.0847 de 27 de abril de 2020, aumentando a 20% el descuento por pronto de pago en una sola cuota hasta el último día hábil del mes de diciembre de 2020, amparado en los dispuesto en el artículo 6 del Decreto Nacional 678 de 20 de mayo de 2020, siendo avalado por parte del Concejo de Santiago de Cali con la aprobación del Acuerdo 475 de 29 de mayo de 2020.

Adicionalmente a lo ya expuesto, el artículo 2 del Acuerdo 475 de 2020 “: Los contribuyentes del impuesto predial unificado, que hayan pagado la vigencia fiscal 2020 con el descuento del 15% de que trata el decreto municipal No. 4112.010.20.751 de diciembre 30 de 2019, les será abonado el 5% a la factura del Impuesto Predial Unificado de la vigencia fiscal 2021”.

A continuación, en la Tabla 6.2, se muestra el valor del descuento por pronto pago otorgado para el Impuesto Predial Unificado (IPU) entre el periodo comprendido entre los meses de enero a junio de 2020, valor que asciende a \$64.327 millones. Es importante señalar que la administración en el marco de la emergencia económica y sanitaria decretada por el gobierno nacional, amplió en un 5% más al beneficio otorgado inicial pasando de 15 a 20%, adicionalmente se extendiendo el plazo hasta el mes de diciembre.

Tabla 6.2. Descuento por pronto pago vigencia fiscal 2020.

Detalle	Enero a marzo (15%)	Abril a junio (20%)	Total
Impuesto predial (IPU, CVC, Bomberil)	21.101	43.225	64.327

Cálculos DAHM.

Nota: Entre el periodo de enero a marzo se tomó como referencia el Decreto N° 4112.0.10.20.0751 de 30 diciembre de 2019 que otorga un descuento del 15%. Para el periodo abril a junio se toma el Decreto 4112.1.10.20.0847 de 27 de abril de 2020 con un descuento del 20%.

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

El Municipio de Santiago de Cali, mediante el Acuerdo 05 de 1989, autorizó el servicio de pago de impuestos con tarjetas (débito y crédito), en donde el costo por

concepto de las comisiones no es transferido al contribuyente sino asumido en su totalidad por la entidad territorial. La comisión por el servicio de recaudo, no es superior al 5%.

A través del grupo financiero de la Subdirección de Tesorería se vienen negociando las tasas aplicables a las transacciones con tarjetas sobre las cuales se negocia cada trimestre las tarifas ofrecidas por las entidades financieras a la Alcaldía de Santiago de Cali, conforme a la subasta administrada por la bolsa de valores, negociando las tasas y disminuyendo los gastos bancarios.

Tabla 6.3. Recaudo con tarjetas y comisiones y gastos bancarios

Vigencia	Recaudo con tarjetas	Comisiones y gastos bancarios	Comisiones/Recaudo	Variación de Tarifas	Inflación
2009	64.471	1.131	0,0175		2%
2010	68.379	1.032	0,0151	-14%	3,17%
2011	63.354	972	0,0153	2%	3,73%
2012	75.418	1.170	0,0155	1%	2,44%
2013	74.835	1.123	0,0150	-3%	1,94%
2014	105.907	1.385	0,0131	-13%	3,66%
2015	116.853	2.069	0,0177	35%	6,77%
2016	118.020	2.108	0,0179	1%	5,75%
2017	113.693	2.976	0,0262	47%	4,09%
2018	154.559	3.262	0,0211	-19%	3,30%
2019	178.114	3.570	0,0200	-5%	3,80%
2020*	254.493	4.672	0,0184	-8%	3,00%
2021*	240.149	4.803	0,0200	9%	3,00%

Cifras en millones de pesos.

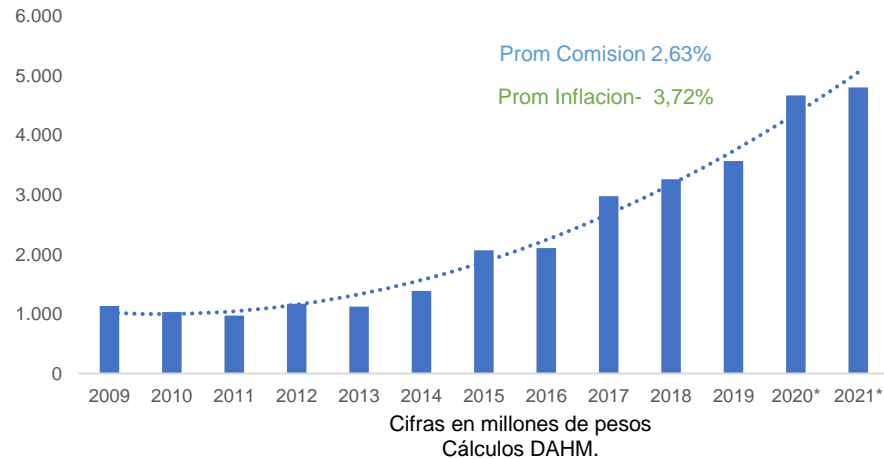
Nota. Cifras estimadas a diciembre de 2020 y proyección 2021

Fuente: Subdirección de Tesorería de Rentas.

En el CUADRO 6.3 se evidencia el incremento en el recaudo con tarjetas a partir del año 2014 con un incremento del 41,5% con un valor de \$105.907 millones y se estima para la vigencia fiscal 2020 un monto de \$254.493 millones. Por el lado de las comisiones están se encuentran por encima de \$2.000 millones a partir del año 2015.

Es importante resaltar la gestión que viene adelantando la administración con las entidades financieras en relación a las comisiones y gastos bancarios, dando origen a un promedio en la variación de las comisiones del orden de 2.63%, muy cercano al promedio de la inflación de 3,72%. (ver Figura 6.1).

Figura 6.1. Comisiones y Gastos Bancarios



6.4. MEDIDAS TEMPORALES ADOPTADAS EN EL ACUERDO MUNICIPAL 472 DE 2020 CONFORME A LA LEYES 2010 DE 2019 y 2011 DE 2019, EN EL MARCO DEL DECRETO DISTRITAL 0742 DE 2019, DECRETO NACIONAL 678 DE 20 MAYO DE 2020 Y DECRETO DISTRITAL 930 DE JUNIO 5 DE 2020.

En Santiago de Cali por medio del acuerdo 472 de 2020 se establece unas medidas temporales en temas relacionados con la conciliación contenciosa administrativa en materia tributaria, la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, la aplicación del principio de favorabilidad en la etapa de cobro con un plazo de aplicabilidad hasta el 30 de junio de 2020. De igual manera se plantean unos beneficios transitorios en el pago de los intereses moratorios que se hayan originado en el no pago de las multas, sanciones y otros ingresos no tributarios hasta el 31 de octubre de 2020.

El gobierno nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, tomando medidas de aislamiento preventivo obligatorio desde el día 25 de marzo, fijado por medio de los Decretos 457, 531, 593, 636, 689 y 749 de 2020 extendiéndose el aislamiento hasta el 31 de agosto de 2020. Estas medidas afectaron el mercado laboral y una recesión económica en la ciudad que repercutió significativamente en la capacidad de pago de los contribuyentes y el acceso a los beneficios establecidos en el Acuerdo 472 de 2020.

En el contexto de la recesión mundial a la cual no es ajena Colombia, el gobierno nacional expidió el Decreto 678 de 20 de mayo de 2020, en el cual se dictan unas medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales que en el artículo 7, permite generar un flujo de liquidez para financiar los gastos de funcionamiento propios de la administración y de igual manera hacer frente a las necesidades de la ciudad generadas con la crisis, es así que se fijaron una medidas para favorecer la recuperación de cartera a favor de los entes

territoriales con unos beneficios en relación a impuestos, tasa, contribuciones y multas pendientes de pago de la siguiente manera:

- Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.
- Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 de diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.
- Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.

Para acogerse a los lineamientos dictados por el gobierno nacional en el Decreto 678 de 2020, se promulgo por parte de la alcaldía de Santiago de Cali el Decreto 4112.010.20.0930 de junio 5 de 2020, estableciendo los términos para que los deudores, contribuyentes y agentes retenedores puedan diferir el pago de las obligaciones tributarias, en los siguientes términos:

- En cuotas hasta el 31 de octubre de 2020, pagando el 80% del capital sin intereses.
- En cuotas hasta el 31 de diciembre de 2020, pagando el 90% del capital sin intereses ni sanciones.
- En cuotas hasta el 31 de mayo de 2021, pagando el 100% del capital sin intereses ni sanciones.

En la tabla 6.3 se muestra el valor de la aplicación de las medidas tributaria temporales amparadas en el Acuerdo 472, que han derivación en una recuperación de recursos por parte de la administración para ser invertidos en las actuales necesidades de la comunidad, cuyo valor asciende a \$31.347 por concepto del Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y comercio (Incluye reteica).

Tabla 6.3. Medidas temporales Acuerdo 472 de 2020

Concepto	Valor a junio 30 de 2020
Impuesto predial	29.347
Impuesto de Industria y comercio (incluye reteica)	1.999
Total	31.347

Fuente: Subdirección de Tesorería – Subdirección de Impuestos y Rentas

Nota: Cifras en millones de pesos.

Es importante señalar que la Santiago de Cali otorga todo tipo de beneficio siempre guardando concordancia con la estabilidad financiera de la entidad, dentro de las que se encuentran las exoneraciones, acciones para el fortalecimiento del recaudo

y generar un mayor flujo de recursos; como es el caso de las amnistías o alivios tributarios, los descuentos por pronto pago y el servicio de pago con tarjetas crédito y débito a los contribuyentes para el pago de impuestos.

Con todo lo expuesto a lo largo de este apartado se puede concluir que en las actuales condiciones que enfrenta no solo Santiago de Cali sino todo el mundo, el mantenimiento o ampliación de incentivos tributario resulta más costoso que en condiciones normales, puesto que se debe tener en consideración que los beneficios tributarios por si solos desgastan la base y contraen la inversión pública, por lo cual es necesario revisar la estructura del sistema impositivo para medir la eficiencia y eficacia de los gastos tributarios en deducciones, exoneraciones, exclusiones, tasas preferenciales y postergación de las obligaciones tributarias, partiendo de una evaluación que permita medir la conveniencia de mantenerlas o prorrogarlas, mediante la medición de su efectividad en la consecución de los objetivos que dieron origen a su creación (acto administrativo) frente a otras alternativas como es el caso de los subsidios y gastos directos.

Referencias Bibliográficas

Comité Asesor para estudiar y Proponer adecuaciones al Informe Anual de Gastos Tributarios. (2012). Medición y Evaluación del Gasto Tributario. Chile.

Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Estudios Económicos. (2000). Archivos de macroeconomía – exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia.

Jiménez, P. Podestá, A. (2009). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América latina.

Jorrrat, M. Lemgruber, A. Villela, L. Gastos Tributarios: La Reforma Pendiente. Chile.

CAPÍTULO VII

RIESGOS FISCALES - PASIVOS CONTINGENTES

En este capítulo se realiza un análisis de los pasivos exigibles y contingentes, conforme lo enmarca la ley 448 de 1998, y el artículo 3 de la Ley 819 de 2003 en lo concerniente a las obligaciones contingentes, se ha tomado conciencia de la capacidad de estos de poner en riesgo la sostenibilidad fiscal. Es así que el Marco fiscal de mediano plazo es el instrumento técnico para abordar un análisis en relación a los riesgos fiscales y de esta manera evitar el impacto negativo en las finanzas de la entidad territorial mediante el establecimiento de estrategias que permitan mitigar el riesgo.

Para el análisis del riesgo fiscal sostiene Polackova que es necesario tomar en cuenta la situación fiscal de aquellas “obligaciones asumidas por el estado al margen de su sistema presupuestario. Para evitar una repentina inestabilidad fiscal y cumplir los objetivos de política a largo plazo, los gobiernos deben considerar todas las fuentes de riesgo fiscal”. Es importante dentro del estudio catalogar el tipo de riesgo si es directos o contingentes, explícito o implícito de acuerdo a las características propias de cada uno. Es indispensable un análisis fiscal que clasifique los riesgos fiscales en orden de importancia, estimando los costos potenciales y estableciendo las subvenciones implícitas en el presupuesto dentro de un marco de prudencia fiscal que garantice la estabilidad financiera de la entidad territorial

La OECD¹⁵⁷, señala que los riesgos fiscales corresponden a aquellos eventos inesperados que afectan negativamente la programación fijada en el marco fiscal establecido, generando un impacto negativo sobre los resultados fiscales de la entidad territorial e impactar las necesidades de financiamiento. El primer paso para una adecuada gestión de riesgos fiscales es la identificación de los mismos, su posible cuantía y un análisis que se oriente en mitigarlos mediante las correspondientes provisiones para cubrir el potencial costo de los riesgos.

El FMI entre sus recomendaciones para la mitigación de riesgos fiscales “se encuentran los controles directos o los límites de exposición, regulación, incentivos u otras medidas indirectas y mecanismos para transferir o compartir el riesgo”. A su vez si el riesgo no puede mitigarse completamente, la mejor estrategia es provisionar los recursos dentro de una partida presupuestal que apalanque la contingencia y tenerlos contemplados en las proyecciones de mediano plazo de la entidad territorial. Es así que el seguimiento y análisis de los riesgos fiscales permite

¹⁵⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

garantizar la sostenibilidad y solvencia financiera por medio de la implementación de políticas que contribuyan a la mitigación de riesgos.

TIPOS DE RIESGOS FISCALES

Se reconocen comúnmente dos tipos de riesgos fiscal:

Macroeconómicos: Evolución de las variables agregadas (PIB real, tipos de cambio, inflación, tasas de interés entre otros) que impactan las cuentas públicas y el servicio de la deuda.

Pasivos Contingentes: Obligaciones por concepto de la ocurrencia de eventos inciertos. Para el caso de este capítulo se realizará el análisis del comportamiento de estos.

Dado el consenso estandarizado de los pasivos contingentes estos se definen en dos categorías: los **explícitos** como aquellas obligaciones que están garantizadas por mandato legal, contrato o convenio, de las cuales no se tiene definido el momento o duración del pago, como es el caso del pasivo pensional que depende del calendario de retiro de los funcionarios públicos en condiciones normales, variando por agentes externos al ente territorial, el no uso del derecho por parte de los afiliados o por no cumplir con el número de semanas requeridas, lo cual no significa que la obligación no se haya causado sino que se hará exigible una vez se han subsanados los inconvenientes. Por otro lado, también se clasifican dentro de estos pasivos los que se han constituido como una deuda para la entidad mediante un convenio de pago, el cual celebró el Municipio y Metrocali en razón a que esta entidad tenía depositados recursos en el Fondo Financiero Especializado y en la liquidación de este fondo esa obligación paso hacer asumida por el Municipio con recursos propios y culmina en el año 2021, el convenio para el tratamiento de lixiviados del relleno sanitario de Navarro que tiene como termino el año 2021 y la liquidación de EMSIRVA que aún no tiene una fecha definida.

La otra categoría dentro de los pasivos contingentes son los **implícitos** que por sus características propias de difícil valoración o porque sus efectos fiscales sólo se ven reflejados cuando el evento o situación contingente se materializa, representando un alto grado de incertidumbre puesto que no se tiene certeza del valor y del momento en el cual se haga exigible la obligación, es así, que dada la naturaleza de este tipo pasivos contingentes, es necesario realizar un seguimiento continuo a los mismos, permitiendo una estimación y evaluación de estos pasivos que eventualmente implican un gasto (pago) para la entidad, generando en el mediano plazo un riesgo fiscal y financiero que de materializarse se traduciría consecuentemente en un impacto en la inversión social. De igual manera es importante señalar que es complejo estimar los compromisos financieros involucrados en estos pasivos puesto que de hacerlo se cimienta las expectativas de que estos se conviertan en realidad. Dentro de estos se encuentran el costo fiscal de los procesos judiciales activos en contra de la entidad territorial que representan

un valor en riesgo y el desembolso que se podría requerir es incierto, en los últimos años han cobrado importancia por su aumento en el número y la cuantía.

A partir del 2012 se adiciona otra contingencia a las ya existentes para las entidades territoriales con la expedición de la Ley 1508 del año 2012 “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privado, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones” y sus decretos y resoluciones reglamentarias. Se podría definir la asociación público-privada como un convenio de largo plazo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios de responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo donde se comparten los objetivos para el suministro del servicio público o de la infraestructura pública según sea el caso, transfiriendo los riesgos entre las partes y definiendo los mecanismos de pago.

Frente a las APP es necesario que dentro de la estructuración de los proyectos, se distribuyan los riesgos de acuerdo a la capacidad de las partes, es decir, mediante una eficiente transferencia de riesgos, salvaguardando la estabilidad financiera de la entidad territorial, sin dejar de un lado la evaluación permanente y el seguimiento de las obligaciones asumidas por la parte pública, garantizando el cumplimiento de los tiempos y las condiciones pactadas contractualmente entre las partes involucradas, en especial en las obras relacionadas con infraestructura.

En el marco de los objetivos contemplados en el Plan de Desarrollo (Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2018-2022” y con el propósito de vincular el capital privado a la generación de infraestructura como herramienta de financiación para desarrollar proyectos de interés prioritario para el ente territorial mediante iniciativas que promuevan el interés del sector privado y tomado en cuenta en el proceso de estructuración de los proyectos, la asignación eficiente de riesgos entre las partes para su correspondiente valoración dentro de los pasivos contingentes.

7.1. PASIVOS EXPLÍCITOS

En esta sección se identifican además del pasivo pensional, las obligaciones de Santiago de Cali por diferentes motivos, diferidas en el tiempo mediante convenios suscritos entre la entidad territorial y otras entidades.

7.1.1. PASIVO PENSIONAL

El pasivo pensional se define como las obligaciones laborales constituidas con los trabajadores vinculados a la entidad territorial. El Sistema Pensional en Colombia se fundamenta en la Ley 100 de 1993 que establece el sistema de seguridad social integral, que ha tenido una serie de modificaciones por medio de la Leyes 797, 812 y 860 del año 2003, ajustando temas como el número de semanas para tener derecho a la pensión, la tasa de remplazo del régimen de prima media, el porcentaje de las contribuciones, entre otras. La Alcaldía de Santiago de Cali para dar

cumplimiento a la norma nacional expidió el Decreto 0700 de 1995 “Por el cual entra a regir el Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, en el Municipio de Santiago de Cali” a partir de junio de 1995, momento en el cual nace la obligatoriedad de efectuar cotizaciones para pensión.

Posterior a la Ley 100 se expidió la Ley 549 de 1999 que creo el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales – FONPET, con el propósito de cubrir el pasivo pensional, teniendo como fuentes de financiación para la provisión, los recursos procedentes de la nación y de las entidades territoriales mediante la constitución de patrimonios autónomos. El punto de partida para hacer frente a todo el tema pensional fue la elaboración del cálculo actuarial, conforme a la metodología fijada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para las entidades territoriales a través del programa de levantamiento de historias laborales (PASIVOCOL), tomando como base la información de funcionarios activos, retirados, pensionados y docentes de cada entidad, para determinar la meta de aprovisionamiento de recursos en el FONPET.

El pasivo pensional corresponde a las obligaciones compuestas por concepto de personal activo, retirados y jubilados con base al cálculo actuarial que contiene la información por cada persona, donde se toma como referencia la edad y el calendario de retiro del funcionario público para la redención del bono pensional. El cálculo actuarial de Santiago de Cali asciende a \$2,9 billones con una provisión de 59%, con recursos del FONPET por valor de \$1.2 billones y patrimonio autónomo \$528.517 millones.

Tabla 7.1. Provisión pasivo pensional Santiago de Cali

Detalle	Valor
PASIVO PENSIONAL	2.972.108
FUENTES DE FINANCIACION PASIVO	1.743.096
FONPET	1.214.579
Patrimonio Autónomo	528.517
PROVISIÓN	59%

Cifras en millones de pesos.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – FONPET, mayo 2020.

En Colombia tras la declaración del COVID-19 como una pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud- OMS, se expidió el Decreto Nacional 417 de marzo de 2020 en el cual se declara el estado de emergencia económica social y ecológica en todo el territorio nacional. En el marco de la emergencia se promulgo el Decreto nacional 444 de 21 de marzo de 2020, mediante el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencia -FOME para atender la necesidad de recursos para la atención en salud, los efectos negativos en la actividad productiva y las condiciones para mantener el empleo.

El FOME tiene como una de sus fuentes de financiación los recursos provenientes del Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET, se fija en el artículo 12 del Decreto 444 de 2020, que a título de préstamo para solventar los efectos de la emergencia y reembolsados máximo durante las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes al desembolso a la tasa de interés del mercado, esta obligación es con cargo a la nación, en el rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación. Es así que se destinan los siguientes recursos que apalancan la deuda pensional de las entidades territorial para la crisis actual:

1. Recaudo del impuesto timbre nacional pendiente de distribuir en el FONPET a 31 de diciembre 2019, y sus rendimientos.
2. Recaudo del impuesto de timbre nacional que deba girarse al FONPET en la presente vigencia.
3. Valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de privatizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos.
4. Valor proveniente de privatizaciones que se deba girar al FONPET para el año 2020.
5. Valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de capitalizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos.

Es de señalar que independiente del préstamo, se debe garantizar los recursos necesarios para la operación del FONPET. Adicionalmente a lo ya mencionado el artículo 13 del Decreto 444 de 2020 estableció que la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá realizar operaciones de crédito para surtir la necesidades de liquidez, utilizando como fuente de pago los recursos que sean girados en las vigencias 2020, 2021 y 2022 al Fondo Nacional de pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET, provenientes de la Nación, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, sin comprometer el pago de las obligaciones con cargo al fondo en cada vigencia.

A través del Decreto Nacional 678 de 2020 el gobierno permite a las entidades territoriales el desahorro del FONPET siempre y cuando hayan alcanzado una cobertura igual o superior al 80% de su pasivo en el sector central, donde los recursos por encima de este porcentaje registrados a 31 de diciembre de 2019 podrán destinarse a los gastos de funcionamiento e inversión en que incurra la entidad durante la vigencia 2020.

En el caso de que la entidad no tenga cubierto el pasivo pensional de los sectores salud y/o educación, en el FONPET se trasladarán los recursos que superen el 80% del sector propósito general a estos sectores y en las entidades territoriales que en las tres últimas vigencias no hayan obtenido calculo actuarial aprobado en

PASIVOCOL, solo podrán hacer desahorro extraordinario de un 3% de los excedentes sobre cobertura del pasivo del sector central del 80%.

7.1.1.1. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL PASIVO PENSIONAL

FONPET

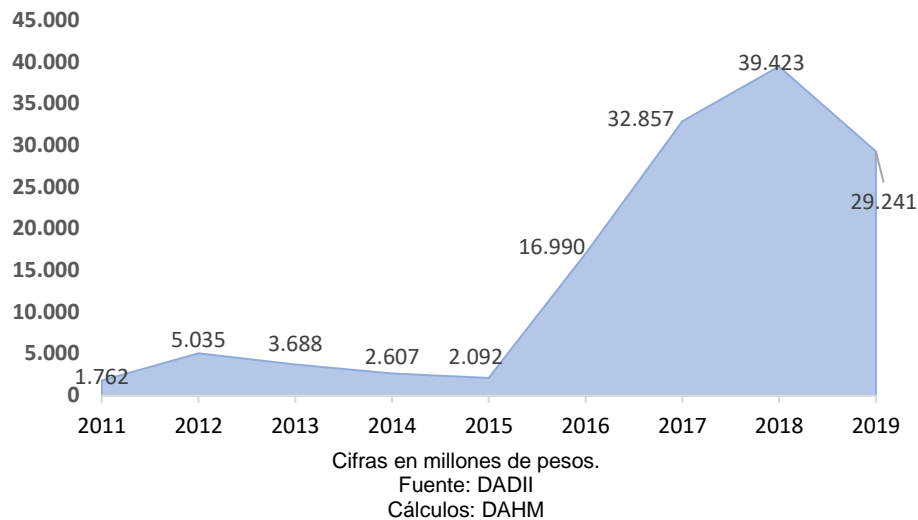
El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), tiene como fuentes de financiación de la nación del 10% de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales, 70% del producto del impuesto de timbre nacional a partir del año 2001 y aportes por concepto de transferencia de los Sistemas Generales y entidades de otro orden nacional, como el Sistema General de Regalías y el Loto Único Nacional.

Santiago de Cali tiene fuente del nivel territorial que aportan a la provisión del pasivo pensional como es el caso del 20% de las estampillas ProDesarrollo, procultura y para el bienestar del adulto mayor de acuerdo al artículo 47 de la Ley 86 de 2003, el 15% de los ingresos producto de la venta de activos (literal 7 artículo 2 de la Ley 549 del año 1999) y en el Acta del COMFIS N° 4131.020.1.13.052-2018 de 17 septiembre de 2018 se aprobaron las políticas de manejo financiero a partir de la finalización del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero para garantizar la estabilidad financiera dentro de las que se encuentra la provisión de los recursos del balance de libre inversión un porcentaje para el patrimonio autónomo entre otros.

Bonos pensionales

Se definen los bonos pensionales, según el artículo 115 de la Ley 100 de 1993, como los aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones que no se cubrieron oportunamente. La redención de los bonos varía por dos factores: el no uso del derecho por parte del trabajador o por no cumplir con los requisitos para poder acceder a este beneficio. Los saldos de esta apropiación una vez atendidas las obligaciones de la vigencia fiscal, podrán ser trasladados al Patrimonio Autónomo de la entidad territorial para su fortalecimiento y capitalización. A continuación en la Figura 7.1 se muestra el comportamiento en la ejecución de los bonos en los últimos años.

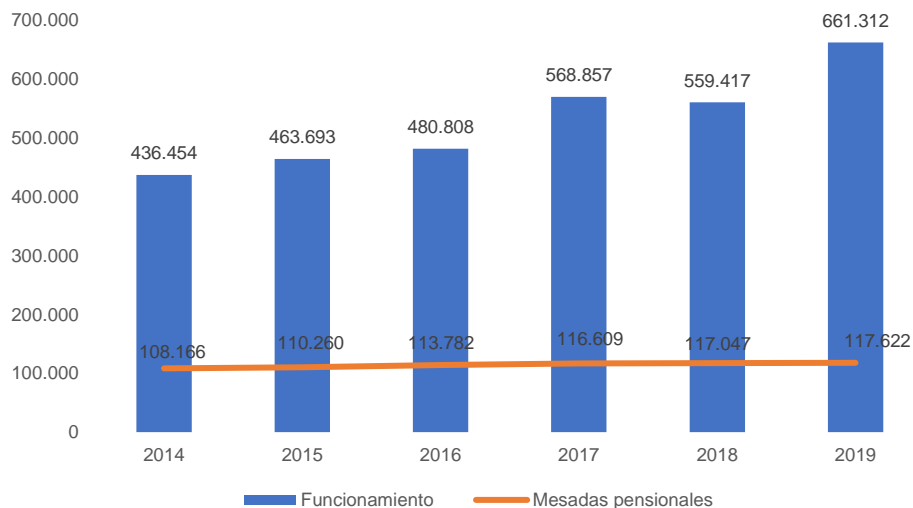
Figura 7.1. Redención de Bonos Pensionales



Mesadas pensionales

Se definen como la asignación que recibe periódicamente un pensionado por los servicios prestados con anterioridad, es decir, es el reconocimiento del derecho que tiene una persona que, en concordancia con lo establecido por la ley, ha cumplido los requisitos mínimos para acceder a un pago mensual bajo la figura de pensión. En la Figura 7.2 se analiza el comportamiento de las mesadas pensional entre el periodo comprendido entre los años 2014 al 2019, estas a su vez representan en promedio un 22% del total de funcionamiento de la entidad territorial.

Figura 7.2. Comportamiento mesadas pensionales VS gastos de funcionamiento



Cifras en millones de pesos.
Fuente: SGAFT – 2013 -2019.
Cálculos: DAHM

7.1.2. CESANTIAS

En el tema de cesantías existen dos regímenes para el pago de cesantías: i) cesantías retroactivas, y ii) el esquema de anualizadas (Ley 50 de 1990). En las retroactivas, el empleador debe reconocerle anualmente al trabajador un salario promedio por cada año de servicio, tomando como base para la liquidación, el último salario mensual devengado. En el régimen anualizado de cuenta individual, el empleador debe reconocerle anualmente al trabajador, un mes de salario por el último año calendario de servicio (o la fracción correspondiente), tomando como base de liquidación el último salario mensual devengado, monto que debe ser girado a una cuenta individual en un fondo de cesantías.

Dentro de estos dos regímenes la causación de las cesantías las retroactivas dan origen a una deuda no explícita debido a que no está inmerso en el servicio de la deuda ni en las cuentas por pagar. Para determinar el valor de estas se tiene en cuenta el número de empleados que tienen este derecho, su antigüedad y su salario promedio, así como los pagos que por este concepto se han realizado a la fecha. A continuación se presenta una relación de las cesantías retroactivas reconocidas por la Administración a los servidores públicos (ver tabla 7.2), que muestra la dinámica creciente debido al aumento en los valores de liquidación por los incrementos adicionales a los trabajadores oficiales, el tiempo de servicio y los movimientos en la planta de cargos de personal.

Tabla 7.2. Cesantías retroactivas	
Vigencia	Cesantías Retroactivas
2016	8.331
2017	9.954
2018	10.478
2019	10.827

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Departamento Administrativo de Desarrollo e innovación.

7.1.3. OTROS PASIVOS EXPLICITOS

A lo largo de los últimos años la Administración Central ha adquirido obligaciones con algunas entidades descentralizadas por diferentes situaciones, y cuyas obligaciones se encuentran en el período de pago. De la misma manera, el Marco Fiscal incluye los pasivos de entidades que pueden afectar el escenario fiscal de la Entidad Territorial.

Subsidios de Servicios Públicos

El artículo 97 de la Ley 142 de 1994 establece que “(...) los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser cubiertos por

la Administración, el Departamento o la Nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos que se beneficien con el servicio (...). Al inicio de la aplicabilidad de subsidios y contribuciones EMCALI EICE ESP como prestadora de servicios públicos otorgaba directamente dichos subsidios, lo que generó una deuda a pagar por parte de la Entidad Territorial.

La Alcaldía de Santiago de Cali suscribe un convenio de pago con EMCALI EICE ESP, por concepto de los subsidios por servicios públicos por un valor de \$245.171 millones. El flujo de pagos establecido en el convenio fue modificado a través del Otro sí N° 5, donde se fija una cuota anual a pagar de \$19.336 millones entre el año 2016 y 2019 para cubrir el 100% de los recursos restantes por cancelar, que equivalen a un monto de \$77.347 millones. La administración cumplió con la última cuota en el año 2019, finalizando la obligación adquirida.

EMSIRVA en liquidación

EMSIRVA EICE E.S.P fue intervenida en administración y posterior objeto de declaratoria de liquidación por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entra en liquidación a través de Resolución SSPD 20091300007455 de 25 de marzo de 2009, actualmente se encuentra dando cumplimiento a los objetivos básicos de la liquidación, como son la realización de activos y el pago de los pasivos, y en cumplimiento del artículo 61 de la Ley 142 de 1994, mediante modelo empresarial adoptado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, asegura el servicio de aseo a aproximadamente el 95% de los usuarios de Santiago de Cali, y cuenta con suficientes recursos derivados de la realización de activos y de los recursos derivados de la prestación del servicio de aseo que garantizaría el flujo financiero para la normalización pensional (Asunción Pensional), el pago por parte de EMSIRVA ESP en liquidación del 100% de las obligaciones de los gastos de administración, y el cierre de la liquidación.

La entidad territorial es solidariamente responsable de las obligaciones pensionales de esta entidad. En este tema viene trabajando la administración, para adelantar la liquidación de esta entidad para lo cual se han realizado mesas de trabajo con los Departamentos Administrativo de Hacienda, Gestión Jurídica Pública y Desarrollo e Innovación Institucional en el tema del pasivo pensional. De acuerdo a información suministrada por EMSIRVA EICE E.S.P en liquidación, el valor del cálculo actuarial con corte a 31 de diciembre de 2018, asciende a la suma de \$90.944 millones¹⁵⁸. Dentro de las fuentes de financiación para la provisión del pasivo pensional se encuentran la retribución de los contratos de operación del servicio de aseo en las cuatro (4) zonas de la ciudad (EMAS, Promoambiental Valle, Promoambiental Cali y Ciudad Limpia), cuotas partes por cobrar, el patrimonio autónomo y los rendimientos financieros que genere éste.

¹⁵⁸ Comunicación TRD 190-16-02-0439 de mayo 13 de 2020 –EMSIRVA en liquidación.

Es de anotar que EMSIRVA en liquidación firmo Otro sí a los contratos con los operadores en el 2015 para prestar el servicio de aseo, prorrogándolos por un término de 8 años más. De igual manera en estos contratos se incrementó el porcentaje de retribución de los operadores de Promoambiental Cali el cual pasó de 12% a 13.5% y Ciudad Limpia de 0% a 6.5% respectivamente. Es claro que el pasivo pensional de EMSIRVA debe ser cubierto en su totalidad por el patrimonio autónomo alimentado con la retribución de los operadores.

Liquidación Fondo Financiero Especializado

El Fondo Financiero Especializado del Municipio de Santiago de Cali, tenía por objeto principal la prestación de servicios de carácter financiero y crediticio para la Alcaldía de Santiago de Cali y sus entidades públicas, así como el área de influencia inmediata, con el fin de contribuir a la promoción del desarrollo. Mediante el Decreto 0473 del 30 de agosto de 2004 se señaló la supresión o liquidación de este establecimiento público; con esta liquidación el Fondo Financiero Especializado reportaba unos pasivos totales por \$29.192 millones a favor de Metrocali y el Fondo Local de Salud. Este saldo fue objeto de un cruce de cuentas con la deuda que tenía el Ente Territorial con esta entidad.

El 29 de diciembre de 2008 finalizó el proceso de liquidación del Fondo Financiero Especializado, reconociendo una deuda a favor de la Sociedad Metrocali por \$6.400 millones, con una programación de pagos hasta la vigencia 2015. En el año 2013 se replantearon los términos del convenio para atender el pago del saldo de la deuda de \$5.760 millones, extendiéndose el plazo hasta el 30 de julio 2021. La Administración ha venido cumpliendo con el compromiso de pagos establecido en el convenio, el cual se muestra a continuación:

Tabla 7.3. Programación de pagos
Santiago de Cali – Fondo Local de Salud y Municipio – Metrocali

VIGENCIA	FONDO LOCAL DE SALUD	METROCALI S.A (\$)
2012	5.465.279.081	640.029.308
2013	5.465.279.081	1.937.871.523
2014	5.465.279.081	477.799.031
2015	3.580.416.498	477.799.031
2016	2.815.764.946	477.799.031
2017		477.799.031
2018		477.799.031
2019		477.799.031
2020		477.799.031
2021		477.799.031
Total	22.792.018.687	6.400.293.079

Fuente: Convenio de pago municipio-Metrocali - Convenio de pago Municipio Fondo Local de Salud.

Nota: Los valores de la vigencia 2013 al 2021 en la columna de Metrocali corresponde al convenio de pago entre municipio-Metrocali firmado el 26 de septiembre de 2013.

Convenio “Programa para el saneamiento, manejo y recuperación ambiental de la cuenca alta del Rio Cauca”

El CONPES 3624 de 2009 “Programa para el saneamiento, manejo y recuperación ambiental de la cuenta alta del Rio Cauca”, las inversiones estimadas en Santiago de Cali, las cuales fueron identificadas y priorizadas por EMCALI, DAGMA y EMSIRVA, que tiene como fin mitigar la contaminación y mejorar la situación actual del abastecimiento de agua potable para Cali, se componen de obras de alcantarillado en los asentamientos ubicados en la zona alta del canal del Sur, el programa CARCALL y SANEAMIENTO, la clausura y tratamiento de lixiviados del relleno sanitario de Navarro e inversiones en reforestación en las zonas priorizadas. El costo estimado es de \$801.384 millones a pesos de 2009).

Es así, que dentro de las actividades propuestas para la mitigación y cubrimiento de riesgos de la contaminación del rio Cauca se plantea el tratamiento de lixiviados mediante el cierre y clausura del basurero de Navarro, construcción de la planta de tratamiento de lixiviados, con un costo estimado \$44.800 millones en un periodo de diez años. Los recursos del Fondo Nacional de Regalías, están condicionados a la contrapartida de Santiago de Cali para el tratamiento de lixiviados. A continuación, se presentan las fuentes de financiación del proyecto de tratamiento de lixiviados.

Tabla 7.4. Fuente de financiación tratamiento de lixiviados, cierre y clausura del Basurero de Navarro

Fuentes de Financiación	2011	2012	2013	2014	2015-2021	Total
Fondo Nacional de Regalías	9.291	1.631	1.505	1.373		13.800
Nación - MVCT		3.000	3.000			6.000
Santiago de Cali - Tratamiento	2.500	2.500	2.500	2.500	15.000	25.000
Total	11.791	7.131	7.005	3.873	15.000	44.800

Cifras en Millones de pesos.
Fuente: CONPES 3624 de 2009.

El CONPES 3624 de 2009 fue modificado mediante el CONPES 3710 de 2011, debido a los inconvenientes que se presentaron en la Alcaldía de Santiago de Cali para expedir vigencias futuras excepcionales por \$13.800 millones del Fondo Nacional de Regalías para la financiación del proyecto “Tratamiento de lixiviados, cierre y clausura del basurero de Navarro, para mitigación y cubrimiento de riesgos de contaminación del Rio Cauca” para que se ejecutarán en el 2011 y 2012 para la financiación en infraestructura.

En la Tabla 7.10, se exhiben la nueva redistribución de los \$44.800 millones planteada en el CONPES 3710 de 2011, el cual modifica las fuentes de financiación para un término de 10 años, donde \$25.000 millones aportes de la Alcaldía de Cali, \$13.800 millones del Fondo Nacional de Regalías y \$6.000 millones de la nación.

Tabla 7.5. Fuente de financiación tratamiento de lixiviados, cierre y clausura del Basurero de Navarro

Fuentes de Financiación	2011	2012	2013	2014	2015-2021	Total
Fondo Nacional de Regalías	9.291	4.509				13.800
Nación - MVCT		6.000				6.000
Municipio de Cali - Tratamiento		2.500	2.500	2.500	17.500	25.000
Total	9.291	13.009	2.500	2.500	17.500	44.800

Cifras en Millones de pesos.
Fuente: CONPES 3710 de 2011.

En el marco de las competencias el ente territorial está asegurando anualmente la financiación de los costos de operación del tratamiento de lixiviados. A su vez en cumplimiento de los procedimientos establecidos para la presentación al Fondo Nacional de Regalías, la Administración, en coordinación con EMSIRVA S.A. E.S.P en liquidación, deberá adelantar los trámites legales pertinentes ante el MVCT y el DNP para la consecución de los aportes de la Nación.

En el marco de referencia para dar cumplimiento a lo establecido en el CONPES 3710 de 2011, en lo concerniente a la asignación de recursos para el mantenimiento de la planta de tratamiento de lixiviados. En la vigencia 2017 se aprobó el Acuerdo 428 de 2017 comprometiendo vigencias futuras 2018 y 2019 por un monto de \$7.913 millones.

7.2. PASIVOS IMPLICITOS

En el marco de las leyes 819 del año 2003 y 448 del año 2008, la Alcaldía de Santiago de Cali viene cumpliendo con el pago oportuno de los pasivos contingentes, de igual manera es necesario señalar que los fallos en contra de la administración representan el principal riesgo para la entidad territorial.

7.2.1. SENTENCIAS Y CONCILIACIONES

Dentro del modelo de gestión jurídica del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, se actualizó el Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ, migrando la información de los diferentes procesos judiciales activos al nuevo Sistema de Información de Procesos Judiciales – JURISOFT, que es un herramienta que permite la recolección, administración de la información relacionada con la actividad litigiosa en procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales, siendo un mecanismo que facilita la identificación de las fuente generadoras de las mismas, que tienen un impacto económico y social para la entidad territorial, facilitándose el seguimiento a los procesos desde su inicio hasta el final, representando una reducción en la mora en el pago de sentencias y un ahorro en la labor litigiosa, que se traduce en la reorientación de recursos para la inversión social en Santiago de Cali.

En el sistema JURISOFT los procesos se clasifican de acuerdo a tres tipos de contingencias de acuerdo a la calificación del marco normativo para entidades del gobierno como probable, posible y remoto conforme a la metodología fijada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Contaduría General de la Nación mediante la Resolución 353 de 2016¹⁵⁹. Para el cálculo de las contingencias se tiene en cuenta las siguientes definiciones:

- **Contingencia** (posible): son todos los procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales en contra de la entidad territorial, exceptuando aquellos que hayan tenido sentencia.
- **Exigibles** (probable): son todos los procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales en contra de la entidad territorial, que hayan tenido sentencia de primera y segunda instancia desfavorable para la entidad, exceptuando aquellos se hayan pagado.
- **Eventuales** (remota): son los procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales activos en contra de la entidad territorial que hayan tenido sentencia de primera y segunda instancia favorable a la entidad.

En la Tabla 7.6 se presenta la evolución de los pagos por concepto de sentencias y conciliaciones entre el periodo comprendido entre los años 2013 al 2020 en Santiago de Cali. Evidenciando la asignación de los recursos dentro del presupuesto de cada vigencia fiscal para dar cumplimiento a los pagos producto de los fallos por las demandas instauradas contra la entidad territorial por diferentes acciones judiciales.

Es importan señalar que la baja ejecución del presupuesto por concepto de sentencias y conciliaciones a agosto de 2020, obedece a las directrices impartidas por el gobierno nacional, mediante al Decreto Nacional 491 de 28 de marzo de 2020, que en su artículo 6, se establece la interrupción de términos de las actuaciones administrativas o judiciales en cuanto a los procesos legales, incluyendo todo el tema concerniente a meses y años, es así que en las actuaciones no correrá los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley, lo cual aplica para el pago de sentencias judiciales. Las actuaciones judiciales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la suspensión de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

¹⁵⁹ “Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y tramites arbitrales en contra la entidad”

Tabla 7.6. Pagos por sentencias y conciliaciones

Vigencia	Presupuesto	Ejecución total
2013	14.100	9.906
2014	18.450	16.256
2015	20.300	11.869
2016	23.100	19.382
2017	35.351	29.576
2018	15.928	13.764
2019	21.487	19.891
2020*	20.045	1.265

Cifras en millones de pesos.

Fuente: SGAFT

Nota: 2020* corresponde a la ejecución a 18 de agosto de 2020.

Dando continuidad a lo concernientes a los procesos judiciales la Alcaldía de Santiago de Cali estima a 30 de junio de 2020, de acuerdo a la información consignada en el sistema JURISOFT unas contingencias por un monto de \$2.9 billones correspondientes a 2.600 procesos activos, como se muestra en la Tabla 7.7.

Tabla 7.7. Procesos judiciales y MASC¹⁶⁰ activos en contra de la Alcaldía de Santiago de Cali.

JURISDICCIÓN	CONTINGENTES (Posibles)		EVENTUALES (Remotos)		EXIGIBLES (Probable)		Total Pasivos	
	Cantidad	Valor Mill \$	Cantidad	Valor Mill \$	Cantidad	Valor Mill \$	Cantidad	Valor Mill \$
Administrativo	1637	2.386.252	428	341.348	279	95.166	2.344	2.822.765
Civil	47	11.644	3	1.498	0	0	50	13.142
Laboral	162	12.319	16	680	7	415	185	13.414
MASC	18	5.003	0	0	1	331	19	5.335
Tribunal de Arbitramento	2	100.839	0	0	0	0	2	100.839
Total	1.866	2.516.057	447	343.526	287	95.912	2.600	2.955.495

Fuente: Sistema de Información de Procesos Judiciales – JURISOFT.

Cálculos: Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública.

A continuación, se presentan los procesos judiciales instaurados por la administración a 30 de junio de 2020, correspondientes a 48 procesos activos con unas pretensiones de \$10.443 millones (ver Tabla 7.8).

¹⁶⁰ Mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Tabla 7.8. Procesos judiciales y MASC activos instaurados por la Alcaldía de Santiago de Cali.

Jurisdicción	Con cuantía		Sin cuantía		Total	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Administrativo	15	9.990	18	-	33	9.990
Civil	5	453	7	-	12	453
Laboral	0	0	3	-	3	0
Total	20	10.444	28	-	48	10.444

Fuente: Sistema de Información de Procesos Judiciales – JURISOFT.
Cálculos: Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública.

Conclusión

Los diferentes tipos de riesgos fiscales que presentan la administración como es el caso de los prestacionales, específicamente los pensionales, los compromisos por concepto de convenios y las sentencias judiciales, requieren un seguimiento, monitoreo y evaluación continua por parte de la entidad territorial, para de esta forma tomar los correctivos necesarios, tanto administrativas como financieras que permitan garantizar la sostenibilidad financiera de Santiago de Cali en el corto, mediano y largo plazo a través de una planeación que permita corregir los riesgos a los cuales se puede enfrentar la entidad.

Con la promulgación de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022”, en su artículo 52 fija la inclusión dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo un análisis de las entidades territoriales que permita simular los resultados financieros de los mismos dentro de los indicadores de responsabilidad fiscal de la entidad territorial. Es así que este análisis se realiza más adelante en el Capítulo “Riesgos fiscales para la Administración Central provenientes de las entidades descentralizadas”

Referencias Bibliográficas

Dirección de presupuesto – Gobierno de Chile. (2018). Informe de pasivos contingentes 2018.

Polackova, H. (1999). Pasivo contingentes del estado – un riesgo oculto. Revista Finanzas & Desarrollo - FMI, pág. 46 – 49.

Lora, Oscar. (2017) Artículo ¿Qué son los riesgos fiscales y cómo manejarlos para una buena gestión pública?

CAPÍTULO VIII

COMPROMISOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO CON POLÍTICAS PÚBLICAS Y VIGENCIAS FUTURAS

En esta sección se dará a conocer dos tipos de iniciativas que son presentadas por la entidad territorial y aprobadas mediante acuerdo municipal, que generan un impacto social y benefician la ejecución de los recursos públicos, como es el caso de las políticas públicas que se destinan a la solucionar una problemática de la comunidad y las vigencias futuras que permiten la eficiente programación de recursos para el desarrollo de proyectos estratégicos de la administración central. De igual manera ambas iniciativas en la etapa de formulación deben ser evaluadas en el largo plazo, con el fin de resguardar la capacidad del gasto, evitar riesgos y mantener la estabilidad financiera, garantizando la consistencia con el Marco Fiscal de Mediano de Plazo y el Plan de Desarrollo.

Las políticas públicas son por naturaleza la respuesta a una necesidad que surge de la discusión pública frente a un problema relevante para la sociedad, siendo el resultado de la capacidad de los actores sociales para captar la atención del gobierno (Aguilar, 2003). Es importante señalar que las políticas públicas se constituyen en un conjunto de acciones específicas que son formuladas con una visión a 10 años, para de esta forma generar un impacto en la problemática que la origino.

Adicionalmente a las políticas, se encuentran las vigencias futuras que son entendidas como una autorización para comprometer recursos fiscales de presupuestos futuros para la realización de un gasto dentro de los lineamientos fijados por mandato legal, para el caso de Santiago de Cali se cuenta normado en el Estatuto de Presupuesto¹⁶¹. Es importante destacar que la figura de vigencias futuras ha permitido la planeación, realización y la visualización de proyectos estratégico para la entidad territorial que dada su naturaleza involucran más de una vigencia fiscal, sin estar sometidos a la inflexibilidad del principio de anualidad presupuestal.

8.1. POLITICAS PÚBLICAS

El proceso de las políticas públicas inicia de acuerdo Aguilar (1996), con los programas de gobierno en los cuales los candidatos realizan la primera selección de problemas de acuerdo con su formación ideológica, conocida como el

¹⁶¹ Acuerdo 438 de 2018, en sus Artículos 113 al 120 donde se determinan los requisitos para las vigencias futuras ordinarias y excepcionales.

reconocimiento de una agenda sistemática, es decir, el conjunto de problemas tiene una sociedad, que aún no han sido priorizados. Es así que con la elección del candidato se constituye formalmente el programa de gobierno y se ve materializado en el Plan de Desarrollo.

Es así que las políticas públicas, por definición, son la responsabilidad de las autoridades públicas, y tienen como objetivo satisfacer alguna visión de “bien público”, implicando la participación de diferentes actores (Peterson, 2003). A su vez esta definición es ampliada por Villanueva “como un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida en el tiempo”.

Se podría decir que una política pública en si misma parte de un comportamiento propositivo, intencional, planeado como estrategia para alcanzar una transformación social, atender las necesidades de la población es un medio para resolver problemas sociales, siendo un factor decisivo a la hora de promover o inhibir un desarrollo social, partiendo de unos instrumentos para la ejecución de las acciones principales a realizar conforme a los principios propuestos en la política.

El informe del BID (2006), exhibe una serie de puntos que se deben tener en cuenta a la hora de definir una política pública como los son:

- Estabilidad y sostenibilidad.
- Adaptabilidad a las circunstancias políticas, sociales e institucionales.
- Coherencia y coordinación entre las distintas políticas públicas y entre las distintas instancias responsables de formularlas y ejecutarlas.
- Calidad en la implementación
- Orientación hacia el interés público.
- Eficiencia en la asignación de los recursos escasos con importante rentabilidad social.
- Fortalecimiento de los procesos democráticos y elevación del nivel de deliberación de parte de los actores políticos, sociales e institucionales.

La política pública en sí misma, es el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno no solo tiene como objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave, obedeciendo a una dinámica de conflicto y cooperación que se originan en “la construcción pública de los asuntos, donde los intereses particulares entran en disputa para ser considerados de interés general, dando forma a lo público” (Fraser, 1997).

Las políticas públicas para *Villanueva* deben ser formuladas por parte de las instituciones gubernamentales no solo tomando en cuenta el ámbito social sino también lo correspondiente a las perspectivas presupuestarias/financiera puesto que en razón de los beneficios que brinda la política a la sociedad para corregir o aliviar males sociales, es de vital importancia por parte del organismo estatal proveer los recursos necesarios para las actividades enmarcadas en la política, mediante la estimación precisa de los costos que implica la ejecución de cada una de las acciones que componen la política.

Con base en todo lo escrito acerca de las políticas públicas se puede concluir que estas son un objeto de estudio complejo, lo que se refleja en la dificultad de encontrar una definición homogénea. “Existe una multiplicidad de definiciones, muchas de estas, o son muy generales y no permiten diferenciar de otro tipo de intervenciones gubernamentales, o son demasiado acotadas, dejando por fuera elementos esenciales de lo que conforma una política pública” de acuerdo con Velázquez (2009).

Teniendo en cuenta las diferentes propuestas conceptuales en relación a las políticas públicas, es clara la necesidad desde la perspectiva de las finanzas públicas (presupuesto, asignación de recursos y el Maco Fiscal de Mediano Plazo) realizar un análisis para estimar el monto de recursos de las acciones programadas en las políticas públicas y estudiarlas bajo el principio de eficiencia económica, mediante la evaluación del costo - beneficio y costo - eficacia, que justifique que los objetivos plasmados en la política permiten mantener o incrementar los beneficios sociales al menor costo posible y razonable para garantizar la solidez y sostenibilidad de la entidad territorial, mediante el uso responsable de los tributos, siendo eficiente y coherente con lo enmarcado en la función pública.

En la Tabla 9.1 se muestran las políticas públicas presentadas por la administración central ante el Concejo de Santiago de Cali y aprobadas mediante acuerdo. Las políticas entre el periodo comprendido entre los años 2014 al 2020 asciende a un monto de \$2,2 billones, conforme a la programación por año, estaría pendiente entre el 2020-2030 por ejecutar un valor de \$1.8 billones. Se debe señalar que las políticas aprobadas a la fecha, obedecen en gran medida a la necesidad de atención y protección de unos sectores vulnerables de la población; como es el caso de los discapacitados, primera infancia, infancia y adolescencia, adultos mayores entre otros, mediante la formulación de una serie de medidas preconcebidas y planeadas en la política pública.

Tabla 8.1. Políticas Públicas aprobadas entre el periodo 2014-2020

Nombre	Acuerdo	Año	Total
Política Pública discapacidad	382	2014	9.799.982.545
Política Pública de primera infancia, infancia y adolescencia	392	2015	577.614.056.751
Política Pública de mejoramiento integral del hábitat	411	2017	14.669.600.000
Política Pública de envejecimiento y vejez	420	2017	99.118.716.503
Política Pública Municipal de educación ambiental	422	2017	45.892.500.000
Política Pública de espacio público	424	2017	35.495.279.068
Política Pública Plan Decenal de Cultura	457	2018	392.276.798.857
Política Pública CALIAFRO	459	2019	49.458.239.809
Política Pública Cali Diversidad	461	2019	7.038.377.705
Política Pública de desarrollo Económico	463	2019	238.682.416.226
Política Pública de Juventudes	464	2019	72.359.488.377
Política Pública de seguridad alimentaria	470	2019	726.089.532.236
Total			2.268.494.988.076

Fuente: Concejo Municipal.
Cálculos: DAHM

La administración como estrategia para fortalecer el proceso de formulación de las políticas públicas se publicó la “Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas” por parte del Departamento Administrativo de Planeación, este documento fija una metodología, unificando conceptos, criterios y procedimientos acordes con las especificidades propias de Santiago de Cali, como mecanismo para establecer unas soluciones eficiente frente a las problemáticas sociales propias de la ciudad.

Dentro del marco de la metodología no se puede dejar de lado que el cumplimiento de las políticas públicas es responsabilidad de cada organismo que tenga a su cargo acciones aprobadas en el plan de acción, haciéndose necesario la priorización dentro de la disponibilidad de recursos con que cuente cada organismo la formulación de los respectivos proyectos de inversión. De igual manera es necesario buscar fuentes adicionales de recursos mediante la gestión con los diferentes organismos del nivel departamental, nacional e internacionales para convenios de cooperación y regalías entre otros.

8.2. VIGENCIAS FUTURAS

Históricamente se asumían obligaciones con cargo a presupuestos futuros amparados en la Ley 179 de 1994, comprometiendo gastos contratados en el año y que no se alcanzaban a ejecutar en la vigencia fiscal, no existía una restricción en el número de vigencias fiscales a comprometer. Es así que se expidió la Ley 819 de 2003, como norma para regular el tema de las vigencias futuras, que es esbozado en los Artículos 10,11 y 12, en esta ley se fijan los requisitos para las vigencias futuras ordinarias, y excepcionales, esta última se aborda de manera muy general, por lo cual el gobierno nacional para dar claridad a los vacíos en este tema, expidió

la Ley 1483 del año 2011, estableciendo unos criterios a la hora de evaluar y viabilizar una vigencia futura excepcional, para garantizar la sostenibilidad financiera del ente territorial, mediante la valorización de la misma en los indicadores de solvencia y sostenibilidad (artículo 6 Ley 358 de 1997).

La Ley 1483 de 2012 fue reglamentada parcialmente mediante el Decreto 2767 de 2012, que fija los componentes necesarios para que un proyecto de inversión sea declarado de importancia estratégica, según el Departamento Nacional Planeación esta importancia se determina de acuerdo al impacto del proyecto objetos de la vigencia futura excepcional, dentro del desarrollo económico del territorio y en la senda fiscal del mediano plazo.

Las vigencias futuras son definidas como una operación de gasto que permite adquirir obligaciones de pago en forma anticipada, es decir, se realiza una operación financiera en la vigencia actual y se carga al presupuesto de gastos de una o varias vigencias posteriores, rompiendo con el principio presupuestal de anualidad, no constituyendo un mecanismo para adquirir deuda puesto que, en el caso de presentarse una terminación anticipada de un contrato por cualquier razón, los bienes y servicios no recibidos nunca constituirán una deuda para la entidad. A continuación, se definen los dos tipos de vigencias futuras:

Ordinarias: son aquellas que cuentan con una apropiación en la vigencia fiscal que se solicite y el objeto del compromiso se lleva a cabo en cada una de ellas.

Excepcionales: son aquellas que afecta directamente presupuestos de vigencias fiscales futuras y no cuenta con apropiación en el presupuesto del año que se aprueban.

Uno de los factores de riesgo que se deben tener en cuenta en la evaluación de las vigencias futuras por parte de las entidades territoriales son los costos futuros de mantenimiento o de administración, inmersos en la aprobación de estas, puesto que los ingresos destinados a atender estos conceptos disminuyen la capacidad de pago en el futuro y restringen la posibilidad para adquirir nuevas obligaciones destinadas al bienestar de la comunidad.

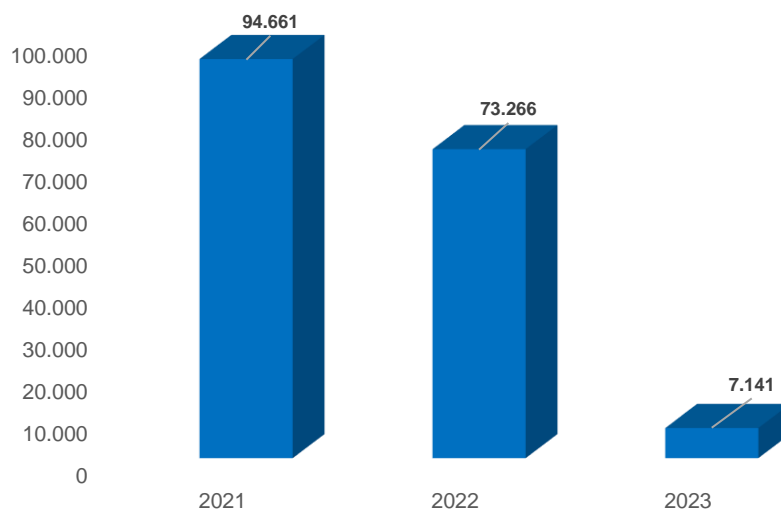
En Santiago de Cali a través de su Estatuto Orgánico de Presupuesto, promulgado mediante Acuerdo 438 de 2018, abordó todo lo referente a las vigencias futuras desde el Artículo 113 hasta el 120, fijando los criterios a tomar en cuenta para viabilizar la propuesta de vigencias futuras.

Actualmente Santiago de Cali cuenta con el compromiso de dos vigencias futuras aprobada a agosto de 2020 que ascienden a un monto de \$175.068 millones, correspondiente al Acuerdo 476 de 2020, que constituye vigencias futuras ordinarias de funcionamiento por un monto de \$9.850.308.905 para los costos

operativos y comisiones entre los años 2021 al 2023 financiada con ingresos propios.

De igual manera se aprobó las vigencias futuras ordinarias y excepcionales mediante Acuerdo 479 de 2020, para la ejecución de proyectos de infraestructura en agua potable y saneamiento básico en Santiago de Cali entre los años 2021 al 2023, financiada un 100% con los Convenios de Usos de Recursos - CUR. Las vigencias ordinarias en ejecución de contrato ascienden a \$69.973 millones y las vigencias futuras excepcionales \$95.244 millones

Figura 9.1 vigencias futuras en Santiago de Cali



Fuente: Concejo Santiago de Cali.
Cálculos: DAHM

Conclusiones

En relación a las políticas públicas es importante señalar que es responsabilidad de cada organismo que tenga a su cargo las acciones enmarcadas dentro del plan de acción de cada política, orientando para la financiación de proyectos de inversión, conforme a la disponibilidad de recursos de dependencia, con el objetivo de dar cumplimiento a lo plasmado en la política. Es de vital importancia para fortalecer las políticas públicas gestionar recursos a través de los diferentes organismos del nivel departamental, nacional e internacional, mediante regalías, convenios de cooperación y otros.

Es compromiso de la Administración evaluar las vigencias futuras desde el punto de vista de los indicadores financieros, y para el cumplimiento de la ejecución de estas, siendo responsabilidad de cada organismo ejecutor, garantizar en cada

presupuesto los recursos, conforme a la programación de montos fijados para cada año fiscal aprobado mediante acuerdo municipal.

Las políticas públicas y vigencias futuras, que involucren infraestructura deben contemplar los gastos de sostenimiento asociados al proyecto (mantenimiento de las instalaciones, servicios públicos, vigilancia y aseo) para ser evaluados y valorados dentro de los indicadores de financieros que permitan simular el impacto de los mismos dentro de las finanzas territoriales y de esta forma velar por la estabilidad financiera y fiscal de la Alcaldía de Santiago de Cali.

Referencias Bibliográfica

Aguilar Villanueva Luis F. Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación.

Contraloría General de la Republica. (2009). Las vigencias futuras en el presupuesto de la nación.

Díaz, L. (2009). Las vigencias futuras: el instrumento de ejecución de recursos públicos del Gobierno Nacional. Capital inteligente, noviembre de 2009. Bogotá: Bancolombia.

Dunn, W. (2008). Public Policy Analysis: An Introduction (4ta ed.). United States: Prentice Hal.

Meny, I, & Thoenig. (1992). La aparición de los Problemas Públicos. Las Políticas Públicas. España: Ariel Ciencia Política.

Parsons, W. (2007). Políticas Públicas: Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas. México.

Santander, J. Torres, J. (2013). Introducción a las políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre el estado y ciudadanía. Bogotá D.C.

CAPÍTULO IX

COSTO FISCAL ACUERDOS SANCIONADOS EN EL AÑO 2019

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5 Literal g) de la Ley 819 de 2003 de responsabilidad y transparencia fiscal, dentro de los componentes que conforman el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se encuentra la cuantificación del costo fiscal de los acuerdos sancionados en la vigencia fiscal año 2019, previamente a su presentación y aprobación por parte del Concejo de Santiago de Cali, se evalúa el impacto fiscal y la consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme lo establece el artículo 7 de la citada ley, garantizando la sostenibilidad fiscal y financiera de la entidad territorial, mas si se tiene en cuenta que hay acuerdos que representan un costo permanente, o transitorio cuando involucra una o varias vigencias fiscales, tal es el caso de las políticas públicas y las vigencias futuras

En el año 2019 fueron sancionados por el Concejo de Santiago de Cali trece (13) Acuerdos, de los cuales ocho (6) presentan costo fiscal por un monto de \$ 1.086.610 millones, dos (2) tienen impacto positivo, tres (3) sin impacto fiscal y dos (2) son indicativos, como se relaciona a continuación.

Acuerdos indicativos sancionados:

Acuerdo 0465 de 2019 “Por el cual se expide el Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Apropiaciones para Gastos de Santiago de Cali, para la vigencia comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre del año 2020”.

Acuerdo 0449 de 2018 “Por medio del cual se establece el porcentaje legal del impuesto predial unificado con destino a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca vigencia fiscal 2020”.

Acuerdos sancionados sin impacto fiscal:

Acuerdo 0460 de 2019 “Por el cual se modifica parcialmente el literal A del párrafo 1 del Artículo primero del Acuerdo 0443 del 2018 y se dictan otras disposiciones”.

Acuerdo 467 de 2019 “Por el cual se crea la comisión legal para la equidad de la mujer en el Concejo Municipal de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”.

Acuerdo 469 de 2019 “Por el cual se modifica parcialmente el estatuto tributario de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”.

Acuerdos con impacto fiscal positivo:

Acuerdo 458 de 2019 “Por el cual se conceden las facultades protempore al alcalde de Santiago de Cali para modificar y adicionar el Presupuesto General de Rentas, Recurso de Capital y Apropriaciones para Gastos de Santiago de Cali de la vigencia 2019” dio origen a recursos adicionales para la administración por concepto de cartera, intereses y sanciones por un valor de \$96.656 millones.

Acuerdo 462 de 2019 “Por el cual se conceden las facultades protempore al alcalde de Santiago de Cali para modificar y adicionar el Presupuesto General de Rentas, Recurso de Capital y Apropriaciones para Gastos de Santiago de Cali de la vigencia 2019”, se permitió la adicción de recursos adicionales por un mayor recaudo y otras modificaciones del presupuesto 2019 por un valor total de \$66.994 millones.

Dentro de los acuerdos que representan un costo se encuentran cuatro (4) políticas (afrocolombiana, desarrollo económico, juventudes y seguridad alimentaria) las cuales representan un costo anual para la administración por un término de 10 años. En la relación de acuerdos para el año 2019 se toma el 100% del valor de la política pública.

Tabla 8.1. Acuerdo Sancionados en la vigencia año 2019

N°	Acuerdo	Fecha aprobación	Epígrafe	Valor
1	458	24-ene	Por el cual se adoptan medidas tributarias temporales previstas en la ley 1943 de 2018, se determina temporalmente la tasa de los intereses moratorios tributarios y se dictan otras disposiciones	96.656
2	459	15-may	Por el cual se adopta la política Pública Afrocolombiana, negra, palenquera y raizal de Santiago de Cali-CALIAFRO	49.458
3	460	13-jun	Por el cual se modifica parcialmente el literal A del parágrafo 1 del Artículo primero del Acuerdo 0443 del 2018 y se dictan otras disposiciones	sin costo fiscal
4	461	22-jul	Por medio del cual se adopta la política pública "CALIDIVERSIDAD" para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas de los sectores sociales LGBTI, y de personas con orientaciones sexuales e identidades de genero diversas en Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	7.038
5	462	12-sep	Por el cual se conceden las facultades protempore al alcalde de Santiago de Cali para modificar y adicionar el Presupuesto General de Rentas, Recurso de Capital y Apropriaciones para Gastos de Santiago de Cali de la vigencia 2019	66.994
6	463	3-oct	Por el cual se adopta la política pública de Desarrollo Económico de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	238.682
7	464	20-nov	Por el cual se adopta la política pública de juventudes de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	72.359
8	465	9-dic	Por el cual se expide el Presupuesto General de rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos de Santiago de Cali, para la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2020	Indicativo

N°	Acuerdo	Fecha aprobación	Epígrafe	Valor
9	466	12-dic	Por medio del cual se reconoce y se incluye en la agenda cultural del distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali, el festival cultural, gastronómico y artesanal de las colonias nariñenses radicadas en nuestro territorio "FESTICUY"	20
10	467	12-dic	Por el cual se crea la comisión legal para la equidad de la mujer en el Concejo Municipal de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	sin costo fiscal
11	468	16-dic	por el cual se establece el porcentaje legal del impuesto predial unificado con destino a la corporación autónoma regional del valle del cauca vigencia fiscal 2020	Indicativo
12	469	23-dic	Por el cual se modifica parcialmente el estatuto tributario de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	Sin costo fiscal
13	470	26-dic	Por el cual se adopta la política pública de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional del Distrito especial de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	726.090

Cifras en millones de pesos.
Fuente: Concejo de Santiago de Cali - 2019.

CAPITULO X

RIESGOS FISCALES PARA LA ADMINISTRACION CENTRAL PROVENIENTES DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

La situación financiera del sector descentralizado puede implicar riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas, la competitividad y el bienestar de los habitantes de Cali. Una parte significativa de la oferta de bienes públicos en la ciudad se efectúa a través de entidades descentralizadas.

El estado de las finanzas del sector descentralizado puede incidir sobre el desempeño fiscal de la Administración Central Distrital. Por tal motivo, el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ordena incluir un análisis de este tema en los MFMP de las entidades territoriales, adiciona el literal H) y un párrafo al artículo 5°, así: H) Incorporar en su MFMP el análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y hacer ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de dichas entidades en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial.

PARÁGRAFO. El Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales deberá contener la descripción de las estrategias e instrumentos para garantizar su cumplimiento. Los concejos municipales y asambleas departamentales al aprobar el presupuesto y el plan de inversiones del plan de desarrollo tendrán en cuenta que estos sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial.

En cumplimiento de esta norma este capítulo se enfoca en identificar riesgos del sector descentralizado que puedan de manera afectar el desempeño fiscal de la administración central de Cali, como por ejemplo unos déficits persistentes y de grandes dimensiones, que implicarían espirales insostenibles de endeudamiento; una magnitud de activos corrientes insuficiente para cubrir las obligaciones de corto plazo; un tamaño de los pasivos totales superior al de los activos que los respaldan; una calificación de riesgo crediticio en grado de especulación; unos márgenes de rentabilidad negativos o acumulación excesiva de pasivos contingentes.

En este capítulo se trata de identificar tendencias generales con base en un análisis que integre variables presupuestales y contables (Estados Financieros, Planes Estratégicos, Relación de Pasivos Contingentes, y Ejecuciones Presupuestales), pero sin evaluar el desempeño financiero de cada entidad, labor que desborda los mandatos del artículo 52 de la Ley 1955 de 2019 y corresponde a las

Superintendencias Sectoriales¹⁶² y a la Contraloría Distrital. Adicional la necesidad de incluir esta información se reitera en la Directiva No.0012 del 21 de marzo de 2020 de la Procuraduría general de la Nación.

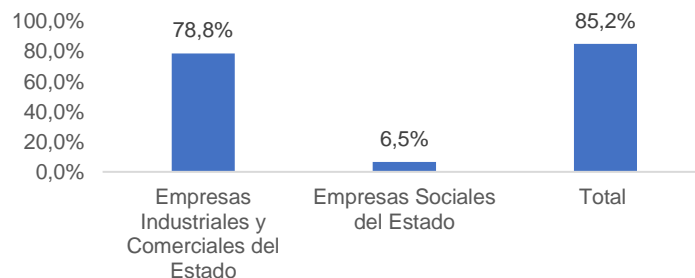
El capítulo consta de una caracterización general del sector descentralizado y el análisis de algunas de las entidades, y luego aborda los temas de pasivos contingentes y pasivo pensional de las mismas.

10.1. Composición del sector descentralizado en Santiago de Cali

El sector descentralizado de Santiago de Cali está compuesto por las Empresas Industriales y Comerciales del Estado- EICE´S, las cuales desarrollan actividades mercantiles, siendo las siguientes: Empresas Municipales de Cali (EMCALI EICE. ESP.), Centro de Diagnóstico Automotor del Valle – (CDAV), Metro Cali S.A., Empresa Municipal de Renovación Urbana (EMRU), y por las Empresas Sociales del Estado (ESE): Red de Salud del Norte, Red de Salud del Oriente, Red de Salud de Suroriente, Red de Salud de Ladera, Red de Salud del Centro, y el Hospital Geriátrico y Ancianato San Miguel. Estas entidades se rigen por lo dispuesto en el decreto 115 de 1996 y el Acuerdo 438 de 2018 del Concejo de Santiago de Cali.

Las entidades del sector público descentralizado se rigen por el derecho privado y sus presupuestos son aprobados por el COMFIS Distrital. Al cierre de 2019 los ingresos totales administrados por el sector descentralizado (EDS) representarán 85% de los ingresos Corrientes de la Administración Central, coeficiente que resalta la importancia de estas en las finanzas de la ciudad. Por subgrupos, las EICE y las ESE son los de mayor tamaño, con una generación de ingresos equivalentes a 77,8% y 6,5% de los de la Administración Central.

Figura 10.1. Ingresos totales del sector descentralizado del año 2019 como porcentaje de la Administración central



Cálculos: DAHM

Fuente: Departamento Administrativo de Hacienda Municipal

¹⁶² Las Superintendencias de Colombia son organismos encargados de fiscalizar en determinadas actividades económicas y servicios públicos. Superintendencia Financiera de Colombia Superintendencia de la Economía Solidaria Superintendencia de Subsidio Familiar Superintendencia Nacional de Salud, entre otras.

10.1.1. Empresas Municipales de Cali - EMCALI EICE. ESP.

EMCALI E.S.P. es una Empresa Industrial y Comercial del Estado cuyo propietario es el Municipio de Santiago de Cali, es una empresa no societaria, por lo tanto, el capital social no está compuesto por acciones, ni cuotas partes de interés, el capital fiscal corresponde al aporte realizado por el Municipio de Santiago de Cali en el año 1931 para la constitución de empresa.

Las fuentes de financiación de EMCALI, para la operación, gestión administrativa y el Plan de Inversiones significativamente son los recursos propios generados por el Modelo de negocio que desarrolla la empresa.

Tabla 10.2. Modelo de Negocio EMCALI EICE E.S.P

VENTA DE BIENES	VENTA DE SERVICIOS	INGRESOS DIVERSOS
Bienes Comercializados (Medidores)	Servicios de energía Servicio de Acueducto Servicio de Alcantarillado Servicios de Comunicaciones (TV) Servicio de Telecomunicaciones Servicios Informáticos Otros Servicios (Facturación y Recaudo Terceros) Devoluciones, rebajas y descuentos en venta de servicios	Arrendamiento Operativo Cobertura Contrato de Energía

Fuente: Empresas Municipales de Cali.

Como reto para la actual vigencia y los próximos años la entidad pretende fortalecer la unidad de negocio de Telecomunicaciones, implementado nuevos productos y generar alianzas estratégicas que permitan competir con los operadores que poseen mayor cuota de mercado.

El plan estratégico de la compañía orienta sus esfuerzos al mejoramiento de la competitividad en todas sus unidades de negocio, generando con esto crecimiento sostenible y la continuidad en el provisionamiento de los servicios públicos domiciliarios que benefician a la población caleña y a sus municipios conurbados. El principal objetivo es posicionar y consolidar a EMCALI como una empresa multiservicios, que logre tener presencia macro-regional en el sur occidente colombiano, garantizando la calidad de los servicios y cumpliendo los estándares internacionales.

Las principales apuestas para la transformación y consolidación de las unidades estratégicas se pueden resumir así:

Tabla 10.3. Unidades Estratégicas EMCALI EICE E.S.P

Unidad de Negocio	Estrategias
Energía	Gestión integral de los recursos energéticos y el fortalecimiento de la cadena de valor.
Acueducto y alcantarillado	Aseguramiento del servicio y la gestión del recurso hídrico.
Telecomunicaciones	Reconversión del negocio de telecomunicaciones, realizar ajustes estructurales y tecnológicos de los productos y servicios ofrecidos.

Fuente: Empresas Municipales de Cali.

Análisis Financiero

A partir de las fuentes de financiación de EMCALI EICE E.S.P se realiza el siguiente análisis financiero

Tabla 10.4. Estados financieros EMCALI EICE .E.S.P

Detalle	2020(1)	2019 (1)
Activos	7.204.234	7.162.022
Pasivo	3.271.478	3.362.751
Pasivo Corriente	651.918	626.441
Pasivo No Corriente	2.619.561	2.736.310
Patrimonio	3.799.271	3.799.271
Ingresos	1.137.026	1.103.965
venta de bienes	5.791	5.753
venta de servicios	1.094.636	1.056.171
Ingresos Diversos	36.599	42.042
Costos	856.981	838.947
Costo de Venta de Bienes	3.132	5.697
Costo de Venta de Servicios	853.849	833.250
Utilidad Bruta	280.045	265.018
Gastos Operacionales	150.515	124.945
De Administración	92.097	93.919
Deterioro, Depreciación, Amort	58.418	31.025
Utilidad Operacional	129.530	140.074
Ingresos No Operacionales	70.098	109.907
Transferencia y subvenciones	0	90
Otros Ingresos	70.098	109.818
Gastos No Operacionales	83.998	92.081
De Administración	46.156	52.032
Otros Gastos	37.842	40.050
Utilidad No Operacional	115.630	157.900
Resultado Antes de TX	115.630	157.900
(-) impuestos	39.034	35.125
(+) resultado integral	53.494	59.225
Utilidad Neta	130.091	182.000

Cifras en millones de Pesos.

Fuente: (1) Estados financieros EMCALI EICE E.S.P con corte a junio 30.

Tabla 10.5. Razones financieras EMCALI EICE E.S.P.

Indicadores	2020	2019
<u>Indicadores de Rentabilidad</u>		
Rentabilidad Patrimonio	3%	5%
Rentabilidad Activo	2%	3%
<u>Indicadores de Estructura</u>		
Endeudamiento	45%	47%
Concentración Corriente	20%	19%
Concentración No Corriente	80%	81%
<u>Indicadores de Eficiencia</u>		
Margen Bruto	25%	24%
Margen Operacional	11%	13%
Margen Neto	11%	16%
Leverage	86%	89%

Fuente: Estados financieros EMCALI EICE E.S.P

Desde la perspectiva contable, para la vigencia 2019 EMCALI contaba con un activo apalancado en un 47%, con recursos aportados a corto y largo plazo por los acreedores.

EL valor total de los activos se redujo en la vigencia 2019, pasando de 8.104.418 millones a 7.162.022 millones, una reducción de cerca del 12% explicado principalmente por la disminución de activos por impuestos diferidos.

Así mismo sus pasivos se han visto reducidos en cerca de \$1.166.541 millones, debido a la disminución de los impuestos por pasivos diferidos, lo que supone un aumento en la participación patrimonial que aumentó de 44% a 53% del 2018 al 2019.

En el año 2020 esta proporción disminuye básicamente en una disminución en el Pasivo No Corriente en Beneficios a los Empleados por \$103.838 millones de pesos.

En la vigencia 2019 la entidad contaba con activos corrientes por valor de \$1.493.253 millones y pasivos corrientes por valor \$626.441, lo que le permite cubrir sus obligaciones de corto plazo.

En el año 2019 la Empresa presenta un indicador de leverage del 89% lo que Indica que se encuentra parcialmente financiada por sus proveedores o endeudamiento.

Tabla 10.6. Utilidad operativa por principales unidades de negocio EMCALI EICE E.S.P.

Detalle	2020 (1)	2019 (1)	2019 (2)
Ingresos Operativos			
Energía	719.244	705.501	1.361.868
Acueducto	172.064	161.782	331.706
Alcantarillado	166.427	150.917	315.100
Telecomunicaciones	79.292	85.765	168.023
Costos De Venta De Servicios			
Energía	605.260	587.230	1.206.121
Acueducto	92.963	95.666	193.538
Alcantarillado	76.728	75.323	166.546
Telecomunicaciones	82.029	80.728	177.726
Utilidad Operativa			
Energía	113.984	118.271	155.747
Acueducto	79.101	66.115	138.168
Alcantarillado	89.698	75.594	148.554
Telecomunicaciones	-2.737	5.038	-9.703
Margen Bruto			
Energía	15,8%	16,8%	11,4%
Acueducto	46,0%	40,9%	41,7%
Alcantarillado	53,9%	50,1%	47,1%
Telecomunicaciones	-3,5%	5,9%	-5,8%

Cifras en millones de pesos.

Fuente: Estados financieros EMCALI EICE E.S.P

(1) Corte a junio 30

(2) Corte a diciembre 31

Como se puede observar en el análisis de las principales unidades de negocio los márgenes brutos a diciembre 31 de 2019 que se presentan los servicios de acueducto y alcantarillado son 41.7% y 47.1%, respectivamente mientras que energía alcanza un margen del 11.4%. El servicio de telecomunicaciones no ha permitido generar utilidades y por el contrario ha generado pérdidas operativas en las últimas dos vigencias, siendo el principal reto de la compañía fortalecer este servicio.

EMCALI cuenta con una deuda acumulada de \$937.273 millones, a diciembre 31 de 2019, recursos que han sido destinados a las unidades de negocio de acueducto, alcantarillado y energía. Se proyecta cancelar el saldo total de deuda en el año 2025, todo esto cubierto por los rendimientos de su operación.

La situación de los préstamos a pagar a diciembre 31 de 2019:

Deuda Interna:

Tabla 10.7. Deuda Interna EMCALI EICE E.S.P a diciembre 31 de 2019

Detalle	NUEVA DEUDA			PAGOS		Saldo final
	Deuda Inicial	Pagos (K + I)	Int. y Gastos	K	Interés	
Gerencia Acueducto y Alcantarillado	229.268	504.695	360.034	183.623	324.783	910.375
Gerencia Energía	18.555	0	13.570	5.226	9.595	26.898
Total EMCALI EICE ESP	247.823	504.695	373.604	188.849	334.378	937.273

Cifras en millones de pesos
Fuente: Estados financieros EMCALI EICE E.S.P

Presenta una variación de capital por valor de \$58.578 millones de pesos col. aproximadamente debido a que se efectuó pago de la cuota 9° de capital el 05/02/2019, cuota 10° de capital el 05/05/2019, cuota 11° de capital el 05/08/2019 y cuota 12° de capital el 05/11/2019 por valor de \$14.644 millones de pesos C/U. total abono de capital \$58.578 millones de pesos col. aproximadamente; aplicando el Otrosí No. 2 firmado el 04/06/2016 entre Empresas Municipales de Cali - Emcali y Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Nación.

Situación de los préstamos a pagar a junio 30 de 2020:

Deuda Interna:

Tabla 10.8. Deuda Interna EMCALI EICE E.S.P a junio 30 de 2020

Detalle	NUEVA DEUDA			PAGOS		Saldo final
	Deuda Inicial	Pagos (K + I)	Int. y Gastos	K	Interés	
Gerencia Acueducto y Alcantarillado	229.268	504.695	360.034	212.071	356.785	881.926
Gerencia Energía	18.555	0	13.570	6.067	10.541	26.058
Total EMCALI EICE ESP	247.823	504.695	373.604	218.138	367.326	907.984

Cifras en millones de pesos
Fuente: Estados financieros EMCALI EICE E.S.P

El saldo de la deuda interna con Ministerio de Hacienda y crédito Público, Dirección del tesoro, Nación tramo D por capital paso de \$ 937.273 millones e intereses causados por \$10.161 millones de pesos col. aproximadamente en Diciembre/31/2019 a saldo de capital de \$907.984 millones e intereses causados por valor de \$10.054 millones de pesos col. aproximadamente en Junio/30/2020.

Presentando variación de capital por valor de \$29.289 millones de pesos col. aproximadamente debido a que se efectuó pago de la cuota 13° de capital el 05/02/2020 y cuota 14° de capital el 05/02/2020 por valor de \$14.644 millones C/U.

Aplicando el Otrosí No. 2 firmado el 04/06/2016 entre Empresas Municipales de Cali - Emcali y Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Nación.

Se causó intereses aplicando otrosí No. 2. De enero a junio de 2020 por valor de \$32.841 millones de pesos col aproximadamente.

Se pagó intereses por valor de \$32.948 millones así: en Febrero/05/2020 por valor de \$16.387 millones y en Mayo/05/2020 por valor de \$16.561 millones de pesos col aproximadamente.

Tabla 10.9. Proyección de pagos Servicio de la Deuda (Nación)

Año	Capital	Intereses	Total Pago Proyectado
2020	29.289	37.472	66.761
2021	58.578	81.653	140.231
2022	58.578	76.070	134.648
2023	58.578	70.487	129.065
2024	351.481	54.436	405.916
2025	351.481	20.821	372.301
Total	907.984	340.939	1.248.923

Cifras en millones de pesos

Fuente: Estados financieros EMCALI EICE E.S.P

Proyección de pagos a la Nación Servicio de la Deuda (Tramo D)

DTF proyectada 7,00% + 2,6 puntos TA

Se realizan en el año el pago de cuatro cuotas trimestrales así: 5 febrero, 5 mayo, 5 agosto, 5 noviembre

Las pensiones a cargo de EMCALI; al 31 de diciembre de 2019 los beneficios post empleo a corto plazo ascienden a \$8.020 millones de pesos y a largo plazo \$1.194.383 millones de pesos. Para los cuales existe un cálculo actuarial por \$1.322.868 millones de pesos.

Tabla 10.10. Pasivo pensional EMCALI EICE E.S.P

PASIVO PENSIONAL	Valor
BENEFICIOS POSEMPLEO - PASIVO PENSIONAL *	1.202.403
PLAN DE ACTIVOS PARA BENEFICIOS POSEMPLEO-RECURSOS FONDEO PENSIONAL**	1.322.868

Cifras en millones de pesos

*El Pasivo Pensional se encuentra amortizado en un 100%

** Recursos para pago del pasivo pensional

El valor de las cuentas por pagar por Demandas y Litigios asciende a 28.268 millones de pesos, las cuales se encuentran provisionadas.

Tabla 10.10. Pasivos contingentes EMCALI EICE E.S.P

Cuentas por Pagar Provisiones Demandas y Litigios a diciembre 2019	Valor
Civiles	122
Administrativas	17.086
Laborales	11.061
TOTAL	28.268

Cifras en millones de pesos

Fuente: Estados financieros EMCALI EICE E.S.P

El valor de los pasivos contingentes por demandas y litigios asciende a 287.802 millones de pesos.

Tabla 10.11. Cuentas de orden acreedoras

CONCEPTO	CORTE 2019 VALOR EN LIBROS	CANTIDAD (Procesos o casos)
PASIVOS CONTINGENTES	287.802	1.137
Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos	287.802	1.137
Civiles	1.998	6
Laborales	64.967	746
Administrativos	220.838	385

Cifras en millones de pesos

Fuente: Estados financieros EMCALI EICE E.S.P

Nota: Dentro de las obligaciones que tiene la compañía por Litigios y demandas en contra y de acuerdo a la probabilidad de éxito (POSIBLE) determinada por la Dirección Jurídica; estos procesos a la fecha están a favor de la empresa y se revelan a la cuenta de orden

Esta provision cubre las perdidas estimadas probables relacionadas con litigios laborales, civiles, administrativos y fiscales que surgen de las operaciones de la Compañía. Los criterios principales en el calculo de la provisión estan conforme a la normatividad vigente.

Si bien es cierto que EMCALI presenta perdidas en la unidad de negocio de telecomunicaciones y un alto nivel de pasivos, sus otras unidades de negocio y su posicionamiento como la principal empresa de servicios públicos domiciliarios, le permite tener un flujo de caja fuerte, alto capital de trabajo y generación de utilidades; por lo tanto, no presenta riesgos altos en sus finanzas ni en las de la administración central.

A mediano plazo un mal desempeño financiero de la EICE podría generar riesgos fiscales para la Administración central, que por las dimensiones que podrían alcanzar conviene prevenir, mediante un riguroso seguimiento al desempeño financiero en cada uno de sus negocios.

Adicionalmente, es muy importante que se conforme un fondo que permita cubrir las contingencias derivadas de los riesgos financieros que está asumiendo la

empresa por las vigencias futuras que se asumieron para garantizar la compra de energía.

A continuación, se relaciona el estado de las Vigencias Futuras a diciembre 31 de 2019.

Tabla 10.12. Vigencias futuras autorizadas a 31 de diciembre 2019 – EMCALI EICE E.S.P

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ingresos Operacionales	2.555.448	2.100.280	2.186.794	2.261.311	2.368.034	2.492.906	2.574.988
% Recaudo							
Ingresos Presupuesto	2.439.573	2.008.948	2.091.640	2.162.779	2.264.847	2.384.331	2.462.670
Vigencias Futuras Autorizadas							
Funcionamiento	1.087.850	1.223.094	1.243.285	1.275.995	1.325.715	1.378.175	1.432.742
Operación	-	-	-	-	-	-	-
Inversión UEN (Sin Convenios)	220.621	138.354	47.711	51.216	151.829	238.297	-
Total Vigencias Futuras	1.308.471	1.361.448	1.290.996	1.327.211	1.477.544	1.616.472	1.432.742
% Compromiso - Recaudo	53,64%	67,77%	61,72%	61,37%	65,24%	67,80%	58,18%
VF Conpes - Conv. Mpio. Cali-Conv. Mintic	94.136	20.335	1.910	-	-	-	-
Ingresos Disponibles	1.131.103	647.501	800.644	835.568	787.303	767.859	1.029.928
Dist. VF Corp. soporte empresarial	29.230	10.495	2.182	547	-	-	-
Dist. VF Corp. Gestión Comercial	1.923	1.195	575	197	-	-	-
Tot. Vig. Futuras con Corporativo	1.339.623	1.373.138	1.293.753	1.327.955	1.477.544	1.616.472	1.432.742
% Compromiso - Recaudo	54,91%	68,35%	61,85%	61,40%	65,24%	67,80%	58,18%
Ingresos Disponibles	1.099.951	635.811	797.887	834.824	787.303	767.859	1.029.928

Cifras en millones de pesos

Fuente: Estados financieros EMCALI EICE E.S.P

Nota: Del valor total del cupo de Vigencias futuras aprobadas del 2020 al 2036 por valor de \$10.474.838 millones, el 88% corresponden a la Compra de Energía

10.1.2. Metro Cali S.A.

Metro Cali S.A. es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, constituida mediante escritura pública No. 0580, del 25 de febrero de 1999, de la Notaria 9 de Cali por El Municipio de Santiago de Cali, Empresas Municipales de Cali E.I.C.E. E.S.P. – EMCALI E.I.C.E. E.S.P., la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali – EMSIRVA E.S.P., el Fondo Financiero Especializado denominado Bancali del Municipio de Santiago de Cali, Caliasfalto E.I.C.E, por lo tanto, su composición accionaria es 100% publica. El término de duración de la Entidad es hasta el 25 de febrero de 2099. La Empresa tiene como objeto social principal la ejecución de todas las actividades previas, concomitantes y posteriores para construir y poner en operación el sistema de transporte masivo de la Ciudad de Santiago de Cali y su zona de influencia, respetando la autonomía que cada Municipio tiene para acceder al sistema.

A continuación se presentan las principales fuente de financiación de Metrocali S.A

Tabla 10.13. Principales fuentes de financiación de Metro Cali S.A.

TRANSFERENCIAS Y APORTES	OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS
<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de la Nación - Transferencia Municipio- Sobretasa Gasolina (Conv. 70%-30%) - Transferencia Otros Recursos - Sobretasa Gasolina - Transferencia Municipio -Acuerdo de pago FFEE - Transferencia Municipio MioCable - Operación - Transferencia Municipio Fondo de Estabilización Subsidio a la Demanda del SITM-FESDE - Rendimientos Financieros SITM (Propios) - Rendimientos Financieros - MioCable Operación 	<ul style="list-style-type: none"> - Otros Ingresos - Participación Tarifaria - SITM - Fondo de Mantenimiento y Expansión del SITM - Ingreso Tarifario MIO -CABLE

Las Principales Metas de Metrocali S.A dentro del Plan de Desarrollo 2020-2023 y las cuales establecen las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población que vive en Cali, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos los residentes en la ciudad.

102001 programa: Cali inteligente:

No.	Indicador de Producto	Unidad de Medida	Línea Base 2019	Meta 2020/2023
40	Sistemas inteligentes de transporte en el SITM-MIO implementados.	Porcentaje	0	100

304001 programa: Movilidad Peatonal:

No.	Indicador de Producto	Unidad de Medida	Línea Base 2019	Cuatrenio	Meta 2020/2023
1	Espacio Público asociado al SITM-MIO generado y recuperado.	m ²	1.026.167	384.404	1.410.571

304002 programa Movilidad en bicicleta:

No.	Indicador de Producto	Unidad de Medida	Línea Base 2019	Cuatrenio	Meta 2020/2023
1	Red de Ciclo-infraestructura (ciclo rutas integradas al SITM-MIO) implementadas	Km	91,74	8,8	100,5
2	Puntos de Ciclo-parqueaderos integrados al SITM-MIO construidos	Nº	7	31	38

304003 programa Transporte público de pasajeros:

No.	Indicador de Producto	Unidad de Medida	Línea Base 2019	Cuatrenio	Meta 2020/2023
2	km de corredores pre troncales del SITM - MIO, adecuados con Carriles preferenciales.	Km corredor	0	22	22
3	km de Corredores troncales del SITM - MIO construidos.	Km corredor	41,15	20,6	61.8
4	Buses del SITM-MIO con bajas emisiones en circulación en hora pico. (promedio flota ejecutada).	Nº	710	612	1322
5	Terminales de cabecera del SITM- MIO construidas.	Nº	3,28	1,72	5
6	Terminales Intermedias del SITM MIO, construidas	Nº	2,71	1,29	4
7	Estaciones de parada en corredores troncales del SITM-MIO, construidas.	Nº	55	28	83
8	Patio Talleres del SITM MIO construidos	Nº	3,7	1,3	5
9	Sistemas de servicio complementario intramunicipal (camperos y/o transporte público colectivo, sistema de bicicletas públicas alimentadoras) y supramunicipal integrados al SITM MIO	Nº	0	3	3
10	Estudio de prefactibilidad de la segunda línea del Sistema aéreo suspendido alimentador del MIO Cable, realizado	Nº	0	1	1
13	Estrategias financieras y operativas de optimización del SITM-MIO implementadas	Nº	0	4	4

Indicador de Bienestar

No.	Indicador de bienestar (Descripción)	Unidad de Medida	Línea Base 2019	Meta
14	Pasajeros promedio día hábil movilizados en el SITM-MIO.	Número	438.215	626.486
15	Cobertura Espacial de la Zona Urbana del distrito, del MIO y modos integrados.	porcentaje	92	97
16	Nivel de satisfacción de los usuarios NSU del SITM MIO	Porcentaje	60	70

Indicador de resultado

Indicador de resultado (Descripción)	Unidad de medida	LB	Meta			
		2019	2020	2021	2022	2023
Pasajeros promedio día hábil movilizados en el SITM-MIO.	Nº	438.215	236.439	440.895	543.753	626.486
Cobertura Espacial de la Zona Urbana del distrito, del MIO y modos integrados..	%	92	92	93	95	97
Nivel de satisfacción de los usuarios NSU del SITM MIO	Nº	60	58	60	65	70

Análisis Financiero

A partir de las fuentes de financiación de Metrocali S.A se realiza el siguiente análisis financiero:

Tabla 10.14. Estados financieros Metrocali S.A

Detalle	2020 (1)	2019 (1)
Activos	31.559	35.017
Pasivo	25.798	8.833
Pasivo Corriente	5.314	3.172
Pasivo No Corriente	20.484	5.661
Patrimonio	-178.595	26.184
Ingresos	10.010	14.396
Gastos Operacionales	15.906	15.825
Gastos de Administración y Operación	15.293	15.195
Deterioro	613	630
Utilidad Operacional	-5.896	-1.430
Otros Ingresos	370	594
Otros Gastos	58	815
Otras Subvencionales	3	3
Utilidad No Operacional	-5.586	-1.654
Impuesto Renta	0	0
Impuesto Renta Cree	0	0
Utilidad Neta	-5.586	-1.654

Cifras en millones de pesos

Fuente: Estados financieros Metrocali S.A

(1) Estados Financieros con corte a junio 30

Tabla 10.15. Razones financieras Metrocali S.A

Indicadores	2020	2019
<u>Indicadores de Rentabilidad</u>		
Rentabilidad Patrimonio	3%	-6%
Rentabilidad Activo	-18%	-5%
<u>Indicadores de Estructura</u>		
Endeudamiento	82%	25%
Concentración Corriente	21%	36%
Concentración No Corriente	79%	64%
<u>Indicadores de Eficiencia</u>		
Margen Operacional	-59%	-10%
Margen Neto	-56%	-11%
Leverage	-14%	34%

Fuente: Estados financieros Metrocali S.A

La rentabilidad operativa del activo se presenta negativa debido al reconocimiento de un pasivo generado por el fallo del Consejo de estado que declaró infundado el recurso de anulación presentado por Metro Cali S.A. contra el laudo arbitral proferido el 29 de noviembre de 2018, dentro del Tribunal convocado por GIT MASIVO S.A. por un valor de \$160.194 millones de pesos.

Así mismo, a 31 de diciembre de 2019, se reportó el fallo del Consejo de Estado que declaró infundado el recurso de anulación presentado por Metro Cali S.A. contra el laudo arbitral por un valor de \$26.374 millones de pesos.

METROCALI S.A. reporta al 31 de diciembre de 2019, un valor de patrimonio negativo de \$173.006 millones, es decir que la entidad presenta un alto riesgo de insolvencia, y compromete las finanzas de Santiago de Cali.

Tabla 10.16. Composición accionaria Metrocali S.A

Accionista	No. de acciones	Valor Nominal	Capital	Partición
Municipio de Santiago de Cali	480	1.000.000	480.000.000	32%
Emcali S.A. E.S.P	255	1.000.000	255.000.000	17%
Emsirva E.S.P. en liquidación	255	1.000.000	255.000.000	17%
Empresa de Renovación Urbana	255	1.000.000	255.000.000	17%
Fondo Especial de Vivienda	255	1.000.000	255.000.000	17%
Total	1500		1.500.000.000	100%

Fuente: Estados Financieros Metrocali S.A

(1) Corte a junio 30 de 2020

Especificado en sus estados financieros, que dividido por el número total de acciones emitidas (1.500 acciones) da un valor patrimonial de -\$115 millones por acción [el patrimonio cambió radicalmente del año 2018 (\$27.837 millones) al año 2019 (-\$173.006 millones).

La entidad tuvo fuertes contingencias que afectaron sus estados financieros al cierre de la vigencia 2019, teniendo que asumir el pago de las siguientes sentencias por \$12.807 millones de pesos, las cuales se encuentran provisionadas.

Tabla 10.17. Pasivos contingentes Metrocali S.A

Cuentas por Pagar Provisiones Demandas y Litigios a diciembre 2019	Valor
Civiles	10.096
Administrativas	1.702
Laborales	1.009
TOTAL	12.807

Cifras en millones de pesos
Fuente: Estados financieros Metrocali S.A

El valor de sus cuentas Acreedoras de Orden es de \$2.782.483 millones de pesos a diciembre 31 de 2019.

Tabla 10.18. Cuenta de orden acreedoras

Concepto	Monto pretensiones	Valor del Registro	Probabilidad de pérdida del proceso
Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos	10.412	12.572	60% - 97%
	344.921	187.194	10% - 59%
Acreedoras Fiscales		2.024	
Recursos entregados en Administración		198.473	
Pasivos del Proyecto		34.915	
Ingresos		1.921.090	
Contratos pendientes de ejecución		144.388	
Convenios		281.827	
TOTAL	355.333	2.782.483	

Cifras en millones de pesos
Fuente: Estados financieros Metrocali S.A

Nota: Dentro de las obligaciones que tiene la compañía por Litigios y demandas en contra y de acuerdo a la probabilidad de éxito (POSIBLE) determinada por la Dirección Jurídica; estos procesos a la fecha están a favor de la empresa y se revelan a la cuenta de orden.

Metro Cali no cuenta con la solvencia financiera para asumir el pago de estas sentencias y esta situación compromete su estabilidad, afectando la Administración Central de Santiago de Cali y las Entidades descentralizadas que poseen participación en la empresa.

Tabla 10.19. Estados financieros 2018-2019 Metrocali S.A

Detalle	2019 (1)	2018 (1)
Activos	37.407	39.414
Pasivo	210.416	11.577
Pasivo Corriente	5.712	5.959
Pasivo No Corriente	204.703	5.618
Patrimonio	-173.009	27.837
Ingresos	35.832	34.835
Gastos Operacionales	50.395	39.077
Gastos de Administracion y Operación	38.290	38.061
Deterioro, Depreciaciones, Agotamiento y Amort.	12.105	1.016
Utilidad Operacional	-14.562	-4.243
Otros Ingresos	2.620	4.180
Otros Gastos	188.899	357
Otras Subvenciones	5	1
Utilidad No Operacional	-200.846	-421
Impuesto Renta	0	0
Impuesto Renta Cree	0	0
Utilidad Neta	-200.846	-421

Cifras en millones de pesos
Fuente: Estados financieros Metrocali S.A
(1) Corte a diciembre 31 de 2018 y 2019.

Tabla 10.20. Razones Financieras 2018 -2019 Metrocali S.A

Indicadores	2019	2018
<u>Indicadores de Rentabilidad</u>		
Rentabilidad Patrimonio	-116%	-2%
Rentabilidad Activo	-537%	-1%
<u>Indicadores de Estructura</u>		
Endeudamiento	563%	29%
Concentración Corriente	3%	51%
Concentración No Corriente	97%	49%
<u>Indicadores de Eficiencia</u>		
Margen Operacional	-41%	-12%
Margen Neto	-561%	-1%
Leverage	-122%	42%

Fuente: Estados financieros Metrocali S.A

Como lo refleja su estado de resultados en las vigencias 2018 y 2019, Metro Cali generó pérdidas operativas por valor de \$14.562 millones en 2019 y en el 2018 por \$4.243 millones, incrementado sustancialmente con respecto a la vigencia 2018 por la inclusión de \$12.105 millones de pesos por la aplicación del Deterioro, Depreciaciones, Agotamiento y provisiones, adicional se incluyeron el valor de las sentencias en 2019 por \$187.024 millones, generado una pérdida de \$200.846 millones.

Metro Cali S.A., con el objetivo de garantizar la prestación del servicio público esencial de transporte de pasajeros en Cali porque moviliza la mayor parte de la

población caleña, el ente gestor del Masivo Integrado de Occidente, MIO, se acogió a la denominada ley de reorganización económica y reestructuración empresarial.

Toma la decisión de acudir a este mecanismo ante las consecuencias que, en materia económica, trajo para la entidad la decisión del laudo arbitral adverso en la controversia que interpuso el concesionario GIT Masivo, que establece una condena tasada en cerca de \$160.000 millones.

Se trata de la Ley 550 que establece la intervención del Estado en la economía, en desarrollo de los artículos 334 y 335 de la Constitución, con el fin de promover la reactivación y el empleo, mediante la celebración de acuerdos de reestructuración a favor de las empresas que se encuentren en dificultades para atender sus obligaciones pecuniarias y que se consideren económicamente viables.

Metro Cali asume la ley 550 como la forma idónea para disponer de las condiciones que permitan garantizar la continuidad del servicio del MIO, el normal funcionamiento de la entidad y cumplir, de acuerdo con sus posibilidades económicas, con las obligaciones que deba atender.

La solicitud de acogerse a esta ley fue presentada por Metro Cali el año anterior, ante la Superintendencia de Transporte, entidad competente para determinar la viabilidad de esta petición. Mediante la Resolución 10873, la Supertransporte notificó a Metro Cali su aceptación.

Metro Cali continúa haciendo uso de todos los recursos jurídicos, constitucionales y de ley para defender el patrimonio público, esta medida le permite establecer una ruta para garantizar la prestación del servicio de transporte del MIO, y continuar con la implementación de su plan de sostenibilidad, la recuperación y puesta a punto de su flota, el ingreso de nuevos buses, esperando con esto mejorar las frecuencias, dar mayor cubrimiento y ofrecer más puntualidad a los usuarios.

Otro aspecto que debemos tener en cuenta es el Decreto 575 de 2020, el cual establece un paquete de medidas orientadas no solo a facilitar la liquidez de las empresas, sino a dar alivios a las inversiones que se realicen tanto en el renglón terrestre, como en el aéreo, para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

“(…) Capítulo 2 – Servicio Público de Transporte Masivo

Artículo 3. Modificación del artículo 98 la Ley 1955 2019. Durante el término de la sanitaria declarada por el Ministerio Salud y Protección Social, con ocasión la pandemia del Coronavirus COVID-19, o durante el término cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, modifíquese el artículo 98 de la ley 1955 2019, así:

"ARTICULO 98 SOSTENIBILIDAD DE SISTEMAS DE TRANSPORTE. Modifíquese el artículo 14 de la ley 86 de 1989, el cual quedará así:

"Artículo 14. Sostenibilidad Sistemas Transporte. los sistemas de transporte colectivo y masivo deben ser sostenibles basados en la calidad en la prestación del servicio y en control de la ilegalidad y la informalidad por parte de entidades territoriales. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio, sumadas a otras fuentes de pago del origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición los equipos.

Los contratos de concesión y operación deben contemplar el concepto de sostenibilidad, y para el efecto se podrán realizar las modificaciones contractuales a que haya lugar."

Artículo 4. Modificación del artículo 100 de la Ley 1955 de 2019. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión la pandemia derivada Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, modifíquese el artículo 100 de la ley 1955 de 2019, así:

"ARTICULO 100. COFINANCIACIÓN SISTEMAS DE TRANSPORTE. Modifíquese artículo 20 la 310 de 1996, cual quedará así:

ARTÍCULO 2. Cofinanciación de Sistemas de Transporte. La Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo con un mínimo del 40% y hasta por un 70% en proyectos de sistemas de transporte público colectivo o masivo, con dinero a través de una fiducia, o en especie de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Transporte. Las inversiones financiables podrán ser el servicio de deuda; infraestructura física; sistemas inteligentes de transporte; costos de operación y adquisición total o parcial de vehículos nuevos o material rodante nuevo con estándares de bajas o cero emisiones, sin afectar el monto inicial de los recursos aprobados en el Conpes que dio origen a cada proyecto; que garanticen accesibilidad para población en condición de discapacidad o movilidad reducida. La adquisición, operación y mantenimiento de los activos cofinanciados son responsabilidad del ente territorial o de quien este delegue. Las disposiciones de este artículo tendrán vocación de permanencia en el tiempo. (...) Subraya nuestra."

De acuerdo con la normatividad descrita anteriormente, dentro del Convenio de Cofinanciación para el Proyecto "Implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo para el Municipio de Santiago de Cali", estableciendo un nuevo componente de operación, se autoriza por parte del Ministerio de Transporte la utilización de recursos del Convenio de cofinanciación para el componente de Operación correspondiente a \$50.913 millones de pesos corrientes 2020, por fuente

de la Nación \$19.007 millones de pesos y por fuente de Municipio \$31.905 para cubrir el déficit tarifario en la operación del Sistema.

El estado actual de la proyección de ejecución de los recursos disponibles del Convenio de Cofinanciación del Conpes 3767 de 2013 “Sistema Integrado de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros para Santiago de Cali – Seguimiento” es el siguiente:

Tabla 10.21. Ejecución del CONPES 3767 de 2013

Proyecto	Nación	POAI actual	
		Municipio 70 - 30	Total
Glorieta Estación - Obra	8.186	16.994	25.180
Carriles Preferenciales - Estudio	0	803	803
Glorieta Estación - Interventoría	0	752	752
Patios adicionales	19.768	0	19.768
Patios Concesionados	0	2.438	2.438
Carriles Preferenciales - Obra	0	786	786
Expansión SITM	0	27.015	27.015
Costos Financieros	3.368	6.132	9.500
Costos Operativos	0	0	0
Total	31.322	54.920	86.242

Cifras en millones de pesos

Fuente: Metrocali S.A

Las modificaciones aprobadas de redistribución de recursos del Convenio de Cofinanciación para la operación en el marco del decreto 575 de 2020 son las siguientes:

Tabla 10.22. Redireccionamiento de recursos del CONPES 3767 de 2013

Proyecto	Modificaciones			
	Nación	Municipio		
	Reducción	Adición	Reducción	Adición
Glorieta Estación - Obra	8.186	0	16.994	0
Carriles Preferenciales - Estudio	0	0	803	0
Glorieta Estación - Interventoría	0	0	752	0
Patios adicionales	7.453	0	0	0
Patios Concesionados	0	0	2.438	0
Carriles Preferenciales - Obra	0	0	786	0
Expansión SITM	0	0	4.000	0
Costos Financieros	3.368	0	6.132	0
Costos Operativos	0	19.007	0	31.905
Total	19.007	19.007	31.905	31.905

Cifras en millones de pesos

Fuente: Metrocali S.A

Los nuevos recursos disponibles del Convenio de Cofinanciación son los siguientes:

Tabla 10.23. Recursos disponibles del Convenio de Cofinanciación

Proyecto	Nación	POAI actual	
		Municipio 70 - 30	Total
Glorieta Estación - Obra	0	0	0
Carriles Preferenciales - Estudio	0	0	0
Glorieta Estación - Interventoría	0	0	0
Patios adicionales	12.315	0	12.315
Patios Concesionados	0	0	0
Carriles Preferenciales - Obra	0	0	0
Expansión SITM	0	23.015	23.015
Costos Financieros	0	0	0
Costos Operativos	19.007	31.905	50.913
Total	31.322	54.920	86.242

Cifras en millones de pesos

Fuente: Metrocali S.A

Dada la flexibilidad originada a partir del Decreto 575 de 2020, en cuanto a reorientar los recursos comprometidos en obras de infraestructura para Metro Cali, se desconoce la estrategia para financiar las obras aprobadas mediante el Conpes 3767 de 2013 “Sistema Integrado de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros para Santiago de Cali – Seguimiento” ya que no se menciona la restitución de estos recursos por parte de la Nación, generando un riesgo financiero para la Entidad Territorial dado que en el mediano plazo no se encuentra contemplada dicha sustitución con fuentes diferentes a las aprobadas inicialmente.¹⁶³

10.1.3. Empresa Municipal de Renovación Urbana- EMRU

Es una empresa industrial y comercial del Municipio de Cali, vinculada al Departamento Administrativo de Planeación Municipal, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y capital independiente, creada según Decreto No. 084 BIS de marzo 4 de 2002.

La EMRU tiene como objeto social principal el de adelantar planes, programas y acciones para el mejoramiento y reemplazo de partes subdesarrolladas (deterioradas física y socialmente) de la ciudad, con el fin de crear las condiciones necesarias para el mejoramiento funcional de las actividades socioeconómicas de la Ciudad y así contribuir al proceso de renovación urbana en Santiago de Cali, adaptándose a los objetivos urbanísticos del Plan de Desarrollo y Plan de ordenamiento territorial vigentes, a través de estudios, diseños, proyectos y obras que se coordinan de manera intersectorial para impactar a la ciudad al mismo tiempo que la empresa se fortalece en cada uno de sus procesos.

Las principales fuentes de financiación de EMRU E.I.C.

¹⁶³ Modificación Presupuestal que fue aprobada por el COMFIS mediante Acta 4131.020.1.13.039-2020 de septiembre 1 de 2020.

Tabla 10.24. Fuentes de financiación EMRU EICE

TRANSFERENCIAS Y APORTES	OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	OTROS
- Transferencia del Distrito de Santiago de Cali u otras entidades públicas.	- Tasas, rendimientos o contribuciones que se le asignen conforme a las normas.	- Recursos provenientes del desarrollo de su actividad o del giro ordinario de sus negocios. - Los bienes que adquiera a cualquier título.

Fuente: Decreto 084 BIS del 2002

PRINCIPAL PROYECTOS CIUDAD PARAÍSO:

Es un proyecto de renovación urbana que se encuentra localizado entre Carreras 10 y 15 y las Calles 12 y 15 donde se encuentra el barrio El Calvario y San Pascual conteniendo los planes parciales Ciudadela de la Justicia, El Calvario y San Pascual, los cuales hacen parte de la comuna 3. Entre las Carreras 10 y 13A y la calle 15 y calle 19 se encuentra el barrio Sucre conteniendo el Plan Parcial Sucre, el cual hace parte de la comuna 9.

Este proyecto ofrece un área bruta de 23,81 hectáreas, con un total de 28.164 m² de espacio público, 5.951 unidades de viviendas potenciales y un área aproximada de 135.343 m² para comercio y servicios. Contemplando la estación central MIO y la nueva sede de la Fiscalía.

La implementación de este tipo de proyectos, trae consigo la generación de vivienda, espacio público, equipamientos y construcción de infraestructura vial, recuperando una de las zonas más emblemáticas de la ciudad y permitiéndole tener un mejor desarrollo económico y cultural.

Además, de disminuir el déficit de vivienda, recuperar áreas centrales en estado deterioro, generar espacio público, optimizar el transporte público, generar vivienda VIS y VIP en perímetro urbano, generar empleo y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Análisis Financiero

A partir de las fuentes de financiación de Empresa de Renovación Urbano - EMRU se realiza el siguiente análisis financiero:

Tabla 10.25. Estados financieros EMRU EICE

	2019 (1)	2018 (1)
Activos	8.040	6.501
Pasivo	6.180	4.811
Pasivo Corriente	6.180	4.811
Pasivo No Corriente	0	0
Patrimonio	1.860	1.689
Ingresos	1.815	2.031
Costos		
Gastos Operacionales	2.883	3.745
Utilidad Operativa	-1.068	-1.714
Transferencias	1.236	1.200
Otros Ingresos	1	6
Otros Gastos	86	156
Utilidad antes de Impuestos	256	-353
Impuestos	85	19
Utilidad Neta	171	-372

Cifras en millones de pesos

Fuente: Estados Financieros EMRU EICE

(1) Estados Financieros con corte a diciembre 31

Tabla 10.26. Razones financieras EMRU EICE

Indicadores	2019	2018
Indicadores de Rentabilidad		
Rentabilidad Patrimonio	9%	-22%
Rentabilidad Activo	2%	-6%
Indicadores de Estructura		
Endeudamiento	77%	74%
Concentración Corriente	100%	100%
Concentración No Corriente	0%	0%
Indicadores de Eficiencia		
Margen Operacional	-59%	-84%
Margen Neto	9%	-18%
Leverage	332%	285%

Fuente: Estados Financieros EMRU EICE

Esta Entidad no presenta información financiera para la vigencia 2020, debido a esto se analiza su situación financiera a diciembre 31 de 2019, la rentabilidad operativa sigue presentándose negativa frente al año inmediatamente anterior esto debido a la alta participación de los Gastos Generales que representan un 68.90% dentro de los Gastos Operacionales y corresponde al pago de Contratistas que prestan servicios directamente a la Empresa y aquellos que se contratan como consultores en el desarrollo de los Contratos suscritos con Dependencias de la Alcaldía de Santiago de Cali.

La utilidad neta se presenta positiva con respecto a la vigencia anterior teniendo en cuenta el apalancamiento financiero de la transferencia corriente que realiza la Alcaldía por valor de \$1.236 millones de pesos, esto deja claro el nivel de

dependencia fiscal de la Empresa, con respecto a los altos Gastos Generales que afectan la rentabilidad y no permiten la sostenibilidad financiera.

En la vigencia 2019 el activo tuvo un incremento de \$1.910 millones de pesos a raíz de los recursos entregados en administración que pasaron de \$4.493 millones en el 2018 a \$6.403 en el 2019, da como resultado una razón de endeudamiento del 77%, cifra considerablemente alta que puede generar problemas de solvencia, el rango ideal estaría entre 40% y 60% significa que la empresa está soportando un excesivo volumen de deuda. Una agravación de la situación puede llevar a la descapitalización de la sociedad y por tanto una pérdida de autonomía frente a terceros.

El valor de los pasivos contingente por demandas y litigios asciende a \$1.478 millones de pesos, los cuales están revelados en cuentas de orden.

Tabla 10.27. Pasivos contingentes EMRU EICE

Tema	Estado actual	Observaciones	Valor de las Pretensiones
Muerte de trabajador contratado por SALDAÑA Y ASOCIADOS en embellecimiento de Coliseo de Voleibol (Hechos 12/dic./2008)	Providencia de Diciembre de 2018 declara nulidad de todo lo actuado y remite por competencia a Juzgados Administrativos (Providencia del Tribunal de Quindio - con ocasión de descongestión)	NOVIEMBRE/2019 Se profiere sentencia de primera instancia A FAVOR de la EMRU. DEMANDANTE presenta recurso de apelación, pendiente que el Juez se pronuncie respecto a la consecución del recurso.	802
Ataca acto de expropiación por infracción con la indemnización	Auto 2 de Abril/2019 SE ACEPTA EL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA DE LA ROMOTORA CCCP - Pendiente fijar fecha audiencia inicial	11/OCTUBRE/2018 - Se radica memorial poder + memorial dirección electrónica - PENDIENTE RECONOCIMIENTO PERSONERÍA	676
TOTAL			1.478

Cifras en millones de pesos
Fuente: Estados Financieros EMRU EICE- 2019

Es importante mencionar que la Empresa de Renovación Urbana EMRU, que dentro de sus inversiones cuenta con una participación accionaria en el patrimonio de METROCALI así:

Acciones: METRO CALI S.A.

- ✓ Número de acciones 255
- ✓ Costo de adquisición \$1.000.000
- ✓ Valor total \$255.000.000
- ✓ Participación 17%

Y teniendo en cuenta que METROCALI S.A. reporta al 31 de diciembre de 2019, un valor de patrimonio negativo de (\$173.006 millones), especificado en sus estados financieros, que dividido por el número total de acciones emitidas (1.500 acciones)

da un valor patrimonial de -\$115 millones por acción [el patrimonio cambió radicalmente del año 2018 (\$27.837 millones) al año 2019 (-\$173.006 millones)].

Para efectos del cálculo del deterioro no se toman valores negativos pues la pérdida en el precio de un activo de renta variable llega máximo hasta \$0, pero a partir de ese nivel hacia negativo no tiene coherencia financiera. Por lo tanto, se asume el valor patrimonial del año 2019 como una pérdida total igual a cero (\$0), el cual a su vez es igual al Precio de Mercado Actual.

Debido a que METROCALI S.A. entró en un proceso de reestructuración no se puede tomar el dato de 2019 para calcular el deterioro de la EMRU pues esto afectaría negativamente su contabilidad.

Hasta que se resuelva efectivamente el problema de METROCALI S.A., se debe utilizar para efecto de los cálculos los datos arrojados en el ejercicio inmediatamente anterior o sea el año 2018 ($\$27.837 \text{ millones} / 1.500 = \$18,5 \text{ millones}$). De esta manera el cálculo del deterioro de los instrumentos de patrimonio, de acuerdo a la normatividad vigente, corresponderá al diferencial entre el valor en libros de la inversión (es decir el valor de mercado) y el valor de la participación del patrimonio de la entidad receptora, descontados por la inflación del periodo y actualizados a 2018.

10.1.4. Centro De Diagnóstico Automotor Del Valle- CDAV

Es una Sociedad de economía mixta, estatal cuya vocación es participar de manera transversal en aquellos proyectos y programas que aportan de manera integral al mejoramiento de la movilidad vial, el transporte y a la construcción de políticas públicas (en temas de accidentalidad vial) y aportando a la calidad del medio ambiente. Se tiene presencia en el Distrito de Santiago de Cali, con sede principal en el Norte de Cali y sedes alternas que garantizan una presencia en puntos estratégicos, para brindar un mejor servicio a los usuarios.

La entidad tiene como objetivos estratégicos la consolidación de su estructura comercial y de servicio al cliente, a través de la prestación de todos los servicios de tránsito que necesita la comunidad caleña. También buscan fortalecer su infraestructura interna y externa aportando a la movilidad y seguridad vial, a través de la renovación tecnológica, de planta y automatización de sus procesos.

Misión

El Centro de Diagnóstico Automotor del Valle - CDAV promueve una cultura de movilidad, seguridad vial y respeto por el medio ambiente; a través de la formación y evaluación de la capacidad de conducción, revisión del estado de los vehículos, servicios y programas de tránsito y transporte.

Visión

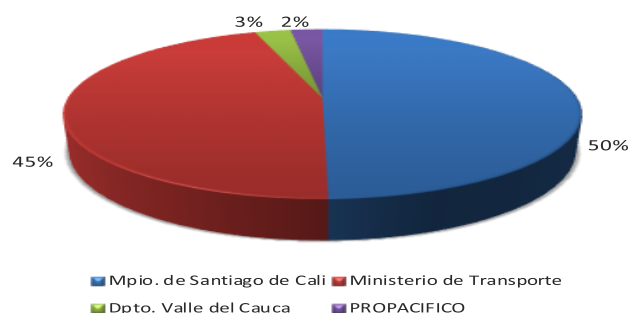
Ser la empresa líder de servicios de tránsito y transporte en el Valle del Cauca, destacada por la calidad, legalidad y generación de valor a sus grupos de interés, y reconocida por el aporte a la movilidad y seguridad vial.

De acuerdo al Convenio Interadministrativo entre la Secretaria de Tránsito y Transporte Municipal de Santiago de Cali y el Centro de Diagnóstico Automotor del Valle LTDA. Para asignar funciones de apoyo a la regulación de tránsito en Santiago de Cali

Su composición de capital está definida de la siguiente manera:

Figura 10.1. Composición de capital CDAV

	%	\$
Mpio. de Santiago de Cali	49,7%	\$ 413.345.408
Ministerio de Transporte	45,2%	\$ 376.111.115
Dpto. Valle del Cauca	2,7%	\$ 22.258.335
PROPACIFICO	2,4%	\$ 19.789.811
TOTAL	100%	\$ 831.504.669



Las Principales Fuentes de Financiación son:

Tabla 10.28. Fuentes de financiación CDAV

RENTA	PARTICIPACION		
	CDAV	DISTRITO DE CALI	FCM (SIMIT)
Licencias de Conducción	60%	40%	
Servicio de Patios	60%	40%	
Servicios de Gruas	88%	12%	
Derechos de Transito	83%	17%	
Infracciones de Transito	34%	56%	10%

Plan Estratégico 2018 – 2023

La planeación consiste en determinar los proyectos operativos que permitirán ir dando cumplimiento al Plan Estratégico de la entidad, dichos proyectos están enmarcados en una serie de actividades con una asignación presupuestal específica y unas fechas de realización, a las cuales de forma permanente se les realiza seguimiento a través de los diferentes comités con los que cuenta la Entidad. Teniendo en cuenta las actividades planteadas para la vigencia 2019 dirigidas a dar

cumplimiento a los proyectos estratégicos de la Entidad, fueron cumplidas en un 90% como se puede ver a continuación.

Tabla 10.29. Plan estratégico 2018-2023

Tabla 10.20: Plan Estratégico 2010-2020					
Detalle	AVANCE			AVANCE	
OBJETIVO No. 1	Reestructural el Proceso Comercial y de Servicio al Cliente	98%	OBJETIVO No. 2	Fortalecer la infraestructura interna y externa aportando a la movilidad y a la seguridad vial	98%
OBJETIVO No. 3	Potencializar la Rentabilidad de la empresa	87%	OBJETIVO No. 4	Renovación Tecnológica y de automatización procesos	85%
OBJETIVO No. 5	Fomentar una Cultura de Orientación al resultado	97%	OBJETIVO No. 6	Fortalecer el Talento Humano	82%

Análisis Financiero

A partir de las fuentes de financiación del Centro de Diagnóstico Automotor Valle–CDAV se realiza el siguiente análisis financiero:

Tabla 10.30. Estados financieros CDAV S.A

Detalle	2019(1)	2018(1)
Activos	42.271	38.299
Pasivo	12.389	12.973
Pasivo Corriente	11.811	12.973
Pasivo No Corriente	578	0
Patrimonio	29.882	25.326
Ingresos	23.652	19.183
Costos Operativos	10.351	9.485
Utilidad Bruta	13.301	9.697
Gastos de Operación	5.494	4.687
Utilidad Operativa	7.807	5.011
Ingresos No Operacionales	2.780	3.035
Gastos No Operacionales	1.286	2.245
Deterioro, Deprec, Amortiz y Provisiones	1.014	1.793
Otros Gastos	272	453
Utilidad No Operacional	9.301	5.800
Resultado no operacional	1.494	789
Utilidad antes de impuestos	9.301	5.800
Impuestos	3.192	2.508
Resultado del Ejercicio	6.109	3.292

Cifras en millones de pesos.

Fuente: Estados financieros CDAV S.A

(1) Estados Financieros con corte a diciembre 31.

Tabla 10.31. Razones financieras CDAV S.A

Indicadores	2019	2018
<u>Indicadores de Rentabilidad</u>		
Rentabilidad Patrimonio	20%	13%
Rentabilidad Activo	14%	9%
<u>Indicadores de Estructura</u>		
Endeudamiento	29%	34%
Concentración Corriente	95%	100%
Concentración No Corriente	5%	0%
<u>Indicadores de Eficiencia</u>		
Margen Bruto	56%	51%
Margen Operacional	33%	26%
Margen Neto	26%	17%
Leverage	41%	51%

Fuente: Estados financieros CDAV S.A

Indicadores de Estructura

La liquidez general de la empresa se mantuvo en niveles similares a los del año 2018, pasando de 34% al 29%, garantizando que se cuenta con cobertura suficiente para cubrir las obligaciones de corto plazo del CDAV. Se presenta un cambio importante en el nivel de endeudamiento, el cual se ve impactado principalmente por el valor de los anticipos o saldos a favor por impuestos.

La entidad cuenta con activos por valor de \$42.270 millones, de los cuales \$12.388 millones (29%), representan la razón de endeudamiento y \$29.881 millones (71%) representan el patrimonio de la entidad. Su razón corriente de 3.1 muestra que tiene activos corrientes suficientes para cubrir todas sus obligaciones en el corto plazo.

Indicadores de Rentabilidad

Al igual que los indicadores de eficiencia, la rentabilidad operativa del activo mejoró frente al año inmediatamente anterior gracias a la mejor eficiencia operativa en la empresa.

Indicadores como el ROA (rentabilidad del activo), el ROE (rentabilidad del patrimonio) aumentaron significativamente, aumentando en 9% y en 14% y de 13% a 20% respectivamente al corte diciembre de 2019. Se resalta que este resultado también refleja de mejor manera la realidad, toda vez que se cuenta con menores activos por la contabilización del impuesto diferido y se evitan distorsiones en el cálculo de estos indicadores.

A nivel estructural sí se presenta un cambio debido al mayor patrimonio generado por las utilidades del 2018. La compañía ha optado por aumentar su cuenta de

reservas en el patrimonio, con el saldo de los resultados acumulados de las vigencias anteriores, alcanzando un valor de \$23.143 millones.

Indicadores de Eficiencia

Al corte de diciembre de 2019 la compañía presenta una mayor eficiencia en su estructura operativa frente al mismo periodo de 2018, evidenciando un incremento en el margen operacional de 7 puntos básicos del 26% al 33% respectivamente. El margen neto pasó de 17% a 26% gracias a los esfuerzos en la gestión que lograron resultados importantes en los componentes no operacionales de la empresa.

La Empresa demuestra solvencia en su actividad operativa y sostenibilidad financiera.

La entidad cuenta con pasivos contingentes valorados en \$830.631.962 entre procesos administrativos y laborales al cierre de la vigencia 2019, contando con provisiones suficientes para cubrirlos, siendo una cifra que puede llegar a asumir sin afectar su estabilidad financiera.

Tabla 10.32. Pasivos Contingentes CDAV S.A.

Demandante	Demandado	Monto pretensiones	Valor del Registro	Sentencia	Valor del Registro
MARINO MERA	CDAV	100	4		4
KALLARI S.A.	CDAV	144	157		157
NEVAR WILSON ARAUJO ESPAÑA Y OTROS	CDAV			75	75
LEONARDO RIOS HOYOS	CDAV	49	2		2
MYRIAM URREA GONZALEZ	CDAV	190	182		182
MAURICIO JOSE MOLINA	CDAV	22	1		1
CARLOS AUGUSTO DIAZ	CDAV	14	1		1
MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI- PROCESOS ESTAMPILLAS	CDAV	419	410		410
TOTAL		938	756	75	831

Cifras en millones de pesos.

Fuente: Estados financieros CDAV S.A

10.1.5. Redes integradas de Salud

Contrario a lo que se podría pensar, el sector salud no es el ganador en medio de la pandemia, por el contrario, tiene algunos segmentos afectados. En contraste con el crecimiento en ventas de los negocios beneficiados, el segmento más afectado económicamente por la crisis sanitaria son los servicios médicos especializados, quienes ante la caída en sus ingresos han reducido sus gastos hasta en un 30% comparado con el año 2019.

Sin embargo, en todos los subsectores hay una tendencia a disminuir egresos por lo cual los integrantes del sector comparten una contundente necesidad de liquidez para garantizar la operación después de la crisis.

Es preocupante, la situación actual de algunos hospitales pertenecientes a las redes de salud, relacionada con la sostenibilidad en esta época de pandemia, En general, los centros hospitalarios en el Distrito, han acatado las normas establecidas por el Gobierno Nacional en cuanto a la preparación para esta pandemia.

Para recalcar, muchos centros hospitalarios se prepararon con velocidad, cerraron servicios, aplazando procedimientos quirúrgicos electivos que generan importantes ingresos, por tales motivos, la ocupación en general cayo a rangos de insostenibilidad financiera.

A manera de reflexión, surge del hecho que las camas disponibles no son camas sostenibles en un modelo como el que tiene nuestro sistema de salud, que paga por servicios.

A raíz de esta situación, muchos hospitales están en una profunda crisis, que no solo afecta la prestación de los servicios, sino que algunos han tenido que recurrir a la cancelación de contratos de muchos trabajadores de la salud y esto se convierte en otro problema más.

Algunos hospitales y clínicas han tenido que recurrir a medidas como prescindir de los servicios de trabajadores de la salud, recortando las nóminas de sus empleados.

Otros, han disminuido en %, algunas veces significativo, el pago de los honorarios de los médicos, porque la realidad, es que gran parte del personal de salud tiene contratación laboral por prestación de servicios.

Hay varias razones que explican estas medidas poco favorables para los trabajadores de la salud y que argumentan la profunda crisis económica por la que atraviesan haciendo insostenibles los centros hospitalarios.

Lo anterior, puede ser visto en todas las dimensiones como una noticia grave, no solo porque deja muy débil al personal de salud, sino porque también refleja en esta época de pandemia un preocupante panorama. Se trabaja más con menos recurso humano.

A continuación, se presenta la situación de categorización del Riesgo de las Empresas Sociales del Estado ESE a junio 30 de 2020.

Tabla 10.33 Matriz de seguimiento ESE

Red de Salud ESE	IOC más estimación de recaudo de cartera corto plazo	GOC Comprometidos	Estimación de recaudo de cartera de largo plazo	Pasivos adquiridos en vigencias anteriores	Superávit o Déficit Corriente	Superávit o Déficit No Corriente	Superávit o Déficit Operacional total	Categorización del Riesgo
Centro	18.759	21.106	2.432	0	-2.347	2.432	85	Sin riesgo
Oriente	28.878	44.246	3.480	0	-15.368	3.480	-11.888	Riesgo alto
Ladera	16.042	21.713	2.140	0	-5.670	2.140	-3.531	Riesgo alto
Sur Oriente	6.078	6.444	155	388	-366	-233	-599	Riesgo bajo
Hospital Geriátrico	7.195	6.479	87	1.859	716	-1.772	-1.056	Riesgo medio
Norte	12.299	13.185	965	1.211	-886	-246	-1.132	Riesgo bajo

Tabla 10.33. Categorización de riesgos ESES a junio 2020

Fuente: Matriz de Categorización del Riesgo, Entidades Sociales del Estado
Información a junio 30 de 2020

Las ESE están reguladas por la Superintendencia de Salud, según la matriz de seguimiento, arrojo los siguientes resultados, conceptuó que de las seis redes de Salud de Cali una no presenta riesgo fiscal, dos presentan riesgo bajo, y una presenta riesgo medio por lo que se encuentra en adopción de un programa de saneamiento fiscal y financiero y dos presentan riesgo alto.

Análisis Financiero

Tabla 10.34. Indicadores Financieros

Nombre de la Entidad	Indicadores de liquidez	Indicadores de endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo total / Activo total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Rendimiento sobre el Activo (ROA)
Red de Salud del Oriente ESE	4,6	0,1	43.013	0,1	0,1
Red de Salud de Ladera ESE	0,9	0,2	26.477	-0,1	-0,1
Red de Salud del Centro ESE	3,6	0,3	17.278	0,05	0,04
Red de Salud de Sur Oriente ESE	1,3	0,3	3.882	0,05	0,04
Red de Salud del Norte ESE	2,4	0,1	423	-0,04	-0,04
Hospital Geriátrico y Ancianato San Miguel ESE	1,0	0,6	2	-0,2	-0,1

Cifras en millones de pesos.

Fuente: Estados financieros ESE a junio de 2020.

El análisis de las ESE se hace teniendo en cuenta la información enviada a la Subdirección de Finanzas Públicas, mediante circular 4131.020.22.2.1020.

Las ESE obtuvieron ingresos por \$83.052 millones de pesos a junio de 2020, monto equivalente al 4,9% de los ingresos totales y 5,1% de los ingresos corrientes contabilizados por el Distrito.

A junio de 2020, las ESE registraron superávit fiscal por \$6.229 millones, continuando así con la tendencia evidenciada en los últimos años y déficit (3 entidades).

Los saldos en rojo se registraron en 3 de las 6 ESE propiedad del Municipio (Red de Salud de Ladera, Red de Salud del Norte y Hospital Geriátrico Ancianato San Miguel) esta última, de las entidades mencionadas han generado déficit de forma recurrente (por tres años consecutivos y se encuentra en espera de constituir un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, se contempla dentro del del paquete de medidas del programa ingresos estables, como la financiación por \$300.000.000 por parte del Departamento del Valle del Cauca, a través de la Secretaria de Salud, igualmente se espera tener certeza de los lineamientos del plan de desarrollo Departamental, el Municipal y los respectivos Planes territoriales de salud y obtener alguna fuente de recursos adicionales).

Como ha sucedido en vigencias anteriores, los resultados superavitarios exhibidos por las Redes de Salud del Oriente, del Sur Oriente y del Centro compensaron el déficit de los demás hospitales de la red. Entre tanto, vale la pena mencionar que la Red de Salud del Oriente ha hecho una inversión considerable en la Clínica Cali Sur Unidos por la Vida para uso de prevención y contingencia a la emergencia sanitaria generada por el COVID - 19.

Desde la perspectiva contable, para el primer semestre de la vigencia 2020, las Red de Salud cuentan con un \$1 peso de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo. Como se puede apreciar en la Tabla 10.34. Indicadores Financieros, dos entidades tienen problemas de liquidez, de las cuales 2 evidenciaron tendencia recurrente al déficit (Red de Salud de Ladera y el Hospital Geriátrico Ancianato San Miguel). En todo caso estas entidades no registraron altos niveles de dependencia fiscal.

Los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra totalizaron \$91.074 millones en el primer semestre de la vigencia 2020 (Tabla 10.34. Indicadores Financieros), cifra preocupante porque supera en un 9% el total de ingresos de las ESE del Distrito. El 47% de dichas contingencias se encuentra en la Red de Salud del Oriente.

Frente a la rentabilidad los resultados del ejercicio con respecto al patrimonio¹⁶⁴ - ROE¹⁶⁵ -, un total de 3 Empresas presentaron un indicador negativo (Red de Salud de Ladera, Red de Salud del Norte y el Hospital Geriátrico Ancianato San Miguel) y 3 con positivo (Tabla 10.34. Indicadores Financieros).

¹⁶⁴ Ninguna Empresa Social del Estado exhibió patrimonio negativo

¹⁶⁵ El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un período de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

CAPITULO XI

SISTEMA GENERAL DE REGALIAS

En el presente capítulo, se realiza un recuento de aquellas experiencias de cofinanciación que se han venido divulgando así como también las estrategias que se han establecido y ejecutado para lograr un mayor impacto a la hora de acceder a fuentes de recursos distintos a los propios, brindando información de las sendas que a nivel de gestión de recursos que se encuentra adelantando el Subproceso de Cofinanciación y Regalías, que dentro del contexto de la actual situación de Pandemia Global que ha ocasionado el COVID 19, ha hecho que las entidades Nacionales, Departamentales y Municipales tengan que enfrentarse a nuevos retos y nuevos paradigmas que impliquen una recuperación de la economía a mediano plazo de aquellas regiones que se han visto más afectadas por las represiones económicas y sociales que se han tenido que aplicar con el fin de salvaguardar la vida de los Colombianos, todo esto enmarcado en la necesidad de cooperatividad y acceso a fuentes que permitan una complementariedad para el desarrollo de los programas de inversión establecidos para el Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios a través de su Plan de Desarrollo “Cali Unida Por La Vida”.

También se incluye lo concerniente a la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), correspondiente al bienio 2019-2020 en este ente territorial, y la respectiva actualización del marco normativo en relación a la modificación presupuestal que desde el Gobierno Nacional se haya generado para dicho bienio a través de dicha fuente de recursos, así como también el seguimiento y control por medio de los aplicativos dispuestos por los entes de control para efectuar el reporte de la ejecución de los proyectos de inversión.

PROCESO DE COFINANCIACION

11.1 MARCO CONCEPTUAL

Las entidades territoriales en aras de contribuir al cumplimiento de los planes de desarrollo pueden acudir a diferentes formas de cooperatividad que puedan complementar las fuentes incluidas dentro de los recursos propios, con la finalidad de que haya un mayor porcentaje de cubrimiento de las necesidades de la población.

La situación que actualmente está atravesando la economía a nivel internacional, nacional y regional a raíz de la pandemia generada por el COVID-19, ha obligado a los entes territoriales a replantear los planes de desarrollo en virtud de la reactivación económica de las regiones, buscando generar un equilibrio entre la

economía y la salud de sus ciudadanos, dejando ver la necesidad de la búsqueda de la cooperatividad de los entes nacionales o internacionales para la captación de recursos y la implementación de estrategias que conlleven al acceso de recursos por distintas fuentes a las propias.

Colombia en los últimos años ha tenido un crecimiento económico sostenido y eso lo ha llevado a lograr una conversión en un país de renta media alta, donde los niveles de inversión extranjera se han venido incrementando y dentro del marco internacional y de cooperación a tenido un protagonismo importante en las relaciones internacionales y se ha convertido desde mayo del presente miembro de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), sin embargo dentro del contexto de la actual emergencia Económica, social y sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, se enfrenta a cambios que generan nuevos contextos y nuevos retos en términos de desarrollo y crecimiento económico, en donde la crisis socioeconómica resultante del brote del Covid-19 pone a prueba las estructuras internacionales de cooperación al desarrollo, para la generación de mecanismos y estrategias que permita el poder acceder recursos internacionales. Estos desafíos dan lugar a nuevas formas en términos de solidaridad global, y deja sobre la mesa que ningún país tiene la capacidad económica para afrontar solo este problema y que la cooperación es crucial para asumir los desafíos existentes y es por ello que para poder superar una de las crisis más complejas que ha surtido la humanidad y establecer la economía en la nueva normalidad se debe pensar en un fortalecimiento de la cooperación a nivel global.

Es en este contexto, donde la cooperación internacional se convierte en un elemento clave para el país, es necesario la implementación de medidas coordinadas con los entes territoriales para contrarrestar las consecuencias económicas y sociales, a través de planes de mitigación, recuperación a mediano y largo plazo, reapertura de los sectores económicos, y estrategias como inversión intensiva en mano de obra para generación de empleo, bajo el panorama de aumento de la demanda por los países en vías de desarrollo en la búsqueda de cooperación lo que se reflejaría en una presión creciente en los países desarrollados quienes son los aportantes en materia de cooperatividad, dejando a Colombia con el gran reto de sostener la ayuda que actualmente tiene en materia de cooperación para poder enfrentar los desafíos globales que actualmente están y los emergentes.

Santiago de Cali como distrito especial, debe continuar con la consolidando la marca como Ciudad, como lo ha venido haciendo, pues a pesar del panorama actual que ha traído la pandemia del COVID-19, es necesario darle continuidad a los logros ya alcanzados con respecto en el liderazgo y el reconocimiento a nivel nacional como ciudad deportiva (escogido como sede para los juegos panamericanos 2021, la copa américa y actividades deportivas atrayentes de alcance nacional), cultural (adelantando reconocimiento de la salsa como patrimonio cultural, Festival internacional de cine, Festival internacional del libro entre otros eventos culturales) y turístico (con rutas de gastronomía típica e internacional, espacio de dispersión biodiversos como el eco parque del rio Pance , y el nuevo ecoparque lago de las garzas), y avanzar hacia una Cali conectada, incluyente que se caracterice por

implementación de infraestructura tanto física como tecnológica –digital y creación de bioparques que contribuyan a una ciudad cada vez más sostenible, generando espacios y mejorando el bienestar de los caleños.

11.2. CONTEXTO DE COFINANCIACION SANTIAGO DE CALI

Los entes territoriales a través de transferencias de gobiernos centrales para cubrir sus responsabilidades de gastos cada vez más requieren incrementar sus esfuerzos en términos de generación de alianzas con entidades diferentes a las de dichos gobiernos, con el fin de tener acceso a recursos de aquellas necesidades que requieren ser garantizadas por diferentes vías.

Tanto para estos entes, como para la economía y la sociedad en general, la asociatividad se va convirtiendo en pieza fundamental para poder alcanzar objetivos comunes. La tecnología y la innovación cobra un papel fundamental para desarrollar nuevos procesos que coadyuven a generar nuevos caminos para ayudar a mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía.

Santiago de Cali, como Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, en su Plan de Desarrollo “Cali Unida por la Vida” 2020-2023, estableció los compromisos en la gestión pública que deberá abordar este ente territorial en especial por los efectos producidos en el marco de la pandemia generada por el Covid19.

Las dimensiones a abordar en dicho plan de desarrollo, se han enmarcado teniendo en cuenta que “El modelo de gestión adoptado se centra en la necesidad de una guía de acción pública orientada a enfrentar el riesgo de vida y a producir las reconversiones necesarias en el ámbito productivo, institucional y social, a partir de la promoción de servicios y oportunidades desde el Estado local, articuladas a una cadena de valor ciudadano que reconozca las singularidades del período especial y vincule colaborativamente propósitos, metas y acciones de buen vivir en Santiago de Cali para los próximos años”. (Santiago de Cali, 2020, pág. 2).

Entre aquellos enfoques abordados por dicho plan, los cuales se constituyen en aspectos transversales que se deberán tener en cuenta para la gestión a efectuar en pro del cumplimiento de sus objetivos, abarcan ámbitos relacionados con la gestión del riesgo desde su comprensión hasta la capacidad de los territorios para afrontar, recuperar, rehabilitar y reconstruir territorios, la reconversión económica dirigidos a nuevos espacios para producir bienes y servicios que igualmente contribuyan a desarrollar entornos colaborativos y creadores de tejido social involucrando el uso de nuevas tecnologías, el reconocimiento de los derechos poblacionales en todos sus ámbitos de desarrollo, la generación de relaciones armónicas entre la naturaleza y prácticas humanas asegurando el cubrimiento de las necesidades presentes y futuras, todo el conjunto de protección a los derechos de la población en general y el desarrollo de los mismos, la promoción de la participación ciudadana en todo el ámbito público, así como la integración a nivel regional e internacional por sendas colaborativas.

Dentro del marco del Plan de desarrollo, en su artículo 21, se incorpora El Plan Plurianual de Inversiones como instrumento de planificación Financiera para la ejecución de las inversiones según las líneas estratégicas a abordar por organismo. Este se compone de 4 grupos que muestran la fuente de la cual se financiará los proyectos de inversión por cada línea estratégica, contenidas en dicho Plan.

- Grupo A: Corresponde a la inversión de la Administración Central, compuesta por recursos de libre destinación y destinación específica.
- Grupo B: Corresponde a los recursos que aportarán los diferentes entes descentralizados.
- Grupo C: Corresponde a los recursos que se gestionarán con las distintas escalas del gobierno nacional.
- Grupo D: Corresponde a los recursos que se gestionarán entre el sector público y privado.

Teniendo como base lo establecido en el Plan de Desarrollo de Santiago de Cali 2020-2023, y resaltando el alcance que desde la Subdirección de Finanzas Publicas tienen la clasificación de los grupos C y D, en cuestión de la gestión de recursos para el apalancamiento en su totalidad de proyectos de inversión, se tiene que los siguientes proyectos necesitarían de una cofinanciación o búsqueda de recursos adicionales que permitan la ejecución de los mismos en un 100%:

1. Proyectos incluidos en la Dimensión Cali Solidaria por la Vida-Línea estratégica Territorios para la Vida (\$1.819.984mm)
2. Proyectos de la Dimensión Cali por nuestra casa común-Línea estratégica Movilidad multimodal sustentable (\$1.859.044mm).
3. Proyectos de la dimensión Gobierno incluyente-Línea estratégica Gobierno inteligente (\$33.975 mm).

Estos Proyectos), se constituyen en el principal reto en materia de gestión de recursos, dado que representan alrededor del 58% del total de recursos de gestión (\$6.324.933mm).

Es por lo anterior que la búsqueda y gestión de recursos se convierte en un reto importante para el cuatrienio, reconociendo la importancia que tienen los proyectos de cada línea estratégica que necesitan gestión recursos externos y que tienen un impacto importante dentro del impacto socio económico en el Distrito especial, bien sea gestionados por recursos del SGR a través de proyectos de inversión con connotación departamental o regional, los cuales permitan al acceso a recursos por los diferentes Fondos Regionales , o con recursos de entidades nacionales públicas

o privadas y organizaciones o entidades internacionales, que puedan cofinanciar los proyectos.

Es así como dentro del contexto del plan de Desarrollo actual y La reglamentación derivada del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 del 28 de septiembre de 2016, la cual establece todo lo referente al proceso de consecución de recursos y en su artículo 71 se enmarca el alcance de la cofinanciación establecidas para la subdirección de finanzas.

Es así como todas las gestiones realizadas desde el subproceso de cofinanciación y regalías se encuentran materializadas a través del procedimiento: GESTION DE RECURSOS DE COFINANCIACION MAHP03.06.04.18. P01 y SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS DE COFINANCIACION Y DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS MAHP03.06.04.18. P03.

Dentro del alcance con respecto a la consecución de recursos para coadyuvar a que los organismos cuenten con fuentes alternas a los propios, durante el año 2020 se ha venido desarrollando reuniones con diferentes Organismos que buscan la identificación y caracterización de necesidades para ejecución de proyectos y constantes búsquedas de ofertas y/o convocatorias a través de diferentes entidades a nivel nacional con la finalidad de encontrar opciones alternas de fuentes de financiamiento, que pueden estar representados en recursos económicos o en especie, así como asistencias técnicas o capacitaciones que puedan incrementar el valor agregado de los servicios prestados por los diferentes organismos a los ciudadanos.

Estas socializaciones, han permitido poder ir desarrollando un diagnóstico preliminar de necesidades de los programas y/o proyectos susceptibles de cofinanciación e identificando las posibles alternativas de cooperación de diferentes entidades o posibles actores que permitan articularse a esas necesidades y puedan ser subsanadas de manera parcial o en su totalidad. Este diagnóstico permitirá la identificación de aquellas necesidades que requieran cofinanciación y que sean prioridad en las metas sectoriales dentro del plan de desarrollo de los organismos, para establecer una planificación de actividades que se pueden desarrollar a razón de encontrar fuentes cofinanciantes para las próximas vigencias.

Dentro de las herramientas y estrategias utilizadas, se encuentra la plataforma manual de oferta institucional MOI, administrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y la consulta diaria en las páginas de los Ministerios y sus entidades adscritas, con el fin de identificar mecanismos de acceso a recursos bien sea por ofertas institucionales o por convocatorias.

El MOI como "...documento que se ha consolidado desde el año 2005, no sólo como una guía de gestión pública de mandatarios y funcionarios del nivel territorial, sino como una herramienta de consulta permanente para las diferentes entidades del orden nacional". (DNP, 2009, 5), ha sido una fuente importante de consulta desde la perspectiva de gestión de recursos y se puede catalogar como un instrumento que permite la obtención de insumos para una articulación entre la Nación y los

entes Territoriales, una vez que se da la identificación de las ofertas y de manera sinérgica se engranan con las necesidades que requieren los Municipios para el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo.

De acuerdo a las investigaciones en este tipo de fuente de información y a la conformación de una matriz, la cual consolida la información por entidad nacional o adscrita, ha permitido la visualización de aquellas ofertas y todos lineamientos para su respectiva aplicabilidad y posterior divulgación hacia los organismos, siendo esta información confiable y precisa, donde se busca contribuir a todo aquello que sea materia de interés por parte de la Dependencia a la cual se remite todo lo relacionado con lo investigado.

Es así como la información suministrada por las entidades Nacionales ha permitido la divulgación de diferentes Ofertas institucionales a los Organismos que en pro del cumplimiento de las metas sectoriales han manifestado interés en poder acceder a estas. Este proceso de búsqueda se ve fortalecido por la indagación directa a entidades de orden nacional y las adscritas también con el objetivo de identificar aquellos programas que se encuentren vigentes y que puedan representar una mayor probabilidad de acceso a recursos en dinero o especie.

Los programas y/o ofertas que se ha logrado identificar susceptibles a ser cofinanciados en los organismos del Distrito Especial de Santiago de Cali, se refieren a aquellos de carácter misional, que tienen un impacto sobre la realización de las metas que están dentro de las líneas estratégicas incluidas en el plan de desarrollo “Cali Unida por la Vida 2020-2023” de la Alcaldía distrital.

Un factor importante y destacado en la estrategia de búsqueda de ofertas según las necesidades planteadas por los organismos, es la consolidación de alianzas con el sector público y privado para la consecución de recursos para proyectos que necesiten un apoyo adicional para su financiamiento y se pueda contribuir a beneficiar a mayor escala a la ciudadanía.

Las entidades de nivel nacional con las cuales se ha tenido contacto o se han investigado en lo relacionado con ofertas institucionales y/o convocatorias, y que además dentro del efecto que ha generado la emergencia Sanitaria por el COVID 19, han estado enmarcadas dentro de un contexto de reactivación económica de los sectores productivos y de servicios, ofreciendo fuentes de acceso a recursos que en cierta medida están enfocadas a la mitigación del impacto negativo ocasionado por la pandemia actual, coadyuvando a la superación de la crisis económica que actualmente atraviesan de los entes territoriales.

Dentro de las entidades de orden nacional, en las cuales se han generado las consultas sobre la oferta de recursos se tienen las siguientes:

Departamento Nacional de estadística (DANE)
Fondo Nacional de Turismo (FONTUR)
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)

Ministerio de Cultura
Ministerio del Deporte
Ministerio de Educación
Computadores para educar
Instituto Nacional para Ciegos
Ministerio de ciencia, tecnología e innovación (MINCIENCIAS)
Ministerio del Interior
Agencia Desarrollo Rural

Así mismo las convocatorias para acceder a fuentes de recursos por medio de proyectos de inversión que han sido divulgadas a los diferentes organismos de la administración municipal se tienen las siguientes:

CONCURSO A CIENCIA CIERTA DESARROLLO LOCAL PARA TRANSFORMAR REALIDADES; Convocatoria liderada por Minciencias, con apertura el 28 de mayo y cierre el 21 de julio de 2020, en la cual el objetivo general se enfocó en “promover el fortalecimiento de experiencias ciudadanas y/o comunitarias a partir de la identificación y el reconocimiento de prácticas en donde la incorporación y aplicación del conocimiento científico y tecnológico han mejorado, optimizado o transformado un proceso en beneficio de la sociedad programa enfocado en las experiencias como resultado de prácticas sociales, dentro de las cuales las personas comparten e intercambian conocimientos, saberes, vivencias y aquellos aprendizajes que logren acciones en pro del bienestar e interés común logrando a largo plazo impactar en escenarios sociales, colectivos y personales.

CONCURSO PARA CONFORMAR BANCO DE ELEGIBLES Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS EN CURSOS DE HABILIDADES DIGITALES PARA PERSONAS EN SITUACION DE DESEMPLEO; Tomando como base la alianza que suscribió el Gobierno Nacional con la plataforma virtual Coursera y que a través del Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones se adelantó la convocatoria en la cual se invitó a ciudadanos colombianos que por efectos de la emergencia Económica, social y sanitaria decretada por el Gobierno por la pandemia del COVID-19 o previo a esta situación se encontrasen en situación de desempleo, con el propósito general de incrementar la competitividad mediante el fortalecimiento del perfil profesional, incrementando el desarrollo de habilidades digitales para lograr un aumento en las probabilidades de acceso a nuevas alternativas en el mercado laboral. Aquí se establece una meta de formación de 150 mil personas en habilidades digitales dentro de un contexto de la cuarta revolución industrial que actualmente está desarrollando el gobierno 2018-2022. Cabe resaltar que la contingencia ocasionada por la pandemia global ha acelerado de manera exponencial la transformación digital y ha hecho evidente la necesidad de cambiar o modificar la oferta de valor de los negocios, como una forma de reinventarse y ofrecer alternativas y soluciones al consumidor final, mediante el ajuste en el modelo y la incorporación de herramientas tecnológicas, teniendo en cuenta también el desarrollo del talento humano en la aplicación de estas herramientas.

Esta convocatoria por medio de la capacitación laboral en habilidades digitales ha buscado contribuir por medio del desarrollo del talento humano para la reinserción

de la fuerza laboral, disminuir la brecha en términos de desempleo que ha dejado la post pandemia del COVID-19, que ha golpeado fuertemente la economía global y nacional, considerando que según cifras del DANE, para el mes de Junio de 2020 la tasa de desempleo del total nacional fue del 19,8% presentando un aumento de 10,4 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del 2019 (9,4%), igualmente la tasa de ocupación fue del (46,1%) presentando una disminución de 11,4 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año 2019 (57,5%)¹⁶⁶

CONVOCATORIA BANCO DE ACCIONES COMUNALES DE 2020; Liderada por el Ministerio del Interior, cuyo objetivo ha sido la continuidad en otorgar incentivos a las organizaciones de acción comunal a nivel nacional, buscando que estas organizaciones participen con sus iniciativas comunales, considerando las líneas estratégicas de tejido social, Ambientales, Economía Naranja y Entornos Comunales.

CONVOCATORIA MUSEOS; Ofrecida por el Ministerio de Cultura dentro del marco de la emergencia sanitaria que atraviesa el mundo por el Covid-19, contribuyendo de manera gradual a la reapertura de los museos en todas las regiones del territorio nacional. Esta convocatoria tuvo como propósito el de minimizar los efectos y contrarrestar el impacto negativo que se pueda generar en los museos como consecuencia de la pandemia, y proporcionar recursos de emergencia a las instituciones museales de carácter mixto y privado registradas en SIMCO (con corte al mes de julio de 2020), que apoyen integralmente a sus procesos de reactivación, reapertura, transformación y/o adaptación. Por ser exclusiva del sector cultural se hizo la divulgación a la Secretaria de Cultura, por medio de una reunión virtual por la plataforma meet Google.

Las categorías y sus beneficios económicos para el fortalecimiento, reapertura y activación y teniendo en cuenta el grado de afectación económica generado por la pandemia se categorizo de la siguiente manera:

1. Beneficio para museos en categoría 1: apoyo máximo de ocho millones de pesos (8.000.000) por museo elegible.
2. Beneficio para museos en categoría 2: apoyo máximo de veinticinco millones de pesos (25.000.000) por museo elegible.
3. Beneficio para museos en categoría 3: apoyo máximo de cincuenta millones de pesos (50.000.000) por museo elegible.

CONVOCATORIA BINACIONAL DE INVESTIGACIÓN PARA POTENCIAR EL APOYO Y LA COMPRENSIÓN DE LOS RETOS ACTUALES DE COLOMBIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA; Convocatoria ofrecida por MINCIENCIAS, donde el

¹⁶⁶ Gran Encuesta Integrada de Hogares realizada por el DANE.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_jun_20.pdf

objetivo principal es el de contribuir al bienestar y la salud mental en el marco de la construcción de la paz y la emergencia sanitaria por COVID-19 en Colombia mediante la generación y apropiación social del conocimiento derivado de la financiación de proyectos de investigación científica. Destacando los escenarios actuales en términos sociales, de salud y bienestar de la población colombiana posterior a la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno y las fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (FARC) y la emergencia mundial de salud debida a la nueva pandemia de la enfermedad del COVID-19 que surgió a finales del 2019, Minciencias por medio de esta convocatoria, pretende aportar al bienestar y salud mental de los colombianos a través de la generación y apropiación del conocimiento derivado del financiamiento de proyectos de investigación científica, buscando generar mayor impacto en las regiones priorizadas por el Gobierno Nacional, considerando que según la Organización Mundial de la Salud (OMS) se considera que uno de los principales impactos en la salud mental radica en las altas tasas de estrés o ansiedad generadas por la actual situación de emergencia sanitaria, Esta fuente de acceso a recursos se le divulgó a la Secretaria de Bienestar Social, Secretaria de Desarrollo Territorial y participación Ciudadana y a la Secretaria de Salud Pública Municipal.

CONVOCATORIA PROGRAMA HOJITAS COMUNALES 2020; Convocatoria adelantada por el Ministerio del Interior, cuyo objetivo general es el de incentivar la reforestación y la participación ciudadana a nivel nacional. Esta estrategia liderada por el Ministerio del Interior propende facilitar la autogestión y el fortalecimiento de los organismos de acción comunal, buscando garantizar recursos para las comunidades que representan dichos organismos, a través de la postulación de propuestas innovadoras que contribuyan al cuidado ambiental con un enfoque en la reforestación de zonas de interés Departamental y/o Municipal, contribuyendo a la creación de ambientes más sanos y así lograr mejorar la calidad de vida de las personas, todo lo anterior bajo los principios de Gobernanza, participación comunitaria, impacto en el territorio, creatividad e innovación. Esta información se se socializó a la Secretaria de Desarrollo Territorial y el DAGMA.

CONVOCATORIA REGISTRO PROYECTOS QUE ASPIRAN BENEFICIOS FISCALES ; Esta convocatoria la fecha está liderada por MINCIENCIAS, con el objetivo general de estimular la inversión privada en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel) por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante el registro y calificación de los proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, cuya inversión será realizada durante el año 2020 y vigencias fiscales futuras inclusive; podrán acceder a un crédito fiscal por un valor del 50% de la inversión realizada y certificada por el CNBT, aplicable para la compensación de impuestos nacionales, acorde con lo estipulado en el artículo 256-1 del E.T., adicionado por el artículo 168 de la Ley 1955 de 2019. Así mismo, las micro, pequeñas y medianas empresas que cuenten con créditos fiscales vigentes superiores a mil UVT (1000 UVT), podrán solicitar Títulos de Devolución de Impuestos -TIDIS por el valor del crédito fiscal.

Esta convocatoria está dirigida a las Micro, pequeñas o medianas empresas constituidas en Colombia al momento de la postulación del proyecto a la convocatoria, según lo establecido en el Decreto 957 de 2019 declarantes del impuesto de renta y complementarios, de conformidad con lo establecido en la ley vigente a la fecha de cierre de la convocatoria, bajo la modalidad de ejecutor, que adelantan proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, en Alianza con un actor reconocido previamente por Minciencias en el marco de la Resolución 492 de 2018, o que cuenten con una unidad de I+D+i reconocida previamente por Minciencias en el marco de la Resolución 0492 de 2018.

Los recursos para la financiación de aquellas empresas que cuenten con los lineamientos enmarcados por Minciencias para esta convocatoria, se establecieron como monto individual equivalente 90 mil millones de pesos según rangos estipulados en el Acuerdo 23 de 2019, monto máximo que podrán solicitar para el año 2020.

CONVOCATORIA DEL FONDO CTEI DEL SGR PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE INVESTIGACION Y DESARROLLO REGIONALES E INICIATIVAS DE CTel Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y CONOCIMIENTO ORIENTADAS A ATENDER PROBLEMATICAS DERIVADAS DEL COVID-19. Minciencias en calidad de Secretaria técnica del OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación del sistema General de Regalías, invita a la presentación de iniciativas para conformar listado de propuestas de proyectos, que conformaran una base de elegibles para el fortalecimiento de capacidades de investigación y desarrollo regionales así como la admisión de propuestas de proyecto de CTel y transferencia de tecnología y conocimiento orientadas a la atención de las problemáticas derivadas del COVID-19.

La relevancia que adquiere esta convocatoria para los Organismos de Santiago de Cali, es que a raíz de la declaratoria de emergencia por parte del Gobierno Nacional que sigue vigente, existe la necesidad de poder contar con capacidades científicas, tecnológicas y de innovación en los territorios para atender la crisis generada por el nuevo coronavirus SARS-CoV2, y de esta manera brindar atención de manera oportuna y eficaz a los retos y desafíos generados por la pandemia en los departamentos afectados, así como la necesidad de desarrollar iniciativas de CTel, transferencia de tecnología y conocimientos necesarios para mitigar y contrarrestar la magnitud de los efectos causados por la incidencia de la COVID-19 en el territorio nacional, causante de la declaratoria de la emergencia económica, social y económica actual. Considerando lo anterior, el Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación hace un llamado a la presentación de propuestas enmarcadas en tres (3) mecanismos de participación: i) Fortalecimiento de capacidades de investigación y desarrollo regionales para atender las problemáticas derivadas del COVID-19 en materia de salud pública, ii) Propuestas de proyectos de CTel y transferencia de tecnología y conocimiento que conlleven a bienes y servicios para atender problemáticas derivadas del COVID-19 y, iii) Propuestas de proyectos de CTel para el fortalecimiento de capacidades para la innovación educativa de los niveles de

educación básica y media, mediante el uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) en instituciones oficiales.

A nivel de cooperación internacional se ha tenido un avance en lo corrido del año 2020, con respecto a la creación de un comité técnico de Cooperación por parte de la Dirección de la oficina de Cooperación del Municipio y en donde la Subdirección de Finanzas Publicas es uno sus integrantes. Uno de los objetivos de este comité es articular y coordinar la socialización de convocatorias y sus respectivos lineamientos y normativa a los diferentes organismos que impliquen la canalización de recursos de fuentes internacionales para proyectos de inversión, que podrían verse representados en dinero, donaciones, capacitaciones del personal como plan de desarrollo de talento humano, para lograr el cumplimiento de las metas establecidas en las líneas estratégicas del plan de desarrollo los cuales contribuyen al incremento de bienestar de los habitantes de la Ciudad.

A través de la divulgación de la convocatoria proyectos Kusanone “Asistencia Financiera No-reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana del Japón, esquema que permite la postulación de proyectos comunitarios de seguridad humana, con líneas de apoyo en sectores de educación básica , primera infancia, infraestructura social, formación para el trabajo servicios básicos de salud, permitiendo la articulación de varios organismos para la presentación de proyectos de acuerdo a la naturaleza de la convocatoria lo que genero la postulación de 3 proyectos por parte de los Organismos de Desarrollo Territorial y Participación ciudadana-Subsecretaria territorial de inclusión y oportunidades, Secretaria de Salud, Secretaria de Bienestar Social y Secretaria de Cultura. Estos proyectos fueron validados por APC-Colombia (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional), y entregados con observaciones para su ajuste final y envío a la embajada del Japón para la radicación.

Así mismo dentro del desarrollo de cooperación entre entidades de orden Nacional y con la intermediación de la oficina de relaciones y cooperación de este ente territorial, teniendo como línea estratégica la consecución de recursos internacionales, se ha establecido mesas de trabajo con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC – Colombia, la Gobernación del Valle del Cauca , Agencias, universidades ,diferentes entes territoriales y la Alcaldía de Santiago de Cali , con el fin de poder lograr una articulación que permita la búsqueda de nuevos mecanismos de financiación, teniendo en cuenta el nuevo contexto de la Cooperación Internacional , en donde Colombia logra ingresar a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) el pasado 30 de mayo y donde ese eventual cambio de posicionamiento internacional en materia de recepción de recursos extranjeros implica que cada vez más los recursos de cooperación no reembolsables van a ser menores, lo que conlleva que se deben aunar esfuerzos entre Gobierno y entidades territoriales para poder reinventarse en materia de nuevas formas de cooperación y abrirse a una exploración de nuevos temas que se enfoquen en la consecución de recursos de cofinanciación.

11.3 SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Mediante la Ley 1942 de 2018, el Gobierno Nacional estableció el presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR) para el bienio 2019-2020, determinando que, para Santiago de Cali, los conceptos a través de los cuales se realizarían las respectivas asignaciones para este ente territorial, estarían representados en las Asignaciones Directas (AD) y su respectivo desahorro a diciembre 31 de 2018, el Fondo de Ahorro Pensional Territorial y el mayor recaudo del mismo, de acuerdo al siguiente cuadro:

Tabla 11.1. Asignaciones para Santiago de Cali a diciembre de 2018

Concepto	Valor
Asignaciones directas	\$ 23.377.137
Fondo de Ahorro Pensional Territorial	\$ 956.451.544
Mayor recaudo Fondo Ahorro Pensional Territorial	\$ 266.752.851
<u>Asignaciones directas desahorro extraordinario saldo a dic de 2018</u>	<u>\$ 96.576.357</u>

Fuente. Ley 1942 de 2018

Las cifras expuestas anteriormente, han de complementar aquellos recursos disponibles y que no hayan sido comprometidos previamente, existentes en las cuentas maestras de las entidades territoriales y que fueron girados hasta la vigencia 2018.

Dado que el presupuesto del SGR está ligado a la disponibilidad de caja, todos los entes territoriales deberán tomar como base definitiva para la aprobación de proyectos, tanto la información suministrada a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual dispuso a través del Archivo Caja Disponible para aprobación AD y FCR40%, una actualización diaria con respecto al valor de la Caja Disponible para aprobación de proyectos de Inversión de la Cuenta Única del SGR, como aquellos recursos que aún tengan disponibles en sus cuentas maestras de AD, que complementen este valor expuesto por el ente nacional, aquellos recursos disponibles para la aprobación de los proyectos.

En cumplimiento del artículo 19 de la Ley 1942 de 2018, este ente territorial está haciendo uso del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), para la canalización de los recursos necesarios para la financiación en su totalidad del proyecto aprobado, por valor de Ochenta y un millones novecientos veinte mil setecientos noventa y dos pesos (\$81.920.792), de acuerdo a lo reflejado en el Decreto Municipal No. 4112.010.20.0691 de noviembre 29 de 2019, mencionado anteriormente.

Los entes territoriales, en razón a la normatividad mencionada, y a las orientaciones dadas por los diferentes órganos del SGR, deberán tener en cuenta que al recaudo acumulado se le deberán descontar aquellos proyectos asignados en el SPGR, y

tener en cuenta además lo existente en sus cuentas maestras para calcular la disponibilidad de recursos por los diferentes fondos del sistema.

Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 513 de 2020:

ARTÍCULO 3. *Disponibilidad de recursos. En consideración a que el presupuesto del Sistema General de Regalías -SGR- es de caja, para la financiación de los proyectos de inversión de que trata el presente Decreto Legislativo, la entidad territorial solo podrá aprobar hasta el monto del recaudo efectivo, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos, sin que en ningún caso supere la apropiación asignada.*

A través de la Tabla 11.1, se actualiza el presupuesto disponible para aprobación de proyectos para Santiago de Cali a través del Fondo de AD bienio 2019-2020, con base a los conceptos de distribución expuestos a través del Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS" y a la información dada por la Subdirección de Tesorería de Santiago de Cali, con corte a junio 30 de 2020, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 11.2. Apropiación presupuestal del bienio actual

Concepto	Asignaciones directas
(+) Saldo Inicial (Saldo Bienio 2017-2018)	\$ 843.625.278,95
(+) Mayor recaudo bienio 2017-2018. Decreto 606 de 2019	\$ 0
(+) Presupuesto 2019-2020. Ley 1942 de 2018	\$ 23.377.137
(+) Apropiación Asignación Paz. Ley 1942 de 2018	\$ 0
(-) Restricción 20% gasto art. 2.2.4.1.2.2.18 Decreto 1082 de 2015	\$ 4.675.427
(+) Rendimientos antes del Acto Legislativo 04-2017	\$ 0
(+) Rendimientos financieros de asignaciones directas (2019 a la fecha)	\$ 44.133.447,04
(+) Rendimientos financieros 30% Incentivo a la Producción	\$ 0
(+) Rendimientos financieros 70% Asignación Paz	\$ 0
(+) Desahorro FAE bienio 2019-2020	\$ 96.576.357
(+) Oro Chatarra	\$ 0
(+) Diferendos Límitrofes	\$ 0
(+) Incentivo a la Producción Recursos de funcionamiento	\$ 0
(+) Compensación de asignaciones directas 2018	\$ 143.640.796
(+) Compensación de asignaciones directas 2019	\$ 146.608.142
(-) Descuentos en Asignaciones Directas vigencia actual	\$ 0
(=) TOTAL ASIGNACIÓN INDICATIVA 2019-2020	\$ 1.293.285.731

Fuente: https://sicodis.dnp.gov.co/Reportes/EstadoPresupuestalSGR_v6.aspx/Subdirección de Tesorería de Santiago de Cali

Dado que mediante la Ley 1942 de 2018, el Gobierno Nacional estableció el presupuesto del SGR para el bienio 2019-2020 de acuerdo a lo ya mencionado, y dispuso en el párrafo 1° del artículo 15 que se asignará la compensación para las AD, provenientes de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional (FDR) del año 2019, estas asignaciones fueron materializadas mediante el Decreto 599 del 26 de abril de 2020, correspondiéndole a Santiago de Cali la suma de Ciento cuarenta y seis millones seiscientos ocho mil ciento cuarenta y dos pesos (\$146.608.142) “COMPENSACION PARÁGRAFO 2° TRANSITORIO ART. 2° ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2011”, cifra expuesta en el cuadro anterior, y que suma recursos a lo disponible para aprobación de proyectos de inversión susceptibles a financiarse a través del SGR.

En sesión efectuada por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) de Santiago de Cali el pasado 28 de noviembre de 2019, se viabilizó, priorizó y aprobó el proyecto denominado “Estudio de factibilidad para la implementación de un Sistema de Gestión de Economía Circular para el aprovechamiento de residuos sólidos en Santiago de Cali BPIN 2019760010301” por un valor de Novecientos cincuenta y un millones cincuenta y seis mil doscientos dieciséis pesos (\$951.056.216), el cual fue estructurado por la Secretaría de Desarrollo Económico organismo designado como ejecutor en la sesión mencionada, cuya financiación proviene del Fondo AD.

El acompañamiento a dicho proyecto, para cumplir con las fases establecidas en el acuerdo vigente del SGR, fue liderado por el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de Santiago de Cali; El Departamento Administrativo de Hacienda (DAH) otorgó la viabilidad financiera y económica a dicho proyecto de acuerdo a las competencias establecidas en el Decreto Extraordinario Municipal No. 411.0.20.0516 de 2016, y fue incorporado mediante el Decreto Municipal No. 4112.010.20.0691 de noviembre 29 de 2019 al presupuesto de Ingresos y Gastos del Capítulo Independiente del SGR para el bienio 2019-2020.

Es por ello que, para establecer la disponibilidad de recursos a través del Fondo de AD, se deberá descontar el valor aprobado del proyecto mencionado de acuerdo a lo expuesto en las Tablas 11.2 y 11.3 expuestas a continuación:

Tabla 11.3. Aprobación de proyectos del bienio actual

Concepto	Asignaciones directas
(+) Aprobaciones con recursos 2019-2020	\$ 951.056.216
(+) Aprobaciones con rendimientos financieros de Asignaciones Directas - UNGRD	\$ 0
(+) Aprobaciones con diferendos limítrofes	\$ 0
(+) Inflexibilidades con recursos 2019-2020	\$ 0
(=) TOTAL APROBACION 2019-2020	\$ 951.056.216

Fuente: https://sicodis.dnp.gov.co/Reportes/EstadoPresupuestalSGR_v6.aspx

Tabla 11.4. Recursos disponibles para aprobación de proyectos

Detalle	2019-2020
TOTAL RECURSOS INDICATIVOS	\$ 342.229.515

Fuente: Subproceso de Cofinanciación y Regalías- corte agosto 2020.

De acuerdo a lo anterior, este ente territorial presenta una disponibilidad de recursos para aprobar proyectos a través del Fondo de AD, por un monto de trescientos cuarenta y dos millones doscientos veintinueve mil quinientos quince pesos (\$342.229.515), el cual está sujeto a la evolución del recaudo reflejado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) a través del archivo mencionado anteriormente, en el cual, a corte de agosto de 2020, presentaba el siguiente comportamiento:

Tabla 11.5. Caja disponible para aprobación AD y FCR 40%

Código DANE	Entidad Territorial	Fondo	1. Presupuesto Vigente	2. Recaudo Disponible con Apropriación Presupuestal	3. Valor Pendiente por Pagar de Proyectos Aprobados	4. Caja Disponible para Aprobación de Proyectos
76001	CALI	AD	24.862.844,00	15.218.138,37	-	15.218.138,37
76001	CALI	COMAD	290.248.938,09	290.248.938,09	81.920.792,00	208.328.146,09
76001	CALI	DESH	96.576.357,00	96.576.357,00	-	96.576.357,00

Fuente: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SGR/pages_recursosadyfcr Corte Agosto 21 2020

Es por el anterior, que dentro del subproceso de cofinanciación y regalías, en materia de gestión de fuentes de recursos, se emitió a la Dirección del Departamento un análisis comparativo bajo distintos escenarios del Decreto legislativo 513 y el 417 del 2020 (Decretos expedidos por la emergencia sanitaria sobre las medidas relacionadas con el ciclo de proyectos financiados con recursos del SGR de los entes territoriales), una vez se evidenció el monto de la caja disponibles para aprobar proyectos de inversión por asignaciones directas (\$342.229.515) y teniendo en cuenta las circulares 10-4 (Responsabilidades y obligaciones de las entidades territoriales respecto de proyectos de inversión a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías) Y 11-4 de 2020 (Brindar Orientaciones generales sobre la utilización de recursos del Sistema General de Regalías decretada mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020) expedidas por el Departamento de Planeación Nacional (DNP), todas dentro del marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el gobierno. Es de resaltar que estos recursos están a disposición de las actuales necesidades de los diferentes organismos que demande el ente territorial, pudiendo ayudar a la mitigación y al fortalecimiento de las estrategias efectuadas para atender la contingencia económica y social generada por el Covid-19 en la ciudad.

Dentro del análisis se evaluaron las distintas formas de acceder a los recursos del SGR para atención de la declaratoria de emergencia teniendo en cuenta que esta declaratoria ha decretado que los proyectos no necesitarían pasar por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), respecto de aquellos que se vayan a financiar con recursos del Fondo de Asignaciones Directas(al cual tiene

acceso Santiago de Cali), autorizando a los mandatarios locales, aprobar de manera directa los proyectos con el fondo mencionado, según lo establecido en el artículo 2 del Decreto 513 de 2020, es por ello que se consideraron los siguientes aspectos:

1. Como las asignaciones directas para el Distrito no son suficientes para abarcar grandes proyectos de inversión dentro del marco del Covid-19, se hace necesario establecer una articulación a nivel Departamental en caso de que se requiera acceso a recursos por los fondos regionales.
2. Se ha efectuado revisión con respecto a las etapas que deben cumplirse para aprobación de proyectos con financiamiento de los fondos regionales y fondo de tecnología, ciencia e Innovación (FCTel), de acuerdo con la normatividad vigente, en especial en lo contenido en el Decreto 1082 de 2015.

Es por lo anterior que dentro de la revisión se incluye todo lo referente a los Fondos de los cuales pueden acceder todas las entidades territoriales por medio de proyectos de inversión, bien sea utilizando las aplicaciones que dentro de la emergencia sanitaria hacen viables el gobierno nacional sin ir a OCAD o simplemente gestionando los recursos de proyectos misionales por aprobación ante los OCADS. En este momento la conformación Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) tanto del Fondo de Compensación Regional (FCR), como del Fondo de Desarrollo Regional (FDR), está compuesta por cuatro (4) ministros o sus delegados así como el DNP o su delegado, los Gobernadores que componen el OCAD regional por la totalidad de su periodo de Gobierno, 2 Alcaldes por cada uno de los departamentos que componen el OCAD regional elegido por periodos anuales y un Alcalde adicional elegido por los Alcaldes de las ciudad capitales de los departamentos que componen el OCAD regional por periodos anuales. La secretaria técnica será ejercida por la secretaria de planeación de uno de los departamentos que componen el órgano colegiado de administración y decisión regional.

De acuerdo a las elecciones que se efectuaron con respecto a la representación de valle del cauca en los niveles del OCAD regional, los Municipios que representantes al Valle en dichas instancias son: Vigencia 2020 Zarzal y Caicedonia, vigencia 2021 Cartago y Andalucía, vigencia 2020 Pradera y Restrepo y para la Vigencia 2023 Dagua y el Cerrito.

Con respecto al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel), el Artículo 2.2.4.3.3.1, establece que la conformación de este Órgano Colegiado, está constituido de la siguiente forma: Gobierno nacional cinco (5) representantes, representados por el Departamento de Planeación, tres (4) Ministerios: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Ciencia , Tecnología e innovación, Gobierno Departamental seis (6) Gobernadores, representados así: Región caribe —Gobernación de Córdoba Región Pacifico-Gobernación del Valle del Cauca, Región Centro sur — Gobernación del Tolima, Región Cafetera-Gobernación de Risaralda, Región Centro Oriente-Gobernación de Santander y la Región Llanos Gobernación de Guaviare. Universidades, representadas en cuatro

(4) universidades públicas: Universidad del Tolima, Universidad del Atlántica y la de Nariño, pendiente por la designación de la cuarta universidad y dos (2) Universidades privadas: Universidad del Norte y Universidad de la Sabana. Las decisiones del OCAD se adoptan con un mínimo de dos (2) votos en un mismo sentido. Los ejes temáticos de este fondo en concordancia con lo establecido en el artículo 4.3.1.2, abarcan: Apropiación TIC, Agroindustria, Salud, Vivienda, Recurso Hídrico, Minería y El FCTel del SGR tiene las siguientes entidades e instituciones vinculadas: Entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación, Gobernaciones Departamentales, Universidades, Gobierno nacional, Minciencias y el Órgano Colegiado de Administración y decisión OCAD del FCTel del SGR.

De acuerdo con lo establecido con la Ley 1942 de 2018 y el Decreto 606 de 2019, el presupuesto para el Fondo CTel del SGR para el bienio 2019-2020, es de \$2.110.370.850.221,00, el cual se distribuye en 33 entidades territoriales incluyendo la Capital Bogotá. Se aclara que esta cifra es una cifra de caja, ya que el presupuesto se basa en proyecciones de recaudo efectivo de regalías. En este sentido y a lo que le es pertinente al Valle del cauca, la asignación presupuestal es de \$104.421.133.985,81 para el bienio, y con saldo a la fecha de corte de abril del presente de \$31.349.755.314,31¹⁶⁷

Actualmente, se ha iniciado un proceso con el Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones DATIC y el Departamento administrativo del medio ambiente DAGMA de Santiago de Cali, con el fin de establecer una hoja de ruta para un posible acceso al Fondo FCTel y los fondos de compensación regional a proyectos dentro del alcance de estos fondos.

Con respecto al seguimiento de recursos en ejecución del SGR, El Departamento de Hacienda Municipal a través del Proceso de Gestión de Finanzas publicas y el subproceso de Cofinanciación y Regalías, se han realizado los informes de seguimiento y el monitoreo periódico a los recursos en ejecución , que en este momento corresponden al proyecto “Estudio de factibilidad para la implementación de un Sistema de Gestión de Economía Circular para el aprovechamiento de residuos sólidos en Santiago de Cali BPIN 2019760010301”, así como las cuentas maestras que tiene recursos sin ejecutar, con una debida articulación con la Subdirección de Tesorería y el organismo executor del proyecto ya mencionado, reportando la información oportuna a los entes de control en el aplicativo de Cuentas SGR y Gesproy administrado por el Departamento de Planeación Nacional -DNP, reportes que son mensuales. El seguimiento y control de los recursos incluyen una revisión detalla de manera mensual de la información financiera correspondiente a movimientos y los excedentes de liquidez de las cuentas maestras de Asignaciones Directas, en donde el Distrito deposita recursos del SGR, disponibles para la financiación de los proyectos de inversión, siendo el Departamento administrativo de Planeación quien lidera la estructuración articulado con los organismos proponentes.

167 Minciencias, secretaria técnica del OCAD del FCTel a corte 29 de abril de 2020-

CONCLUSIONES

Para las entidades territoriales la consecución de recursos por medio de fuentes externa sugiere de esfuerzos adicionales que puedan poner en marcha estrategias encaminadas a encontrar la cooperación con el gobierno central y entidades bien sea de orden Nacional, Departamental y Municipal o internacional.

Colombia como ya se menciona ha sido catalogado como país de renta media , sin embargo continua requiriendo el apoyo internacional para superar brechas e inequidades, viéndose reflejado lo anterior en las necesidades específicas de los entes territoriales y las regiones priorizadas para la destinación de recursos, para ello es necesario seguir con la articulación con la Agencia Presidencial de Cooperación, esto con el objetivo que el territorio pueda acceder a información de convocatorias abiertas, subvenciones, donaciones, formación técnica de manera permanente.

Establecer fuertes lazos de comunicación entre la APC, Gobernaciones y Alcaldías en materia de cooperación, se debe seguir priorizando para trabajar de manera conjunta en la consecución de recursos para proyectos estratégicos priorizados previamente por las administraciones Departamental y Municipal.

La búsqueda permanente de convocatorias de orden nacional es una herramienta de gestión muy importante a la hora de buscar fuentes de acceso a recursos, y se convierte en una estrategia que genera valor agregado a la competencia del Subproceso Cofinanciación y regalías dentro del marco de competencias del proceso de finanzas públicas.

Para el acceso a recursos del SGR y su respectiva ejecución, es necesario la presentación ante los respectivos OCAD de los proyectos que cumplan con los lineamientos enmarcados en los Acuerdos vigentes del Sistema General de regalías, todo enmarcado en lograr que las necesidades insatisfechas en los territorios puedan ser cubiertas a través de la inversión pública, no obstante debido a la declaratoria de emergencia en estos momentos los proyectos que prioricen la atención al covid-19 no tendrán necesidad de ir a OCAD para la aprobación ya que los mandatarios locales cuentan con las facultades para la aprobación y la ejecución de los recursos.

El seguimiento y control de los recursos ha mantenido su cumplimiento oportuno de acuerdo a la periodicidad de rendición de informes a los entes de control, manteniendo para ello articulación con la Subdirección de Tesorería con respecto al movimiento financiero de los recursos y con el Departamento Administrativo de Planeación con respecto a los proyectos que se estructuren para la presentación en los correspondientes OCAD y poder acceder a recursos del SGR.

Referencias Bibliográficas

<https://acienciacierta.minciencias.gov.co/index.php/que-es-a-ciencia-cierta/que-es>

https://micrositios.mintic.gov.co/forms/2020/05_convocatoria_cursos_gratuitos_coursera/index.html

Documento 1246 - resolución abre convocatoria comparte lo que somos el arte cultura y patrimonio un abrazo de esperanza nacional - 2020 categoría los museos cuentan.pdf link

<https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/Mincultura-abre-convocatoria-para-museos,-3-mil-millones-para-proyectos-de-reactivaci%C3%B3n-y-reapertura-.aspx>

Circular 60 BAC (Banco de Acciones Comunes)-Ministerio del Interior

<http://comunal.mininterior.gov.co/Hojitas-Comunes.html>

https://minciencias.gov.co/convocatorias/innovacion-y-productividad/convocatoria-para-el-registro-proyectos-que-aspiran-0/terminos_de_referencia_firmados_31.pdf

<https://minciencias.gov.co/convocatorias/plan-bienal-convocatorias-fctei/convocatoria-del-fondo-ctei-del-sgr-para-el-0>

<https://minciencias.gov.co/portafolio/gestion-territorial/fondo-fctei-sgr/recursos>

Plan de desarrollo del Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios (2020-2023): 2020, pág. 2, págs. 199-200