

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el DANE en 2018, Santiago de Cali agrupó el 5% de la población proyectada para el país en 2019, siendo así el tercer municipio de mayor concentración demográfica, con un total de 2,24 millones de habitantes¹ (97,7% en cabecera y 2,3% en centro poblado y rural disperso). A su vez, contaba con un bono demográfico similar² al promedio nacional.

De acuerdo con el Indicador Mensual de Actividad Económica Cali (IMAE Cali³), se estima que la economía de la capital vallecaucana registró un crecimiento del 3,1% para 2019⁴, similar a lo evidenciado en 2018 (3%) y al comportamiento registrado por la actividad económica nacional (3%). El conservador ritmo económico se explicó por una desaceleración del sector industrial y del gasto público, así como el declive del sector edificador, en un contexto de señales positivas en materia del sector financiero (incremento de cartera bancaria) y comercio y turismo.

Al cierre de 2019 la inflación en Cali fue de 4,05⁵, resultado mayor en 0,97 puntos porcentuales que el observado en la vigencia anterior y que estuvo por encima de lo registrado tanto en sus pares como en el total nacional (3,8%). Las presiones inflacionarias se debieron en lo fundamental a problemas de desabastecimiento (que explicó el incremento en el precio de alimentos perecederos y del arroz), además del incremento en el valor de las bebidas alcohólicas⁶.

En el trimestre móvil octubre – diciembre de 2019, la tasa de desempleo se ubicó en 12%⁷ (1,4 puntos porcentuales más que en 2018), mientras que para el año completo fue de 12,5%, porcentaje superior al exhibido para el total nacional (10,4%)⁸.

Adicionalmente, la pobreza monetaria⁹ se ubicó para 2018 en 15,7%¹⁰ (0,3 puntos porcentuales más que en 2017) y la pobreza monetaria extrema en 3,4% (0,1 puntos porcentuales menos que en 2017); indicadores por debajo del promedio nacional, pero más altos que los exhibidos por Bogotá y Medellín; en contraste con el coeficiente de Gini, el cual fue de 0,46, lo que indica una más baja concentración del ingreso que los pares mencionados.

Al cierre de 2018 el Distrito no se encontraba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP y un hospital fue categorizado en riesgo medio por el Ministerio de Salud y Protección Social. La entidad culminó exitosamente el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, cumplió las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto, contaba con capacidad de endeudamiento y tenía calificación de riesgo en grado de inversión (AA).

Los efectos de la crisis ocasionada por la pandemia del covid-19 aún son inciertos, pero a juicio de la Dirección General de Apoyo Fiscal, el Distrito Especial de Cali cuenta con un margen de maniobra financiera intermedio/alto para soportar la afectación que podría darse en los ingresos corrientes y en la financiación de la estructura de gastos amparada con ingresos corrientes de libre destinación.

¹ Según el censo 2005, se proyectaba una población de 2,47 millones para 2019.

² El 71% de la pirámide poblacional se encuentra entre 15 y 59 años; y el 15% entre 25 y 34 años.

³ Ver, Indicador Mensual de Actividad Económica para Santiago de Cali (IMAE CALI) Tercer Trimestre de 2019. Pontificia Universidad Javeriana de Cali y Alcaldía de Santiago de Cali.

⁴ Teniendo en cuenta los resultados al tercer trimestre de 2019.

⁵ Medida por el Índice de Precios al Consumidor (Base 2018) y calculada por el DANE.

⁶ Ver, Boletín Económico Regional, IV trimestre de 2019, Suroccidente. Banco de la República. Páginas 33-35.

⁷ Para Cali y su Área Metropolitana, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.

⁸ Según Gran Encuesta Integrada de Hogares para el total departamental.

⁹ Medida para el Área Metropolitana.

¹⁰ De acuerdo con la medición del DANE para Principales Dominios y 13 Ciudades y Áreas Metropolitanas.

Los principales retos de la nueva administración se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza, así como preservar los lineamientos de disciplina fiscal alcanzados en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Al cierre de 2019, la estructura administrativa se encontraba conformada por 9 departamentos administrativos (gestión jurídica pública, control interno, control disciplinario interno, desarrollo e innovación institucional, hacienda, planeación, tecnologías de la información y las comunicaciones, contratación pública y gestión del medio ambiente), 15 secretarías de despacho (gobierno, paz y cultura ciudadana, gestión del riesgo de emergencias y desastres, bienestar social, salud pública, educación, desarrollo económico, cultura, deporte y recreación, desarrollo territorial y participación ciudadana, movilidad, infraestructura, vivienda social y hábitat; y turismo), 4 unidades administrativas especiales (gestión de bienes y servicios, estudio de Takeshima, teatro municipal y servicios públicos) y 14 entidades descentralizadas (Tabla 1).

De acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República, en la vigencia de análisis la administración central contaba con un total de 2.706 cargos provistos. El 84% correspondía a despachos y el 16% restante a organismos de control.

El número de funcionarios de nivel directivo, asesor y profesional con respecto a la totalidad de cargos evidenció una tasa de profesionalización del 34%. El 39% correspondió al nivel asistencial y el 27% al nivel técnico. Adicionalmente, el 65% del personal se encontraba vinculado mediante carrera administrativa, 15% libre nombramiento y remoción, 14% trabajadores oficiales y 1% periodo fijo.

Por su parte, la planta de personal docente se encontraba conformada por 7.483 cargos, 82% del total correspondiente a docentes, 13% personal administrativo y 5% directivo docente.

Los costos de la planta de personal¹¹ de la administración central ascendieron a \$48.893 millones, mientras que los costos asociados a la planta docente alcanzaron \$349.602 millones. Entre tanto, la entidad registró la contratación de Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por un valor total de \$343.507 millones, cifra equivalente a 7 veces el costo de la planta de personal de la administración central. Sin embargo, el 85% de las OPS se atendió con cargo al presupuesto de inversión y el 15% restante al de funcionamiento.

El sector descentralizado¹² se encontraba conformado por 14 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en el la Tabla 1.

¹¹ Asignación básica y prestaciones sociales. No incluye contribuciones inherentes a la nómina.

¹² Ver sección de análisis financiero del sector descentralizado.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA DE SERVICIOS VARIOS DE CALI - EN LIQUIDACION	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E E.S.P.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DE CALI S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
E.S.E RED SALUD DEL CENTRO DEL MUNICIPIO DE CALI	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL GERIATRICO ANCIANATO SAN MIGUEL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. RED DE SALUD DE LADERA DE SANTIAGO DE CALI	E.S.E.	SALUD
E.S.E. RED DE SALUD DEL NORTE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. RED DE SALUD DEL ORIENTE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. RED DE SALUD DEL SURORIENTE	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE SANTIAGO DE CALI	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA
INSTITUTO POPULAR DE CULTURA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN
INSTITUTO TECNOLÓGICO MUNICIPAL ANTONIO JOSÉ CAMACHO	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL ¹³

1. Ingresos

Al culminar la vigencia 2019 el total de ingreso recaudado por la entidad, sin incluir el SGR, totalizó \$4,08 billones, equivalente a un crecimiento del 11% real, cifra superior a lo evidenciado en Barranquilla y Medellín, y similar a lo registrado en el Distrito Capital de Bogotá. El 93% del total se originó en recaudo efectivo de la vigencia y el 7% en disponibilidades de años anteriores (Tabla 2)

El positivo desempeño del recaudo tributario, los más altos recursos no tributarios y las mayores transferencias significaron que los ingresos corrientes crecieran a doble dígito y explicaran el 93% del incremento del recaudo en la vigencia analizada. Los ingresos de capital reforzaron la tendencia ascendente, pese a que crecieron a un ritmo menos pronunciado; pues el incremento de las partidas de financiamiento (debido a los mayores desembolsos de crédito en un contexto de caída de las disponibilidades de caja) fue amortiguado por un efecto base dada la no obtención de recursos provenientes del FONPET y la reducción de otros ingresos no recurrentes y rendimientos financieros.

¹³ Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por la entidad en el Formulario Único Territorial (FUT) al cierre de la vigencia 2019, las cuales fueron complementadas con información de la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas. Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2019, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS 2018 – 2019

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2018	2019	2019/2018	2018	2019
Tributarios y no tributarios	1.626.242	1.849.722	10%	46%	45%
Transferencias	1.288.878	1.553.860	16%	36%	38%
Ingresos de capital	635.442	674.744	2%	18%	17%
Desembolsos del crédito	110.913	321.295	179%	3%	8%
Recursos del Balance	340.033	294.703	-17%	10%	7%
Otros ¹	184.496	58.746	-69%	5%	1%
RECAUDOS DEL AÑO	3.550.562	4.078.326	11%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con respecto al recaudo tributario, al culminar 2019 se presentó un incremento del 15% real (el mayor ritmo exhibido por las principales ciudades capitales) (Tabla 3). Los rubros que exhibieron más altas tasas de crecimiento fueron predial y estampillas. El impuesto de industria y comercio y otros contabilizaron aumentos moderados y la sobretasa a la gasolina fue el único concepto en experimentar una leve caída.

Varios factores explicaron el destacado comportamiento registrado en el impuesto predial: i) las labores de gestión de cobro y los efectos de la amnistía tributaria (“Súper Papayaso”)¹⁴ que significaron un crecimiento del 60% real por concepto de vigencias anteriores; ii) la actualización catastral realizada durante la vigencia 2018, que incorporó 19.942 predios¹⁵; y iii) el incremento del índice de valoración predial¹⁶, así como la leve recuperación del sector de la construcción (con mayores ventas de vivienda nueva – segmento VIS) en el cuarto trimestre de 2019¹⁷.

El dinamismo de la inversión vinculado al ciclo político presupuestal repercutió positivamente en el comportamiento de las estampillas (Pro desarrollo y pro cultura).

El desempeño del sector comercial, ante una demanda interna impulsada por mayores créditos de consumo y remesas¹⁸, explicó el mayor recaudo producto de ICA; situación que se dio en un contexto de moderado crecimiento de la ocupación hotelera¹⁹ y de la industria²⁰. Si bien la amnistía tributaria implicó un incremento sustancial en los ingresos del impuesto proveniente de vigencias anteriores, estos tan solo representaron el 3% del total

El incremento del grupo denominado “otros tributario” fue impulsado por el mayor recaudo por concepto de sobretasas bomberil y ambiental (vinculadas directamente a la dinámica del impuesto predial), avisos y tableros y contribución sobre contratos de obra pública (dada la mayor inversión), que en conjunto lograron compensar la disminución del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, teniendo en cuenta el fallo favorable – en primera instancia – de la Acción Popular que ordenó una reducción del 4% de su tarifa²¹. Por su parte, el recaudo de sobretasa a la gasolina aumentó de forma leve y al descontar el efecto de los precios, registró una caída real.

¹⁴ Medidas aprobadas mediante el Acuerdo 0458 de 2019. Se otorgó un descuento del 90% de los intereses de mora (para pagos antes del 30 de junio) y del 60% (para pagos antes del 31 de octubre).

¹⁵ Ver, <http://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/145551/85-millones-de-metros-cuadrados-fueron-incorporados-con-la-actualizacion-catastral-de-cali/> Consulta realizada el 7 de octubre de 2019.

¹⁶ Según el DANE, 2,79% en 2019 (inferior al registrado para el promedio nacional, que alcanzó 3,98%).

¹⁷ Ver, Boletín Económico Regional. IV Trimestre de 2019. Suroccidente. Banco de la República. Páginas 17-20.

¹⁸ Las ventas reales presentaron un aumento del 4,4% en 2019. Ibíd. Páginas 20-22.

¹⁹ Superior en 2,7 puntos porcentuales. Ibíd.

²⁰ El ritmo exhibido resultó inferior al observado en 2018. Ibíd. Página 13.

²¹ Ver, http://www.concejojecali.gov.co/Publicaciones/juez_ordena_reduccion_del_4_en_impuesto_de_alumbrado_publico_para_los_calenos Consulta realizada el 5 de junio de 2019.

Los ingresos no tributarios exhibieron un aumento del 2% real, que se explicó fundamentalmente por el incremento de las tasas redistributivas y otros intereses de origen tributario y multas y sanciones de tránsito.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS 2018 - 2019

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2019/2018	Composiciones	
	2018	2019		2018	2019
Estampillas	105.118	120.106	10%	8%	8%
Sobretasa a la gasolina	95.850	97.926	-2%	7%	6%
Impuesto predial unificado	503.045	634.415	21%	37%	40%
Impuesto de industria y comercio	350.611	383.913	5%	26%	24%
Otros impuestos	309.454	336.550	5%	23%	21%
TOTAL	1.364.078	1.572.910	11%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las transferencias aumentaron 16% real con respecto a la vigencia 2018. Por una parte, se evidenció un aumento de recursos del impuesto de vehículos transferidos por el departamento. Por otra, se presentaron más altos recursos del FOSYGA (para la financiación de pagos de deuda sobre contratos de régimen subsidiado), más altas transferencias de la Nación para inversión en distintos sectores y un incremento generalizado de los recursos del Sistema General de Participaciones. En estos últimos, el mayor dinamismo se dio en las asignaciones de salud (régimen subsidiado y salud pública), propósito general y otros, con crecimiento a doble dígito.

Los ingresos de capital contabilizaron una tasa de crecimiento real moderada, impulsada en lo fundamental por el incremento de los desembolsos de crédito, los cuales lograron compensar las reducciones en las disponibilidades de vigencias anteriores, rendimientos financieros, otros ingresos no recurrentes, así como de los recursos provenientes del FONPET (dada la no obtención de estos recursos en la vigencia analizada y un monto considerable registrado en 2018).

Adicionalmente, cabe destacar que el Distrito contó con recursos disponibles del Sistema General de Regalías (SGR) para el primer año del bienio 2019 - 2020 por \$55.155 millones²², de los cuales el 65% correspondió a recursos del balance y 11% por concepto de asignaciones directas y/o compensaciones.

2. Gastos

En 2019 el gasto ejecutado por la entidad con fuentes diferentes al SGR ascendió a \$3,8 billones, lo que significó un incremento del 9% real frente a la vigencia anterior, en línea con lo observado en pares como Barranquilla y superior a lo evidenciado en Bogotá y Medellín, que exhibieron una contracción en sus compromisos de gasto.

Este resultado se explicó en lo fundamental por el incremento de la inversión, de manera consistente por lo esperado en último año de periodo de mandato local, y se reforzó por la tendencia ascendente del gasto de funcionamiento. El servicio de la deuda presentó una reducción significativa.

²² En el marco de lo establecido en la Ley 1530 de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, que se encuentran garantizados con dichos recursos.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR 2018 - 2019

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2019/2018	Composiciones	
	2018	2019		2018	2019
Funcionamiento	558.297	667.089	15%	17%	18%
Inversión	2.715.637	3.094.168	10%	81%	82%
Servicio de la deuda	67.276	8.111	-88%	2%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	3.341.210	3.769.367	9%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento registraron una variación del 14% real impulsados principalmente por las más altas transferencias; ello debido al más alto monto de recursos de sobretasa ambiental con destino al área metropolitana, los cuales experimentaron un crecimiento real del 43,5%, los mayores gastos por concepto de sentencias y conciliaciones y el dinamismo de las transferencias al patrimonio autónomo de pensiones.

La tendencia ascendente fue reforzada por los más altos gastos de personal (producto de mayores honorarios de contratación de órdenes de prestación de servicios y sueldos de nómina de la Administración Central y la Secretaría de Educación) y generales (adquisición de servicios y gastos de bienestar social y salud ocupacional, principalmente).

Es importante resaltar que, luego de tres años de la implementación de la reforma administrativa implementada en el municipio²³, se evidencia que la misma no tuvo un impacto regresivo que se tradujera en un incremento desbordado de los gastos de funcionamiento.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2019/2018	Composiciones	
	2018	2019		2018	2019
Gastos de personal	157.622	185.404	13%	28%	28%
Gastos generales	83.184	95.635	11%	15%	14%
Transferencias	316.202	378.249	15%	57%	57%
Déficit fiscal de funcionamiento	1.015	230	-78%	0%	0%
Otros gastos de funcionamiento	273	216	-24%	0%	0%
TOTAL	558.297	659.733	14%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La disminución de los gastos por concepto de servicio de la deuda se explicó por un efecto base derivado del pago de amortizaciones en 2018 ante la culminación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, así como el periodo de gracia de los nuevos créditos contraídos por el Distrito.

La inversión contabilizó un aumento del 10% real y alcanzó el 114% del presupuesto inicial aprobado y el 92% del presupuesto definitivo, resultado estrechamente vinculado al ciclo político presupuestal, pues al ser 2019 último año de periodo de gobierno subnacional, se esperaba una aceleración sustancial en este tipo de gastos.

Por sector, los ritmos de ascenso más destacados se presentaron en otros sectores (jalonado por el programa de atención a la primera infancia), agua potable y saneamiento básico (tratamiento de aguas residuales), construcción de vías – con crecimientos a doble dígito – y salud (afiliación al régimen subsidiado y promoción de salud alimentaria y nutricional principalmente), los cuales lograron revertir la contracción evidenciada en educación y vivienda (Tabla 6).

²³ Acuerdo 395 de 2016 y Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016.

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

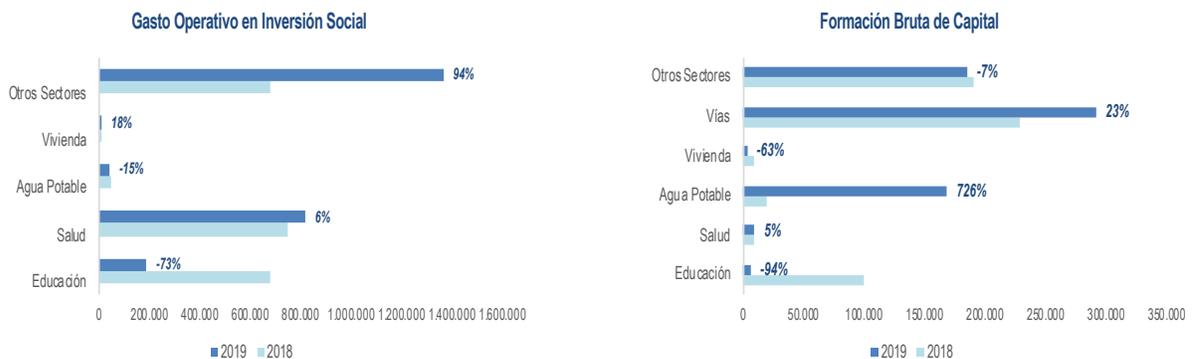
Concepto	Vigencia		Variación Real 2019/2018	Composiciones	
	2018	2019		2018	2019
Educación	777.174	195.776	-76%	29%	6%
Salud	754.583	829.445	6%	28%	27%
Agua Potable	67.905	210.903	199%	3%	7%
Vivienda	16.858	13.351	-24%	1%	0%
Vías	229.055	291.515	23%	8%	9%
Otros Sectores	869.972	1.553.178	72%	32%	50%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	92	0	100%	0%	0%
TOTAL	2.715.637	3.094.168	10%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Del total de la inversión, el 79% se orientó a gastos operativos en inversión social y el 21% restante a formación bruta de capital. Los primeros exhibieron un incremento del 8% real impulsada por otros sectores de inversión y salud. En la formación bruta de capital, el incremento fue del 15% siendo vías, otros sectores y agua potable los de mayor dinamismo (Gráfico 1).

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al culminar el primer año del bienio 2019-2020 la entidad no registró compromisos con cargo a recursos del SGR.

3. Deuda Pública

En 2018 el municipio dio cumplimiento a la totalidad del pago de la deuda reestructurada en el marco del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, teniendo en cuenta amortizaciones realizadas por \$63.782 millones para cubrir los últimos vencimientos programados con banca comercial, el Instituto Financiero para el Desarrollo del Valle del Cauca y el BID. A su vez, con el pago de intereses en dicha vigencia, tanto de la deuda reestructurada y contrato de empréstito, como también de los nuevos empréstitos derivados de los Acuerdos 0407 de 2016 y 0415 de 2017.

Al cierre de 2019 el municipio sirvió deuda financiera por \$8.111 millones, en su totalidad intereses. Teniendo en cuenta que el saldo de la deuda al cierre de 2018 fue de \$110.913 millones, y que en 2019 obtuvo desembolsos por \$321.291 millones, el saldo a diciembre de 2019 fue de \$432.204 millones.

Del cupo de endeudamiento aprobado por el Concejo Municipal por un valor global de \$554.500 millones²⁴, la entidad obtuvo desembolsos de crédito equivalentes al 78% , los cuales se orientaron a apalancar inversiones en Calidad e infraestructura educativa y vial.

Así, al cierre de 2019 la deuda pública de Santiago de Cali estaba concentrada en su totalidad con banca comercial interna, a una tasa IBR más un margen de 2,78%, de tal forma que no se encontraba expuesto a riesgos cambiarios (Tabla 7).

Según la calificación de riesgo expedida por Value & Risk Rating vigente a diciembre de 2019²⁵, Cali mantuvo la capacidad de pago AA+ (revisión extraordinaria) con perspectiva estable, destacándose los siguientes factores: i) el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero; ii) la optimización permanente de los procedimientos tributarios y de gestión de cobro; iii) el robustecimiento de la inversión; iv) los controlados niveles de gasto de funcionamiento; y v) los adecuados niveles de liquidez.

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

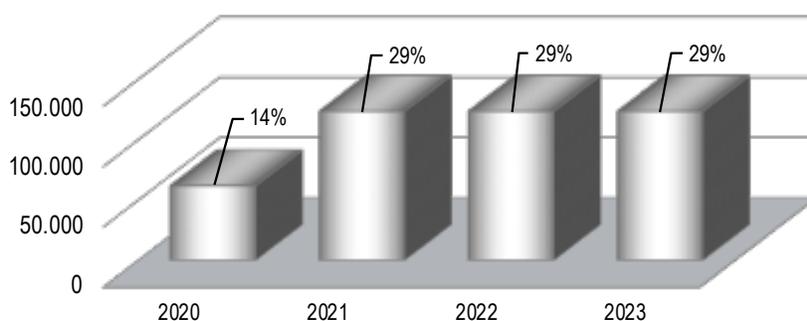
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2018	2019	Saldo Total 2019			
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	110.913	432.204	100%	PESOS	IBR	2,78%
Total Deuda Interna	110.913	432.204	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	110.913	432.204	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De acuerdo con el perfil de pagos (Gráfico 2), el 14% se amortizará en 2020²⁶ y el restante se cancelará de manera homogénea durante las siguientes tres vigencias (29% en cada una).

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

²⁴ Acuerdos No. 0407 de 2016 y 0415 de 2017.

²⁵ La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: <http://www.vriskr.com/> - Septiembre 27 de 2019.

²⁶ En la presente vigencia el Distrito de Santiago de Cali, con aprobación de la banca comercial interna, amplió periodo de gracia hasta julio del año 2021-

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Para la vigencia 2019 la entidad continuó con la tendencia deficitaria observada en 2018. Los compromisos de gasto resultaron superiores a los ingresos recaudados de la vigencia en \$307.118 millones (Tabla 8); monto en línea con lo proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El incremento de la inversión en formación bruta de capital vinculado al ciclo presupuestal fue el principal determinante del saldo en rojo, el cual se reforzó producto de los menores ingresos de capital, por cuenta de la reducción de recursos recibidos del FONPET, otros ingresos de capital y rendimientos financieros.

Esta dinámica no alcanzó a ser compensada completamente con el más alto ahorro corriente, el cual se vio favorecido por el destacado comportamiento de los ingresos de recaudo propio – que crecieron a doble dígito. La diferencia entre ingresos y gastos se cubrió con nuevo endeudamiento y disponibilidades de vigencias anteriores.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2018	2019
Resultado balance corriente	194.494	298.765
Resultado balance de capital	-372.306	-605.883
Déficit o superávit fiscal	-177.812	-307.118
Financiamiento	387.164	616.076
Endeudamiento neto	47.131	321.295
Recursos del balance	340.033	294.703
Venta de activos	0	78
RESULTADO PRESUPUESTAL	209.352	308.958

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al incluir los recursos del balance y endeudamiento neto (el saldo de la deuda se incrementó en \$321.295 millones) y los recursos derivados de la venta de activos (que no resultaron significativos frente a la estructura de ingresos), el resultado presupuestal para 2019 fue superavitario en \$308.958 millones, cifra mayor a la registrada un año atrás.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

De acuerdo con la información reportada a la CGN, el Distrito Especial de Cali tenía activos totales por \$13 billones, lo que significó un incremento real²⁷ del 11% con respecto a la vigencia anterior. El 27% del total correspondió a propiedad, planta y equipo, 25% bienes de uso público, 25% cuentas por cobrar, 18% otros activos (principalmente Plan de Activos para Beneficios Posempleo – reserva actuarial) y 5% efectivo. Los activos corrientes, aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, totalizaron \$6,1 billones, 10% de los cuales eran líquidos²⁸.

Frente a la vigencia anterior, el aumento del activo fue impulsado por las más altas cuentas por cobrar, que registraron un crecimiento real del 42%.

²⁷ Valores 2018 expresados en precios de 2019.

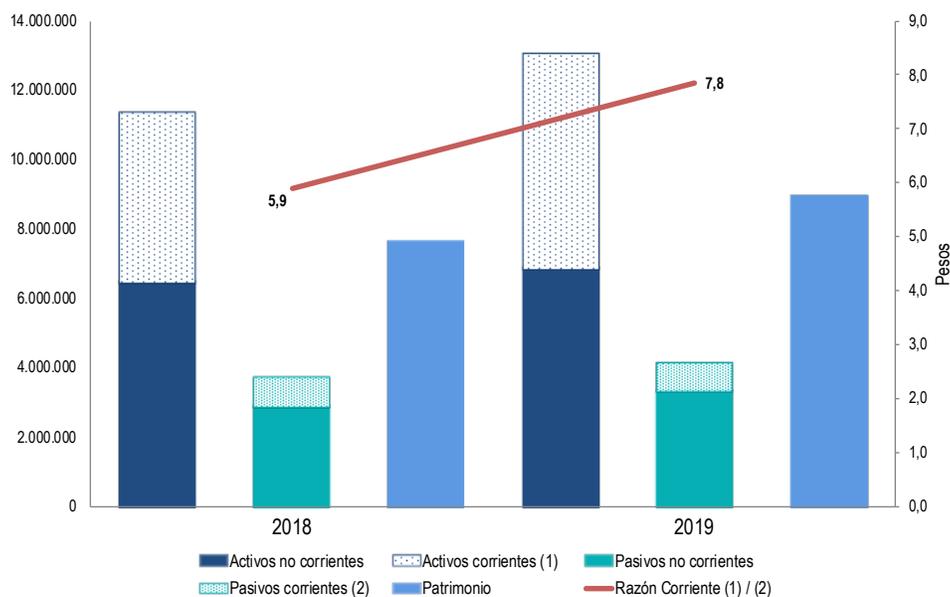
²⁸ Efectivo y equivalentes al efectivo.

Por su parte, el monto total de pasivos ascendió a \$4 billones lo que significó un incremento real del 6% con respecto a 2018. El 74% del pasivo estuvo representado por beneficios a empleados (cálculo actuarial de pensiones principalmente), 11% préstamos por pagar, 7% cuentas por pagar, 7% otros pasivos, y 2% provisiones.

Con respecto al año anterior, el principal cambio en las obligaciones correspondió a el mayor monto de préstamos por pagar, de conformidad con los desembolsos de crédito obtenidos.

Así, por cada peso de obligaciones corrientes la entidad disponía de \$7,8 para responder con activos corrientes y \$0,76 para respaldar con activos líquidos, indicadores que evidencian la suficiencia de liquidez con la que contaba la entidad, sustentada en un adecuado margen de maniobra para respaldar sus obligaciones de corto plazo (Gráfico 3).

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)²⁹ se estimó en \$312.225 millones, valor superior al estimado en 2018., explicados en su mayoría por saldos a favor de contribuyentes.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al culminar la vigencia 2019, la entidad contaba con disponibilidades por \$759.972 millones³⁰ (Tabla 9), la totalidad de las mismas en caja y bancos. No se realizaron inversiones temporales de liquidez con instrumentos diferentes a las cuentas de ahorro y corriente³¹, ni se tenían recursos en encargos fiduciarios distintos a aquellos destinados al aprovisionamiento del pasivo pensional y al programa de saneamiento fiscal.

El 22% de las disponibilidades correspondía a recursos de libre destinación y 78% a recursos de forzosa inversión, destacándose los recursos distintos al SGP para diversos sectores de inversión e ingresos del SGP (propósito general, agua potable y educación).

²⁹ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

³⁰ No incluye SGR.

³¹ En todo caso, la entidad obtuvo rendimientos financieros por \$57.012 millones al cierre de 2019.

Por su parte, las exigibilidades ascendieron a \$458.991 millones³² (Tabla 9), representadas por cuentas por pagar (45%), reservas presupuestales (38%) y otras exigibilidades (17%).

Por fuente, con respecto al total de exigibilidades, el 28% correspondía a recursos de libre destinación y el 72% a ingresos de destinación específica; estos últimos recayeron principalmente en rentas diferentes al SGP con destinación para diversos sectores de inversión (39%) y recursos de crédito (20%).

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, se contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$300.981 millones (Tabla 9) – la mayoría de los cuales correspondió a recursos distintos al SGP con destinación en otros sectores y de libre destinación –. Al igual que el año anterior, se generó un déficit de tesorería con cargo a recursos del crédito.

A nivel agregado, el excedente calculado resultó equivalente al 7% de los recursos recaudados en la vigencia.

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	164.590	127.422	37.168
De destinación específica	595.382	331.568	263.813
SGP	120.907	57.350	63.557
SGP Educación	18.694	8.846	9.848
SGP Salud	2.611	832	1.779
SGP Agua potable	43.466	15.343	28.123
SGP Propósito general	53.562	31.720	21.842
SGP Asignaciones especiales	2.574	609	1.965
Recursos del crédito	9.822	93.680	-83.858
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	464.653	180.538	284.115
TOTAL	759.972	458.991	300.981

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2019. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones centrales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior³³ y SGR³⁴).
- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2020³⁵.

³² No incluye SGR.

³³ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento.

³⁴ Supuesto para el cálculo.

³⁵ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2019 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2020.

- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2020 mediante la figura de vigencias futuras³⁶. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 3%³⁷; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 17%³⁸ (Tabla 10).

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 4% y 35%, respectivamente (Tabla 10). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud y alimentación escolar y; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2019 tenía más de un año de causación³⁹.

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO 2020
valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	2.139.878	1.956.345
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	2.139.878	1.956.345
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	817.550	565.442
3. Gastos recurrentes		419.857
4. Ahorro operacional (1-2-3)	1.322.328	971.045
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	370.461	682.686
5.1 Total saldo de la deuda	432.204	432.204
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	61.743	61.743
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		312.225
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	39.287	39.287
6.1 Total de intereses de la deuda	39.287	39.287
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	3%	4%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	17%	35%
SEMÁFORO: Estado actual de la entidad	VERDE	

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

³⁶ El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento. La estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2019 sin incluir recursos de regalías.

³⁷ En el último MFMP de la entidad, se proyecta para 2020 un indicador de 6,3%.

³⁸ En el último MFMP de la entidad, se proyecta para 2020 un indicador de 9,27%.

³⁹ Se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Para 2019 la entidad obtuvo déficit primario por \$4.304 millones (sin incluir recursos del SGR), en contraste con la vigencia anterior cuando el balance primario fue superavitario en \$165.715 millones.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Según estimaciones de la DAF, el indicador de gastos de funcionamiento (GF) sobre ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) cerró el año 2019 en 37%, 13 puntos porcentajes inferior al límite máximo fijado en la Ley 617 de 2000 (50%) y 5 puntos porcentuales por encima de lo registrado en la vigencia anterior (Tabla 11).

El incremento en la relación GF/ICLD se explica fundamentalmente por el descenso de los ICLD al incorporar la destinación específica del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, y por los mayores compromisos por concepto de otras transferencias corrientes, honorarios, sentencias y conciliaciones, adquisición de servicios y sueldos de personal de nómina.

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2018	2019	Variación Real 2019/2018
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	1.234.351	1.218.710	-5%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	395.124	446.721	9%
3. Relación GF/ICLD	32%	37%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	50%	
5. Diferencia	-18%	-13%	

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, los gastos de los órganos de control se ubicaron dentro de los límites fijados por la Ley 617 de 2000 (Tablas 12, 13 y 14).

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2018	2019
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	16.327	18.792
2. Límite establecido por la Ley 617	20.440	20.266
Remuneración Concejales	1.925	1.986
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	18.515	18.281
3. Diferencia	-4.113	-1.474

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2018	2019
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	21.481	22.293
2. Límite establecido por la Ley 617	21.837	22.532
3. Diferencia	-357	-238

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2018	2019
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	15.817	17.928
2. Límite establecido por la Ley 617	19.750	19.499
3. Diferencia	-3.932	-1.572

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Al culminar 2019 se evidenció un destacado dinamismo de la inversión – especialmente de la formación bruta de capital fijo –, en línea con lo esperado para un último año de periodo de gobierno, a las expectativas de la Administración Distrital y soportado en el crecimiento a doble dígito del recaudo tributario, en la liberación de rentas derivadas de la culminación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y en nuevos desembolsos de crédito (para infraestructura vial y educativa). La entidad ha preservado las políticas orientadas a garantizar la sostenibilidad fiscal. La Dirección General de Apoyo Fiscal considera crucial mantener esas buenas prácticas en el proceso de distritalización que se tienen contemplado hasta la vigencia 2028.

Para el cuatrienio 2016 – 2020 la Administración propuso un Plan de Desarrollo que requería de \$11 billones para su financiación. El estricto cumplimiento de los compromisos del Programa de Saneamiento, la austeridad del gasto de funcionamiento, las políticas encaminadas a fortalecer la capacidad de generación de ingresos de recaudo propio, la alta ejecución del gasto y la gestión de recursos de crédito en línea con la capacidad de ejecución de los proyectos de inversión fueron elementos comunes en dicho periodo.

Al culminar 2019 las autorizaciones de gasto con cargo a vigencias futuras para el periodo 2020-2021 alcanzaron \$86.735 millones, suma equivalente al 3% de los ingresos corrientes obtenidos en 2019, que se orientan principalmente a la construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura de servicios públicos.

Los pasivos contingentes derivados de procesos judiciales en contra de la Administración Distrital siguen siendo una fuente de riesgo fiscal. Además, aunque el sector descentralizado distrital registró superávit, baja dependencia fiscal, mínimo endeudamiento y fortaleza patrimonial, en algunas entidades se detectaron problemas de liquidez, altos montos de pasivos contingentes en contra, así como resultados adversos en términos de rentabilidad, que sugieren la necesidad de monitoreo permanente por parte de la Administración Central.

A inicios de junio sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos más recientes sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Para el Distrito Especial de Cali, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable debido a la alta elasticidad del recaudo del impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

Estimaciones de la DAF⁴⁰ tomando como referencia el reporte realizado por la entidad en el FUT al cierre de 2019 indican que en un escenario de afectación de los ingresos corrientes moderado⁴¹ y de relativa presión fiscal sobre el gasto, la posición fiscal de la entidad permitiría para la vigencia 2020 un alto cubrimiento de su estructura de gastos amparada en Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD).

En un escenario intermedio⁴², con caídas más pronunciadas en el ingreso y mayor presión sobre el gasto, la entidad debería realizar ajustes a la baja equivalentes al 13% de los ICLD sobre la formación bruta de capital, del 1% de los ICLD sobre el servicio de la deuda y del 17% de los ICLD sobre los gastos operativos en inversión social⁴³. Entre tanto, en materia de lo estipulado en el Decreto 461 de 2020 y asumiendo una reorientación efectiva del 22% del flujo potencial calculado para 2020 (supuesto conservador), la entidad podría reorientar rentas con destinación específica legal o derivada de Acuerdos Distritales, por el orden de \$135 y \$115 miles de millones, en los escenarios moderado e intermedio respectivamente.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2018 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2019 por \$170.630 millones (superior a lo observado en la vigencia anterior) y que correspondieron en su mayoría a gastos de inversión (amparados en ingresos de forzosa inversión distintos al SGP) en los sectores de transporte y atención a grupos vulnerables (Protección integral a la primera infancia).

De acuerdo con el reporte en el FUT, la entidad obligó el 95% de las reservas presupuestales constituidas, por lo que generó un resultado de ejecución de reservas cercano al equilibrio (Tabla 15).

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2018	2019
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	148.207	170.630
(-) Ejecutadas por funcionamiento	764	1.305
(-) Ejecutadas por inversión	111.748	160.732
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	35.695	8.593

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

⁴⁰ Teniendo en cuenta el Modelo para estimar las implicaciones fiscales del COVID-19 en las Entidades Territoriales de la Dirección General de Apoyo Fiscal. Se puede consultar en la siguiente ruta:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_modelocovid19

⁴¹ Los supuestos específicos pueden detallarse en el documento "Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del covid-19 para las entidades territoriales", al cual se puede acceder por medio de la siguiente ruta:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodid=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-129379%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

⁴² Ibid.

⁴³ Bonos pensionales, cuotas parte de bono pensional y aportes al fondo de contingencias.

Adicionalmente, al cierre de 2019 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$176.227 millones (3% más que en 2018), la mayoría respaldadas con recursos de destinación específica diferentes al SGP y crédito. La tasa de crecimiento del rezago presupuestal ha sido moderada en los últimos años y su magnitud con respecto al total de compromisos reducida, de manera que la entidad debe conservar estos avances en los próximos años, dando cumplimiento a las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con el último MFMP disponible, el cálculo actuarial del pasivo pensional sumaba \$2,9 billones, de los cuales se había provisionado en el FONPET \$1,1 billones con corte a julio de 2019⁴⁴ y se tenían \$493.230 millones en el patrimonio autónomo, lo que significa que la entidad tenía cubierto el 55% del total.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El análisis del sector descentralizado se realiza teniendo en cuenta la información reportada a la Contraloría General de la República (CGR) y a la Contaduría General de la Nación (CGN). En el caso de las cifras presupuestales, se excluye el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

Las entidades descentralizadas obtuvieron ingresos distintos al SGR en 2019 por \$4,2 billones, monto equivalente al 103% de los ingresos totales y 124% de los ingresos corrientes contabilizados por el Distrito. Por tipo de entidad, los ingresos obtenidos por las empresas representaron el 97% del total, y por los establecimientos públicos y otros⁴⁵ tan solo el 3%. Además, ejecutaron en conjunto gastos de inversión por \$597.077 millones, equivalentes al 28% de los gastos de inversión comprometidos por la Administración Central. Cifras que demuestran la importancia del sector descentralizado en la prestación de servicios, además del destacado rol que desempeñan en materia de ejecución de inversión pública.

En 2019, las entidades descentralizadas registraron superávit fiscal por \$398.088 millones, continuando así con la tendencia evidenciada en los últimos años. El 64% del total contabilizó superávit (9 entidades) y el 36% déficit (5 entidades).

Los saldos en rojo se registraron en 3 de los 6 hospitales propiedad del municipio (Red de Salud de Ladera, Hospital Geriátrico Ancianato San Miguel y Red de Salud del Suroriente), además del Instituto Popular de Cultura y el Fondo Especial de Vivienda. Excepto esta última, las entidades mencionadas han generado déficit de forma recurrente (por tres años consecutivos).

Como ha sucedido en vigencias anteriores, los resultados superavitarios exhibidos por las Redes de Salud del Oriente, del Centro y del Norte compensaron el déficit de los demás hospitales de la red. Entre tanto, los superávits más notorios se presentaron en las entidades de mayor tamaño (EMCALI y Metrocali) (Tabla 16).

⁴⁴ Ver, Marco Fiscal de Mediano 2020 – 2030. Alcaldía de Cali. Página 220.

⁴⁵ Que realizan actividades de gobierno.

Tabla 16
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2017	2018	2019	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA DE SERVICIOS VARIOS DE CALI - EN LIQUIDACION	17.482	15.443	17.650	1%
EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	0	161	25	0%
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E.E.S.P.	294.009	308.635	315.192	97%
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DE CALI S.A.	164.521	146.778	45.958	15%
E.S.E RED SALUD DEL CENTRO DEL MUNICIPIO DE CALI	3.051	6.240	8.727	2%
E.S.E. HOSPITAL GERIATRICO ANCIANATO SAN MIGUEL	-379	-803	-663	0%
E.S.E. RED DE SALUD DE LADERA DE SANTIAGO DE CALI	-1.676	-3.129	-2.106	1%
E.S.E. RED DE SALUD DEL NORTE	-786	684	2.291	1%
E.S.E. RED DE SALUD DEL ORIENTE	8.887	12.643	11.478	3%
E.S.E. RED DE SALUD DEL SURORIENTE	-404	-750	-710	1%
SUB TOTAL EMPRESAS	484.705	485.903	397.843	121%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE SANTIAGO DE CALI	11.720	9.996	-5.460	0%
INSTITUTO POPULAR DE CULTURA	-497	-17	-2	0%
ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE	1.505	594	1.967	1%
INSTITUTO TECNOLÓGICO MUNICIPAL ANTONIO JOSÉ CAMACHO	747	-1.082	3.741	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	13.474	9.491	246	3%
TOTAL GENERAL	498.179	495.394	398.088	124%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Adicionalmente, se encontró que en 2019 el 6,5% de los ingresos totales de las EDS se originó en transferencias corrientes del municipio. El nivel de dependencia fiscal de los establecimientos públicos fue del 21,3%, mientras que de las empresas del 6,1%. Únicamente el Instituto Popular de Cultura evidenció que la mayor parte de sus ingresos provino de transferencias; entidad que evidenció generación de déficit fiscal recurrente (Tabla 17).

En relación con el endeudamiento público, solamente dos entidades descentralizadas del municipio contabilizaron deuda pública: La Escuela Nacional del Deporte y EMCALI, las cuales exhibieron una relación deuda sobre ingresos corrientes del 9,9% y 36,7%, respectivamente. Con corte al 31 diciembre de 2019, se encontraba vigente la calificación de riesgo la Escuela Nacional del Deporte⁴⁶ y de la Institución Universitaria Antonio José Camacho⁴⁷ (Tabla 17).

⁴⁶ La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: <https://www.fitchratings.com> - Noviembre 20 de 2019.

⁴⁷ La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: <http://www.vriskr.com> – Febrero 13 de 2019.

Tabla 17
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
EMPRESA DE SERVICIOS VARIOS DE CALI - EN LIQUIDACION	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	32,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E.E.S.P.	0,0%	36,7%	No Vigente (BBB)
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DE CALI S.A.	46,3%	0,0%	No Vigente (BBB+)
E.S.E RED SALUD DEL CENTRO DEL MUNICIPIO DE CALI	5,6%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
E.S.E. HOSPITAL GERIATRICO ANCIANATO SAN MIGUEL	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
E.S.E. RED DE SALUD DE LADERA DE SANTIAGO DE CALI	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
E.S.E. RED DE SALUD DEL NORTE	13,3%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
E.S.E. RED DE SALUD DEL ORIENTE	5,5%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
E.S.E. RED DE SALUD DEL SURORIENTE	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
SUB TOTAL EMPRESAS	6,1%		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE SANTIAGO DE CALI	17,6%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
INSTITUTO POPULAR DE CULTURA	77,6%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE	38,9%	9,9%	A+
INSTITUTO TECNOLÓGICO MUNICIPAL ANTONIO JOSÉ CAMACHO	0,0%	0,0%	BB-
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	21,3%		
TOTAL GENERAL	6,5%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Desde la perspectiva contable, para la vigencia 2019 las entidades descentralizadas contaban con \$0,1 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo (inferior a lo observado el año anterior cuando alcanzó \$0,9). Como se puede apreciar en la Tabla 18, siete (7) entidades tenían problemas de liquidez, de las cuales 3 evidenciaron tendencia recurrente al déficit (hospitales Red de Salud de Ladera, Hospital Geriátrico Ancianato San Miguel y Red de Salud del Suroriente). En todo caso estas entidades no registraron altos niveles de dependencia fiscal. En el caso de la Empresa de Metro Cali se identificó una débil posición patrimonial⁴⁸.

Los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra totalizaron \$899.372 millones al cierre de 2019 (Tabla 18), cifra equivalente a una quinta parte del total de ingresos del sector descentralizado distrital. El 89% de dichas contingencias se encontraba concentrado EMCALI y Metro Cali.

Frente a la rentabilidad los resultados fueron mixtos: 6 entidades registraron margen Ebitda⁴⁹ positivo (de las cuales se destacan las Redes de Salud del Oriente y el Instituto Antonio José Camacho) y 7 negativo (Instituto Popular de Cultura, Fondo Especial de Vivienda y Metro Cali, principalmente). Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE⁵⁰ -, un total de 2 entidades cerró con indicador negativo (Fondo Especial de Vivienda e Instituto Popular de Cultura) y 11 con positivo (Tabla 18).

Como se ha manifestado en informes anteriores, si bien a nivel agregado el sector descentralizado del municipio registró superávit, baja dependencia de transferencias, reducidos niveles de endeudamiento y fortaleza patrimonial y, en consecuencia, no se identificaron riesgos sistémicos, el análisis del desempeño financiero de algunas EDS alerta sobre la necesidad de adoptar medidas para mejorar su situación.

⁴⁸ Ninguna otra entidad exhibió patrimonio negativo.

⁴⁹ Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

⁵⁰ 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 periodo 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.

Tabla 18
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de 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)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA DE SERVICIOS VARIOS DE CALI - EN LIQUIDACION	0,0	1,0	0	3131%	N.D.
EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	0,0	0,8	1.478	9%	-58%
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E.E.S.P.	0,0	0,5	607.802	5%	4%
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DE CALI S.A.	1,0	5,6	195.153	Patrimonio negativo	-62%
E.S.E RED SALUD DEL CENTRO DEL MUNICIPIO DE CALI	4,4	0,1	17.278	10%	9%
E.S.E. HOSPITAL GERIATRICO ANCIANATO SAN MIGUEL	0,2	0,1	2	5%	-17%
E.S.E. RED DE SALUD DE LADERA DE SANTIAGO DE CALI	0,2	0,1	24.135	0%	2%
E.S.E. RED DE SALUD DEL NORTE	2,2	0,1	401	12%	-2%
E.S.E. RED DE SALUD DEL ORIENTE	2,3	0,1	41.418	6%	27%
E.S.E. RED DE SALUD DEL SURORIENTE	0,1	0,3	3.854	4%	1%
SUB TOTAL EMPRESAS			891.520		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE SANTIAGO DE CALI	4,6	0,5	7.852	-15%	-202%
INSTITUTO POPULAR DE CULTURA	2,0	0,0	0	-5%	-548%
ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE	0,4	0,1	0	9%	-59%
INSTITUTO TECNOLÓGICO MUNICIPAL ANTONIO JOSÉ CAMACHO	2,2	0,1	0	26%	15%
TOTAL GENERAL			899.372		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

EL Distrito Especial de Santiago de Cali cuenta con un total de seis (6) Empresas Sociales del Estado (ESE), las cuales hacen parte de la red viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) al Departamento del Valle del Cauca.

Para 2019 (basado en información de 2018) el hospital Geriátrico Ancianato San Miguel fue categorizado en riesgo medio por el MSPS⁵¹. Los demás hospitales fueron categorizados sin riesgo o riesgo bajo.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica⁵², se tenía un total de 3.566 procesos judiciales en contra (en su mayoría procesos administrativos – 87% del total) por una cuantía estimada de \$2,2 billones, monto equivalente al 54% de los ingresos presupuestales de la vigencia 2019 y que en su mayoría correspondían a procesos de tipo administrativo.

Los gastos por concepto de sentencias y conciliaciones exhibieron un retroceso del 26% real, aunque no resultaron representativos en la estructura de gastos del Distrito.

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

6.1 Sector Educación

La entidad fue calificada en Crítico Medio en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2018, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

⁵¹ Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social. El año anterior fue categorizado en riesgo alto.

⁵² Corte 31 de enero de 2020.

6.2 Sector Alimentación Escolar

La DAF tomó nota del Informe Final de la Auditoría de Desempeño al Programa de Alimentación Escolar – PAE realizado en una muestra de 21 entidades territoriales, entregado a la opinión pública en agosto de 2017 por la Contraloría Delegada para el Sector Social de la Contraloría General de la República al Distrito de Santiago de Cali, en el cual se destacan situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio de alimentación escolar asociadas a una baja ejecución de recursos del PAE en el marco de la bolsa común.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Distrito y solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la entidad, por lo cual se realizó una visita de reconocimiento institucional, cuyo resultado no evidenció situaciones de riesgo en el uso de los recursos de la Asignación Especial para Alimentación Escolar del Sistema General de Participaciones que ameriten la adopción de una medida en el marco del Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Al cierre de 2019 el Distrito Especial de Santiago de Cali contabilizó déficit fiscal, producto de la aceleración de la inversión orientada principalmente a la formación bruta de capital; comportamiento vinculado al ciclo político presupuestal. Los ingresos de tributarios crecieron a doble dígito y se obtuvieron desembolsos de crédito con banca comercial interna.
- La entidad registró un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$300.981 millones, la mayoría de los cuales correspondió a recursos distintos al SGP con destinación en otros sectores de inversión.
- Frente a las normas de responsabilidad fiscal, la entidad dio cumplimiento a los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central y los organismos de control.
- A 31 de diciembre de 2019 el Distrito se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó déficit primario. Adicionalmente, la calificación de riesgo correspondía a grado de inversión (AA+).
- El sector descentralizado registró superávit, baja dependencia fiscal inferior, mínimos niveles de endeudamiento y fortaleza patrimonial, de tal forma que no se identificaron riesgos sistémicos. Sin embargo, en algunas entidades se detectaron problemas de liquidez, montos considerables de contingencias por procesos judiciales en contra y resultados adversos en términos de rentabilidad.
- Para 2019 (con información 2018) el hospital Geriátrico Ancianato San Miguel fue categorizado en riesgo medio por el MSPS.
- Con corte al 31 de diciembre de 2019, los procesos judiciales en contra fueron equivalentes al 54% de los ingresos recaudados.
- El Distrito no se encontraba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP.
- A inicios de junio sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Estimaciones de la DAF indican que en un escenario de afectación de los ingresos corrientes moderado y de relativa presión fiscal sobre el gasto, la posición fiscal de la entidad permitiría un alto cubrimiento de su estructura de gastos amparada en Ingresos Corrientes de Libre Destinación para la vigencia 2020. En un escenario intermedio, con caídas más pronunciadas en el ingreso y mayor presión sobre el gasto, la entidad debería realizar ajustes a la baja equivalentes al 13% de los ICLD sobre la formación bruta de capital, del 1% de los ICLD sobre el servicio de la deuda y del 17% de los ICLD sobre los gastos operativos en inversión social

- Los principales retos de la nueva administración se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza por la crisis; la gestión de fuentes de financiamiento para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo, así como preservar las buenas prácticas financieras del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, en particular dentro del proceso de distritalización contemplado hasta la vigencia 2028.

DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2019
INGRESOS (sin financiación)	3.462.250
INGRESOS CORRIENTES	3.403.582
Tributarios	1.572.910
No Tributarios	276.812
Transferencias	1.553.860
GASTOS (sin financiación)	3.769.367
GASTOS CORRIENTES	3.104.817
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	659.733
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	7.356
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	2.429.617
Intereses y Comisiones de la Deuda	8.111
BALANCE CORRIENTE	298.765
INGRESOS DE CAPITAL	58.668
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	664.551
BALANCE DE CAPITAL	-605.883
BALANCE TOTAL	-307.118
FINANCIACIÓN	616.076
Endeudamiento Neto	321.295
Desembolsos	321.295
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	294.781
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	4.078.326
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	3.769.367
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	308.958
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	170.630
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	162.037
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	8.593

Fuente: Secretaría de Hacienda