I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el DANE, Santiago de Cali agrupó el 4,47% de la población proyectada para el país en 2020, siendo así el tercer municipio de mayor concentración demográfica, con un total de 2,25 millones de habitantes[1] (97,9% en cabecera y 2,08% en centro poblado y rural disperso). A su vez, contaba con un bono demográfico similar[2] al promedio nacional.

De acuerdo con el Indicador Mensual de Actividad Económica Cali (IMAE Cali[3]), se estima que la economía de la capital vallecaucana registró una contracción del 7,6% para 2020[4], en contraste con el repunte evidenciado el año inmediatamente anterior (3,1%). El ritmo económico negativo se explicó por la baja dinámica económica ocasionada por la pandemia del covid-19.

Al cierre de 2020 la inflación en Cali fue de 1,85[5], resultado menor en 2,2 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 (1,61%). Las presiones inflacionarias se debieron en lo fundamental al sector salud y alimentos y bebidas no alcohólicas[6].

En el trimestre móvil octubre – diciembre de 2020, la tasa de desempleo se ubicó en 18,6%[7] (6,6 puntos porcentuales más que en 2019), mientras que para el año completo fue de 20,4%, porcentaje superior al exhibido para el total nacional (15,9%)[8].

Adicionalmente, la pobreza monetaria[9] se ubicó para 2020 en 36,3%[10] (14,4 puntos porcentuales más que en 2019) y la pobreza monetaria extrema en 13,3% (8,6 puntos porcentuales más que en 2019). Esta situación revela la magnitud del efecto derivado de la pandemia del Covid-19 en los hogares, fenómeno que se presentó con mayor intensidad en las ciudades de mayor concentración demográfica y predominantemente urbanas. Es importante resaltar que, teniendo en cuenta las ayudas extraordinarias brindadas a los hogares vulnerables (*Ingreso Solidario, pagos extraordinarios Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, compensación de IVA*), se logró contener en 1,1 y 1,2 puntos porcentuales el crecimiento de la pobreza monetaria y de la extrema en la ciudad de Santiago de Cali[11]. El coeficiente de Gini pasó de 0,46 en 2019 a 0,52 en 2020.

Al cierre de 2019 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. Cumplió las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto, contaba con capacidad de endeudamiento y contaba con la calificación de riesgo en grado de inversión (AAA)[12].

Los efectos de la crisis ocasionada por la pandemia del covid-19 ya se han visto reflejados en los indicadores, pero a juicio de la Dirección General de Apoyo Fiscal, el Distrito Especial de Cali cuenta con margen de maniobra financiera para soportar la afectación que se ha dado en los ingresos corrientes y en la financiación de la estructura de gastos amparada con ingresos corrientes de libre destinación.

---

[1] Según el censo de 2005, se proyectaba una población de 2,49 millones para 2020.
[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 2020. Pontificia Universidad Javeriana de Cali y Alcaldía de Santiago de Cali
[4] Teniendo en cuenta los resultados al tercer trimestre de 2020.
[5] Medida por el Índice de Precios al Consumidor (Base 2018) y calculada por el DANE
[6] Ver, Boletín Económico Regional, IV trimestre de 2020, Suroccidente. Banco de la República. Páginas 30-31.
[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.
[11] Ver, Pobreza Monetaria en Colombia. Resultados 2020 (abril 29 de 2021). DANE.
[12] https://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/158340/santiago-de-cali-obtiene-calificacion-aaa-gracias-a-su-alta-calidad-crediticia/

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 revertir 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

En 2020 Cali presentó una estructura administrativa 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).

De acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República, en la vigencia analizada la administración central contaba con un total de 2.471 cargos provistos. El 83% correspondía a despachos y secretarías, y el 17% 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 48%. El 19% correspondió al nivel asistencial y el 33% al nivel técnico. Adicionalmente, el 64% del personal se encontraba vinculado mediante carrera administrativa, 16% libre nombramiento y remoción, 15% trabajadores oficiales y 1% periodo fijo.

Por su parte, la planta de personal docente se encontraba conformada por 7.606 cargos, 78% del total correspondiente a docentes, 17% personal administrativo y 5% directivo docente.

Los costos de la planta de personal de la administración central ascendieron a $36.377 millones, mientras que los costos asociados a la planta docente alcanzaron $386.184 millones. Entre tanto, la entidad registró la contratación de Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por un valor total de $263.937 millones, cifra equivalente a 7 veces el costo de la planta de personal de la administración central. Sin embargo, el 82% de las OPS se atendió con cargo al presupuesto de inversión y el 18% restante al de funcionamiento.

El sector descentralizado (EDS) del distrito de Santiago de Cali se encuentra conformado por 14 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en la Tabla 1.

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 TECNOLOGICO 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 cierre de la vigencia 2020, el Distrito Especial de Cali recaudó ingresos diferentes al SGR por $3,86 billones (superior al presupuesto definitivo), resultado que significó una caída de 7% en términos reales con respecto a 2019. El 92% de los ingresos correspondieron a recaudos de la vigencia, mientras el restante 8% a disponibilidades de vigencias anteriores.

En general, los menores ingresos obtenidos durante 2020 se explican por dos factores: por un lado, el descenso de los ingresos de recaudo propio debido el efecto de la pandemia del Covid-19 en la actividad económica y el ingreso de los hogares, así como las medidas adoptadas para aliviar el bolsillo de los contribuyentes por medio de los esquemas de pagos diferidos para los tributos más representativos; y por otra, una caída pronunciada de los ingresos de capital asociada a un efecto base de disminución de los recursos de crédito (Tabla 2).

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	1.849.722	1.755.043	-7%	45%	45%
Transferencias	1.553.860	1.626.701	3%	38%	42%
Ingresos de capital	674.744	478.494	-30%	17%	12%
Desembolsos del crédito	321.295	85.893	-74%	8%	2%
Recursos del Balance	294.703	313.715	5%	7%	8%
Otros[1]	58.746	78.887	32%	1%	2%
RECAUDOS DEL AÑO	**4.078.326**	**3.860.238**	**-7%**	**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

Pese a la contracción de la actividad económica a nivel nacional como consecuencia de la pandemia del Covid-19, al cierre de 2020 el recaudo tributario del Distrito de Cali se mantuvo constante en términos reales, evidenciando un mejor comportamiento que entidades pares como Bogotá, Medellín y Barranquilla. Los tributos más representativos (predial, industria y comercio) alcanzaron a registrar leves aumentos en términos reales. Sobretasa a la gasolina y estampillas contabilizaron descensos, mientras que el grupo denominado 'otros tributarios' se mantuvo estable (Tabla 3).

El impuesto predial registró el mejor dinamismo en materia de recaudo gracias las políticas de alivio tributario implementadas por la Administración Distrital para a solventar la crisis económica derivada de la pandemia: i) se amplió el plazo del descuento del 20% por pronto pago hasta el último día hábil de diciembre de 2020, teniendo en cuenta que el plazo inicial era hasta el 20 de junio; ii) se permitió el pago diferido hasta en siete cuotas[14]; y iii) se establecieron descuentos sobre el capital adeudado sin intereses ni sanciones[15], en virtud de lo dispuesto por el Decreto 678 de 2020. Sobre esto último es importante aclarar que, aunque la Corte Constitucional declaró, en el mes de octubre, la inexequibilidad del artículo 7° del mencionado Decreto, la mayor parte de sus efectos ya se habían materializado.

[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 2020, 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 2020, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

[14] Ver, Decreto 0930 de 2020. Santiago de Cali.

[15] 20% de descuento en el capital hasta el 31 de octubre 2020; 10% de descuento entre noviembre y diciembre de 2020; y sin descuento sobre capital, pero sin intereses ni sanciones entre enero y mayo de 2021.

Las perspectivas para 2021 en materia de vivienda lucen positivas teniendo en cuenta el desempeño favorable en la venta de vivienda nueva que, al cierre de la vigencia 2020, evidenciaba una recuperación en el Departamento del Valle del Cauca impulsada por los incentivos del gobierno nacional para la compra de vivienda nueva, siendo el segmento VIS el de mayor dinámica[16].

Al final del año logró revertirse la marcada tendencia descendente en el impuesto de industria y comercio, comportamiento impulsado por los descuentos de capital adeudado establecidos por el Decreto 678 de 2020 (con un crecimiento real del 17,6% de los ingresos derivados de vigencias anteriores), además de las señales de reactivación evidenciadas en el último trimestre del año en la región suroccidente, en especial en materia de producción agrícola y manufacturera[17].

El destacado comportamiento del recaudo por concepto del impuesto de alumbrado público, sobretasa ambiental y avisos y tableros permitió compensar la caída presentada en el impuesto de delineación (38%).

Por otro lado, la contracción del recaudo por concepto de sobretasa a la gasolina fue explicado por el menor consumo de combustible como consecuencia de las restricciones de movilidad, medidas de confinamiento y la implementación del trabajo virtual en los hogares; mientras que la caída de estampillas fue el resultado de la contracción de la formación bruta de capital típica para el inicio de un cuatrienio de gobierno, considerando el proceso de armonización del Plan de Desarrollo Distrital.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Estampillas	120.106	113.642	-7%	8%	7%
Sobretasa a la gasolina	97.926	75.785	-24%	6%	5%
Impuesto predial unificado	634.415	665.770	3%	40%	42%
Impuesto de industria y comercio	383.913	398.323	2%	24%	25%
Otros impuestos	336.550	341.510	0%	21%	21%
TOTAL	**1.572.910**	**1.595.030**	**0%**	**100%**	**100%**

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

Los ingresos no tributarios exhibieron una disminución del 43% real, principalmente como consecuencia de los menores intereses de mora y sanciones derivadas de obligaciones tributarias y no tributarias pendientes (por efectos de los alivios tributarios establecidos en el Decreto 678 de 2020 para aliviar el bolsillo de los contribuyentes) y, en menor medida, por la reducción de multas de tránsito dadas las restricciones de movilidad y medidas de confinamiento.

Los ingresos por concepto de transferencias aumentaron 3% real al cierre de 2020, resultado asociado a: i) el mayor flujo de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) con destino al sector educación para la prestación del servicio (4,8%); y ii) el aumento de recursos de COLJUEGOS para la financiación del régimen subsidiado de salud; dinámica que fue amortiguada debido a la caída de las asignaciones para los sectores salud (menor flujo de recursos para prestación de servicios para población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y salud pública), agua potable y saneamiento Básico y propósito general.

Los ingresos de capital cayeron exclusivamente por los menores desembolsos de crédito, resultado que contrasta con lo observado en 2019, cuando el Distrito obtuvo 3,8 veces más recursos por este concepto. El descenso de los rendimientos financieros fue compensado por retiros del FONPET (teniendo en cuenta que no se obtuvieron recursos por este concepto en 2019) y un leve incremento de los recursos del balance.

Adicionalmente, cabe destacar que el Distrito contó con recursos disponibles del Sistema General de Regalías para el bienio 2019 - 2020 por $951 millones[18], de los cuales el 89% correspondió a recursos del balance y 11% a asignaciones directas.

[16] Ver, Boletín Económico Regional. IV Trimestre de 2020. Suroccidente. Banco de la República. Páginas 15-16.
[17] Ver, Boletín Económico Regional. IV Trimestre de 2020.
[18] 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 los 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.

2. Gastos

Al cierre de la vigencia 2020, la Administración Distrital realizó compromisos de gasto con fuentes distintas al SGR por $3,3 billones, resultado inferior 13% en términos reales con relación a 2019. Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 87% (6 puntos porcentuales menos que lo registrado un año atrás).

Los menores gastos orientados a inversión, con una reducción de doble dígito vinculada al ciclo político presupuestal, explicaron el descenso de los gastos, en un contexto de mayores compromisos de servicio de la deuda y gastos de funcionamiento (Tabla 4).

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	667.089	693.019	2%	18%	21%
Inversión	3.094.168	2.619.381	-17%	82%	78%
Servicio de la deuda	8.111	26.903	226%	0%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	**3.769.367**	**3.339.303**	**-13%**	**100%**	**100%**

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

El servicio de la deuda fue 3,3 superior a lo contabilizado un año atrás, comportamiento asociado en su totalidad al mayor pago de intereses, en línea con el incremento en el saldo de las obligaciones financieras registrado en 2019 y 2020. No se registraron gastos por concepto de amortizaciones.

Los gastos de funcionamiento crecieron 2% en términos reales. El incremento evidenciado en los gastos de personal (36% real[19]) fue amortiguado por las reducciones presentadas en gastos generales (10%) y en transferencias (12%).

El incremento de los gastos de personal reflejó los mayores servicios personales asociados a la nómina, en particular de la secretaría de educación, y sus efectos multiplicadores sobre prestaciones sociales y contribuciones inherentes a la nómina.

Los gastos generales respondieron a las políticas de austeridad implementadas por la entidad, que se materializaron en una reducción de la adquisición de servicios, gastos de bienestar social, compra de equipos y servicios públicos; mientras que, en el caso de las transferencias, la disminución se explicó fundamentalmente por los menores recursos para el patrimonios autónomo para provisión pensional y aquellos correspondientes a la sobretasa ambiental con destino al área metropolitana (Tabla 5).

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

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	185.404	199.337	6%	28%	32%
Gastos generales	95.635	87.842	-10%	14%	14%
Transferencias	378.249	338.919	-12%	57%	54%
Déficit fiscal de funcionamiento	230	23	-90%	0%	0%
Otros gastos de funcionamiento	216	109	-51%	0%	0%
TOTAL	**659.733**	**626.229**	**-7%**	**100%**	**100%**

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

[19] Sin incluir sectores educación y salud, el incremento de los gastos de funcionamiento fue del 6% real.

Influenciada por el ciclo político presupuestal y la concentración de esfuerzos en materia de armonización y no ejecución del Plan de Desarrollo, la inversión exhibió una contracción del 17% real con respecto a lo observado en la vigencia anterior y representando el 86,2% del presupuesto definitivo. Excepto los sectores de educación y salud, se registraron caídas sustanciales de la inversión ejecutada en la vigencia 2020. Vías, otros sectores, agua potable y otros, contabilizaron retrocesos superiores al 30% real (Tabla 6).

Tabla 6

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	195.776	688.804	246%	6%	26%
Salud	829.445	911.114	8%	27%	35%
Agua Potable	210.903	129.092	-40%	7%	5%
Vivienda	13.351	8.598	-37%	0%	0%
Vías	291.515	121.686	-59%	9%	5%
Otros Sectores	1.553.178	758.440	-52%	50%	29%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	1.648	N/A	0%	0%
TOTAL	**3.094.168**	**2.619.381**	**-17%**	**100%**	**100%**

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

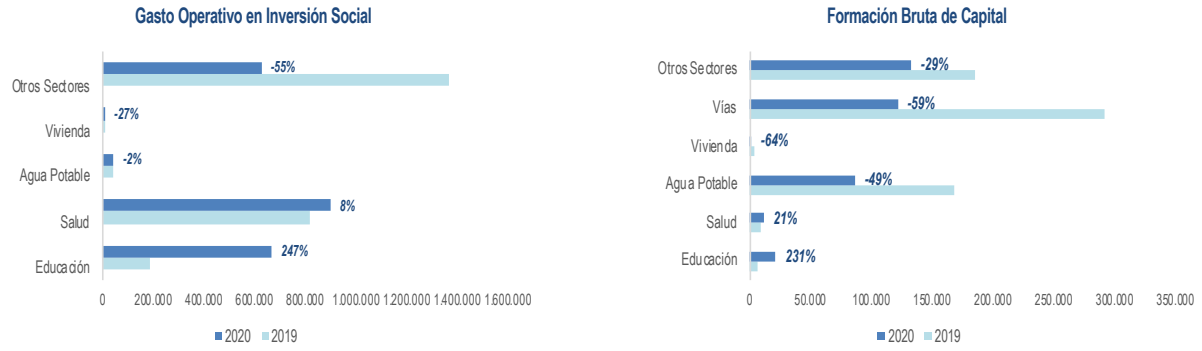
Del total de la inversión, el 86% se orientó a gastos operativos en inversión social y el 14% restante a formación bruta de capital. Los primeros exhibieron una caída de 9% real teniendo en cuenta los menores gastos vinculados a sectores no tradicionales, en particular asociados al programa de atención integral a primera infancia, seguridad ciudadana y deporte y recreación; no obstante, esa tendencia fue aminorada por el incremento en los sectores educación (personal docente y contratación de la prestación del servicio educativo, principalmente) y salud (afiliación al régimen subsidiado) (Gráfico 1).

Entre tanto, la contracción de la formación bruta de capital fue del 44%, siendo los sectores de vías (construcción y rehabilitación), agua potable (tratamiento-alcantarillado) y otros (adecuación de escenarios deportivos, mantenimiento de dependencias de la Administración y zonas verdes y parques), los que más influyeron en dicho resultado (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

De manera complementaria, al culminar el bienio 2019-2020 la entidad registró compromisos con cargo a recursos del SGR por $951millones[20], los cuales se orientaron a investigación y estudios.

[20] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

3. Deuda Pública

Durante la vigencia 2020, la administración distrital sirvió deuda financiera por $26.903 millones, los cuales en su totalidad correspondieron a pago de intereses, teniendo en cuenta el periodo de gracia vigente para el pago de amortizaciones con las distintas entidades financieras.

Con el objetivo de seguir fortaleciendo los programas del plan de desarrollo distrital "Cali Progresa Contigo" en un contexto de pandemia, y en virtud de la autorización del Concejo para mejorar el perfil de la deuda pública[21], la Administración realizó modificaciones a los contratos para contar con periodo de gracia a capital durante 2020 y 2021. Adicionalmente, se obtuvieron desembolsos de nuevos recursos de crédito por $85.893 millones.

En este orden de ideas, según se aprecia en la tabla 7, el saldo de la deuda pública a diciembre de 2020 fue de $518.093 millones, valor 20% superior al reportado al cierre de 2019 y en su totalidad correspondiente a deuda interna, de tal forma que el Distrito no se encontraba expuesta a riesgos cambiarios. Todo el portafolio contaba con tasa IBR de referencia, con un margen adicional promedio de 2,8% (Tabla 7).

Con el objetivo de implementar programas dirigidos a fomentar la reactivación económica de la ciudad con la generación de empleo y obras de infraestructura, y aunado al Plan de Desarrollo 2020-2023 «Cali unida por la vida»[22], el Concejo de Cali aprobó un cupo de endeudamiento por $650.000 millones[23].

Al cierre de la vigencia 2020, el Distrito Especial de Cali contó, por primera vez en su historia, con calificación de riesgo de largo plazo AAA (perspectiva estable)[24], emitida por Fitch Ratings

El perfil de vencimientos de la deuda,[25] por su parte, indica un periodo de gracia para la vigencia 2021, una concentración de pagos del 4% de las obligaciones para 2022 y 2023; y el saldo restante, con aportes de capital equivalentes al 14% (Gráfico 2).

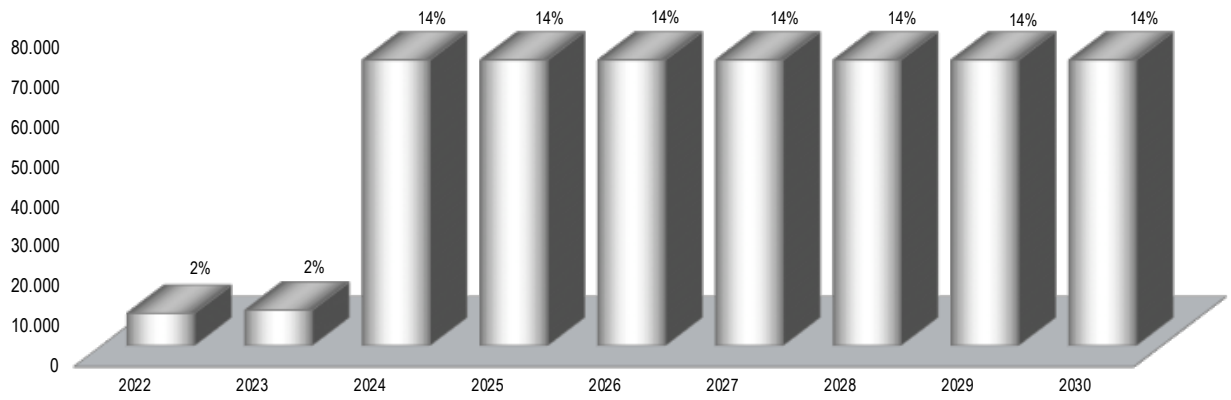
Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	432.204	518.093	100%	PESOS	IBR	2,8%
Total Deuda Interna	**432.204**	**518.093**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**432.204**	**518.093**	**100%**			

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

[21] Acuerdo 0476 de 2020.
[22] Acuerdo 0477 de 2020
[23] Acuerdo 0481 de 2020.
[24] La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web https://www.fitchratings.com/es/region/colombia - 29 de diciembre de 2020.
[25] La información reportada en el FUT no resultó consistente. Se depuró teniendo en cuenta cifras publicadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



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

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

En 2020 la Administración Distrital registró superávit fiscal por $121.327 millones, en contraste con el déficit por $307.118 millones registrado el año anterior (Tabla 8). El efecto de la pandemia del Covid-19 sobre los ingresos de recaudo propio no significó un desequilibrio fiscal la para la entidad, debido a la solidez financiera alcanzada en los últimos años, en especial con la culminación exitosa del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero. El superávit alcanzado fue posible gracias al aumento del ahorro corriente y la disminución del déficit de capital (Tabla 8).

Los menores gastos en inversión social y la reducción de las transferencias hechas por la administración distrital, generaron una caída del gasto corriente en mayor medida que la evidenciada por los ingresos corrientes (explicado por los menores ingresos no tributarios), con lo cual el distrito contabilizó un balance corriente superavitario.

Por otro lado, la contracción de la formación bruta de capital - vinculada al ciclo político presupuestal -, y el aumento de los ingresos de capital por efecto de retiros del FONPET, permitieron reducir el déficit de capital. En ese contexto, al cierre de la vigencia 2020, la Administración Distrital logró consolidar un saldo positivo.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	298.765	419.570
Resultado balance de capital	-605.883	-298.242
Déficit o superávit fiscal	**-307.118**	**121.327**
Financiamiento	**616.076**	**399.608**
Endeudamiento neto	321.295	85.893
Recursos del balance	294.703	313.715
Venta de activos	78	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**308.958**	**520.935**

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

Al incluir las disponibilidades de vigencias anteriores y el endeudamiento neto el resultado presupuestal para 2020 fue superavitario en $520.935 millones (superior en aproximadamente 70% al observado en 2019).

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

De acuerdo con la información reportada a la CGN, con corte al 31 de diciembre de 2020 el Distrito tenía activos totales por $13,8 billones, los cuales mostraron un aumento de 4% real frente a la vigencia anterior. El 26% estuvo representado por propiedades, planta y equipo, 26% bienes de uso público, 25% cuentas por cobrar, 19% otros activos (principalmente plan de activos para beneficios posempleo y encargos fiduciarios) y 5% efectivo y equivalente al efectivo.

Con respecto a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por el crecimiento del 13% de Otros Activos (derivado de mayores recursos entregados en administración) y 6% en los bienes de uso público (efecto del proceso de reclasificaciones practicadas en la cuenta de bienes de uso público como red de carreteras, plazas públicas y parques recreacionales). Adicionalmente, se destaca el aumento registrado de efectivo y equivalentes al efectivo (5%), el cual está justificado en el aumento de recursos en cuentas de ahorro.

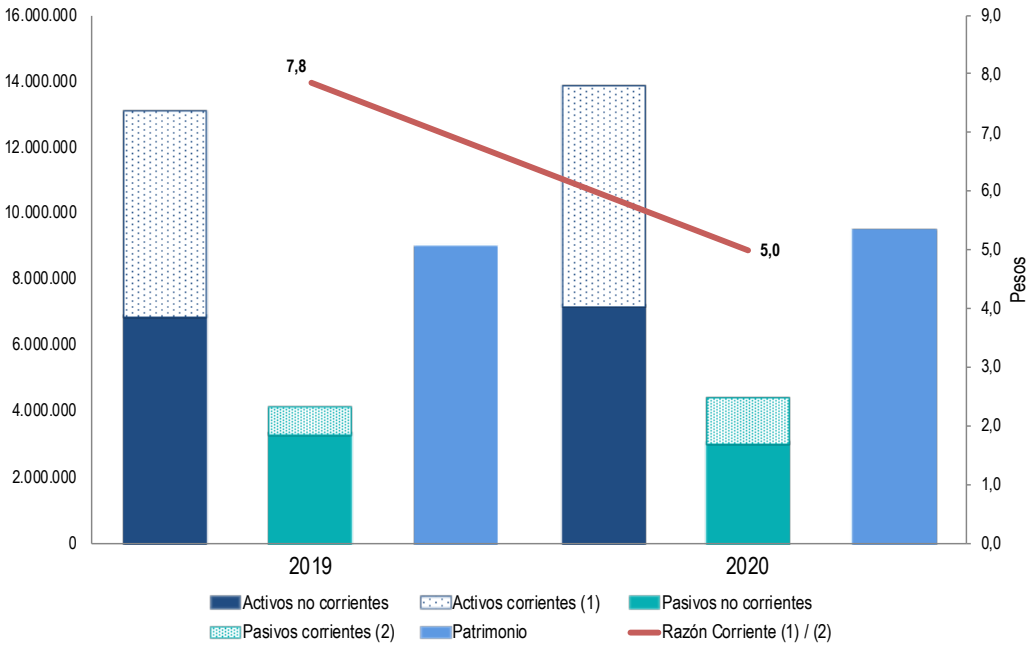
Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 6% en términos reales, con lo cual presentaron un saldo de $6,63 billones, 9% de los cuales eran líquidos[26].

Los pasivos totales sumaron $4,36 billones, evidenciando un crecimiento de 5% en términos reales. El 62% estuvo representado por beneficios a empleados, 13% provisiones, 12% préstamos por pagar, 7% cuentas por pagar y 6% otros pasivos. En su comportamiento se destaca el aumento de provisiones (explicado en lo fundamental por litigios y demandas de carácter administrativo), además de préstamos por pagar (créditos de corto plazo con la banca comercial). El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[27] se estimó en $312.257 millones.

El 30% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual aumentó 11 puntos porcentuales debido al aumento en las obligaciones de corto plazo con la banca comercial.

[26] Efectivo y equivalentes al efectivo.
[27] 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.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



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

Por cada peso de obligaciones corrientes la entidad disponía de $5 para responder con activos corrientes y $0,47 para respaldar con activos líquidos; estos indicadores muestran que, pese a la crisis por cuenta del Covid-19, el Distrito continuó evidenciando suficiencia de liquidez, sustentada en un adecuado margen de maniobra para respaldar sus obligaciones de corto plazo (Gráfico 3).

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al culminar 2020, el Distrito de Cali contaba con disponibilidades[28] por $997.732 millones, la totalidad en caja y bancos. No se tenían recursos en inversiones temporales ni en encargos fiduciarios distintos a aquellos destinados al aprovisionamiento del pasivo pensional[29].

El 36% de las disponibilidades correspondía a recursos de libre destinación y 64% de destinación específica, destacándose recursos distintos al SGP para diversos sectores de inversión e ingresos del SGP de agua potable y saneamiento básico y propósito general.

[28] Sin SGR.
[29] La información sobre el saldo en patrimonios autónomos para fondo de pensiones puede detallarse en la sección de análisis de provisión pensional.

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	**362.921**	**152.387**	**210.534**
De destinación específica	**634.811**	**237.816**	**396.996**
SGP	125.196	48.840	76.356
SGP Educación	30.442	19.521	10.921
SGP Salud	9.505	3.856	5.649
SGP Agua potable	42.831	12.456	30.374
SGP Propósito general	39.276	11.948	27.328
SGP Asignaciones especiales	3.141	1.058	2.082
Recursos del crédito	2.391	23.485	-21.094
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	507.225	165.491	341.734
TOTAL	**997.732**	**390.203**	**607.530**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(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

Las exigibilidades[30] sumaron $390.203 millones, compuestas por cuentas por pagar de la vigencia (62%), reservas presupuestales (23%) y Otras (15%). Por fuente, con respecto al total de exigibilidades, el 39% correspondía a recursos de libre destinación y el 61% a recursos de destinación específica, los cuales recayeron principalmente sobre recursos diferentes al SGP con destinación para diversos sectores de inversión y recursos de crédito.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, se contabilizó un excedente de recursos de tesorería por $607.530 millones, de los cuales el 35% se originaron con la ejecución de recursos de libre destinación y 65% con destinación específica. Si se comparan estos excedentes con los ingresos recibidos durante el periodo anual sin SGR, se tiene que fueron equivalentes al 16% (Tabla 9).

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 2020. 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 anterior[31] y SGR[32]).
- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021[33].

[30] Sin SGR
[31] 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.
[32] Supuesto para el cálculo
[33] 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 2021 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2020 mediante la figura de vigencias futuras[34]. 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 = 7%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 29% (Tabla 10). Es importante resaltar que, con el objetivo de dotar de margen de maniobra a las entidades territoriales ante la crisis, el Decreto 678 de 2020, expedido en el marco de la emergencia económica y sanitaria, amplió de manera transitoria (vigencias 2020 y 2021) el indicador de sostenibilidad de un máximo del 80% al 100%; y a su vez, posibilitó que contrataciones de deuda interna que superen el 100% no requieran de autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público si la entidad cuenta con la más alta nota de calificación de riesgo (AAA).

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO
valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	1.803.793	1.736.225
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	1.913.589	1.836.035
1.2 Vigencias futuras	109.796	99.810
2. Gastos de funcionamiento	620.409	569.832
3. Gastos recurrentes		320.229
4. Ahorro operacional (1-2-3)	1.183.384	846.163
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)	518.093	830.350
5.1 Total saldo de la deuda	518.093	518.093
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
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		312.257
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	82.162	82.162
6.1 Total de intereses de la deuda	82.162	82.162
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	7%	10%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	29%	48%

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

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 10% y 48%, 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 2020 tenía más de un año de causación[35].

[34] 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 2020 sin incluir recursos de regalías.

[35] 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.

La existencia de un ahorro primario de $461.945 millones (sin incluir recursos del SGR) - equivalente a 17 veces el servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2020 -, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el distrito.

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 2020 en 37%, 13 puntos porcentajes inferior al límite máximo fijado en el artículo 6° de la Ley 617 de 2000 (50%) e idéntico a lo registrado en la vigencia anterior (Tabla 11). El elevado nivel de holgura evidencia los esfuerzos de la Administración Distrital de aplicación de políticas de eficiencia y austeridad en este tipo de gastos, en particular en un contexto de descenso de los ICLD debido a la pandemia del Covid-19.

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	1.218.710	1.195.114	-3%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	446.721	444.800	-2%
3. Relación GF/ICLD	37%	37%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	50%	
5. Diferencia	**-13%**	**-13%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

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

Al comparar los ICLD calculados para la vigencia respecto a los registrados en 2019, el distrito presentó una caída del 3% en términos reales, derivado del menor recaudo propio como consecuencia de la pandemia del covid-19 y las respectivas medidas de confinamiento. La afectación sobre los ICLD fue de menor intensidad que lo evidenciado en entidades pares. Igualmente, los gastos se contrajeron en términos reales 2%. En todo caso, el Distrito mantuvo un margen de holgura significativo respecto al máximo legal. Es importante subrayar que el Decreto 678 de 2020 neutralizó de forma temporal las restricciones financieras por incumplimiento de los indicadores contemplados en la Ley 617 de 2000 debido a descensos de los ICLD por efecto de la pandemia del Covid-19.

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	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	18.792	19.501
2. Límite establecido por la Ley 617	20.266	19.988
Remuneración Concejales	1.986	2.061
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	18.281	17.927
3. Diferencia	**-1.474**	**-487**

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

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	22.293	23.387
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	22.532	23.388
3. Diferencia	**-238**	**-1**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

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

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	17.928	18.528
2. Límite establecido por la Ley 617	19.499	19.122
3. Diferencia	**-1.572**	**-594**

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

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El impacto por cuenta de la pandemia del Covid-19 en la vigencia 2020 no socavó la solidez fiscal del distrito de Santiago de Cali en los últimos años; aspecto que en buena medida fue posible gracias a la culminación exitosa del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en la vigencia 2018.

El recaudo tributario del Distrito se mantuvo constante en términos reales y evidenció un mejor comportamiento que en entidades pares como Bogotá, Medellín y Barranquilla. La recuperación de cartera propiciada por el Decreto 678 de 2020 y las señales de reactivación económica en el último trimestre del año, fueron elementos determinantes de este resultado.

En materia de gastos, el efecto del ciclo político presupuestal significó una contracción importante tanto de la inversión social como de la formación bruta de capital; lo que sugiere para lo que resta del cuatrienio de gobierno, que uno de los principales retos de la administración distrital descansa en dinamizar los proyectos de inversión contenidos en su Plan de Desarrollo, permitiendo así flujos de recursos para las necesidades en materia de salud pública, asistencia a la población más vulnerable, reactivación económica y seguridad. En todo caso, el Distrito de Cali culminó 2020 con un superávit fiscal que pone en evidencia la resiliencia ante las adversidades financieras que trajo consigo la pandemia.

La incidencia en la pobreza monetaria se ubicó para 2020 en 36,3% y de pobreza monetaria extrema en 13,3%, lo que significó deterioros de estos indicadores de 14,4 y 8,6 puntos porcentuales frente a lo observado en 2019. Con las ayudas extraordinarias brindadas a los hogares vulnerables (*Ingreso Solidario, pagos extraordinarios Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, compensación de IVA*), se logró contener en 1,1 y 1,2 puntos porcentuales el crecimiento de la pobreza monetaria y de la extrema en la ciudad.

El acuerdo 0481 de 2020 aprobó un cupo de endeudamiento por $650.000 millones, el cual se consolida un instrumento fundamental en la estructuración proyectos orientados a estimular el empleo, reducir la pobreza y garantizar las necesidades de la población.

Al culminar 2020 las autorizaciones de gasto con cargo a vigencias futuras para el periodo 2021 – 2023 alcanzaron $317.811 millones, suma equivalente al 9% de los ingresos corrientes obtenidos en 2020, que se orientan principalmente a la ampliación de cobertura educativa e 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, pero 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.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por $176.227 millones (similar a lo observado en la vigencia anterior) y que correspondieron en su mayoría a gastos en diversos sectores de inversión (amparados en ingresos de forzosa inversión diferentes al SGP.).

De acuerdo con el reporte en el FUT, la entidad obligó el 79% de las reservas presupuestales constituidas, por lo que generó un resultado de ejecución de reservas superavitario en $37.690 millones, dato superior al registrado en 2019 (Tabla 15).

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

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	170.630	176.227
(-) Ejecutadas por funcionamiento	1.305	5.253
(-) Ejecutadas por inversión	160.732	133.284
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**8.593**	**37.690**

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

Adicionalmente, al cierre de 2020 se constituyeron reservas presupuestales para completar su proceso de ejecución en 2021 por valor de $89.929 millones (49% menos que en 2019), la mayoría respaldadas con recursos de libre destinación y otras rentas con destinación específica distintas al SGP. 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 los Estados Financieros a diciembre 31 de 2020, el cálculo actuarial del pasivo pensional[36] sumaba $3,04 billones, de los cuales se había provisionado en el FONPET $1,27 millones y se tenían $584.066 millones en el patrimonio autónomo, lo que significa que la entidad tenía cubierto el 61,2% 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 2020 por $4 billones, monto 5% real inferior al obtenido en la vigencia anterior y equivalente al 105% de los ingresos totales 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 otros[37] tan solo el 3%.

[36] Ver notas a los Estados Financieros-Estado de Situaci6n Financiera a diciembre 31 de 2020. Alcaldía de Cali. Páginas 351, 352 y 353.
[37] Que realizan actividades de gobierno.

Además, ejecutaron en conjunto gastos de inversión por $983.456 millones (10% real más que en 2019), equivalentes al 38% 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 2020, las entidades descentralizadas registraron superávit fiscal por $304.606 millones, continuando así con la tendencia evidenciada en los últimos años e impulsada principalmente por los resultados favorables de las empresas. El 64% del total contabilizó superávit (9 entidades) y el 36% déficit (5 entidades).

Los saldos en rojo se registraron en 4 de los 6 hospitales propiedad del municipio (Hospital Geriátrico y Redes de Salid de Ladera, del Norte y del Suroriente), además de la Empresa de Transporte Masivo de Cali. El Hospital Geriátrico y las Redes de Salud Ladera y Suroriente contabilizaron déficit por tres vigencias consecutivas.

Los resultados superavitarios exhibidos por las Redes de Salud, del Centro y del Oriente compensaron el déficit de los demás hospitales de la red. Entre tanto, los superávits más notorios se presentaron en EMCALI, Empresas de Servicios Varios de Cali y la Institución Universitaria Antonio José Camacho (Tabla 16).

Tabla 16
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA DE SERVICIOS VARIOS DE CALI - EN LIQUIDACION	15.443	17.650	24.996	1%
EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	161	25	1.419	0%
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E E.S.P.	308.635	315.192	252.238	94%
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DE CALI S.A.	146.778	45.958	-3.955	14%
E.S.E RED SALUD DEL CENTRO DEL MUNICIPIO DE CALI	6.240	8.727	5.858	2%
E.S.E. HOSPITAL GERIATRICO ANCIANATO SAN MIGUEL	-863	-663	-82	0%
E.S.E. RED DE SALUD DE LADERA DE SANTIAGO DE CALI	-5.322	-2.106	-578	1%
E.S.E. RED DE SALUD DEL NORTE	-2.701	2.291	-955	1%
E.S.E. RED DE SALUD DEL ORIENTE	12.643	11.478	447	2%
E.S.E. RED DE SALUD DEL SURORIENTE	-750	-710	-2.131	0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**480.264**	**397.843**	**277.258**	**117%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE SANTIAGO DE CALI	9.996	-5.460	1.254	0%
INSTITUTO POPULAR DE CULTURA	-17	-2	410	0%
ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE	594	1.967	3.590	1%
INSTITUTO TECNOLOGICO MUNICIPAL ANTONIO JOSÉ CAMACHO	-1.082	3.741	22.095	2%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**9.491**	**246**	**27.348**	**3%**
TOTAL GENERAL	**489.755**	**398.088**	**304.606**	**120%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Adicionalmente, se encontró que en 2020 el 7,9% de los ingresos totales de las EDS se originó en transferencias corrientes del Distrito. El nivel de dependencia fiscal de los establecimientos públicos fue del 49%, mientras que de las empresas del 7%. En la Empresa de Transporte Masivo, el Instituto Popular de Cultura y Escuela Nacional del Deporte, la mayor parte de sus ingresos (más del 50%) se originó en transferencias (Tabla 17); entidades que, en todo caso, no han sido generadoras de déficits recurrentes.

En relación con el endeudamiento público, solamente tres entidades descentralizadas del Distrito contabilizaron deuda pública: La Red de Salud del Norte[38], la Escuela Nacional del Deporte y EMCALI, las cuales exhibieron una relación deuda sobre ingresos

[38] Correspondiente a crédito de corto plazo.

corrientes de 3,7%, 21,3% y 36,4%[39], respectivamente. Con corte al 31 diciembre de 2020, se encontraba vigente la calificación de riesgo de EMCALI (BBB) [40] y la Escuela Nacional del Deporte (AA+)[41] (Tabla 17).

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	26,4%	0,0%	Sin calificación de riesgo
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E E.S.P.	0,0%	36,4%	BBB
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DE CALI S.A.	55,5%	0,0%	No vigente (BBB+)
E.S.E RED SALUD DEL CENTRO DEL MUNICIPIO DE CALI	13,1%	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	5,3%	3,7%	Sin calificación de riesgo
E.S.E. RED DE SALUD DEL ORIENTE	7,0%	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	**7,3%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE SANTIAGO DE CALI	31,7%	0,0%	Sin calificación de riesgo
INSTITUTO POPULAR DE CULTURA	78,3%	0,0%	Sin calificación de riesgo
ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE	50,8%	21,3%	A+
INSTITUTO TECNOLOGICO MUNICIPAL ANTONIO JOSÉ CAMACHO	12,8%	0,0%	No vigente (BB-)
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**30,1%**		
TOTAL GENERAL	**7,9%**		

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

Desde la perspectiva contable, para la vigencia 2020 las entidades descentralizadas contaban con $0,05 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo (inferior a lo observado el año anterior cuando alcanzó $0,1). Como se puede apreciar en la Tabla 18, doce (12) entidades tenían problemas de liquidez, de las cuales 3 evidenciaron tendencia recurrente al déficit (hospitales Red de Salud de Ladera, Hospital Geriátrico 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 Transporte Masivo y la Servicios Varios se identificó una débil posición patrimonial[42].

Los pasivos contingentes totalizaron $1,13 billones al cierre de 2020 (Tabla 18), cifra equivalente al 28% del total de ingresos del sector descentralizado distrital. El 89% de dichas contingencias se encontraba concentrado EMCALI y la Empresa de Transporte Masivo.

Frente a la rentabilidad los resultados fueron mixtos: 3 entidades registraron margen Ebitda[43] positivo (EMCALI[44], Red de Salud Ladera e Institución Universitaria Antonio José Camacho) y 10 negativo. Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE[45] -, ninguna entidad cerró con indicador negativo (Tabla 18).

[39] De acuerdo con cálculos de EMCALI, esta relación es del 34,92%.
[40] La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: http://www.vriskr.com – septiembre 23 de 2020.
[41] La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: https://www.fitchratings.com - noviembre 13 de 2020.
[42] Ninguna otra entidad exhibió patrimonio negativo.
[43] 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.
[44] Margen EBITDA calculado por la entidad en 17,3%.
[45] 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.

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.

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	Patrimonio negativo	N.D.
EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	0,2	0,9	1.804	2%	-83%
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E E.S.P.	0,0	0,4	738.301	1%	3%
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DE CALI S.A.	1,7	6,0	268.939	Patrimonio negativo	-165%
E.S.E RED SALUD DEL CENTRO DEL MUNICIPIO DE CALI	2,6	0,1	21.852	10%	-2%
E.S.E. HOSPITAL GERIATRICO ANCIANATO SAN MIGUEL	0,1	0,1	2	0%	-12%
E.S.E. RED DE SALUD DE LADERA DE SANTIAGO DE CALI	0,2	0,1	26.509	1%	6%
E.S.E. RED DE SALUD DEL NORTE	0,5	0,1	525	4%	-3%
E.S.E. RED DE SALUD DEL ORIENTE	0,8	0,1	62.152	2%	-3%
E.S.E. RED DE SALUD DEL SURORIENTE	0,1	0,3	3.211	6%	-3%
SUB TOTAL EMPRESAS			**1.123.294**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE SANTIAGO DE CALI	5,2	0,4	7.852	11%	-57%
INSTITUTO POPULAR DE CULTURA	5,3	0,0	27	4%	-220%
ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE	0,7	0,2	0	1%	-112%
INSTITUTO TECNOLOGICO MUNICIPAL ANTONIO JOSÉ CAMACHO	3,3	0,1	0	24%	16%
TOTAL GENERAL			**1.131.173**		

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 MSPS[46]. Los demás hospitales fueron categorizados sin riesgo o riesgo bajo. Es importante aclarar que, debido a la emergencia sanitaria, no se adelantó la categorización del riesgo de la Empresas Sociales del Estado para la vigencia 2020[47] .

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica[48], se tenía un total de 2.511 procesos judiciales en contra por una cuantía estimada de $2,1 billones, monto equivalente al 57% de los ingresos presupuestales de la vigencia 2020 y que en su mayoría correspondían a procesos de tipo administrativo.

Los gastos por concepto de sentencias y conciliaciones exhibieron un retroceso del 70% real y no resultaron representativos en la estructura de gastos del Distrito.

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

El Distrito de Santiago de Cali fue calificado en Crítico-Medio en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, 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

[46] Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social. El año anterior fue categorizado en riesgo alto.
[47] Resolución 0856 del 29 de mayo de 2020
[48] Corte 31 de diciembre de 2020.

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.

La Dirección General de Apoyo Fiscal 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 - CDSS de la Contraloría General de la República. Según este informe, el Distrito presenta situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio de alimentación escolar relacionada con una alta inejecución 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 territorial, documento prediagnóstico que dio lugar a unos eventos de riesgos preliminares, tales como: i) no envío de información; ii) realización de operaciones financieras no autorizadas y iii) no disponer de mecanismos de participación ciudadana, entre otros. 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

- Los efectos de la pandemia del Covid-19 no socavaron la solidez de las finanzas distritales evidenciadas en los últimos años. La culminación exitosa del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en 2018 fue un aspecto determinante.

- El recaudo tributario mostró alta resiliencia ante la crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19. El dinamismo de la cartera, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 678 de 2020, así como las señales de reactivación económica en el último trimestre, explicaron dicho resultado.

- Al cierre de 2020 el Distrito de Santiago de Cali contabilizó superávit fiscal gracias al aumento del ahorro corriente y la disminución del déficit de capital. En el primer caso debido a los menores gastos en inversión social y la reducción de las transferencias hechas por la administración distrital; y en el segundo, por la contracción de la formación bruta de capital - vinculada al ciclo político presupuestal -, y el aumento de los ingresos de capital por efecto de retiros del FONPET.

- La entidad registró un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por $607.530 millones, la mayoría de los cuales correspondió a recursos distintos al SGP con destinación en otros sectores de inversión y recursos de libre destinación.

- 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 2020 el Distrito se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó superávit primario. Por primera vez en su historia, la entidad obtuvo calificaciones de riesgo interna en la máxima nota (AAA).

- El sector descentralizado distrital registró superávit, baja dependencia fiscal, mínimo endeudamiento y fortaleza patrimonial, pero 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.

- Para 2019 (basado en información 2018) ninguna de las cuatro E.S.E del Distrito fue categorizada en riesgo medio o alto por parte del MSPS.

- Los pasivos contingentes por demandas judiciales representaron el 57% del total de ingresos de la vigencia 2020.

- 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.

- Para lo que resta del cuatrienio de gobierno, uno de los principales retos de la administración distrital descansa en dinamizar los proyectos de inversión contenidos en su Plan de Desarrollo, permitiendo así flujos de recursos para las necesidades en materia de salud pública, asistencia a la población más vulnerable (reducción de la pobreza), reactivación económica y seguridad. El cupo de endeudamiento aprobado por $650.000 millones es un instrumento que fortalece el margen de maniobra de la entidad.

DISTRITO ESPECIAL SANTIAGO DE CALI

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**3.460.630**
INGRESOS CORRIENTES	**3.381.743**
Tributarios	1.595.030
No Tributarios	160.013
Transferencias	1.626.701
GASTOS (sin financiación)	**3.339.303**
GASTOS CORRIENTES	**2.962.173**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	626.229
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	66.790
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	2.242.252
Intereses y Comisiones de la Deuda	26.903
BALANCE CORRIENTE	**419.570**
INGRESOS DE CAPITAL	**78.887**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**377.129**
BALANCE DE CAPITAL	**-298.242**
BALANCE TOTAL	**121.327**
FINANCIACIÓN	**399.608**
Endeudamiento Neto	**85.893**
Desembolsos	85.893
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	313.715
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	3.860.238
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	3.339.303
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**520.935**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	176.227
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	138.537
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**37.690**

Fuente: Secretaría de Hacienda