

CONTENIDO

Editorial: Finanzas territoriales para la paz

Diálogo democrático y paz territorial

Fabio E. Velásquez C.

Bogotá mejor para todos.

Balance de la ejecución

presupuestal

Julián Arévalo Pedraza

Juan Sebastián Simbaqueba P.

Un análisis a las finanzas públicas de Barranquilla

Jairo Parada Corrales

En Cali sí hay plata con qué trabajar, necesitamos mejor política

Katherine Escobar

Nota de Interés: Programa Nacional de delegación de competencias diferenciadas

Boletín del Programa Institucionalidad Política Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia

Director y Editor

Fabio E. Velásquez C.

Diagramación

Catalina Velásquez G.

La publicación del Boletín Foro Municipal es posible gracias al apoyo de Pan Para el Mundo

Nº 67

BOLETÍN FORO MUNICIPAL

Diciembre 2016

DIÁLOGO DEMOCRÁTICO Y PAZ TERRITORIAL

Fabio E. Velásquez C.

Presidente Ejecutivo

Foro Nacional por Colombia

Refrendado el Acuerdo sobre la terminación del conflicto entre el gobierno nacional y las FARC-EP, la tarea inmediata es su implementación para ir sentando las bases de una paz estable y duradera, como señala el propio Acuerdo.

Paz territorial, paz democrática

Aunque el gobierno no ha sido del todo consistente con la estrategia que adelantará para la construcción de la paz, ha promovido la idea de que la paz territorial es el camino. La paz territorial tiene un significado preciso: la movilización de voluntades en el territorio (local, municipal, regional) para definir colectivamente la ruta de desarrollo y de convivencia pacífica. Como afirma el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo: “Lo que necesitamos es imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. ‘Institucionalidad’ entendida nuevamente no sólo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar. Una alianza en la que los programas gubernamentales, las autoridades regionales –en esto el liderazgo de alcaldes y gobernadores será fundamental– y las comunidades se unen para combinar la coordinación y los recursos nacionales con la fuerza y el conocimiento de la ejecución local”¹.

La paz territorial es, en consecuencia, fuertemente participativa. Más aún, es participativa o no es paz. En otras palabras, solo mediante la convergencia de fuerzas en el territorio, bajo el liderazgo de las autoridades públicas y de la sociedad organizada, será posible emprender ese largo camino que le espera a Colombia: el de asegurar, en medio de nuestra diversidad de intereses y cosmovisiones, acuerdos sobre asuntos estratégicos que afectan la vida de los pueblos en el territorio. La paz territorial debe ser una paz democrática.

Como lo señala Foro, “los territorios –y, en particular- el territorio municipal- deben convertirse en un escenario de primer orden para la construcción de paz. La cercanía entre el Estado y la sociedad en el territorio es una real oportunidad para que todos los actores (económicos, sociales, políticos) trabajen mancomunadamente en esa búsqueda”². Desde la óptica de la paz territorial, no se trata de “llevar” el desarrollo a las regiones desde el centro, sino de que las propias regiones, mediante una amplia movilización social, definan de manera autónoma su propio futuro.

Señala a continuación el documento de Foro: “La idea es que la gestión pública en las entidades territoriales y los instrumentos a su servicio sean entendidos como medios para la construcción de paz. La participación ciudadana y el funcionamiento de escenarios de interacción entre actores diversos deben inspirarse en idéntico propósito”³. La primera tarea de los actores en el territorio es la de reconocer las tensiones y los

¹ Citado en Foro Nacional por Colombia, “La apuesta por la paz territorial. Notas para la definición de una estrategia misional de Foro”, Bogotá, mayo de 2015, p. 6-7

² Ibid., p. 7

³ Idem.

conflictos existentes mediante un diálogo que identifique los factores que alimentan las desconfianzas, así como sus consecuencias para la actividad económica, la convivencia y la gobernanza local. Ese diagnóstico debe dar pie a propuestas que pueden afrontar la conflictividad y en esa medida contribuir a la convivencia pacífica en el territorio.

Tales propuestas deben traducirse en acciones que comprometan a la gestión pública, a través de la ejecución de planes de desarrollo, de políticas públicas y de proyectos de desarrollo local que se conviertan en patrimonio colectivo para transitar hacia un escenario de convivencia pacífica. Esas acciones deben ser participativas en su diseño y realización y deben basarse en un diálogo democrático que permita construir una visión compartida del territorio, así como un acuerdo sobre los principios que deben orientar la gestión gubernamental (transparencia, eficiencia, eficacia, respeto a los derechos, participación ciudadana, pertinencia y solidaridad, entre otros).

El diálogo democrático para la construcción de confianza

La participación de todos los actores en el territorio -lo hemos dicho- pasa por una conversación entre ellos, encaminada a identificar las fuentes de conflictividad, sus factores, sus consecuencias y las propuestas de salida hacia la convivencia pacífica. El PNUD define el diálogo democrático como “un proceso de genuina interacción mediante el cual los seres humanos se escuchan unos a otros con tal profundidad y respeto que cambian mediante lo que aprenden. Cada uno de los participantes en un diálogo se esfuerza para incorporar las preocupaciones de los otros a su propia perspectiva, aun cuando persista el desacuerdo. Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno reconoce la validez de las reivindicaciones humanas de los demás y en consecuencia actúa en forma diferente hacia los otros”⁴.

El diálogo, cuando apunta a construir visiones compartidas, se apoya en un conjunto de principios que pueden ser enunciados así:

- Es importante tener miradas de largo plazo, de carácter estratégico, y no solo respuestas a problemas del presente. El diálogo debe tensionar el presente de cara al futuro, a fin de tener un horizonte de sentido que lo inspire.
- El propósito principal es construir acuerdos y no solamente ratificar las diferencias (de intereses, de narrativas, de cosmovisiones, etc.). Estas son reales y deben ser tomadas en cuenta como puntos de partida para la negociación y el acuerdo.
- El diálogo debe basarse en lecturas de la realidad y no solamente en ideas o puntos de vista axiológicos. Los hechos y su trascendencia deben ser la materia que sustente las opiniones y sirva de punto de partida para la construcción de interpretaciones comunes.
- Combinar visiones holísticas, de conjunto, con lecturas de lo particular puede ser una fórmula que enriquezca la conversación y permita construir mejores acuerdos.
- El diálogo ha de ser incluyente. Nadie que esté involucrado puede ser excluido. Si se trata de la construcción de paz, con mayor razón, pues toda la sociedad debe estar comprometida con ese propósito.

- El compromiso de todos debe acompañarse de la convicción de cada uno de los actores acerca de la bondad y de la necesidad de conversar para convivir. Sin esa convicción, los acuerdos resultan frágiles y propensos a desaparecer en circunstancias adversas.
- El diálogo exige a las partes ser auténticos, expresar lo que son, sus intereses y convicciones, pero, al mismo tiempo, una empatía que permita los acercamientos y la construcción progresiva de confianza. De lo contrario, puede ser engañoso y amañado.
- El diálogo debe fungir como un dispositivo pedagógico de permanente aprendizaje para los participantes. Cada experiencia debe convertirse en un activo, cuya acumulación se traduce en la formación de un capital social que puede contribuir de manera significativa a la paz.
- El diálogo y sus resultados deben ser sostenibles. El diálogo no es un evento, es un proceso permanente de avances y retrocesos conjuntos, que debe ir produciendo resultados con saldo positivo.

No se trata entonces de buscar trucos retóricos para probar nada, ganar o persuadir para legitimar o deslegitimar una visión o un sistema de creencias. Se trata de construir comunicación en la mayor simetría posible de forma que el diálogo permita la emergencia de escenarios de reconciliación para vivir sin violencia con otros diferentes.

Un trayecto difícil

En un país como el nuestro, polarizado en torno a los caminos para construir la paz, el uso del diálogo no será tarea fácil. Habrá barreras permanentes, entre ellas la desconfianza en los demás (del Estado hacia la sociedad, de ésta hacia el sector privado, de la sociedad hacia el Estado, etc.) y los fuertes intereses económicos que están en juego en algunas zonas del país cuando de propósitos de convivencia pacífica se trate. Ninguna de esas barreras debe obstar para iniciar el esfuerzo de conversación y allanar el camino para una acción conjunta de los diferentes actores en el territorio para construir la paz.

La peor diligencia es la que no se hace -reza el refrán. Y es perfectamente aplicable a la necesidad que tenemos en Colombia de conversar sobre el presente y el futuro de nuestra existencia como nación. Por eso, es preciso iniciar desde ya el diálogo constructivo para implementar los diferentes puntos del Acuerdo del Gobierno con las FARC. El diálogo se aprende en la experiencia, por lo que es necesario lanzarse a ella. Allí está uno de los grandes retos de la vida social y política en el territorio. ¿Seremos capaces?



⁴ *Guía Práctica de Diálogo Democrático*, PNUD-OEA, Febrero de 2013., p. 9.

FINANZAS TERRITORIALES PARA LA PAZ

Desde la reforma municipal de los años ochenta, las finanzas territoriales ganaron relevancia en el debate sobre la gestión pública y su impacto en la vida de los colombianos. No era para menos. Una gestión del Estado en sus diferentes niveles sin recursos no es otra cosa que palabras al viento o un mar de buenas intenciones. Las finanzas son el esqueleto de la acción del Estado y, en particular, de las entidades territoriales como agentes de desarrollo y bienestar de sus habitantes.

Esto es especialmente cierto en el caso colombiano, un país unitario y descentralizado, democrático y participativo, con autonomía de sus entes territoriales, como reza la Constitución en su artículo 1. Las finanzas territoriales fueron fortalecidas hace más de treinta años mediante la ley 14 de 1983, la última reforma tributaria territorial que ha vivido el país. Mediante dicha ley fueron fortalecidos los ingresos propios de los municipios, en la antesala de la expedición de las leyes 11 y 12 de 1986, sobre descentralización político-administrativa del Estado colombiano, que unificaron las transferencias del gobierno central a los municipios y fortalecieron de manera sustancial su capacidad de inversión, proceso que fue ratificado por la Constitución de 1991, que aumentó dichas transferencias al definirlas como un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación.

Desde ese momento, los municipios -y, en menor medida, los departamentos- ganaron una gran capacidad de gasto, especialmente para la inversión en áreas sociales y de infraestructura. Esta, que fue una noticia positiva para las entidades territoriales, se convirtió años después en factor primordial de su propia condena, cuando muchos municipios y departamentos, producto de su baja capacidad de gestión y de herencias de una cultura política autoritaria y clientelista, malgastaron sus recursos, se endeudaron hasta el punto de poner en riesgo su viabilidad fiscal y financiera, y cedieron a la tentación de la corrupción. Le sirvieron así en bandeja de plata al gobierno nacional los argumentos para recortar los recursos de las entidades territoriales, reglamentar su uso y, en últimas, quedarse con una buena tajada de los recursos públicos, restableciendo la distribución de las finanzas característica de finales de los setentas y comienzos de los ochentas.

No obstante, los municipios en Colombia, en especial las ciudades grandes e intermedias, aún poseen un importante volumen de recursos propios y dependen menos de las transferencias del gobierno nacional (Sistema General de Participaciones, regalías, cofinanciación, etc.), tal y como se muestra en los artículos de este número del Boletín **Foro Municipal**. En esas ciudades, la pregunta obvia es si se están gastando correctamente los recursos, lo que significa gasto transparente, eficiente y de beneficio colectivo. Y la respuesta a esa pregunta no siempre es positiva. No lo es por varias razones: en primer lugar, porque los niveles de ejecución presupuestal siempre están rezagados, mostrando retrasos considerables. Pero hay otras causas: una de ellas, la más notoria y preocupante es, sin duda, la corrupción. El caso de Bogotá -pero no solamente ese- muestra cómo ese flagelo aún está lejos de ser erradicado de nuestras instituciones públicas. Igual cosa puede decirse del uso ineficiente de los recursos, orientados hacia propósitos que no necesariamente encajan con las prioridades sociales dictadas por el concepto de Estado Social de Derecho.

No se trata de centralizar aún más los recursos públicos con el argumento de que las entidades territoriales son incapaces de darles un buen manejo. Sería como tirar el bebé junto con el agua sucia de la bañera. Se trata es de que las autoridades municipales y departamentales hagan un buen uso de ellos (es decir, transparente, eficiente e incluyente), siempre bajo la lupa de los controles políticos, institucionales y sociales hoy consagrados en la Constitución colombiana. La participación ciudadana, a través de ejercicios de vigilancia y de presupuesto participativo, puede jugar un rol clave en la reorientación adecuada del gasto público. Esa es una de las tareas prioritarias, sobre todo ahora que las autoridades territoriales y las comunidades a su cargo van a desempeñar un rol de primer orden en las tareas de construcción de la paz en el país.

BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS. BALANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

**Julián Arévalo Pedraza
Juan Sebastián Simbaqueba P
Foro Bogotá**

Al cabo de su primer año como mandatario de la capital colombiana, Enrique Peñalosa ya empieza a ser cuestionado por los pronunciamientos que ha realizado sobre la falta de recursos de la Alcaldía para ejecutar obras e inversiones, así como por las decisiones que ha tomado como la reducción del presupuesto de educación para aumentar el de la Policía, la venta de parte de las acciones de la ETB y la poca claridad en la estrategia para la consecución de recursos destinados a las obras de infraestructura prometidas. Este artículo presenta un análisis de las finanzas de Bogotá en el 2016, partiendo de las cifras publicadas en las entidades públicas del Distrito y los entes de control público. Se tomó como punto de partida el 2015 con el fin de comparar dos años y contar con un análisis de mayor alcance.

La coherencia presupuestal

Bogotá es la ciudad que más le aporta al PIB nacional con el 25,2%, según estadísticas del DANE. Para el segundo trimestre del 2016, el PIB de Bogotá creció en 2.1%, cifra mayor al 1.2% de Colombia. A pesar del comportamiento mejor que el del promedio nacional, la ciudad ya comienza a presentar síntomas de desaceleración, entre ellos el menor dinamismo de la construcción, uno de los principales sectores productivos, que ha tenido un descenso superior al 12% con respecto al año anterior, lo que obedece a la reducción en la venta de Viviendas de Interés Social (VIS) en un 41%. Esta situación está relacionada también con la tendencia a la baja de la economía colombiana y sus implicaciones en distintos ámbitos como el laboral y la reducción en los ingresos de los hogares.

Pese a este panorama, Bogotá ha venido generando mayores recursos año tras año, principalmente en los ingresos corrientes, gracias al comportamiento de las contribuciones tributarias que subieron del 39% en el 2015 al 42% en 2016. Es importante señalar que los recursos de capital y las transferencias de la nación presentaron una disminución en comparación con el 2015, tal y como se aprecia en la tabla 1. Así, la estructura financiera de la ciudad es la más robusta del país y garantiza en parte la autonomía de la administración distrital en el manejo de sus finanzas. Igualmente, se destaca el aporte de los contribuyentes en áreas como el impuesto predial, que subió en el período 2015-2016 del 65% de captación al 74%, un avance significativo para la capital.

En materia de gasto, la administración de Peñalosa ha destinado la mayoría de recursos a inversión (83% en 2016), una cifra menor al último año de gestión del Alcalde Gustavo Petro (81%) (Tabla 2). Dentro de estos recursos se encuentra el cumplimiento del plan de desarrollo anterior y la ejecución de los 3 pilares planteados por la apuesta Bogotá Mejor para Todos: igualdad de calidad de vida, democracia urbana y construcción de comunidad y cultura ciudadana.

Tabla 1. Presupuesto de Rentas e Ingresos Bogotá 2015. En COP\$ Millones

Cuenta	2015		2016	
	Presupuesto	%	Presupuesto	%
Disponibilidad Inicial	1.081.895	4%	1.237.794	5%
Ingresos Corrientes	9.678.245	39%	9.846.234	42%
Recursos de capital	7.111.225	29%	5.919.591	25%
Transferencias	7.051.756	28%	6.564.026	28%
Total	24.923.121	100%	23.567.646	100%

Fuente. Secretaría de Hacienda Distrital. Informes de Ejecución Presupuestal.

Tabla 2. Presupuesto de Gastos Bogotá 2012-2015. En COP\$ Millones

Cuenta	2015	%	2016	%
Inversión	14.381.009	83%	13.517.245	81%
Funcionamiento	2.196.039	13%	2.680.834	16%
Deuda	795.620	5%	534.824	3%
Total	17.372.668	100%	16.732.904	100%

Fuente. Secretaría de Hacienda Distrital. Informes de Ejecución Presupuestal.

Un aspecto importante en la presente vigencia fiscal es el buen comportamiento de la deuda distrital, teniendo en cuenta que el monto se redujo en \$260.796 millones de pesos con respecto a 2015. Este resultado se explica en gran medida por la falta de ejecución de obras y proyectos en el primer año del gobierno

Peñalosa. Seguramente en el período 2017-2019 aumentará este monto con las inversiones de gran impacto que realizará la alcaldía como el metro, algo que implicará la solicitud de crédito interno y externo.

Sin embargo, no todo es positivo en materia de endeudamiento. Un asunto que empieza a preocupar es la calificación de riesgo de la ciudad. La firma internacional Standard and Poor's bajó su calificación para Bogotá de AAA en junio de 2015 a BBB- en agosto de 2016. Entre los factores tenidos en cuenta están: los signos de decrecimiento en el PIB, el manejo del presupuesto y la balanza en la cuenta corriente. Lo preocupante es que este dato coloca a la ciudad ante un escenario menos favorable para acceder a recursos para financiar los megaproyectos del Plan de Desarrollo actual.

La eficiencia en la ejecución presupuestal

Un aspecto en el que también le va mal al gobierno Peñalosa es la gestión presupuestal. A pesar de tener un nivel de ingresos mayor al de su antecesor, continúa con una baja ejecución de los recursos. Los datos de la Secretaría de Hacienda revelan que el rubro de inversión continúa siendo el de más baja ejecución, con 33% a agosto de 2016. En este sentido, el primer año de la administración actual no ha generado un cambio significativo en la eficiencia presupuestal, en comparación con la alcaldía de Gustavo Petro, aunque se nota una mejoría en el gasto de funcionamiento, con 57%, y la deuda (62%), con respecto al último año de la "Bogotá Humana".

Tabla 3. Ejecución Presupuestal Consolidado Bogotá 2015 y 2016. En COP\$ Millones 2016. Giro y % de ejecución con corte al mes de Agosto.

Año	Cuenta	Inversión	Funcionamiento	Deuda	Total
2015	Presupuesto	14.381.009	2.196.039	795.620	17.372.668
	Ejecutado	4.376.930	1.065.484	210.317	5.652.731
	% Ejecución	30	49	26	35
2016	Presupuesto	13.517.245	2.680.834	534.824	16.732.903
	Ejecutado	4.345.192	1.526.294	330.255	6.201.741
	% Ejecución	33	57	62	50,7

Fuente. Elaboración propia a partir de Secretaría de Hacienda Distrital. Informes de Ejecución Presupuestal.

En cuanto a la ejecución por entidad distrital, el caso más alarmante se presenta en el sector de seguridad y convivencia, cuya ejecución está por debajo del 1% (Tabla 4). Así mismo, a excepción del sector de Gobierno y Educación, es poca la eficiencia en la gestión de recursos para cumplir los compromisos del plan de desarrollo". A pesar de que el alcalde posee mayorías en el concejo distrital y no se encuentra en procesos disciplinarios en la Procuraduría, como sucedía con Gustavo Petro, eso no se refleja en la ejecución presupuestal, pues el promedio de las entidades en octubre fue inferior al 50%.

El plan "Bogotá, mejor para Todos" cuenta con recursos comprometidos para las metas del plan de la administración anterior, que han sido ejecutados satisfactoriamente durante los diez primeros meses. En cuanto a los ejes transversales de la actual administración, el comportamiento es similar al presentado por las entidades distritales, es decir, una baja

Tabla 4. Ejecución Presupuestal Consolidado Bogotá por entidades 2016. En COP\$ Valores Agregados Período 2016. % de ejecución con corte al mes de Octubre

Entidad	Presupuesto	Ejecutado	% Ejecución
Sector Educación	3.158.220.133.645	2.135.746.971.934	67,63
Sector Hacienda	2.959.666.902.577	1.669.383.657.660	56,40
Sector Integración social	915.678.416.891	559.940.444.874	61,15
Sector Movilidad	378.329.714.000	82.272.202.412	21,75
Sector Seguridad y convivencia	213.769.861.774	1.966.942.241	0,92
Sector Gobierno	136.235.858.670	94.227.786.027	69,17
Sector Hábitat	132.828.267.000	44.955.897.907,00	33,85
Sector Ambiente	108.427.768.000	28.941.900.147,00	26,69
Sector Planeación	74.676.853.000	46.509.814.972	62,28
Sector Cultura, recreación y deporte	65.824.278.000	43.026.834.642	65,37
Sector Salud	56.829.533.480	26.229.436.330	46,15
Sector Mujeres	37.636.128.240	19.153.563.658	50,89
Sector Desarrollo económico	37.186.618.000	17.123.956.771	46,05

Fuente. Elaboración propia a partir de Secretaría de Hacienda Distrital. Informes de ejecución presupuestal.

ejecución de los recursos que no supera el promedio de 40% en octubre de 2016. Nuevamente, el tema de seguridad tiene uno de los índices más bajos de ejecución, con el 26%. Por su parte, el eje de gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia se encuentra con la más baja ejecución presupuestal y difícilmente cumplirá las metas establecidas para 2016, a saber, la modernización de la gestión institucional, el fortalecimiento de la gobernanza y la participación ciudadana, y el gobierno digital. Lo mismo sucede con el eje de sostenibilidad ambiental con un 21% de ejecución. Una de las principales metas en este eje es la conservación de la estructura ecológica de Bogotá, que incluye la urbanización de una parte de la reserva forestal Thomas van der Hammen.

En suma, se observa que durante 2016 la gestión fiscal de la ciudad no ha tenido buenos resultados. La cantidad de presupuesto sin ejecutar y las disputas con opositores han conducido a que la ciudad continúe polarizada y con la incertidumbre sobre las inversiones en áreas estratégicas del plan de desarrollo vigente. No obstante, Bogotá cuenta con un buen monto de recursos, de los cuales más del 80% son propios, lo cual indica que su

Tabla 5. Ejecución Presupuestal Consolidado Plan de Desarrollo por Objetivos 2016. En COP\$ Valores Agregados Período 2016. % de ejecución con corte al mes de Octubre

	Presupuesto	Ejecutado	% Ejecución
Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo	2,114,584,954,879	2,108,382,662,974	99.71
Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua	110,614,642,444	110,521,234,454	99.92
Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	232,356,548,532	229,720,246,281	98.87
Pilar Igualdad de calidad de vida	1,605,430,467,828	740,242,762,798	46.11
Pilar Democracia urbana	276,679,408,580	114,183,108,684	41.27
Pilar Construcción de comunidad y cultura ciudadana	71,078,465,117	18,375,055,186	25.85
Eje transversal Nuevo ordenamiento territorial	10,196,589,889	6,040,442,597	59.24
Eje transversal Desarrollo económico basado en el conocimiento	11,787,650,767	4,118,695,458	34.94
Eje transversal Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	55,383,819,525	12,165,208,065	21.97
Eje transversal Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia	245,131,127,589	52,214,767,165	21.30
Total	4,733,243,675,150	3,395,964,183,662	71.75

Fuente. Elaboración propia a partir de Secretaría de Hacienda Distrital. Informes de Ejecución Presupuestal.

dependencia de las transferencias nacionales es mínima. En los próximos tres años la administración distrital tendrá que mejorar su eficiencia financiera para cumplir con las metas propuestas en las pasadas elecciones. Bogotá como capital y principal aglomeración urbana del país no puede seguir sin rumbo fijo ni una apuesta colectiva para enfrentar los principales problemas económicos, sociales y ambientales. Esto, por supuesto, está condicionado a un buen manejo de los dineros del distrito y su ejecución equitativa y transparente en todos los sectores poblacionales y geográficos.

Bibliografía

Alcaldía de Bogotá. 2013. Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016. Parte General, marco Prospectivo. Ejes y Estrategia Financiera. Consultado en:

http://www.canalcapital.gov.co/images/planeacion_pdf/Plan-de-Desarrollo-2012-2016.pdf

Alcaldía de Bogotá. 2016. Plan de Desarrollo - Bogotá Mejor Para Todos 2016 - 2020.. Consultado en: http://www.ipes.gov.co/images/informes/Acuerdo_645_de_2016_plan_de_desarrollo_2016-2020.pdf

DANE. 2016. Cuentas Nacionales Departamentales. Informe Anual. Bogotá. Consultado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>

DANE 2016. Boletín Técnico Producto Interno Bruto Trimestral Bogotá. Segundo Trimestre 2016. Consultado en:

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/Bogota/Bol_PIB_Bta_II_trim_16.pdf

Observatorio de Desarrollo Económico. Secretaría de Desarrollo Económico. “Cae producción de insumos para la construcción”. Consultado en:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=849#sthash.gOcoERII.dpbs>

Secretaría de Hacienda Distrital. 2016. Presupuesto. Información General y Ejecución Presupuestal. Consultado en:

http://www.shd.gov.co/shd/informes-presupuestales?field_subtipo_de_documento_value=0&field_vigencia_value=2016&field_mes_value=7

Secretaría de Hacienda Distrital. Registro histórico de calificaciones de riesgo. Consultado en: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/credito_publico/calificaciones_riesgo/histor_calif2002-2016ago2.pdf

Secretaría de Hacienda Distrital. 2016. Consolidado ejecución de gastos e inversiones de Bogotá distrito capital. Consultado en:

http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documents/I_01_02_6.pdf

Secretaría de Hacienda Distrital. 2016. consolidado agregados presupuestales por entidad. Consultado en: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documents/I_02_04_156.pdf

Secretaría de Hacienda Distrital. 2016. consolidado por objetivos Consultado en: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documents/I_02_08_165.pdf

UN ANÁLISIS A LAS FINANZAS PÚBLICAS DE BARRANQUILLA

Jairo Parada Corrales, PhD
Profesor del Departamento de
Economía, Universidad del Norte.
Coordinador del Doctorado en
Economía
Barranquilla

La evolución de las finanzas públicas de un territorio refleja en muy alto grado su vida material y social, sus conflictos y prioridades. Por ello, examinar estas variables resulta clave para tener una lectura adecuada de un territorio. Barranquilla, hasta inicios de la década de los 90s, era una ciudad donde el grueso de la población carecía de la mayoría de los servicios públicos. La ciudad “moderna” se reducía a un área que incluía los estratos 3 al 6. El resto, eran barrios irregulares que surgieron como producto de las migraciones provenientes del resto del Caribe frente a la problemática del campesinado. Con la elección popular de alcaldes, la Constitución del 91 y el advenimiento del Movimiento Ciudadano se enfatizó en la ejecución del alcantarillado, el acueducto y la pavimentación de los barrios. Lamentablemente, un voluntarismo exagerado, la falta de planeación y la corrupción hicieron que este proceso naufragara por la quiebra de las finanzas públicas del Distrito, la imposición de la Ley 550 y el recorte de la inversión pública.

Finanzas públicas en la Era Char-Noguera

En el 2008, con el gobierno de Alejandro Char, se inicia un proceso de recuperación de las finanzas públicas que ha continuado hasta la fecha. En el 2007, el índice de desempeño fiscal de Barranquilla era de 67.4, con un nivel de desempeño “vulnerable” y en la posición 286 en el ranking de más de 1.100 municipios colombianos. La crisis era evidente. Ya en el 2008, el índice mejoró a 70.42 y la ciudad pasó al puesto 53 en el nivel de “sostenible” y al finalizar el I periodo de Char, el índice mejoró al 84.81 pasando a “solvente”, en el puesto 25. Ya para el 2015, al terminar el período de Elsa Noguera, el índice bajó un poco a 80.36, pero se mantiene en el nivel de “solvente” y “desarrollo robusto”.

Por lo anterior, el seguimiento al ejercicio presupuestal del gobierno local es clave, pues por lo menos en el gobierno de Elsa Noguera los presupuestos entregados eran bastante realistas y mucha de la crítica se concentró en la contratación cerrada a favor de un grupo de cinco o seis grandes contratistas. Con la nueva administración de Char han vuelto a surgir preocupaciones frente a la sostenibilidad fiscal del Distrito, a pesar del estado general saludable de sus finanzas. Una sombra que se tiende sobre el estado de éstas son los pasivos corrientes y contingentes que, usualmente, no se registran en las cifras del desempeño fiscal, además del tema de las vigencias futuras, las cuales se vienen usando con un entusiasmo ascendente desde la Administración Noguera y se han intensificado en el segundo período de Char.

En efecto, ya en el 2011, en un trabajo de Wilson Roca, de Foro Costa Atlántica, se señalaba que “*El reciente desempeño fiscal del Distrito arroja significativos logros en el recaudo tributario, en la gestión de mayores transferencias nacionales, en la amortización de una parte importante de la deuda (...) y en el cumplimiento (...) del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. Sin embargo, como estos logros son incompletos, la difícil situación fiscal es un asunto aún sin resolver, debido a que al lado del aplazamiento de la amortización de la deuda financiera –a la que hay que sumar los intereses– se ha contratado nuevas obligaciones crediticias, y se ha hecho uso extendido de las vigencias futuras*”¹. En la Tabla 3 del mencionado informe se señalaban

¹ Roca, W. (2011) La situación fiscal del Distrito de Barranquilla: logros incompletos. En: *Revista Economía del Caribe*, No.8. Recuperado de: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/viewFile/3225/2281>

Bogotá:

Carrera 4A No. 27-62
Pbx: (57-1) 2822550 - Fax: (57-1) 2861299

Barranquilla:

Calle 67 No. 44-40 P1
Tel: (57-5) 3601604

Cali:

Carrera 36 A Bis No. 6- 35
Tel: (57-2) 5581534 - 51411141

compromisos por vigencias futuras, que venian desde el 2008, por \$825 mil millones, las cuales llegaban hasta el 2030, como es el caso de la obra del Corredor Portuario.

En el 2013, en un informe sobre las finanzas distritales divulgado por Barranquilla Cómo Vamos y Fundesarrollo ², a pesar de hacer un balance favorable para el período examinado, se recomendaba seguir avanzando en distintos aspectos como robustecer los ingresos tributarios y no tributarios, explorar fuentes alternativas de ingresos de carácter permanente donde la participación accionaria en empresas de servicios públicos es una opción, avanzar en la reducción de deuda financiera y no financiera, mantener una disciplina fiscal y mantener una constante depuración de los pasivos exigibles y contingentes, fomentar reformas tarifarias que favorezcan la competitividad (*Doing Business*), pues la ciudad tiene un exceso de impuestos como estampillas e impuesto al teléfono.

De la mejoría a la preocupación

Con el inicio del segundo mandato de Char han surgido dudas sobre las finanzas. Aprovechando el alto apoyo ciudadano de que goza la administración, pues se “ven” las obras -aunque poco sabemos cómo se contratan y con quiénes- nuestro pasivo Concejo Distrital ha sido pródigo en lo que va del año en aprobarle vigencias futuras al Alcalde. Basta analizar los acuerdos 06, 07, 08, 09 y 10 (2016) los cuales, al examinarlos, empeñan nuestros recursos distritales hasta el 2035. No se lleva un inventario cuidadoso de estos prodigios financieros, pero ello empezó desde hace años, en un Distrito que sigue sin salir de la Ley 550, por la cual debía a diciembre del 2015 la suma de \$48.294 millones.

Esta administración presionó esta prórroga hasta el 2022, con el propósito de tener más recursos para “invertir”. Parece que nunca saldremos de esta pesadilla, pues ella sirve para protegerse de embargos, a pesar de las nuevas acreencias que se van generando. En el último informe de la División de Apoyo Fiscal (DAF), aunque se hace un balance favorable de la situación fiscal del Distrito a diciembre de 2015, se concluye que “*el hecho de generar déficit en las cuentas de ICLD y presentar acumulación de nuevos pasivos, podría evidenciar debilidades en la planeación financiera. La falta de información respecto al pasivo contingente del sector central y su composición y el generado por las entidades descentralizadas EDS que pueden terminar siendo asumidos el Distrito, constituyeron un escenario de riesgo para sus finanzas*”. Porque a la deuda pública del Distrito a diciembre de 2015, por \$504.327 millones, toca sumarle los pasivos corrientes y contingentes que el Distrito muestra en sus balances, con reducciones sin mucho soporte. El proceso de Campo Alegre se estima que le puede costar a los barranquilleros \$500.000 millones, pues el Distrito es solidario con las constructoras y urbanizadoras ya quebradas, incapaces de pagar por sus desafueros. No aparece en los balances ³.

Sorpresa inquietantes

Igualmente, sorprende el valor del presupuesto del Distrito para el 2017, pues asciende a \$3.02 billones, con un incremento del 28.8% sobre el presupuesto del 2016, cuando el Gobierno Nacional apenas se atrevió a incrementar el presupuesto de la Nación en un 6.6%. Cuando se examinan los diversos rubros, empiezan a surgir las dudas y los temores, pues en economía no hay almuerzos gratis: si gastas más, tienes que pagarlos con más impuestos o deuda pública. En materia de ingresos tributarios, el proyecto de presupuesto supone un incremento del 17.6%, lo cual ya luce crecido, pero cuando se mira el rubro del impuesto predial, el incremento es del 22.19%. ¿Tanto crece la ciudad en predios nuevos o es que se nos viene un nuevo re-avalúo del catastro, ahora que el Distrito maneja la base catastral?

²Barranquilla Cómo Vamos & Fundesarrollo (2013). *El Clima Fiscal del Distrito de Barranquilla 2008-2013*. Recuperado de: http://www.barranquillacomovamos.co/bcv/images/PDF/10El_clima_fiscal_en_el_distrito_de_Barranquilla_2008-2013.pdf

³ Parada, J. (2016) *La feria de las vigencias futuras*. En: Diario El Heraldo. Recuperado de: <http://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/la-feria-de-las-vigencias-futuras-283164>

EN CALI SÍ HAY PLATA CON QUÉ TRABAJAR, NECESITAMOS MEJOR POLÍTICA

Katherine Escobar
Foro Valle del Cauca
Cali

Cali goza de una buena salud financiera

Finalizando el primer año de la administración del alcalde de Cali, Maurice Armitage, consideramos importante analizar la situación financiera de la ciudad, pensando en las posibilidades reales de inversión y avance en la implementación de las políticas públicas vigentes y las que se formularon en el marco del Plan de desarrollo municipal 2016 -2019. Con el propósito de este análisis, observamos el Índice de desempeño fiscal que mide el Departamento Nacional de Planeación, desde el año 2009 al 2015¹. En ese período la entidad territorial presentó resultados positivos, por encima de 60 puntos en todos los años analizados (ver tabla 1), lo que significa que en esos años la ciudad no solo cumplió con los límites del gasto estipulados en la ley sino que logró un mejoramiento en sus finanzas públicas.

Tabla 1 – Cali. Índice de desempeño Fiscal

Año	IDF
2009	63,20
2010	83,16
2011	76,67
2012	73,57
2013	74,09
2014	79,02
2015	80,73

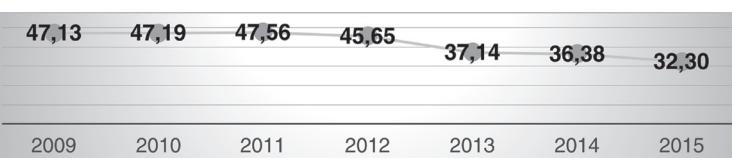
Fuente: Dane

Los gráficos 1 a 6 muestran el comportamiento de cada uno de los indicadores. En lo que respecta a la autofinanciación del funcionamiento

1 El Índice da cuenta de los siguientes indicadores: autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio a la deuda, dependencia de las transferencias de la Nación y las regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro. También mide y certifica que la entidad territorial se acoge a las leyes que regulan el comportamiento fiscal y la racionalidad financiera de los municipios, como la ley 617 del año 2000 que establece las categorías de las entidades territoriales y los topes de gastos de funcionamiento; y la ley 715 de 2001, sobre competencias y recursos de las entidades territoriales, entre otras.

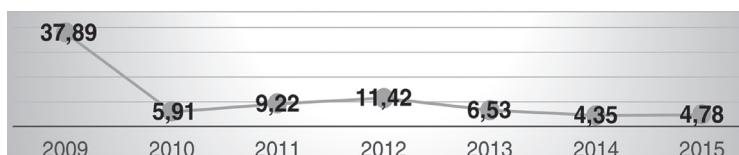
de la administración central, que implica para municipios de categoría especial que solo podrán invertir hasta el 50% de los ingresos corrientes de libre destinación, la ciudad se han mantenido por debajo del porcentaje límite establecido (gráfico 1) En Cali, el porcentaje no solo no han sobrepasado este límite, si no que han venido reduciendo gradualmente.

Grafico 1: Autofinanciación de los gastos de funcionamiento



En relación con el indicador de respaldo financiero con el que cuenta el municipio para asumir su deuda pública de tal forma que esta no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 358 de 1997, se observa que Cali tuvo un año “pico” (2009) en materia de endeudamiento, cuando su magnitud superó el 35% y debió destinar cerca del 40% de los ingresos totales del municipio para atender el valor total adeudado a sus acreedores. No obstante, en los años siguientes se produjo un descenso sustancial de la deuda, hasta llegar a valores por debajo del 10%, con una pequeña variación en el año 2012, en que estuvo en 11,42% (Gráfico 2).

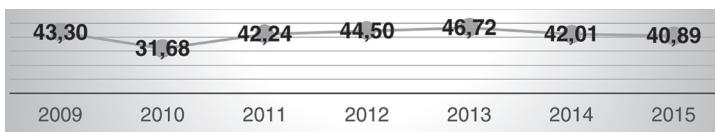
Gráfico 2: Respaldo del servicio de la deuda



El grafico 3 muestra que en el periodo 2009-2015 el porcentaje de ingresos de la ciudad provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y de las regalías, no ha sido mayor a 50%. Es decir, la ciudad presenta una dependencia moderada con respecto al gobierno central. Esta idea se refuerza al analizar el gráfico 4, que indica la capacidad de la ciudad de generar ingresos propios.

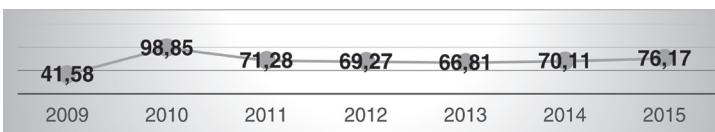


Gráfico 3: Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías



En efecto, el gráfico muestra que Cali cuenta con una capacidad importante de generación de recursos propios, como ocurre en la mayor parte de las grandes ciudades del país. En 2009, dicha capacidad estuvo por debajo del 50%, pero luego, al año siguiente, se incrementó sustancialmente hasta llegar al 98.5%, y luego se estabilizó en un rango aproximado entre el 65% y el 78%. En otras palabras, Cali es capaz de gestionar adecuadamente las diferentes fuentes de recursos que le permiten contar con ingresos para garantizar su funcionamiento y aumentar la inversión.

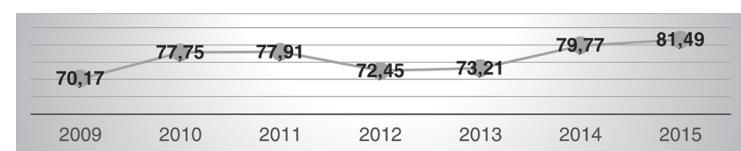
Gráfico 4: Capacidad de Generación de recursos propios



La capacidad de generación de recursos propios debe impactar directamente los niveles de inversión de la Alcaldía. En el gráfico 5 se observa que la magnitud de la inversión se incrementó desde el año 2009,

manteniéndose por encima del 70%, con algunos momentos moderados, como los años 2012 y 2013, cuando disminuyó levemente, y con un crecimiento a partir de allí hasta lograr establecerse en el año 2015 por encima del 80%.

Gráfico 5: Magnitud de la inversión

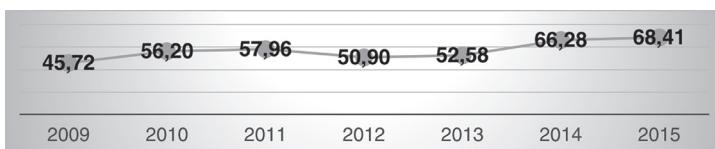


Estos porcentajes implican que la mayoría del gasto de la ciudad está destinado a la inversión, la cual no solo se entiende como formación de capital o inversiones en infraestructura y obras, sino también inversión social que incluye los pagos de nómina a servidores públicos como médicos y maestros en establecimientos públicos, capacitaciones, subsidios, dotaciones escolares, etc.

El indicador sobre capacidad de ahorro presenta un comportamiento muy similar al indicador de capacidad de generación de ingresos, en aumento a partir del año 2009 con los mismos momentos moderados, en los años 2012 y 2013. Esto es debido a que el ahorro proviene del balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes de la ciudad. Este ahorro indica que la entidad tiene solvencia y presenta excedentes propios que pueden ser destinados a la inversión, complementando los recursos obtenidos por transferencias de la Nación y las regalías.



Gráfico 6: Capacidad de ahorro



La otra cara del “buen comportamiento” fiscal.

Sin embargo, la buena salud financiera no es necesariamente la señal que la ciudad esté superando las condiciones problemáticas que la aquejan. Varios de estos indicadores, que se presentan con cifras y porcentajes positivos, pueden estar implicando acciones de racionalización del gasto público que afectan directamente la capacidad de respuesta de la administración a las necesidades de gasto, o que la inversión no es suficiente o, en el peor de los casos, no está llegando donde debería.

Por ejemplo, el indicador sobre la reducción en el gasto de funcionamiento (gráfico 1), puede estar implicando la reducción de la planta de personal y servicios. O, en lo que respecta a las transferencias de la Nación y las regalías, donde se premia la baja dependencia, se esperaría que el aporte de la Nación a la ciudad fuera mayor en temas tales como el sistema de transporte masivo, la sostenibilidad del medio ambiente y la seguridad ciudadana; del mismo modo se esperaría obtener mayores recursos para el desarrollo de la ciudad por vía los proyectos financiados por regalías.

En otras palabras, buenos indicadores fiscales no son sinónimo de desarrollo, progreso o buenas políticas; en Cali, a pesar de su buena

salud fiscal la movilidad económica es baja, se mantienen niveles altos de desempleo e informalidad, disminuyó la creación de empresas en el año 2015², la incidencia de la pobreza se mantiene en los mismos porcentajes, el déficit cuantitativo de viviendas es superior a 20.000 y la infraestructura vial es deficiente, entre otros aspectos.

De tal forma que, si el actual alcalde tuvo la suerte de recibir una ciudad con salud fiscal, gracias en buena medida a la gestión de sus antecesores, y cuenta con un presupuesto aprobado para el año 2016 mediante el Acuerdo Municipal No. 390 de 2015 por un total de más de dos billones y medio de pesos, de los cuales \$475.328.574.369 corresponden a gastos de funcionamiento y \$2.070.583.719.828 a gastos de inversión, lo poco que cabría esperar es que esos el uso de tales recursos redunde en el progreso de la ciudad con una administración transparente de los mismos, una inversión estratégica y audaz en los principales problemas de la ciudad y de mayores esfuerzos en la gestión de fuentes de financiación, en particular de las regalías y los fondos dispuestos para la implementación de los acuerdos de paz.

² Tomado de: Informe anual de calidad de vida 2015. Observatorio Cali como vamos. <http://www.calicomovamos.org.co/2015-icv>

NOTA DE INTERÉS

PROGRAMA NACIONAL DE DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DIFERENCIADAS¹

Nota del Director: Transcribimos a continuación esta información del Departamento Nacional de Planeación, pues puede ser del interés del lector.

El artículo 180 del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 creó el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD), con el propósito de asegurar una prestación más eficiente de los bienes y servicios a cargo del Estado y crear esquemas de distribución de competencias. Así, el PNCD busca facilitar la delegación de competencias por parte de las entidades del orden nacional a las entidades territoriales y esquemas asociativos territoriales. A través del PNCD se delegarán competencias a los actores territoriales que cumplan con los criterios de capacidad financiera, técnica e institucional que se definan. Para tal efecto, se han definido dos grupos de criterios: criterios generales y criterios específicos.

La coordinación, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas, estará a cargo de un Comité Directivo conformado por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministro del Interior y las entidades nacionales sectoriales respecto de las cuales se identifiquen competencias y/o funciones susceptibles de ser delegadas.

Criterios generales territoriales:

Son definidos por el DNP con el fin de evaluar las capacidades institucionales que tienen los actores para asumir nuevas funciones. Estos criterios serán independientes al tipo de competencia o función a delegar. Se puede consultar el resultado para su departamento o municipio y el documento que explica la metodología en dos documentos: i) “Metodología de medición sobre los criterios generales; y ii) “Resultados de los criterios generales para los municipios y departamentos”.

Criterios específicos:

Se definen como las capacidades específicas que debe tener el actor territorial para ejercer una competencia o función en particular. Los criterios específicos serán definidos por la entidad del nivel nacional delegante de la respectiva función o competencia, con el apoyo del DNP. Las entidades territoriales o esquemas asociativos interesados en determinada competencia podrán consultar los criterios específicos en el documento que la entidad nacional delegante elabore para tal efecto. Los interesados en aspirar a que le deleguen una competencia, deben cumplir tanto los criterios generales como los criterios específicos para la competencia de interés.

Pasos para solicitar la delegación de una competencia:

1. Si es una entidad territorial, verifique en los criterios generales si quedó clasificado en el grupo ALTO de capacidad y no está excluido. Si es un Esquema Asociativo Territorial, solicite a la Dirección de Desarrollo Territorial su clasificación.
2. Consulte si cumple con los criterios específicos de la competencia de interés (en el documento orientador de la competencia).
3. Si cumple con los criterios generales y específicos, presente la propuesta a la entidad nacional que delega la competencia, con copia al DNP.

Oferta de competencias delegables

Catastro:

Las competencias objeto de delegación en catastro son los procesos de formación, actualización de la formación y conservación catastral. La entidad delegante es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Los actores que pueden solicitar la delegación de las competencias de catastro (previo cumplimiento de los criterios generales) son:

1. Municipios y distritos con población igual o superior a 500.000 habitantes.
2. Departamentos.
3. Esquemas asociativos territoriales cuya suma de población de los municipios que lo integran sea superior a 500.000.

Los criterios específicos para la delegación de competencias en catastro se encuentran en el documento “Delegación de competencias catastro”.

Los documentos mencionados en esta nota pueden ser consultados a través de la página del DNP (www.dnp.gov.co).

¹ Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Fortalecimiento-Gestion-y-Finanzas-Publicas-Territoriales/Paginas/competencias-de-las-entidades-territoriales.aspx>.