

"Análisis de la distribución de los recursos del Situado Fiscal Territorial en infraestructura educativa escolar. Caso: comunas 18 y 19 del Distrito Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019"

Leydy Carolina Guzmán Tosse
Carolina Herrera Rosero

Universidad del Valle
Facultad de Ciencias de la Administración
Departamento de Contabilidad y Finanzas
Programa de Contaduría Pública
Santiago de Cali
2026

“Análisis de la distribución de los recursos del Situado Fiscal Territorial en infraestructura educativa escolar. Caso: comunas 18 y 19 del Distrito Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019”



Leydy Carolina Guzmán Tosse
Carolina Herrera Rosero

Trabajo de grado para obtener el título de:
CONTADOR PÚBLICO

Director:
Ibis Danilo Yanguas

Universidad del Valle
Facultad de Ciencias de la Administración
Departamento de Contabilidad y Finanzas
Programa de Contaduría Pública
Santiago de Cali
2026

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por ser nuestra guía y darnos la fortaleza, salud y sabiduría necesarias para superar los obstáculos y llegar con éxito a la culminación de esta meta académica.

A la Universidad, por abrirnos sus puertas y brindarnos el espacio para nuestra formación profesional, permitiéndonos crecer no solo como académicos sino como ciudadanos comprometidos.

A nuestros docentes, quienes con su exigencia y conocimiento nos instaron a buscar la excelencia. De manera especial, agradecemos a nuestro tutor de tesis, cuya orientación, paciencia y valiosos aportes fueron fundamentales para dar estructura y rigor a nuestra investigación sobre el Situado Fiscal Territorial Municipal. Su mentoría fue la brújula que nos permitió navegar este complejo proceso de grado.

A nuestras familias, por ser el soporte incondicional en nuestras vidas. Gracias por su comprensión ante nuestras ausencias, por sus palabras de aliento en los momentos de agotamiento y por creer en nuestras capacidades incluso más que nosotros mismos. Este logro es el resultado del esfuerzo compartido y el amor que nos brindan.

Tabla de contenido

	Pág.
Resumen.....	9
Introducción	10
1. Planteamiento del problema.....	12
1.1 Antecedentes	12
1.2 Planteamiento del problema.....	14
1.3 Formulación del problema	15
1.4 Sistematización del problema	15
2. Objetivos.....	16
2.1 Objetivo general.....	16
2.2 Objetivos específicos	16
3. Justificación	17
4. Marco de referencia	19
4.1 Marco teórico.....	19
4.1.1 Teoría de del Estado.....	19
4.1.2 Organización del Estado y la división de poderes	21
4.1.3 Teoría de la gestión pública	22
4.1.4 Teoría de la hacienda pública.....	24
4.1.5 Teoría de la política fiscal	25
4.2 Marco conceptual.....	26
4.3 Marco contextual	28
4.4 Marco legal	34
5. Marco metodológico	37

5.1	Tipo de estudio.....	37
5.2	Enfoque	37
5.3	Método de investigación	38
5.4	Fuentes y técnicas de recolección de información.....	39
6.	Marco lógico	40
7.	Caracterización del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) en Santiago de Cali. ..	42
7.1	Revisión de leyes y decretos relacionados con el SFTM.....	42
7.2	Análisis de registros presupuestarios del SFTM.....	48
7.3	Identificación de características principales del SFTM.	49
7.4	Conclusiones del capítulo	52
8.	Identificación de las necesidades y los problemas de la Comuna 18 y 19 en materia de infraestructura educativa a través de la información del Plan de Desarrollo de las Comunas y Corregimientos.....	55
8.1	Análisis de los planes de desarrollo de las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali. ..	55
8.1.1	Comuna 18	56
8.1.2	Comuna 19	59
8.2	Comparación de la situación relacionada con las metas y objetivos establecidos en los planes de desarrollo.....	63
8.2.1	Análisis comparativo sobre los objetivos y metas	64
8.3	Identificación de necesidades y problemáticas en materia de infraestructura educativa en las comunas.	66
8.4	Conclusiones comparativo entre los planes de desarrollo y la situación real de la infraestructura educativa.	67
9.	Evaluación comparativa de la asignación y ejecución de recursos a través del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) destinados a la inversión en infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019.....	70
9.1	Año 2016.....	70

9.2	Año 2017.....	72
9.3	Año 2018.....	74
9.4	Año 2019.....	76
9.5	Síntesis ejecución presupuestal.....	78
9.6	Conclusiones del capítulo	80
10.	Conclusiones	83
11.	Recomendaciones	84
	Bibliografía	85

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Datos generales	30
Tabla 2. Composición de la comuna 18	32
Tabla 3. Marco lógico para el desarrollo de los objetivos del trabajo	40
Tabla 4. Normativa relacionada con el Situado Fiscal Municipal de Santiago de Cali	46
Tabla 5. Comparación de metas y objetivos entre comunas 18 y 19	63
Tabla 6. Comparación de desafíos y limitaciones.....	65
Tabla 7. Principales necesidades detectadas por comuna	66
Tabla 8. Ejecuciones SFT, 2016. Comunas 18 y 19 de Cali	71
Tabla 9. Ejecuciones SFT, 2017. Comunas 18 y 19 de Cali	73
Tabla 10. Ejecuciones SFT, 2018. Comunas 18 y 19 de Cali	75
Tabla 11. Ejecuciones SFT, 2019. Comunas 18 y 19 de Cali	77

Lista de figuras

Pág.

Figura 1. Ubicación de la comuna 18 en Cali	31
Figura 2. Ubicación de la comuna 19 en Cali	33
Figura 3. Ejecución presupuestal comuna 18 y 19, 2016-2019. Secretaría de Educación	79

Resumen

El estudio se centró en analizar cómo se distribuyeron y ejecutaron los recursos del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) para mejorar la infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019. Para ello, se combinaron métodos cuantitativos, con la revisión de presupuestos, y cualitativos, mediante la consulta de documentos y la participación comunitaria, se sigue un enfoque deductivo que partió de conceptos amplios sobre finanzas públicas y descentralización. Los resultados revelan que la ejecución del presupuesto fue irregular y, aunque hacia 2019 se observó un avance considerable –la comuna 18 llegó a un 76.8 % y la 19 casi al 97 % de ejecución–, estos logros no compensaron años previos de inversión baja o nula. Las carencias identificadas incluyen infraestructura en mal estado, insuficiencia en cobertura y recursos limitados, además de una planificación que carece de visión a largo plazo y una participación comunitaria restringida casi exclusivamente a la etapa inicial del diagnóstico. A pesar de ciertas mejoras, todavía existen importantes desafíos relacionados con la sostenibilidad y la distribución justa de los fondos. La investigación subraya que sin una gestión institucional coherente, con criterios claros para asegurar equidad y una mejor coordinación entre entidades, junto a un seguimiento más activo de la comunidad, será difícil lograr cambios profundos y duraderos en la calidad de la infraestructura educativa en estas comunas.

Palabras clave: Distribución de recursos, eficiencia administrativa, infraestructura educativa, participación comunitaria, gestión pública.

Introducción

La gestión de los recursos públicos en Colombia ha pasado por diversas transformaciones, buscando siempre que el dinero del Estado llegue a quienes más lo necesitan. A partir de la Constitución de 1991 y la creación del Sistema General de Participaciones (SGP), se estableció que los municipios deben garantizar servicios básicos como la educación y la salud. En este marco, el municipio de Santiago de Cali implementó el Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM), un mecanismo creado mediante el Acuerdo 01 de 1996, diseñado para descentralizar la inversión y permitir que las comunas atiendan sus necesidades básicas insatisfechas de manera más directa. Sin embargo, la distribución y ejecución de estos recursos a menudo enfrenta desafíos que generan brechas entre lo que se planea en el papel y lo que realmente se construye en los territorios.

Para comprender la relevancia de este análisis, es necesario situarse en el contexto de los territorios estudiados, los cuales presentan contrastes marcados que enriquecen la comparación. Por un lado, se encuentra la Comuna 18, ubicada en el suroccidente de la ciudad, en la zona de ladera. Este territorio se caracteriza por una alta densidad poblacional, albergando aproximadamente a 150.663 habitantes, y una estratificación socioeconómica predominante de niveles 1, 2 y 3 (estrato moda 3). Estas cifras reflejan condiciones de mayor vulnerabilidad económica y retos significativos en su desarrollo urbano, dado que su conformación incluye 14 barrios y varios asentamientos de desarrollo incompleto, lo que plantea desafíos específicos en términos de acceso y servicios.

En contraste, el estudio aborda también la Comuna 19, localizada en el sector occidental y parte del piedemonte de la ciudad. A diferencia de la anterior, esta comuna cuenta con una población aproximada de 110.074 habitantes y se destaca por tener una estratificación moda de 4 y 5, lo que indica un nivel socioeconómico medio-alto. Su estructura urbana es más planificada, contando con 22 barrios y una mejor dotación de servicios y espacio público en comparación con la zona de ladera, aunque también enfrenta retos relacionados con el envejecimiento de su población y el mantenimiento de su infraestructura existente.

El problema central que aborda esta investigación radica en las diferencias observadas en la inversión en infraestructura educativa escolar entre estos dos territorios tan distintos. A pesar de que el SFTM busca la equidad, en la práctica se observan desigualdades o ineficiencias en la ejecución de los recursos destinados a mejorar las escuelas y colegios públicos. Por ello, este

trabajo tiene como objetivo evaluar la eficiencia y eficacia en la distribución de estos recursos durante el periodo 2016-2019, analizando si la inversión respondió a las necesidades plasmadas en los planes de desarrollo local.

Teniendo en cuenta estas realidades territoriales, el presente trabajo se desarrolló bajo un enfoque descriptivo y evaluativo, utilizando como método exclusivo el análisis documental. Es importante aclarar que, para el desarrollo de esta investigación, no se realizaron entrevistas ni encuestas a la comunidad, ni trabajo de campo directo con líderes sociales. La recolección de información se basó estrictamente en la revisión sistemática de fuentes secundarias oficiales, tales como los Planes de Desarrollo de las Comunas 18 y 19, los informes de ejecución presupuestal del Departamento Administrativo de Hacienda, los Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI) y documentos de política pública educativa de la Alcaldía de Santiago de Cali.

De esta manera, el análisis se centró en contrastar lo que quedó plasmado en los documentos de planificación con los reportes financieros oficiales. Esta metodología permitió rastrear cómo se asignaron y ejecutaron los recursos del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) destinados a la infraestructura educativa, identificando patrones, cumplimientos y brechas a partir de la evidencia documental disponible para el periodo 2016-2019. A través de este estudio, se espera aportar una visión crítica sobre cómo las decisiones financieras del municipio impactan la calidad de los espacios educativos en sectores con realidades socioeconómicas opuestas.

1. Planteamiento del problema

1.1 Antecedentes

Este estudio se propuso examinar cómo se ha gestionado y con qué grado de eficiencia se han invertido los recursos del situado fiscal territorial en la educación primaria de la comuna 18 de Santiago de Cali, durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019, más allá de una mirada técnica, el interés principal giró en torno a entender si estos recursos han respondido realmente a las necesidades del territorio o si han sido parte de una lógica administrativa desconectada del contexto social que pretende atender.

El situado fiscal territorial, como concepto, se presenta en la teoría como una herramienta redistributiva, derivada de los ingresos que generan los municipios y que se destina a diferentes áreas sociales, al ser la educación una de las más significativas, por tanto, en la práctica, sin embargo, el funcionamiento de este instrumento ha sido objeto de debate. Diversos autores, como Bonet, Pérez y Ayala, han insistido en que su correcta administración es vital para elevar la calidad educativa, pero la evidencia muestra que no siempre se cumple con ese propósito.

En el caso de la comuna 18, la situación es compleja, se trata de una zona atravesada por múltiples retos sociales y económicos que impactan de forma directa en la educación, por lo tanto, analizar cómo se han gestionado los recursos públicos en esta localidad ofrece pistas no solo sobre la eficiencia presupuestal, sino también sobre la coherencia entre los discursos de política pública y las acciones que realmente se implementan, así como la relación entre lo que se planifica y lo que se ejecuta rara vez es lineal.

Para sustentar el análisis, se consultaron fuentes académicas confiables a través de bases de datos como Google Académico y la Biblioteca Virtual de la Universidad del Valle, se priorizaron publicaciones colombianas entre 2018 y 2022, además, se seleccionaron trabajos que abordaran directamente el concepto de situado fiscal o bien el proceso de descentralización financiera, por lo tanto, la búsqueda permitió establecer un marco teórico que da cuenta del interés creciente por estudiar cómo los municipios están dándole manejo a sus finanzas.

Uno de los estudios más relevantes en este sentido es el de Arenas y Trujillo (2018), quienes evaluaron el impacto de la gestión fiscal en el sector educativo del Valle del Cauca durante 2012-2015, utilizaron un enfoque cualitativo, analizaron si la administración pública generó o no valor social. Los resultados no fueron del todo alentadores: se detectaron falencias estructurales en los

modelos de control y se evidenció que aún persisten desafíos importantes en términos de eficiencia y transparencia.

La revisión incluyó también investigaciones con enfoques más ciudadanos como el de Montilla, Yanguas y Ruíz (2019) quienes analizaron el SFTM en las comunas 14 y 19 de Cali, desde una perspectiva de control social, en donde subrayan que sin la participación de la comunidad, cualquier intento por mejorar la inversión pública pierde legitimidad, además, el estudio demuestra cómo la ciudadanía puede —y debe— jugar un papel vigilante, especialmente en territorios con marcadas desigualdades.

Otros trabajos, como el de Muriel y Ortiz (2019), aportaron un enfoque más técnico, centrado en la política fiscal y la capacidad institucional del municipio para ejecutar el presupuesto. En su análisis se reconoce el rol clave de la Hacienda Municipal, pero también se advierte que sin herramientas administrativas eficaces, incluso los recursos más generosos pueden desperdiciarse. Esto resulta particularmente útil al comparar con lo que ocurre en comunas con baja ejecución presupuestal, como ha sido el caso en varios sectores de Cali.

El aporte de Ruíz (2019) fue igualmente revelador. Su estudio, basado en entrevistas y análisis de datos concretos, mostró que en algunas comunas los recursos del SFTM simplemente no llegaron, o se aplicaron de manera marginal. Lo que plantea este trabajo es una paradoja: aunque la norma existe y los instrumentos están definidos, su aplicación real a menudo se ve condicionada por factores políticos, falta de coordinación o desinterés institucional.

Por último, Montilla, Yanguas y Ruíz (2022) ampliaron el panorama con una investigación sobre las comunas 21, 10 y 22. Su análisis cuantitativo demostró que los recursos del SFTM no solo han sido mal distribuidos, sino también mal ejecutados. Problemas urgentes como la inseguridad, el desempleo o la atención a grupos vulnerables quedaron fuera de las prioridades presupuestales. Esta falta de correspondencia entre las necesidades del territorio y las decisiones de inversión refuerza la idea de una desconexión persistente.

En conjunto, estos antecedentes conforman un cuerpo de evidencia que permite contextualizar el análisis de la comuna 18. Aunque los estudios no se centran directamente en ella, lo que muestran es un patrón preocupante en la gestión del situado fiscal territorial en Santiago de Cali: planificación débil, baja ejecución, escasa participación ciudadana y ausencia de evaluación efectiva. El trabajo que aquí se propone no busca resolver todos estos problemas, pero sí contribuir a su comprensión desde un caso específico y, ojalá, ofrecer insumos que sirvan para reorientar las

políticas públicas hacia formas de gestión más inclusivas, transparentes y coherentes con la realidad local.

1.2 Planteamiento del problema

El Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) se presenta como una herramienta clave en la distribución de los recursos públicos en Santiago de Cali, pensada para responder a las demandas sociales más urgentes y contribuir al bienestar general en cada una de sus comunas. Sin embargo, cuando se observa de cerca su aplicación concreta, especialmente en sectores tan sensibles como la educación primaria, empiezan a aparecer señales de alerta. En la comuna 18, durante los años 2016 a 2019, se han manifestado ciertos indicios que invitan a cuestionar su eficacia real: desde la escasa destinación presupuestal hasta la calidad discutible del servicio y la limitada inclusión de la comunidad en los procesos de toma de decisiones. Todo ello apunta a un funcionamiento que, al menos en este periodo, no logró consolidarse como un modelo eficiente ni justo.

La experiencia registrada en otras zonas urbanas, como las comunas 14 y 19, pone de relieve patrones similares de fallas en la implementación del SFTM. Investigaciones como la de Montilla, Yanguas y Ruíz (2019) coinciden en señalar que las decisiones presupuestales no siempre responden a las necesidades más apremiantes de las comunidades menos favorecidas. Se asignan recursos, sí, pero la forma en que se administran o priorizan los proyectos deja mucho que desear. Y cuando esto ocurre, el impacto social se diluye, perdiéndose la oportunidad de transformar realmente las condiciones de vida de los habitantes, particularmente de quienes enfrentan mayores barreras en su acceso a servicios esenciales como la educación.

Otro aspecto que resulta preocupante es el rol casi simbólico que ha tenido la ciudadanía en el proceso de seguimiento al uso de los recursos. Se ha hablado bastante de control social y participación comunitaria, pero al revisar los antecedentes, parece que ambos elementos permanecen débiles o meramente formales. El estudio de Arenas y Trujillo (2018) resalta la desconexión entre instituciones y ciudadanía como un obstáculo para lograr una gestión verdaderamente eficaz. No se trata solo de destinar más recursos, sino de asegurar que se ejecuten bien y con criterios que respondan a lo que realmente se necesita en el terreno, no únicamente en los planes administrativos.

En el caso específico de la comuna 18, lo que se vislumbra no es muy distinto de lo ya documentado en otras zonas de Cali. La inversión en educación primaria ha sido insuficiente, no

solo en términos financieros sino también en cobertura y calidad. A esto se suma el bajo nivel de articulación con la comunidad, lo que impide que las decisiones se ajusten a las realidades concretas de los barrios que integran esta comuna. Muriel y Ortiz (2019) han llamado la atención sobre estas dinámicas, al subrayar cómo la falta de coordinación entre actores institucionales y sociales termina por socavar cualquier esfuerzo por mejorar el sistema educativo local. Todo esto sugiere la urgencia de revisar, con mayor profundidad y sin eufemismos, cómo se han gestionado los fondos públicos en contextos de alta vulnerabilidad educativa.

Por lo tanto, es importante plantearse el siguiente interrogante:

1.3 Formulación del problema

¿Cuál fue la eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos del Situado Fiscal Territorial para fortalecer la infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019?

1.4 Sistematización del problema

¿Cuáles son las características del Situado Fiscal Territorial Municipal -SFTM- en Santiago de Cali?

¿Qué tipo de necesidades y problemáticas se presentan en las Comuna 18 y 19 en materia de infraestructura educativa de acuerdo con el Plan de Desarrollo de las comunas?

¿Cuáles han sido los resultados en la asignación y ejecución de recursos a través del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) destinados a la inversión en infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019?

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Analizar la eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos del Situado Fiscal Territorial para fortalecer la infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019.

2.2 Objetivos específicos

Caracterizar el Situado Fiscal Territorial Municipal -SFTM- en Santiago de Cali

Identificar las necesidades y problemáticas a través de la Comuna 18 y 19 en materia de infraestructura educativa con relación a la información del Plan de Desarrollo de las comunas.

Evaluar comparativamente la asignación y ejecución de recursos a través del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) destinados a la inversión en infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019.

3. Justificación

Desde una mirada más conceptual, este trabajo busca explorar cómo se han distribuido, y sobre todo con qué nivel de eficiencia y efectividad, los recursos provenientes del Situado Fiscal Territorial en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali, específicamente entre los años 2016 y 2019. Se trata de un análisis que no solo se inscribe dentro del campo de las finanzas públicas, sino que también toca de forma directa aspectos claves de la contaduría, como la gestión y control del gasto, la transparencia y el seguimiento ciudadano en el uso del dinero público. La infraestructura educativa, en este caso, se convierte en el escenario concreto para observar el alcance —o las limitaciones— de un modelo de asignación de recursos que, al menos en el papel, debería responder a las verdaderas necesidades del territorio.

El interés por esta temática, más allá de lo técnico, también se sostiene en la preocupación por el modo en que se construyen las oportunidades en contextos urbanos fragmentados. Porque si la educación básica no cuenta con espacios dignos y adecuados, entonces se erosiona no solo la calidad del aprendizaje sino también la equidad misma del sistema. Aquí es donde la profesión contable encuentra un campo de acción más allá de los números: en la evaluación crítica de las decisiones presupuestales y su impacto tangible en la vida de las personas.

Desde lo metodológico, el estudio apuesta por un enfoque mixto, es decir, la combinación de técnicas cuantitativas —como el análisis de cifras presupuestales, ejecución de gastos e indicadores de infraestructura— con herramientas cualitativas que permitan escuchar otras voces: líderes comunitarios, docentes, padres de familia y quizá estudiantes que vivieron ese periodo. No se trata únicamente de saber cuánto se gastó y dónde, sino también de entender cómo se percibió esa inversión, si cumplió su propósito o si, como suele ocurrir, se quedó a medio camino por barreras administrativas o por decisiones poco consultadas.

El valor práctico de este trabajo puede ser particularmente relevante para los estudiantes de Contaduría Pública en la Universidad del Valle. No solo porque les ofrece la posibilidad de aplicar sus conocimientos en un caso real, sino porque los confronta con las tensiones propias del ejercicio profesional en lo público: la diferencia entre lo que dicen los informes financieros y lo que experimenta la gente. Esa experiencia, aunque académica, se convierte en un ejercicio formativo profundo, que articula saber técnico con sensibilidad social, algo que la profesión contable necesita con urgencia.

Además, este tipo de investigaciones suele abrir caminos para transformar las prácticas. Si bien no se espera cambiar el sistema con un solo trabajo, sí es posible aportar elementos que mejoren la toma de decisiones o, al menos, que despierten cuestionamientos más informados en quienes gestionan los recursos públicos. Los resultados podrían ser útiles para contadores en el sector público, para funcionarios encargados de planeación educativa o incluso para organizaciones sociales interesadas en promover el control ciudadano sobre el gasto del Estado.

La realización y presentación de este trabajo de grado responde además de las razones ya expuestas, de manera personal a la necesidad de culminar nuestro proceso académico y cumplir con los requisitos establecidos para la obtención del título profesional de contadoras públicas, siendo la monografía un paso fundamental en la formación universitaria, permitiéndonos demostrar las competencias adquiridas, aplicar los conocimientos teóricos y prácticos desarrollados durante la carrera, que nos llevan a aportar una propuesta que refleje el compromiso con la sociedad aplicando la disciplina estudiada.

Finalmente, no puede ignorarse el impacto que este tipo de trabajos puede tener en el ámbito institucional. Para la Universidad del Valle, que históricamente ha sostenido una apuesta por el desarrollo regional, estudios como este representan un puente entre el conocimiento académico y las necesidades concretas de la comunidad. No solo fortalecen su presencia en el territorio, sino que reafirman su compromiso con una educación pública crítica, aplicada y al servicio de lo colectivo, por tanto, en esa medida, este estudio se convierte en un ejercicio de responsabilidad académica y ciudadana.

4. Marco de referencia

4.1 Marco teórico

4.1.1 Teoría de del Estado

Pensar el concepto de Estado desde la teoría política es, en cierto modo, regresar a la raíz misma de la organización social, no se trata solo de una estructura institucional que ejerce poder sobre un territorio definido, sino de una construcción colectiva que se legitima a través de principios como la soberanía, la división funcional del poder, el respeto por los derechos humanos y una constitución que articula lo anterior en un marco normativo, por tanto, estos fundamentos, aunque puedan parecer evidentes, son producto de un largo proceso de evolución teórica y práctica. Uno de los aportes más sugerentes a esta discusión proviene de Jean-Jacques Rousseau, quien, ya en el siglo XVIII, propuso una noción del Estado vinculada a la voluntad colectiva y a la idea de que la autoridad debe surgir del consentimiento, no de la imposición (Rousseau, 1988).

En su célebre obra *El contrato social*, Rousseau parte de una imagen algo idealizada del ser humano en su estado natural, es decir, libre, fuerte y movido por la necesidad de conservar su existencia, sin embargo, esa libertad inicial, al enfrentarse con las amenazas del entorno y la fragilidad de la supervivencia individual, conduce inevitablemente al deseo de formar asociaciones y es ahí donde surge el contrato social como una especie de pacto tácito mediante el cual los individuos deciden unirse y someterse a una voluntad común que asegure su bienestar. Rousseau no lo plantea como una renuncia a la libertad, sino más bien como su transformación: el paso de una libertad natural a una libertad civil, donde el individuo no pierde derechos sino que gana en seguridad y legitimidad (Rousseau, 1988).

Al establecer esta asociación, dice Rousseau, los individuos ya no actúan por sí solos, sino como parte de un todo mayor, un cuerpo colectivo que posee identidad y voluntad propias, así, a esta entidad se le han dado distintos nombres a lo largo de la historia: ciudad-estado, república, cuerpo político. Pero lo interesante es cómo él distingue entre sus formas de acción: pasivo, es el Estado; activo, se convierte en el soberano. Y los integrantes de este pacto no son todos iguales en su rol, pues aunque todos forman parte del pueblo, se convierten en ciudadanos cuando participan activamente en la soberanía, y en súbditos al obedecer las leyes. Esta distinción, a pesar de su

aparente rigidez, permite comprender cómo una comunidad política puede equilibrar autoridad y obediencia sin caer necesariamente en la tiranía (Rousseau, 1988).

Pero Rousseau no se limita a describir cómo nace el Estado; también se ocupa de la manera en que el poder puede organizarse, en este punto, su visión de las formas de gobierno se vuelve especialmente provocadora, propone tres modelos básicos: democracia, aristocracia y monarquía, cada uno con sus riesgos y potencialidades. La democracia, entendida como la participación directa del pueblo en las decisiones, es la que más se acerca a su ideal, aunque también reconoce que no siempre es factible en sociedades grandes. La aristocracia, donde gobierna una élite, tiende a alejarse del interés común, y la monarquía, sobre todo en su forma hereditaria, representa un alejamiento profundo de la voluntad general. Aunque no lo dice de manera explícita, se percibe una clara preferencia por sistemas en los que el pueblo conserve una capacidad real de incidir en la dirección de la sociedad (Rousseau, 1988).

Con el tiempo, muchas democracias han adoptado formas representativas, en las que los ciudadanos eligen a quienes tomarán decisiones por ellos. Y si bien esto responde a las exigencias de escala y complejidad de las sociedades modernas, también ha generado tensiones respecto a la participación real de la ciudadanía. De ahí que hayan surgido mecanismos como los referendos, los plebiscitos o incluso la revocatoria del mandato, que buscan devolver al pueblo cierto control directo sobre el poder. Estas herramientas, aunque no exentas de dificultades, permiten mantener viva la idea de que la soberanía no puede disolverse por completo en la representación. Y de algún modo, son una forma contemporánea de dar continuidad a ese pacto rousseauiano que sitúa al pueblo como el núcleo de la legitimidad política (Rousseau, 1988).

Ahora bien, si Rousseau plantó las bases para pensar el origen del Estado desde la voluntad general, Immanuel Kant lleva esa discusión hacia un terreno más normativo: el del derecho. Para Kant, el soberano no es otro que el pueblo mismo, no como una masa homogénea, sino como una comunidad racional capaz de establecer leyes justas. Esta concepción, retomada por Xirau (2010), subraya que el poder político no debe imponerse, sino que debe emerger del consentimiento y orientarse hacia la protección de los derechos. El parlamento, en este marco, se convierte en el lugar donde esa voluntad colectiva se traduce en leyes, y donde se garantiza el equilibrio entre autoridad y libertad.

Pero Kant no se queda en la idea general del contrato social; insiste en que el Estado legítimo es aquel que se funda en un orden jurídico claro, por tanto, este orden, que no es otra cosa que el

Estado de derecho, implica que ni el gobernante ni los ciudadanos están por encima de la ley pues todo poder debe estar sujeto a normas previamente establecidas, lo que limita la arbitrariedad y protege a los individuos frente a posibles abusos. Este punto, aunque pueda parecer técnico o abstracto, es crucial, pues define los límites del poder estatal y asegura que la ley sea la mediadora entre el individuo y el Estado. En suma, Kant ofrece un marco donde la justicia no es solo un ideal moral, sino una condición institucional para la existencia del Estado moderno (Xirau, 2010).

Así, al contrastar las ideas de Rousseau y Kant, se percibe una tensión entre voluntad y norma, entre el origen del poder y su ejercicio, ambos autores coinciden en que el Estado no puede desligarse del pueblo ni puede operar al margen de la legalidad, además, sus concepciones, aunque desarrolladas hace siglos, siguen vigentes en las democracias actuales, donde las discusiones sobre legitimidad, representación, participación y legalidad son centrales. Entender sus propuestas no es un mero ejercicio académico; es una forma de pensar críticamente los desafíos del presente y de repensar, con cierta nostalgia ilustrada, el papel que aún puede jugar la filosofía política en la organización de nuestras sociedades.

4.1.2 Organización del Estado y la división de poderes

El Estado, como una forma de organización social, tiene diversas funciones esenciales, entre las cuales se destacan las de legislar, gobernar, defender y administrar justicia. Montesquieu propuso una estructura de Estado basada en la división de poderes, con el objetivo de evitar la concentración de poder en una sola persona y garantizar un equilibrio y control entre estas tres ramas del gobierno. Estas divisiones consisten en el poder legislativo, ejercido por la legislatura; el poder judicial, encargado de administrar la justicia; y el poder ejecutivo, responsabilidad del monarca o jefe de gobierno (Fuentes, 2011).

Montesquieu también identificó tres tipos de gobierno: la república, en la cual el poder reside en todo el pueblo; el despotismo, donde el poder está concentrado en una sola persona y se ejerce de manera autocrática; y la monarquía, en la cual una sola persona gobierna de acuerdo con leyes previamente establecidas.

Según Fuentes (2011) esta división de poderes propuesta por Montesquieu es ampliamente aceptada en los regímenes democráticos actuales como base de su estructura política. En el caso del Estado colombiano, como un Estado moderno y democrático, se ha adoptado esta división en

tres ramas de poder: la legislativa, la judicial y la ejecutiva, cada una con funciones específicas, como legislar, administrar justicia y gobernar, respectivamente.

En última instancia, el Estado surge de la necesidad humana de vivir en sociedad y garantizar la protección de los derechos individuales. Sus funciones son esenciales para asegurar el funcionamiento de las estructuras sociales que lo componen y, en última instancia, para el bienestar y la seguridad de la sociedad en su conjunto.

4.1.3 Teoría de la gestión pública

La gestión pública tiene sus antecedentes en la administración pública tradicional, disciplina que busca dar respuesta a aquellos aspectos relacionados con la acción gubernamental desde un enfoque estado-céntrico, posteriormente, a finales de los años 70 se orientó hacia un campo de estudio dominado por dos escuelas la comercial y la de políticas públicas (Muñoz, 2020).

Según Barry Bozeman, autor citado por León (2007) estas dos escuelas se orientan a su vez a dos enfoques, como son el enfoque P asociado a la escuela de políticas públicas y el enfoque B vinculado a la escuela comercial o de negocios (B por su significado en inglés Business).

En el enfoque P se plantea la necesidad de generar transformaciones que permitan responder a los cambios que se presentan en un contexto dinámico, las cuales implicaban movimientos en los procesos endógenos como respuesta a lo que ocurría en el exterior (León, 2007). De alguna manera esta escuela proponía que las políticas públicas deberían adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno. Según Muñoz (2020) este enfoque se aleja de la administración pública tradicional y se concentra en las funciones del administrador político, es decir, su énfasis se encuentra en los aspectos políticos de la gestión.

El llamado enfoque B, según lo plantea León (2007), adopta una perspectiva que se centra fundamentalmente en los procesos internos de las organizaciones, sin hacer distinciones estrictas entre lo público y lo privado. Esta forma de entender la gestión se interesa por cuestiones como el diseño estructural, la administración de recursos humanos o la planificación presupuestal, todo ello encaminado a fundamentar decisiones que no surgen del mero sentido común o de la costumbre, sino de prácticas experimentales sustentadas en la investigación. León no plantea una dicotomía rígida entre los sectores, sino que propone una lógica organizacional compartida, lo cual puede resultar polémico para quienes sostienen la especificidad del aparato estatal frente al empresarial. Sin embargo, esa mirada cobra sentido si se considera que las herramientas administrativas, aunque

originadas en diferentes contextos, pueden adaptarse y generar valor en ambos tipos de instituciones.

Desde otra óptica, Muñoz (2020) sugiere que este mismo enfoque se relaciona de forma más directa con los principios de la administración pública tradicional, aunque con un giro interesante porque se trataría más bien de una gerencia pública inspirada por disciplinas del mundo comercial y sostenida por métodos cuantitativos. Esta aproximación, sin ser completamente nueva, ha ganado terreno en décadas recientes, probablemente porque promete una gestión más eficiente y orientada a resultados, lo que encaja con las demandas contemporáneas de modernización del Estado. No obstante, no deja de generar cierto escepticismo entre quienes advierten que los criterios de eficiencia y productividad, propios de la lógica privada, podrían entrar en tensión con los valores de equidad, justicia o participación que tradicionalmente han orientado lo público.

Ahora bien, las contribuciones de Lynn (1998) al campo de la gestión pública introducen una serie de conceptos que enriquecen notablemente esta discusión, así, en su análisis, parte de una premisa realista: los administradores públicos no actúan en el vacío, sino en contextos marcados por relaciones de dependencia, información incompleta, intereses cruzados y riesgos constantes, por tanto, esta observación, lejos de ser pesimista, apunta a una comprensión más matizada de las condiciones en que se toman decisiones gubernamentales. En lugar de suponer una racionalidad perfecta, Lynn invita a considerar las limitaciones estructurales y personales que afectan el accionar de los directivos públicos.

Otro punto que destaca Lynn tiene que ver con los distintos marcos de decisión como son los mercados, jerarquías y clanes, en donde en cada uno de estos entornos, la confianza juega un papel determinante, ya sea en los mecanismos de mercado o en los vínculos sociales, es decir, no se trata solo de definir cuál modelo es más eficiente, sino de entender por qué ciertas decisiones tienen sentido en un contexto y resultan problemáticas en otro. Este enfoque sugiere que la administración pública no puede limitarse a aplicar fórmulas estándar, sino que debe considerar factores culturales, políticos y relacionales para orientar adecuadamente su intervención, entonces, el buen juicio, en ese sentido, se vuelve tan importante como los modelos teóricos.

Finalmente, Lynn introduce otros dos elementos que merecen atención. Por un lado, la racionalidad limitada y el estilo cognitivo de los individuos, lo que implica reconocer que la toma de decisiones no es puramente lógica ni objetiva, sino que está mediada por experiencias, percepciones e incluso emociones. Por otro lado, la noción de discreción ejecutiva cobra fuerza,

ya que subraya la capacidad –y responsabilidad– de los gestores públicos para actuar dentro de ciertos márgenes, adaptándose a las condiciones del entorno. A esto se suma la lógica de la acción colectiva, que Lynn vincula con la teoría del juego, para destacar la necesidad de fomentar colaboración incluso en contextos donde los incentivos son débiles o ambiguos. En suma, su visión ofrece una mirada compleja pero sumamente útil para comprender cómo opera, en la práctica, el gobierno en sociedades modernas y plurales.

4.1.4 Teoría de la hacienda pública

La Hacienda Pública puede entenderse como el conjunto de instituciones y procedimientos dedicados a la gestión y recaudación de los recursos económicos que posee un Estado. Esta noción no es unívoca, ya que se puede abordar desde diferentes ángulos: como los fondos disponibles para ejecutar las funciones estatales, las entidades responsables de administrar dichos ingresos o incluso como una disciplina que estudia cómo alcanzar las metas del sector público, al tener en cuenta que los recursos son siempre limitados (Restrepo, 2000). No es raro que, al hablar de Hacienda Pública, surjan distintas interpretaciones que dependen del enfoque desde el que se analice, pero lo cierto es que todas apuntan a la misma realidad fundamental: la administración eficiente y responsable de los recursos públicos.

Los objetivos que orientan esta área son bastante claros, aunque no siempre fáciles de alcanzar, básicamente, se trata de asegurar una redistribución justa de los recursos para mejorar las condiciones de vida de la población, preservar la estabilidad económica del país y fomentar el crecimiento a largo plazo. Para cumplir con estas metas, las instituciones gubernamentales tienen la tarea de conseguir ingresos suficientes, controlar el uso adecuado de esos fondos y diseñar, además, el presupuesto que permita la inversión pública responsable (Restrepo, 2000), pero, más allá de lo técnico, hay un trasfondo político y social que marca cada decisión, pues la asignación de recursos nunca está exenta de tensiones y prioridades contrapuestas.

Una idea que parece fundamental dentro de la Hacienda Pública es la que plantea un equilibrio entre la intervención estatal y la autonomía del sector privado, es decir, la participación del Estado debe ser la justa, ni demasiado invasiva ni demasiado limitada, por ello, en este escenario, el papel de los contribuyentes no puede subestimarse, pues su disposición a cumplir con las obligaciones fiscales es lo que, en última instancia, define la capacidad del sector público para actuar y cumplir con sus objetivos, al tener siempre en cuenta que los recursos son finitos (Restrepo, 2000). Aunque

pueda sonar sencillo lograr este balance en la práctica constituye un reto constante, en especial en contextos donde la confianza en las instituciones no siempre es sólida.

Además, gestionar la Hacienda Pública no se limita simplemente a recaudar y gastar dinero, sino que es también una cuestión de planificación estratégica y control riguroso, donde la transparencia y la rendición de cuentas deben ser constantes para evitar desviaciones, corrupción o mal uso de los recursos, lo que implica que las políticas fiscales deben ser elaboradas con cuidado y que los mecanismos de supervisión funcionen adecuadamente para proteger el patrimonio público y garantizar que los fondos lleguen a donde realmente se necesitan, por tanto, la Hacienda Pública se vuelve no solo una cuestión financiera, sino también un pilar para la legitimidad y confianza en el Estado.

Finalmente, es necesario aclarar que el alcance de la Hacienda Pública abarca más allá del manejo básico de ingresos y egresos, también incluye la administración de la deuda pública, la formulación y evaluación de políticas tributarias y el seguimiento de programas de gasto público, entre otras tareas, así el conjunto de instituciones y procesos que componen esta área están diseñados para garantizar no solo la estabilidad financiera del Estado, sino también un desarrollo económico sostenido y una distribución equitativa de los recursos.

4.1.5 Teoría de la política fiscal

Según Restrepo (2000), la Política Fiscal tiene como propósito fundamental cubrir los gastos indispensables del Estado, pero sin interferir de manera negativa en las decisiones económicas que toman los distintos actores dentro de la economía, es decir, busca un equilibrio donde el financiamiento público no se convierta en un obstáculo para la actividad productiva ni para la inversión privada.

El mismo autor destaca que los ingresos fiscales en los que se basa la política pública se dividen en dos grandes grupos como son los ordinarios y extraordinarios, por tanto, dentro de los ingresos ordinarios, a su vez, están los tributarios y los que no lo son, como las rentas derivadas del dominio público, las tasas, los ingresos parafiscales y los impuestos. Esta clasificación ayuda a comprender la variedad de fuentes con las que el Estado cuenta para financiar su gasto, pero también pone en evidencia la complejidad que implica manejar esas entradas de dinero de manera eficiente y justa (Restrepo, 2000).

Por otro lado, Martínez (2007) recupera las ideas de Keynes, quien planteaba tres formas principales para financiar un aumento del gasto público, por ejemplo el aumento de impuestos, la emisión de dinero o la emisión de deuda pública, aunque subir los impuestos podría parecer la opción más directa, Keynes advertía que esta vía tiene un efecto restringido sobre la economía, al frenar la actividad económica más de lo deseado. Así, la recomendación de Keynes apunta a que el déficit fiscal, es decir, que los gastos públicos superen temporalmente a los ingresos, puede ser la mejor estrategia para estimular el crecimiento, aunque esta postura no está exenta de críticas ni riesgos.

En contraste, Hernández (2014) aporta desde la teoría neoclásica que la Autoridad Fiscal debe actuar conforme a las reglas de decisión que guían a los agentes privados, especialmente en materia presupuestaria. Sin embargo, la realidad es que los gobiernos no siempre siguen ese mismo patrón, ya que cuentan con un poder soberano que les permite establecer impuestos y financiar déficits, algo que no está al alcance de los particulares.

4.2 Marco conceptual

Para comprender la dinámica de la distribución de recursos en las comunas de Santiago de Cali, es necesario aterrizar las teorías generales expuestas anteriormente en conceptos concretos que permitan analizar la realidad del estudio. En primer lugar, se debe partir de la noción de Estado, el cual no debe entenderse solo como una institución abstracta, sino como una construcción política y jurídica fundamental. Según lo planteado por Rousseau (1988), el Estado surge de un acuerdo colectivo donde los individuos ceden parte de su libertad para conformar una autoridad común que los represente y organice la vida social en un territorio determinado.

En este sentido, para que el Estado cumpla sus fines esenciales, requiere de la Gestión Pública, la cual se refiere al conjunto de acciones, procesos y decisiones que toman los gobiernos para administrar los recursos disponibles y alcanzar objetivos colectivos. Autores como Lynn (1998) y Bozeman han sido claves para definir este campo, el cual va más allá de simples trámites administrativos; implica planear, coordinar y evaluar cómo se usan los bienes públicos para responder a las demandas de la sociedad.

Dentro de esta gestión, cobra especial relevancia el concepto de Eficiencia, el cual, en el ámbito público, no se limita a gastar menos, sino a optimizar los medios para lograr los mejores resultados posibles sin desperdiciar recursos. Sin embargo, aplicar este concepto en el sector público es

complejo, ya que, a diferencia de una empresa privada, los resultados no siempre se miden en dinero, sino en impacto social, lo que involucra prioridades políticas y necesidades comunitarias que no siempre coinciden armónicamente.

Ahora bien, la materialización de estas decisiones de gestión se refleja en el Gasto Público. Aunque suele verse simplemente como una cifra en un presupuesto, en realidad representa la decisión política de en qué se invierte el dinero de todos los ciudadanos. Desde la perspectiva de la hacienda pública, se analiza cómo este gasto debe planificarse y ejecutarse para asegurar que los bienes y servicios, como la educación o la salud, lleguen efectivamente a quienes más los necesitan, enfrentando el reto constante de que gastar bien es más importante que simplemente gastar.

De manera específica, cuando este gasto se destina a la construcción o mejoramiento de bienes duraderos y al desarrollo social, se habla de Inversión Pública. Este concepto es central en la política fiscal, pues se refiere a los recursos que el Estado dedica a proyectos que promueven el desarrollo económico y el bienestar a largo plazo, como es el caso de la infraestructura educativa escolar, que constituye el foco de este análisis.

Adicionalmente, para que esta inversión llegue a los territorios, se requiere una delimitación geográfica y administrativa. En el contexto urbano de Santiago de Cali, esta unidad es la Comuna, que funciona como una subdivisión administrativa que agrupa varios barrios con características y necesidades similares. Es en este nivel territorial donde se implementa el Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM), el cual se entiende como un mecanismo de transferencia de recursos desde el nivel central hacia las localidades, diseñado bajo una lógica de descentralización para financiar áreas prioritarias como la educación y la infraestructura, buscando atender las necesidades básicas insatisfechas de la población de manera más directa y participativa.

En este escenario local donde se implementa el Situado Fiscal, no basta con que el Estado gestione y gaste recursos; es indispensable que la ciudadanía intervenga activamente. Aquí surge el concepto de Participación Ciudadana, el cual se entiende como el derecho y el deber que tienen los ciudadanos de intervenir en las decisiones que los afectan, tal como lo establece la Constitución Política de 1991 al definir a Colombia como un Estado democrático y participativo. En el contexto de este estudio, la participación no es solo votar, sino involucrarse en la planificación y vigilancia de los recursos, convirtiéndose los habitantes en sujetos de cambio y no solo en beneficiarios pasivos.

Dentro de esta dinámica, es necesario diferenciar los Tipos de Participación que se dan en la gestión pública. Por un lado, existe una participación en la *planeación*, donde actores comunitarios como las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Juntas Administradoras Locales (JAL) ayudan a identificar las necesidades prioritarias de sus barrios a través de los Comités de Planificación. Por otro lado, y de vital importancia para esta investigación, está el Control Social, que se refiere al seguimiento y vigilancia que hace la comunidad para asegurar que las obras y proyectos se cumplan en los tiempos y montos establecidos, garantizando que la inversión realmente mejore su calidad de vida.

Ahora bien, cuando la administración pública recoge estas necesidades ciudadanas y decide actuar sobre ellas, surgen las Políticas Públicas. Estas se definen como el conjunto de instrumentos y acciones que el Estado implementa para solucionar problemas sociales identificados, contruidos idealmente con la participación de los grupos afectados. Autores como Pineda (2018) explican que estas políticas no son solo leyes, sino programas concretos diseñados para gestionar el Estado en busca del bienestar general.

Es importante notar que existen diferentes tipos de políticas. En el caso del Situado Fiscal Territorial, se observan principalmente Políticas Redistributivas, cuyo objetivo es trasladar recursos de un grupo a otro para reducir la inequidad, y Políticas Distributivas, que asignan bienes o servicios a sectores específicos de la población. Sin embargo, para que estas políticas sean efectivas, deben superar el enfoque tradicional donde el gobierno decide solo desde arriba, y pasar a un modelo de construcción conjunta donde la ciudadanía y la administración interactúan para definir el destino de los recursos, aunque en la práctica, a veces esta participación se limita a la consulta y no a la toma de decisiones finales.

De esta manera, el Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) se convierte en el punto de encuentro donde la Hacienda Pública provee los recursos, la Gestión Pública los administra, y a través de la Participación Ciudadana y las Políticas Públicas, se busca transformar la realidad de las comunas, especialmente en sectores críticos como la infraestructura educativa.

4.3 Marco contextual

Para entender el entorno donde se desarrolla esta investigación, es necesario describir a Santiago de Cali, capital del departamento del Valle del Cauca y una de las ciudades más importantes de Colombia. Fundada el 25 de julio de 1536 por Sebastián de Belalcázar, la ciudad

se ubica geográficamente en el valle del río Cauca, limitando al norte con los municipios de Yumbo y La Cumbre, al oriente con Palmira y Candelaria, al sur con Jamundí y al occidente con Buenaventura y Dagua, estando custodiada en esta última zona por los Farallones de Cali (Muriel y Ortiz, 2019; Departamento Administrativo de Planeación, 2022).

Desde el punto de vista administrativo, la ciudad ha tenido transformaciones importantes. Mediante la Ley 1933 de 2018, el municipio fue categorizado como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, lo que le otorga unas características particulares para su gestión (Departamento Administrativo de Planeación, 2022). Para su administración territorial, el área urbana está dividida en 22 Comunas, mientras que su zona rural se organiza en 15 Corregimientos, estructura que fue establecida mediante acuerdos municipales para facilitar la descentralización y la atención a la comunidad (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018).

En cuanto a su población, Cali es un centro urbano denso y dinámico. Según las proyecciones y datos oficiales recientes, la ciudad cuenta con una población que supera los 2.2 millones de habitantes, con una densidad poblacional alta, especialmente en las zonas urbanas (Departamento Administrativo de Planeación, 2022). Demográficamente, la población se distribuye de manera diversa, con una ligera mayoría de mujeres (52.2%) frente a los hombres, lo que plantea retos sociales importantes para la atención de sus habitantes (Muriel y Ortiz, 2019; Departamento Administrativo de Planeación, 2022).

En el aspecto económico, la ciudad funciona como un eje de desarrollo regional y de intercambio nacional e internacional, gracias a su cercanía con el puerto de Buenaventura. Su economía se caracteriza por una fuerte presencia de microempresas y una vocación hacia los sectores de comercio y servicios, los cuales generan la mayor parte del empleo en la ciudad (Muriel y Ortiz, 2019). Además, la industria manufacturera del Valle del Cauca, con epicentro en Cali, aporta significativamente al valor agregado nacional.

Finalmente, para la gestión de sus recursos públicos, el Distrito cuenta con una estructura administrativa encabezada por el Alcalde y diversas dependencias, entre las que se destaca el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal. Esta entidad es la encargada de administrar las rentas, el recaudo y la distribución de los recursos financieros, incluyendo aquellos del Situado Fiscal Territorial, con el fin de cumplir las metas de los Planes de Desarrollo y atender las necesidades básicas de la población en temas prioritarios como la educación y la salud (Muriel y Ortiz, 2019).

El trabajo se desarrolla en la Comuna 18 de Santiago de Cali, la cual tiene una extensión de área bruta de 543 hectáreas y alberga una población de aproximadamente 150.663 habitantes, lo que resulta en una densidad bruta de 263 personas por hectárea (ver Tabla 1). En cuanto a la vivienda, la comuna cuenta con un total de 39.094 viviendas, lo que representa una densidad bruta de 72 viviendas por hectárea. El estrato modal de las viviendas es el estrato 3, lo que sugiere que existe una mezcla de niveles socioeconómicos en la zona (Alcaldía de Cali, 2018).

La Comuna 18 está conformada por un total de 14 barrios, con 6 urbanizaciones y sectores adicionales. Además, cuenta con 651 manzanas, lo que indica la distribución urbana de la zona.

En cuanto a la infraestructura y construcción, se registran un total de 29.086 predios construidos en la comuna, con un avalúo total de 2.034.152 unidades monetarias. Asimismo, se tienen 1.452 lotes con un avalúo de 120.433 unidades monetarias.

Estos datos reflejan una comuna con una densidad poblacional significativa y una mezcla de estratos socioeconómicos. La cantidad de viviendas, predios construidos y manzanas sugiere una infraestructura urbana bien desarrollada. La diversidad de barrios y la presencia de urbanizaciones y sectores indican una zona con distintas características y áreas residenciales. La Comuna 18 de Cali parece ser una comunidad dinámica y diversa dentro de la ciudad.

Tabla 1. Datos generales

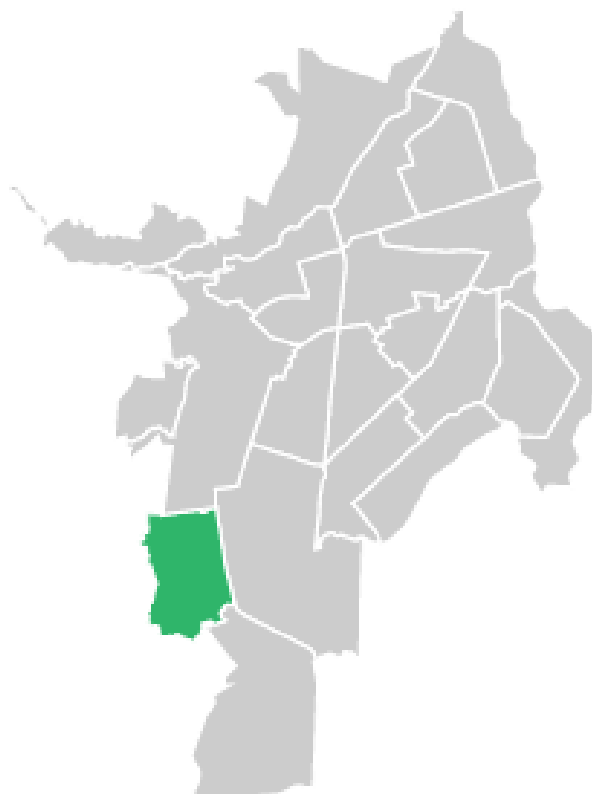
Área bruta	543
Población ¹	150.663
Densidad bruta	263
Viviendas	39.094
Densidad bruta	72
Estrato moda	3
Barrios	14
Urbanizaciones y sectores	6
Manzanas	651
Predios Construidos	29.086
Avalúo	2.034.152
Lotes	1.452
Avalúo	120.433

Fuente: Alcaldía de Cali, 2018

¹ Proyección a 2020 Sistema de Indicadores Sociales

La Comuna 18 está situada en la zona suroccidental de la ciudad, limita al suroriente con la Comuna 22, al oriente con la Comuna 17 y al norte con la Comuna 19. En la parte sur y occidental de esta comuna se encuentra el límite del perímetro urbano de la ciudad. Con un área de 542.9 hectáreas, la Comuna 18 cubre aproximadamente el 4.5% del área total del municipio de Santiago de Cali, ubicándose ligeramente por encima del promedio de área por comuna en la ciudad (Alcaldía de Cali, 2018).

Figura 1. Ubicación de la comuna 18 en Cali



Fuente: Alcaldía de Cali, 2018

La Comuna 18 de Cali se caracteriza por su diversidad en cuanto a la composición de barrios, urbanizaciones y sectores. En total, está conformada por 14 barrios y seis urbanizaciones y sectores, lo que refleja una mezcla de áreas residenciales y urbanas dentro de la comuna (ver tabla 2).

En términos de estratificación socioeconómica, el estrato más común o moda en la Comuna 18 es el estrato 1, en donde esta información se basa en la distribución de los lados de manzanas dentro de la comuna, lo que indica que la mayoría de las viviendas se encuentran clasificadas en este estrato (Alcaldía de Cali, 2018).

La presencia predominante del estrato 1 sugiere que la comuna tiene una población con niveles socioeconómicos más bajos en comparación con otros estratos, lo cual puede implicar que las condiciones de vida en la comuna están marcadas por una mayor vulnerabilidad económica y social, y que se requieren políticas y programas que aborden las necesidades específicas de esta población.

Es importante destacar que la diversidad de barrios, urbanizaciones y sectores en la Comuna 18 también puede implicar una variedad de dinámicas sociales y económicas en diferentes áreas dentro de la comuna. Cada barrio o urbanización puede tener características únicas y distintas necesidades, lo que resalta la importancia de un enfoque de gestión pública integral y descentralizado para abordar los desafíos y potenciar el desarrollo en esta comunidad.

Tabla 2. Composición de la comuna 18

Código	Barrio, Urbanización, Sector	Código	Barrio, Urbanización, Sector
1801	Buenos Aires	1812	Colinas del Sur
1802	Barrio Caldas	1813	Alfárez Real
1803	Los Chorros	1814	Nápoles
1804	Meléndez	1815	El Jordán
1805	Los Farallones	1816	Cuarteles Nápoles
1807	Francisco Eladio Ramírez	1890	Sector Alto de los Chorros
1808	Prados del Sur	1891	Polvorines
1809	Horizontes	1896	Sector Meléndez
1810	Mario Correa Rengifo	1897	Sector Alto Jordán
1811	Lourdes	1898	Alto Nápoles

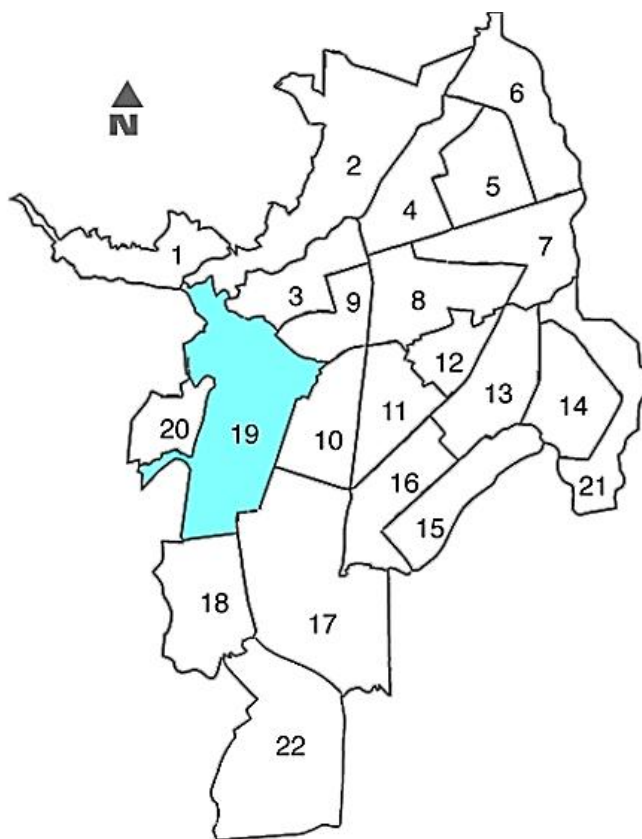
Fuente: Alcaldía de Cali (2018)

La otra comuna que hace parte del estudio es la comuna 19. La Comuna 19 de Santiago de Cali se localiza en el sector oriental de la ciudad, limita al sur con la Comuna 18, al suroriente con la

Comuna 17, al oriente con la Comuna 10, al norte con las Comunas 3 y 9, y al occidente con la Comuna 20, además de los corregimientos de La Buitrera y Villacarmelo. Este territorio abarca el 9,4% del área total del municipio, con una extensión de 1.136 hectáreas, situado geográficamente en el piedemonte del Cerro de Cristo Rey y atravesado por el río Cañaveralejo en su parte sur (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018).

La Comuna 19 está compuesta por 22 barrios y 11 urbanizaciones o sectores, representa el 8,9% de los barrios del municipio y el 12,5% del total de urbanizaciones y sectores. En términos de infraestructura edificada, cuenta con 50.680 predios construidos, ocupa el tercer lugar en número de predios edificados en la ciudad, equivalente al 9,08% del total. Respecto al número de viviendas, se estima que para el año 2015 había 37.304 viviendas, que constituye el 5,97% del total urbano, con una densidad de 32,81 viviendas por hectárea, inferior a la densidad urbana promedio (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018).

Figura 2. Ubicación de la comuna 19 en Cali



Fuente: Alcaldía de Cali, 2018

La estratificación socioeconómica de las viviendas muestra que el estrato más común es el 4, a diferencia del promedio de la ciudad que es el estrato 2. En cuanto a población, la Comuna 19 alberga 110.074 habitantes, distribuidos en 35.377 viviendas en un área de 1.136 hectáreas, con una densidad poblacional de 96,8 habitantes por hectárea. La estructura demográfica revela una población regresiva con tendencia a ser estacionaria, caracterizada por la disminución de la población infantil, control de natalidad y aumento de la población adulta y adulta mayor (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018).

En términos de dependencia económica, por cada 100 personas en edad productiva (15 a 64 años), hay 42,8 personas económicamente dependientes o inactivas laboralmente, de las cuales 17,6 son jóvenes menores de 15 años y 25,2 son adultos mayores de 65 años o más. Esto indica una alta carga de dependencia, especialmente en el segmento de adultos mayores que supera significativamente la cifra municipal (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018).

4.4 Marco legal

Para el desarrollo de esta investigación, es fundamental partir de la norma suprema que rige el ordenamiento jurídico del país: la Constitución Política de Colombia de 1991. En su Artículo 1, define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria pero descentralizada, lo que garantiza la autonomía de sus entidades territoriales. Este punto es clave para el trabajo, ya que justifica por qué municipios como Santiago de Cali tienen la facultad de administrar sus propios recursos. Además, la Constitución establece en sus artículos 356 y 357 las bases del Sistema General de Participaciones (SGP), ordenando que la Nación transfiera recursos a los departamentos y municipios para financiar servicios básicos como la educación y la salud, priorizando la inversión social.

En segundo lugar, para comprender cómo se manejan estos recursos públicos desde la planeación financiera, es necesario referirse al Decreto 111 de 1996, conocido como el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Esta norma es muy importante porque compila las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, estableciendo las reglas claras sobre cómo se debe programar, aprobar y ejecutar el presupuesto de rentas y gastos. Este decreto dicta los principios que deben seguir las entidades territoriales para asegurar que el dinero se gaste de manera planificada y legal, lo cual es el centro del análisis de la ejecución del Situado Fiscal en este estudio.

De manera complementaria y para garantizar que la información financiera sea transparente y confiable, se debe tener en cuenta la Ley 298 de 1996. Esta ley es fundamental porque desarrolla el artículo 354 de la Constitución y crea la Contaduría General de la Nación como una unidad administrativa especial encargada de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública del país. Según lo establece esta norma, el Contador General de la Nación tiene la función de determinar las normas contables que deben regir en el sector público y llevar la Contabilidad General de la Nación, consolidándola con la de las entidades descentralizadas territorialmente, como es el caso del Municipio de Santiago de Cali. Para esta investigación, esta ley es relevante porque asegura que los registros financieros que se analizan sobre la ejecución de la infraestructura educativa sigan normas técnicas oficiales y reflejen la realidad económica del municipio.

También, se debe considerar la normativa relacionada con la descentralización y la racionalización del gasto, como la Ley 617 de 2000, la cual impone límites a los gastos de funcionamiento de los municipios para asegurar su viabilidad financiera y fortalecer su gestión fiscal. Todo este conjunto normativo permite entender las "reglas de juego" constitucionales, presupuestales y contables bajo las cuales la Alcaldía de Cali administró los recursos de infraestructura educativa en las comunas analizadas.

La Ley 46 de 1971 creó el situado fiscal como la participación de los departamentos, comisarías, intendencias y el distrito de Bogotá en los ingresos ordinarios de la Nación. A través de esta ley, se establecieron aumentos graduales en la participación, sin superar el 25% de los ingresos ordinarios. La distribución territorial del situado se dividió en "situado fiscal territorial" y "situado fiscal de población", destinándose principalmente al funcionamiento de la educación primaria y la atención de la salud (Hernández A. , 2018).

La Ley 43 de 1975 nacionalizó la educación primaria y secundaria, redistribuye el impuesto a las ventas hacia el Ministerio de Educación y cajas de previsión seccionales. Luego, la Ley 12 de 1986 cedió una proporción creciente del IVA recaudado por la Nación. Sin embargo, la Constitución de 1991 permitió una nueva distribución y creación del Sistema General de Participaciones (SGP) a través de la Ley 60 de 1993 (Hernández A. , 2018).

Con el SGP, la distribución del situado fiscal y la participación municipal se basó en criterios como el número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, pobreza relativa y eficiencia fiscal. Se asignaron porcentajes mínimos para educación, salud, agua potable, saneamiento básico, deporte y libre inversión. El Acto Legislativo 01 de 2001 reformó el sistema para detener el

crecimiento exagerado de las transferencias, al incorporar reglas específicas para la liquidación y distribución de los recursos (Hernández A. , 2018).

El Acto Legislativo 04 de 2007 reformó nuevamente las reglas del SGP, establece tasas de crecimiento anuales y destinaciones específicas para competencias asignadas. Las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 reglamentaron los Actos Legislativos, establece destinaciones para sectores y propósitos específicos (Hernández A. , 2018).

5. Marco metodológico

La metodología se inicia con la descripción del marco metodológico, el cual aborda el tipo y método de investigación que se emplearán, así como las fuentes y técnicas que serán utilizadas.

5.1 Tipo de estudio

El tipo de estudio descriptivo - evaluativo, según Hernández-Sampieri, et al. (2014), se caracteriza por describir fenómenos o situaciones específicas y evaluar el impacto, la eficiencia o la eficacia de intervenciones, programas o políticas sobre dichos fenómenos. Este tipo de estudio permite analizar y comprender en profundidad la situación estudiada, así como evaluar el nivel de logro de los objetivos propuestos.

En el caso de este trabajo, el tipo de estudio descriptivo - evaluativo es adecuado para el objetivo general de evaluar la eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos del Situado Fiscal Territorial para fortalecer la infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019, dado que esta investigación busca describir la situación de distribución de recursos en las comunas 18 y 19, así como evaluar cómo estos recursos han contribuido al fortalecimiento de la infraestructura educativa en dichas comunas, además, se pretende analizar si se han alcanzado los objetivos propuestos en cuanto a eficiencia y eficacia en el uso de estos recursos.

Por lo tanto, el enfoque descriptivo permite obtener una visión detallada de la distribución de recursos y de la situación de la infraestructura educativa en las comunas 18 y 19, mientras que el enfoque evaluativo permite valorar el impacto y los resultados obtenidos a partir de esta distribución de recursos, así, este tipo de estudio permitirá una comprensión integral de la situación estudiada y de los resultados alcanzados en el periodo analizado.

5.2 Enfoque

Dado que este estudio busca evaluar tanto la eficiencia como la eficacia en el uso del Situado Fiscal Territorial para mejorar la infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali entre 2016 y 2019, no resulta suficiente limitarse a un solo enfoque metodológico, por tanto, la complejidad del fenómeno exige una mirada más amplia, más matizada, por lo que optar por un enfoque mixto parece lo más sensato.

Como explican Hernández-Sampieri et al. (2014), una metodología mixta permite recoger y analizar datos tanto cuantitativos como cualitativos dentro de un mismo proceso investigativo, así, esta combinación, aunque más exigente en términos de diseño y análisis, ofrece una panorámica más robusta, porque no solo permite medir, sino también interpretar los fenómenos desde diversas dimensiones.

La razón para aplicar este tipo de enfoque no es solamente metodológica, sino conceptual dado que hablar de distribución de recursos públicos es entrar en un terreno donde conviven cifras, indicadores y presupuestos, pero también intereses, decisiones políticas y experiencias cotidianas que no se capturan con facilidad en una hoja de cálculo, en este caso, comprender cómo se vivió, percibió y ejecutó esa distribución en las comunas seleccionadas es tan importante como saber cuánto se gastó.

Los datos cuantitativos serán útiles, desde luego, para establecer montos, comparar ejecuciones presupuestales y trazar relaciones entre inversión y resultados visibles, pero por sí solos se quedan cortos, por eso se hace necesario recoger también testimonios, percepciones o relatos que ayuden a explicar por qué algunos proyectos avanzaron y otros no, o por qué ciertos recursos se invirtieron de forma poco eficiente, incluso cuando sobre el papel parecía todo bien.

5.3 Método de investigación

El método deductivo es un enfoque de investigación que parte de premisas generales o teorías amplias para llegar a conclusiones específicas o predicciones sobre un fenómeno particular, además, en este método, se comienza con una teoría o hipótesis general, se plantean predicciones específicas derivadas de esa teoría, y luego se recopilan y analizan datos empíricos para probar o refutar esas predicciones, por ello, es un proceso que avanza desde lo general hacia lo particular y utiliza la lógica formal para llegar a conclusiones (Méndez, 2008).

Para este trabajo, el método deductivo resulta apropiado debido a la naturaleza del objetivo de la investigación, porque evaluar la eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos del Situado Fiscal Territorial para fortalecer la infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali implica un análisis basado en principios generales y teorías existentes sobre la gestión de recursos públicos, políticas educativas y desarrollo comunitario.

5.4 Fuentes y técnicas de recolección de información

Las fuentes primarias para este trabajo incluirían los siguientes documentos y registros directamente relacionados con el tema de estudio:

- Planes de desarrollo de las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali: Estos documentos contienen las políticas, programas y proyectos específicos destinados al fortalecimiento de la infraestructura educativa en estas comunas.
- Estrategias y políticas educativas: Se refieren a los documentos que detallan las estrategias y políticas implementadas por las autoridades locales para mejorar la calidad y disponibilidad de la infraestructura educativa en las comunas 18 y 19.

Por otro lado, las fuentes secundarias serían:

- Documentos oficiales de la Alcaldía de Santiago de Cali: Estos documentos proporcionan información adicional sobre las políticas y programas de desarrollo comunitario, que incluye datos sobre el presupuesto asignado y la ejecución de fondos destinados a la infraestructura educativa.
- Documentos del Departamento Administrativo de Hacienda: Estos documentos pueden ofrecer detalles sobre el presupuesto inicial, presupuesto definitivo y la ejecución presupuestal relacionados con la inversión en infraestructura educativa en las comunas 18 y 19.

En cuanto a las técnicas, se empleará principalmente el análisis de contenido cualitativo, técnica que implica la revisión sistemática y el examen detallado de documentos y registros relevantes para identificar patrones, temas y tendencias relacionados con el tema de estudio, resulta útil para analizar los planes de desarrollo, estrategias educativas y documentos presupuestarios en busca de información relevante sobre la distribución de recursos y la eficacia de las políticas implementadas. Además, se realizará un análisis de los presupuestos inicial y definitivo, así como de la ejecución presupuestal, para evaluar la inversión en infraestructura educativa en las comunas 18 y 19.

6. Marco lógico

A continuación, se presenta un esbozo del marco lógico para cada objetivo específico:

Tabla 3. Marco lógico para el desarrollo de los objetivos del trabajo

Objetivos Específicos	Actividades	Inconvenientes	Tiempo Estimado
1. Caracterizar el Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) en Santiago de Cali.	Revisión de leyes y decretos relacionados con el SFTM.	Acceso limitado a la información detallada del SFTM.	1 semana
	Análisis de registros presupuestarios del SFTM.		1 semana
	Identificación de características principales del SFTM.		1 semana
	Elaboración de un informe sobre la caracterización del SFTM en Santiago de Cali.		1 semana
2. Identificar las necesidades y problemáticas en materia de infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali, respecto a la información del Plan de Desarrollo de las comunas.	Análisis de los planes de desarrollo de las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali.	Falta de datos específicos sobre la infraestructura educativa en las comunas.	1 semana
	Recopilación de datos sobre la infraestructura educativa en las comunas 18 y 19.		2 semanas
	Comparación de la situación relacionada con las metas y objetivos establecidos en los planes de desarrollo.		1 semana
	Identificación de necesidades y problemáticas en materia de infraestructura educativa en las comunas.		1 semana
	Elaboración de un informe comparativo entre los planes de desarrollo y la situación real de la infraestructura educativa.		1 semana
3. Evaluar comparativamente la asignación y ejecución de recursos del SFTM destinados a la inversión en infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali	Recopilación de presupuestos asignados para infraestructura educativa en las comunas 18 y 19.	Complejidad en la obtención de datos detallados sobre la ejecución presupuestal. Posibles desafíos en la comparación de datos entre diferentes períodos.	2 semanas
	Análisis de la ejecución presupuestal para infraestructura educativa en las comunas 18 y 19.		2 semanas

Objetivos Específicos	Actividades	Inconvenientes	Tiempo Estimado
durante el periodo 2016-2019.	Comparación de los presupuestos asignados con los ejecutados durante el periodo 2016-2019.		1 semana
	Identificación de discrepancias y análisis de posibles causas.		1 semana
	Elaboración de un informe sobre la asignación y ejecución de recursos del SFTM en infraestructura educativa.		1 semana

Fuente: elaboración de las autoras.

7. Caracterización del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) en Santiago de Cali.

El Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) es un mecanismo de transferencia de recursos financieros desde el nivel nacional hacia los entes territoriales, cuyo objetivo es apoyar el financiamiento de áreas prioritarias como la educación, salud e infraestructura. En el caso de Santiago de Cali, durante el período 2016-2019, resulta fundamental realizar una caracterización detallada de dicho recurso, con el fin de comprender su estructura, distribución y normativa aplicable. Este análisis es clave para evaluar cómo se han destinado los fondos en función del fortalecimiento de la infraestructura educativa, particularmente en las comunas 18 y 19.

7.1 Revisión de leyes y decretos relacionados con el SFTM.

La idea del situado fiscal y las participaciones municipales no surgió de manera espontánea ni aislada, sino que fue más bien el resultado de una serie de transformaciones institucionales que marcaron la historia reciente de Colombia, particularmente en el contexto de la descentralización que cobró fuerza a finales del siglo XX. La Constitución de 1991 no solo fortaleció esa apuesta por acercar el poder a los territorios, sino que lo hizo bajo una premisa que parecía evidente pero que, en la práctica, ha sido difícil de cumplir: que las competencias asignadas a los entes territoriales debían ir acompañadas de los recursos necesarios para asumirlas. Educación, salud y saneamiento básico se convirtieron, en consecuencia, en los pilares de esa transferencia de responsabilidades (Montilla, Yanguas, & Ruíz, 2022).

Fue en ese marco que se instituyeron dos mecanismos centrales de transferencia de recursos desde la Nación hacia los territorios como fueron el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales. El primero estaba dirigido a los departamentos y distritos especiales, con porcentajes establecidos sobre los ingresos corrientes de la Nación (ICN), que inició en 23% en 1994 y ajustándose gradualmente hasta estabilizarse en 24.5% desde 1997. Este dinero no se quedaba en los departamentos, pues eran ellos quienes debían distribuirlo entre sus municipios. Por su parte, las Participaciones Municipales fueron pensadas para los municipios propiamente dichos, inició en un 14% de los ICN en 1993 y con una senda de crecimiento progresiva hasta llegar al 22% en 2001 (Bonet, Pérez, & Ricciulli, 2018).

Sin embargo, esta fórmula —que en el papel parecía técnicamente sensata— pronto evidenció serios inconvenientes, así, a finales de los noventa, el país se vio envuelto en una crisis fiscal profunda. El gasto público, especialmente en los niveles subnacionales, se disparó. Las nóminas, en particular en los sectores de salud y educación, crecieron de forma desbordada, y los gobiernos locales comenzaron a mostrar signos de asfixia financiera. La dependencia de porcentajes fijos de los ICN resultaba rígida y poco adaptable a las condiciones fiscales cambiantes. Por eso se optó por modificar el sistema y desvincular esas transferencias de porcentajes fijos, al indexar su crecimiento a la inflación y, en algunos casos, a crecimientos reales modestos. Fue un intento de darles estabilidad a los recursos sin comprometer el equilibrio macroeconómico (Bonet, Pérez, & Ricciulli, 2018).

Este cambio se formalizó con el Acto Legislativo 01 de 2001, que reformó los artículos 356 y 357 de la Constitución. Así nació el Sistema General de Participaciones (SGP), que integró en una única bolsa el antiguo situado fiscal y las participaciones municipales (Yanguas, Montilla, & Montaña, 2025). Inicialmente, se estableció una fórmula de crecimiento anual transitoria hasta 2008, con base en la inflación y un crecimiento real adicional. Aunque esta transitoriedad debía ser temporal, acabó prolongándose por medio del Acto Legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176 del mismo año (Suelst Cock, 2013). No fue sino hasta 2017 que se retomó el vínculo con los ICN, aunque ahora se calculaba sobre el promedio de su variación en los últimos cuatro años (Suelst Cock, 2025). Desde su creación, el SGP ha asignado recursos diferenciados para educación, salud y un componente de propósito general.

En términos más amplios, tanto el SGP como el Sistema General de Regalías (SGR) se consolidaron como los dos pilares principales de las transferencias desde la Nación hacia los gobiernos subnacionales. No obstante, la descentralización en Colombia ha sido, paradójicamente, más profunda en el ámbito del gasto que en el de los ingresos, lo cual ha producido una fuerte dependencia de estas transferencias en varios territorios. Es decir, se descentralizaron las responsabilidades, pero no los recursos propios en la misma proporción (Bonet, Pérez, & Ricciulli, 2018).

Ahora bien, en el caso particular de Santiago de Cali, la historia tomó un rumbo singular. En 1996, en consonancia con ese espíritu de descentralización y participación ciudadana, el Concejo Municipal expidió el Acuerdo 01, que en su capítulo 4 y artículo 501 dio vida al Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) (Montilla, Yanguas, & Ruíz, 2022). Este instrumento, que comenzó

a operar formalmente en 1997, se propuso atender las necesidades básicas insatisfechas de comunas y corregimientos, apoyándose en el principio de desconcentración administrativa. Más que un simple rubro presupuestal, el SFTM fue concebido como una herramienta de planeación territorial con enfoque participativo.

Durante más de una década, entre 2008 y 2019, el SFTM desempeñó un papel importante en la financiación de proyectos comunitarios. Se nutría del 20% de los ingresos provenientes del impuesto de Industria y Comercio, lo cual les daba cierta autonomía respecto a otras fuentes nacionales. Estos recursos, al menos en teoría, se destinaban a educación y a otros proyectos definidos en conjunto con las comunidades que sigue una lógica de planeación participativa. Sin embargo, su existencia no implicaba que las secretarías municipales dejaran de invertir en las localidades con recursos propios; el SFTM era un complemento, no un sustituto (Yanguas, Montilla, & Montaña, 2025).

La forma de funcionamiento también era bastante particular: los planes de desarrollo de comunas y corregimientos eran elaborados de manera conjunta con los habitantes del territorio, apoyados por el director del Centro de Atención Local Integrado (CALI) y los Consejos de Planeación Local. En ese sentido, el SFTM formaba parte integral del sistema de finanzas públicas del municipio. Aunque algunos documentos oficiales lo ligaban al SGP y a recursos gestionados a través del tercer sector, en la práctica, buena parte de su financiación provenía del recaudo local del impuesto de Industria y Comercio (Yanguas, Montilla & Montaña, 2025).

No obstante, no todo fue positivo. Evaluaciones sobre su desempeño durante el periodo 2012-2015 pusieron en evidencia fallas estructurales. La asignación de recursos no respondía siempre a criterios de equidad ni a las prioridades más urgentes de las comunidades más vulnerables. Además, la falta de estabilidad administrativa —y en muchos casos también política— hacía que el SFTM quedara a merced del modelo de desarrollo de turno. Esa inestabilidad, más allá de lo técnico, minaba la posibilidad de generar políticas públicas sostenidas en el tiempo (Montilla, Yanguas & Ruíz, 2019).

Finalmente, en el año 2020, el municipio decidió cerrar ese ciclo. El SFTM fue sustituido por el Presupuesto Participativo, un nuevo esquema que destina el 1% del presupuesto general anual de Santiago de Cali a proyectos definidos por la ciudadanía (Yanguas, Montilla & Montaña, 2025). El cambio, más que un simple ajuste técnico, refleja un giro en la forma de entender la participación ciudadana en la planificación y gestión del gasto público local. Resta ver si este

nuevo modelo logra superar las limitaciones de su antecesor y consolidarse como un mecanismo verdaderamente inclusivo, sostenible y eficiente.

Como se ha podido observar, a lo largo de las últimas décadas, la configuración normativa del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) de Santiago de Cali ha sido el resultado de una serie de reformas legales y constitucionales que han acompañado el proceso de descentralización en Colombia. Este marco legal ha evolucionado a partir de disposiciones nacionales orientadas a transferir competencias, recursos y responsabilidades a los entes territoriales, hasta la implementación concreta de instrumentos financieros en el ámbito municipal. La siguiente tabla sintetiza las principales normas que han incidido en la creación, estructuración y funcionamiento del SFTM en la ciudad, agrupándolas por etapas claves del proceso —desde los antecedentes políticos previos a la Constitución de 1991, hasta modificaciones recientes que redefinen la lógica de asignación y manejo de recursos públicos.

Cada norma incluida en esta tabla cumple un papel específico dentro del entramado institucional que da soporte a las finanzas públicas municipales, destacándose tanto las disposiciones generales en materia de descentralización política y fiscal, como aquellas de carácter más técnico o sectorial, especialmente vinculadas a educación, salud y saneamiento básico. Asimismo, se identifican los principales actores involucrados en la formulación, ejecución y vigilancia de estas normas, lo cual permite visualizar con mayor claridad el entramado multiescalar de gobernanza pública.

La tabla 4 no solo aporta una visión cronológica del desarrollo normativo, sino que permite comprender cómo se ha institucionalizado la gestión de recursos en las localidades, lo que revela el tránsito de un enfoque centralista hacia uno más participativo y territorializado, aunque no exento de tensiones y desafíos administrativos.

Tabla 4. Normativa relacionada con el Situado Fiscal Municipal de Santiago de Cali

Etapas	Norma	Año	Descripción	Aporte	Actores involucrados
Antecedentes	Acto Legislativo 01 - Ley 78	1986	Desarrolla la elección popular de alcaldes y establece disposiciones para la descentralización política.	Inicia la descentralización política en Colombia, lo que abre el camino a la descentralización fiscal.	Alcaldes
Descentralización	Constitución Política (Art. 303)	1991	Establece la elección popular de gobernadores por un periodo de cuatro años sin reelección.	Refuerza la descentralización política al nivel departamental.	Gobernadores
Descentralización	Constitución Política (Art. 356-357)	1991	Creación del Sistema General de Participaciones (SGP) para distribuir recursos a los territorios.	Crea el SGP y establece la base para la descentralización fiscal y el Situado Fiscal Territorial.	Alcaldes - Gobernadores
Distribución de competencias	Ley 60	1993	Establece normas sobre la distribución de competencias entre los municipios y departamentos, y los recursos financieros para la educación.	Regula las competencias administrativas y los recursos para áreas como la educación, que incluye el Situado Fiscal.	Alcaldes - Gobernadores
Educación	Ley 115 (Art. 173)	1994	Ley General de Educación que organiza el sistema educativo en Colombia.	Establece directrices para la educación pública, financiada en parte por el Situado Fiscal Territorial.	Alcaldes - Gobernadores

Etapas	Norma	Año	Descripción	Aporte	Actores involucrados
Creación del SFTM	Acuerdo Concejo Municipal 01 (Cap. 4, Art. 501)	1996	Creación del Situado Fiscal Territorial Municipal en Santiago de Cali.	Establece el SFTM para garantizar recursos financieros a las comunas y corregimientos del municipio.	Alcaldes
Modificaciones	Acto Legislativo 01	2001	Modifica los artículos 356 y 357 de la Constitución para ajustar los montos y porcentajes de las transferencias del SGP.	Regula el aumento anual de los recursos del SGP y establece que los incrementos no excederán la inflación, al crear el Sistema Regional de Participaciones.	Alcaldes - Gobernadores
Reglamentación SGP	Ley 715	2001	Dicta normas sobre la distribución de recursos y competencias conforme a la Constitución.	Consolida la reglamentación del Sistema General de Participaciones (SGP) para educación, salud, entre otros servicios.	Alcaldes - Gobernadores
Compilación normativa	Decreto Extraordinario 0203	2001	Compila y organiza las leyes y acuerdos que forman la estructura del municipio de Santiago de Cali.	Integra las normas previas, incluido el SFTM, en un sistema municipal de planificación.	Alcaldes
Modificación SGP	Ley 1176	2007	Modifica parcialmente la Ley 715 sobre el Sistema General de Participaciones.	Regula la distribución y destinación de los recursos del SGP, al enfatizar en la educación y saneamiento básico.	Alcaldes - Gobernadores

Etapa	Norma	Año	Descripción	Aporte	Actores involucrados
Patrimonios autónomos	Ley 1450	2011	Modifica el artículo 12 de la Ley 1176, permite la creación de patrimonios autónomos para agua potable y saneamiento básico.	Autoriza la constitución de patrimonios autónomos para sectores específicos como agua potable y saneamiento básico.	Alcaldes - Gobernadores

Fuente: elaboración de las autoras con base en Montilla et al. (2022)

7.2 Análisis de registros presupuestarios del SFTM.

Analizar los registros presupuestarios del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) en Santiago de Cali no es solo una tarea técnica; también es una vía para entender, con algo más de profundidad, cómo se han canalizado los recursos públicos hacia la mejora de la infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019. Al revisar estos datos, lo que está en juego va más allá de simples cifras porque se trata de verificar si la asignación de recursos obedeció a criterios justos y si su ejecución respondió realmente a las necesidades más urgentes de estas zonas de la ciudad, donde históricamente se han evidenciado rezagos significativos.

Aunque no se pretende aquí hacer una exposición teórica extensa, resulta útil tener presentes algunos principios clave que permiten observar el desempeño presupuestario con mayor sentido crítico. Uno de ellos es la equidad, un concepto reiterado en el discurso fiscal, pero que muchas veces no logra materializarse en la práctica. Según Sepúlveda (2015), el SFTM, pese a estar diseñado bajo los postulados de la descentralización fiscal, ha reproducido desigualdades en lugar de corregirlas, debido en parte a falencias en los mecanismos de distribución y control. Las comunas con mayores rezagos sociales deberían recibir proporcionalmente más apoyo, pero esa lógica distributiva raramente se respeta de forma coherente cuando se revisan las cifras concretas.

También merece atención la estabilidad en la asignación presupuestal. ¿Hubo continuidad en los montos destinados año tras año? ¿O los recursos fueron variables, sujetos a decisiones coyunturales más que a una planificación sostenida? Para Montilla, et al. (2019), uno de los

principales problemas del SFTM es precisamente la falta de un marco estable que garantice la continuidad de las políticas públicas más allá de los ciclos administrativos. Cuando el presupuesto se modifica en función de intereses políticos de corto plazo, se debilita la capacidad institucional para ejecutar proyectos sociales sostenibles, especialmente en sectores como la educación que requieren constancia y visión de largo plazo.

Otra cuestión que no puede pasarse por alto es la relación entre los planes de desarrollo municipal y la ejecución presupuestaria efectiva. ¿Se alinean las metas con la inversión real? Foxley, Aninat y Arellano (1978), citados por Montilla et al. (2022), insisten en que el presupuesto debería funcionar como una herramienta redistributiva, orientada a reducir las desigualdades sociales a través de la inversión en servicios básicos. No obstante, como también lo señalan los propios Montilla et al. (2019), esta función redistributiva se ve truncada al momento de que las prioridades del gasto no reflejan las verdaderas necesidades de la población, y cuando las decisiones presupuestales carecen de coherencia con los planes estratégicos.

Así, el análisis no se limita a mostrar cuánto se invirtió y dónde, sino que busca entender qué tan efectiva fue esa inversión en términos de cerrar brechas, mejorar condiciones y responder a necesidades reales. Porque al final, más allá del discurso institucional, lo que realmente importa es si el dinero público llegó a donde más se necesitaba y si su uso contribuyó a transformar, aunque sea en parte, las desigualdades que atraviesan el tejido urbano de Cali. Tal como advierten Mantilla, et al. (2022), mientras no se aborden las debilidades estructurales del SFTM —en especial aquellas que afectan la equidad y la sostenibilidad financiera— será difícil lograr que este instrumento presupuestario cumpla con su función social de manera eficaz.

7.3 Identificación de características principales del SFTM.

El SFTM en el contexto de Santiago de Cali presenta una serie de características fundamentales que deben ser comprendidas para evaluar su estructura, distribución y efectos sobre el desarrollo territorial. A continuación, se identifican y explican las principales características del SFTM:

• **Descentralización de los recursos públicos**

El Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) se fundamenta en una lógica descentralizadora que pretende trasladar recursos desde los niveles más altos del Estado hacia los gobiernos locales, como lo es el caso de Santiago de Cali. La idea detrás de este esquema es permitir que cada municipio administre sus propios fondos y los oriente según sus necesidades más urgentes, con una mirada más cercana a su gente, a su territorio. En teoría, esto debería facilitar una gestión más ajustada a la realidad de cada comuna, al evitar las decisiones impuestas desde centros de poder alejados de las problemáticas concretas.

Sin embargo, lo que sugiere la experiencia —y lo confirman estudios como los de Sepúlveda (2015)— es que esta descentralización, aunque bien intencionada, no ha sido garantía de una distribución equitativa. De hecho, se han encontrado diferencias marcadas entre comunas, tanto en montos asignados como en el tipo de proyectos financiados. Esto pone en duda la efectividad real de este modelo descentralizador, que parece quedarse corto cuando se trata de corregir desigualdades históricas.

• **Inestabilidad fiscal y administrativa**

Una de las debilidades más recurrentes del SFTM ha sido su falta de estabilidad, tanto en lo fiscal como en lo administrativo. Según Sepúlveda (2015), esta herramienta no cuenta con un marco que le asegure continuidad o previsibilidad, lo que significa que cada nueva administración local puede modificar el rumbo de la asignación de los recursos según sus propios intereses o criterios. Aunque existe una normativa base —como el Acuerdo 01 de 1996 del Concejo Municipal—, esta no ha logrado blindar al sistema frente a la interferencia política.

Esta falta de previsión repercute directamente en la ejecución de políticas públicas sostenidas. Programas que requieren planificación a largo plazo, especialmente en sectores como educación o infraestructura, terminan fragmentados o, peor aún, abandonados. Desde la teoría de las finanzas públicas, se insiste en la necesidad de sistemas fiscales estables para garantizar inversiones eficientes. En la práctica, el SFTM parece contradecir esta lógica al generar más incertidumbre que confianza.

• Falta de equidad en la distribución de recursos

La desigualdad en la manera como se distribuyen los fondos del SFTM ha sido uno de los puntos más críticos del sistema. Varios análisis han coincidido en que las comunas más empobrecidas de Cali no reciben una asignación proporcional a sus necesidades. Esto no solo limita la cobertura de servicios básicos, sino que también perpetúa brechas estructurales en salud, educación e infraestructura.

Una de las causas de este problema parece estar en la ausencia de una normativa sólida que obligue a aplicar criterios de equidad territorial en la distribución. Si bien se habla mucho del potencial redistributivo del SFTM, lo cierto es que, sin reglas claras ni criterios obligatorios, las decisiones terminan dependiendo de factores políticos o intereses momentáneos. Así, la herramienta que debería corregir desigualdades termina reforzándolas.

• Participación comunitaria en la toma de decisiones

En el papel, el SFTM promueve la participación ciudadana en los procesos de planeación y asignación de recursos. La idea es que las comunidades puedan expresar sus necesidades y que estas sean tenidas en cuenta en la programación presupuestaria. Pero una cosa es lo que plantea el marco normativo y otra lo que sucede realmente.

La experiencia ha mostrado que esa participación, cuando existe, suele ser mínima o incluso decorativa. Las decisiones fundamentales están en manos de los actores políticos, y los espacios de consulta ciudadana, aunque existen, rara vez tienen un impacto concreto en las decisiones finales. La comunidad, entonces, participa, pero no decide. Esto erosiona la confianza en el sistema y debilita la legitimidad de las inversiones públicas.

• Relación con los planes de desarrollo

Una de las apuestas más ambiciosas del SFTM es su supuesta articulación con los planes de desarrollo locales, es decir, con los documentos que definen las prioridades de inversión en cada comuna. En teoría, esta vinculación permitiría una planificación coherente, con proyectos que responden a diagnósticos previos y a metas claras.

Pero en la práctica, esa conexión muchas veces se pierde. Los planes de desarrollo se formulan, se socializan y hasta se aprueban, pero al momento de ejecutar el presupuesto, otros intereses suelen imponerse. Cambios de administración, falta de continuidad institucional o decisiones

discrecionales hacen que lo planeado no siempre coincida con lo financiado. Así, el SFTM pierde capacidad para orientar el desarrollo de manera consistente.

• **Potencial redistributivo del SFTM**

Desde una mirada teórica, no cabe duda de que el SFTM tiene un potencial redistributivo enorme. Como parte del sistema fiscal municipal, su propósito debería ser canalizar recursos hacia las zonas más afectadas por la pobreza, al reducir las desigualdades y financiar programas sociales que generen oportunidades donde más se necesitan. Foxley, Aninat y Arellano (1978) citados por Montilla, et al. (2022) ya advertían que la fiscalidad local puede ser una herramienta poderosa para combatir la exclusión.

El problema es que ese potencial no se aprovecha del todo. Hay recursos, sí, pero la forma como se asignan y ejecutan no siempre responde a un criterio redistributivo. A menudo se priorizan proyectos con rentabilidad política antes que social, y eso limita la capacidad del sistema para producir transformaciones duraderas. Se vuelve entonces urgente pensar no solo en aumentar los fondos, sino en repensar cómo y para quién se gastan.

• **Orientación hacia el desarrollo sostenible**

Finalmente, se debe mencionar que el SFTM tiene, al menos en sus principios, un compromiso con el desarrollo sostenible. Esto implica que los recursos deberían dirigirse a iniciativas que mejoren la calidad de vida de manera sostenible al considerar tanto el bienestar económico como la protección ambiental y la equidad social.

Sin embargo, no siempre queda claro si las inversiones que se ejecutan a través del SFTM realmente apuntan en esa dirección. Hay esfuerzos, sí, pero también muchas omisiones. Proyectos mal diseñados, prioridades mal enfocadas o ausencia de indicadores de sostenibilidad hacen que, muchas veces, el discurso no se traduzca en acciones concretas. Lo que se necesita es coherencia entre los objetivos que se declaran y las inversiones que se hacen.

7.4 Conclusiones del capítulo

Caracterizar el Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) de Santiago de Cali, particularmente entre 2016 y 2019, permite aproximarse a un diseño institucional que, aunque ya no está vigente, alcanzó a configurar una forma específica de entender el financiamiento local. No

se trataba de una política nacional ni de una transferencia intergubernamental, como podría sugerir su nombre, sino de una estrategia pensada y ejecutada desde el ámbito municipal, con un claro propósito como es canalizar recursos hacia sectores que históricamente habían sido desatendidos, sobre todo en lo que respecta a educación e infraestructura en comunas con profundas brechas sociales.

A lo largo de su implementación, el SFTM se apoyó en una normativa local que, si bien brindaba cierta flexibilidad para adaptarse a necesidades puntuales del territorio, también generaba zonas grises. Esa ambigüedad normativa —que para algunos podía ser una ventaja operativa—, abrió espacio para decisiones marcadas más por intereses políticos coyunturales que por diagnósticos técnicos o evidencias sobre desigualdades reales. En este sentido, la autonomía municipal y la descentralización presupuestal, que en el papel eran aspectos centrales del modelo, terminaron mediadas por una lógica de gestión influida por tensiones internas, ritmos de gobierno y agendas de actores con poder de decisión.

Lo que se evidencia en esta primera aproximación no es solo un esquema de asignación presupuestal, sino un intento —por momentos ambicioso, por momentos contradictorio— de construir un instrumento con capacidad redistributiva dentro de una ciudad fragmentada. En teoría, las comunas debían tener un mayor protagonismo en la definición de prioridades, pero en la práctica, esa promesa de participación comunitaria nunca terminó de traducirse en estructuras o procesos realmente incidentes, así, la revisión normativa muestra que dicha participación era más bien un ideal normativo, reiterado en los documentos, pero débilmente desarrollado en términos institucionales concretos.

Vale la pena insistir en que este instrumento, tal como fue concebido, ya no está en funcionamiento, su análisis, por tanto, no busca evaluar una política vigente, sino rescatar una experiencia que, pese a sus limitaciones, dejó aprendizajes relevantes sobre cómo se intentó gestionar el presupuesto público desde una lógica territorial en un contexto urbano como el de Cali. Elegir el periodo 2016–2019 no es fortuito, fueron los años donde el SFTM tuvo mayor presencia y operatividad, y por eso, su estudio ofrece una ventana privilegiada para entender las intenciones, contradicciones y condiciones bajo las cuales funcionó.

Según lo anterior, lo que deja esta caracterización es la imagen de un modelo de planificación local que, con todas sus imperfecciones, intentó abrir una brecha dentro de las dinámicas tradicionales de asignación de recursos. El SFTM fue una apuesta —limitada, sí, pero

significativa— por territorializar el presupuesto, por hacerlo más sensible a las desigualdades entre comunas y por explorar caminos diferentes para distribuir el gasto público. Esta primera mirada sienta el terreno para que, en los capítulos siguientes, se examine con mayor detenimiento qué se logró realmente, cómo se ejecutaron los recursos y qué efectos concretos tuvo en los territorios a los que iba dirigido.

8. Identificación de las necesidades y los problemas de la Comuna 18 y 19 en materia de infraestructura educativa a través de la información del Plan de Desarrollo de las Comunas y Corregimientos.

El presente capítulo se adentra en una mirada crítica y comparativa sobre la infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali, con el propósito de identificar con mayor precisión las brechas, carencias y desafíos que persisten en estos territorios. Lejos de limitarse a una recopilación de datos aislados, lo que se busca aquí es contrastar la situación real con aquello que los propios planes de desarrollo comunal han proyectado como metas y compromisos en materia educativa. El análisis parte, entonces, de una lectura de dichos planes, no solo para entender sus propuestas formales, sino también para vislumbrar hasta qué punto dichas proyecciones dialogan —o se distancian— de la realidad material que enfrentan las comunidades, especialmente en cuanto a condiciones físicas de las instituciones escolares, cobertura y calidad de los espacios disponibles. Al final, lo que se intenta es construir un informe que no solo resuma datos, sino que logre entrelazar expectativas institucionales con hechos concretos que revelan con ello las tensiones, omisiones o avances que han marcado el rumbo del desarrollo educativo local.

8.1 Análisis de los planes de desarrollo de las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali.

Este apartado se centra en revisar con detenimiento los planes de desarrollo elaborados por las comunas 18 y 19, documentos que, más allá de su lenguaje técnico, condensan las aspiraciones colectivas y las prioridades definidas por actores locales frente a múltiples problemáticas territoriales. Aunque cada comuna posee sus particularidades, ambas comparten retos estructurales similares, especialmente en el ámbito de la educación, donde la infraestructura escolar aparece con frecuencia como un tema pendiente. El análisis aquí no pretende simplemente describir lo que dicen los planes, sino explorar cómo se formulan las metas, qué enfoque se le da al tema educativo y, en particular, cómo se proyecta el fortalecimiento físico de las instituciones. Este ejercicio permite no solo captar las intenciones institucionales, sino también preguntarse —de forma crítica— hasta qué punto estos instrumentos de planificación reflejan de verdad las necesidades sentidas por la comunidad o si, por el contrario, replican una visión fragmentada y burocrática del territorio.

8.1.1 Comuna 18

El Plan de Desarrollo de la Comuna 18 de Santiago de Cali aborda la infraestructura educativa desde distintos ángulos, al tratar de articular un diagnóstico situacional con objetivos estratégicos y acciones orientadas a cerrar brechas históricas en el acceso y la calidad del servicio educativo (Alcaldía de Santiago de Cali, 2015). Si bien el documento reconoce con claridad algunos de los principales retos en este campo, al contrastarlo con las necesidades reales del territorio surgen matices que conviene analizar con detenimiento.

- **Metas y objetivos relacionados con el mejoramiento o expansión de la infraestructura educativa**

Uno de los ejes más reiterados en el plan es la necesidad de fortalecer la cobertura educativa, y esto implica necesariamente una ampliación física de las instalaciones disponibles. El documento plantea como meta principal optimizar la infraestructura escolar, tanto a través del mejoramiento de espacios existentes como mediante la construcción de nuevos planteles en sectores desatendidos. Hay una intención manifiesta de responder al déficit acumulado de aulas y ambientes escolares adecuados, sobre todo en zonas con alta concentración de población infantil y juvenil. Sin embargo, el nivel de detalle con el que se abordan estas metas resulta algo general, lo que deja en el aire aspectos clave como los criterios técnicos de localización o la estimación de costos.

- **Diagnóstico sobre el estado actual de las instituciones educativas**

El diagnóstico presentado es breve pero ilustrativo, por ejemplo, en la comuna existen tres instituciones educativas oficiales —Juan Pablo II, Álvaro Echeverry Perea y La Esperanza— que se ven desbordadas frente a la demanda creciente. Las condiciones físicas de estos centros son dispares, pero en general se mencionan problemas de infraestructura deteriorada, limitaciones en los espacios pedagógicos y una capacidad insuficiente para atender a estudiantes en edad escolar. Además, se alude a obstáculos más complejos como la alta tasa de deserción, la ausencia de condiciones para implementar metodologías flexibles y la falta de infraestructura para modalidades alternativas dirigidas a jóvenes trabajadores o en extraedad.

- **Priorización de comunas, sectores o instituciones específicas dentro del plan**

Aunque el plan no establece una priorización territorial explícita dentro de la comuna, sí focaliza su atención en las tres instituciones mencionadas, probablemente por el peso que tienen en términos de cobertura y porque acogen a poblaciones en condiciones sociales críticas. No se plantea, sin embargo, una metodología clara para justificar esa elección ni se identifican microterritorios dentro de la comuna que pudieran requerir una intervención urgente, lo cual deja cierta incertidumbre sobre cómo se tomarán decisiones de asignación de recursos.

- **Acciones, proyectos o estrategias para atender los problemas de infraestructura escolar**

El plan propone un conjunto de acciones que, si bien apuntan en la dirección correcta, carecen de profundidad en su formulación. Se habla de ampliaciones, mantenimiento preventivo, construcción de nuevas sedes y metodologías educativas flexibles; sin embargo, no se especifican líneas presupuestales, responsables institucionales ni mecanismos de evaluación. Además, se menciona la posibilidad de gestionar alianzas con otras entidades —públicas o privadas—, aunque esta intención se presenta de manera general, sin detallar convenios, rutas de gestión o compromisos interinstitucionales que garanticen su concreción.

- **Coherencia entre diagnóstico, objetivos y acciones**

La articulación entre el diagnóstico, los objetivos y las acciones propuestas muestra ciertos logros, pero también vacíos importantes. Por un lado, es evidente que las acciones propuestas responden a los problemas detectados: falta de cupos, deterioro físico de instalaciones, ausencia de flexibilidad pedagógica. Sin embargo, la falta de una ruta operativa clara y de recursos identificados debilita el puente entre la intención y la ejecución. No basta con señalar qué se quiere hacer si no se explicita cómo, con qué medios y en qué plazos se logrará.

- **Participación comunitaria en la planificación o ejecución de proyectos educativos**

El plan reconoce el valor de la participación ciudadana en las fases iniciales de planeación, sobre todo en lo que refiere al levantamiento del diagnóstico. Se menciona la intervención de Juntas de Acción Comunal, organizaciones barriales y la Junta Administradora Local, lo cual sugiere un mínimo de articulación con actores del territorio. No obstante, una vez superada esta etapa, el papel de la comunidad se diluye. No se establecen mecanismos para vincular a los

habitantes en la ejecución, seguimiento o veeduría de las acciones proyectadas, lo que podría repercutir en la sostenibilidad y pertinencia de los proyectos a largo plazo.

La lectura del Plan de Desarrollo de la Comuna 18 permite concluir que hay una intención clara de mejorar la situación educativa a través de inversiones en infraestructura, pero el abordaje aún presenta limitaciones estructurales que comprometen su efectividad. El diagnóstico es realista, incluso crudo, al señalar las deficiencias actuales y reconocer las demandas crecientes. En cuanto a la priorización, aunque no hay una estrategia territorial sistemática, sí se reconocen focos de atención razonables. Las acciones, por su parte, son pertinentes en su formulación general, pero adolecen de especificidad técnica y presupuestal.

En términos de participación, hay una apertura al diálogo comunitario al inicio del proceso, pero no se desarrollan mecanismos sólidos para garantizar una colaboración sostenida. Y, finalmente, aunque existe un hilo conductor entre problemas, objetivos y estrategias, ese hilo parece frágil cuando se piensa en los desafíos reales de implementación. Por tanto, el plan proyecta una lectura acertada del contexto y expresa una voluntad de transformación, pero su alcance práctico dependerá de factores como la capacidad de gestión, el respaldo financiero y, sobre todo, una mejor incorporación de la comunidad en la ruta del cambio.

- **Énfasis, fortalezas y limitaciones**

Énfasis

Al revisar el Plan de Desarrollo de la Comuna 18, se observa que su enfoque principal es ambicioso y busca una transformación estructural. A diferencia de otras comunas que se centraron solo en el mantenimiento, este plan pone su énfasis en la necesidad urgente de ampliar la capacidad física de las instituciones. El documento plantea metas orientadas a la construcción de nuevas aulas, el reforzamiento de las estructuras existentes y la ampliación de lotes, todo esto como una respuesta directa al grave problema de hacinamiento y al rápido crecimiento de la población estudiantil en la zona. Además, se destaca un interés marcado por modernizar los espacios educativos incluyendo criterios de accesibilidad para personas con discapacidad y sostenibilidad ambiental.

Fortalezas

En cuanto a las fortalezas, el plan se destaca por partir de un diagnóstico realista y crudo de la situación. El documento no oculta las deficiencias, sino que reconoce explícitamente el deterioro de las sedes educativas y la insuficiencia de la oferta frente a la demanda. Otra fortaleza importante es la identificación clara de las instituciones que requieren intervención prioritaria (Juan Pablo II, Álvaro Echeverry Perea y La Esperanza), lo que demuestra un conocimiento de los puntos críticos del territorio. Asimismo, es valiosa la intención de integrar la infraestructura con aspectos de inclusión social, buscando que los espacios sean aptos para toda la población.

Limitaciones

Sin embargo, el plan presenta limitaciones importantes que comprometen su ejecución. La principal debilidad es la falta de coherencia entre la ambición de las metas y la realidad presupuestal. Aunque se propone construir y ampliar, no se detalla con claridad de dónde saldrán los recursos financieros ni se presentan estudios técnicos específicos que soporten la viabilidad de estas obras, lo que deja muchas propuestas en el aire. Adicionalmente, aunque se menciona la participación comunitaria en la etapa de diagnóstico, el plan no establece mecanismos sólidos para que la comunidad siga involucrada durante la ejecución y vigilancia de los proyectos, lo que diluye el control social a largo plazo.

8.1.2 Comuna 19

El tratamiento que da el Plan de Desarrollo de la Comuna 19 al tema de infraestructura educativa se construye sobre una visión realista pero contenida, donde las aspiraciones de transformación se ven moduladas por las restricciones fiscales y administrativas (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018). A continuación, se expone una lectura de los principales componentes del plan, a partir de los ejes temáticos definidos.

- **Metas y objetivos específicos**

Dentro del componente “Cultura, Deporte, Recreación y Educación para Todos”, el plan plantea varias metas que, si bien no resultan particularmente ambiciosas, apuntan a ciertos ajustes

necesarios. Por ejemplo, se propone la realización de al menos tres estudios técnicos y diseños arquitectónicos antes del cierre de 2019, lo cual sugiere una intención más exploratoria que transformadora. Es decir, se pretende conocer mejor las condiciones para intervenir, pero sin comprometerse de lleno con obras de gran escala.

Además, se prevé la ejecución de diez intervenciones en sedes educativas, centradas principalmente en mantenimiento, adecuación y ajustes menores que permitan funcionalidad. También se contempla una acción específica relacionada con equipamientos culturales en contextos escolares, lo cual se menciona casi como una nota al margen, pero que revela un intento interesante de vincular cultura con educación desde la infraestructura.

- **Diagnóstico de las condiciones actuales**

El diagnóstico es, quizás, la parte más nítida del documento. No solo por la claridad con que se identifican los problemas, sino por la honestidad con la que se admiten las limitaciones. Se habla de una oferta educativa pública de nueve instituciones, aunque su distribución dentro del territorio comunal es poco equitativa, especialmente en sectores más periféricos. Esto se traduce en barreras de acceso que, aunque no siempre visibles, afectan directamente a los hogares con menos recursos.

A lo anterior se suman falencias materiales: deterioro físico de los planteles, falta de mantenimiento continuo, instalaciones que no se ajustan a nuevas exigencias pedagógicas o poblacionales. La situación se agrava por la escasa disponibilidad presupuestal; los fondos del Situado Territorial son insuficientes para responder a necesidades de fondo y, muchas veces, los recursos terminan asignándose a rubros más visibles políticamente y dejan en segundo plano las inversiones en educación.

- **Priorización territorial e institucional**

Aquí el plan empieza a perder algo de claridad. Aunque reconoce que se necesitan intervenciones urgentes en infraestructura, no define con precisión dónde o a quién se dará prioridad. En vez de una jerarquía clara entre instituciones o sectores dentro de la comuna, se impone una lógica administrativa basada en criterios como la viabilidad técnica o la disponibilidad de predios. Las intervenciones solo se harán si hay terrenos públicos y si existen conceptos técnicos favorables; lo demás, simplemente se pospone o se deja fuera del radar.

Este enfoque excluye, por defecto, cualquier intento de equilibrar el mapa educativo local desde una lógica de equidad territorial. De modo que las zonas más desfavorecidas podrían seguir en la espera por intervenciones que, por razones estrictamente técnicas, jamás llegarán.

- **Proyectos y estrategias concretas**

El paquete de estrategias, aunque bien intencionado, no logra entusiasmar del todo. Se plantean estudios y diseños ajustados a cada plantel, mantenimientos menores, mejoras dirigidas desde la Secretaría de Educación, y algún tipo de articulación con actividades culturales o deportivas. Pero no hay, en ninguna parte, un planteamiento serio para ampliar cobertura o construir nuevas sedes. Ni siquiera se deja la puerta abierta a considerar compras de terreno o expansión significativa.

En cambio, se privilegia una lógica de intervención contenida: se arregla lo que ya existe, se intenta hacerlo más funcional, y se mantiene operativo el sistema sin transformarlo. Esto podría parecer sensato, pero también corre el riesgo de perpetuar una infraestructura educativa que ya es insuficiente y obsoleta en varios sectores de la comuna.

- **Coherencia entre diagnóstico, objetivos y acciones**

Hay momentos en que el plan parece estar muy bien alineado consigo mismo: identifica un problema, lo describe con cuidado, plantea una meta razonable y propone una acción concreta. Pero luego se diluye. El diagnóstico apunta a carencias profundas —desigualdad territorial, falta de cobertura, deterioro estructural— mientras que las metas apenas rozan la superficie del problema. Las acciones, por su parte, son parciales y poco estructuradas, como si fueran más una forma de cumplir con el trámite que una ruta para transformar algo.

Se echa de menos una planificación más decidida, que convierta el diagnóstico en un motor para el cambio. Porque, aunque se sabe con claridad lo que hace falta, el plan no parece dispuesto a correr riesgos ni a empujar una agenda ambiciosa en términos de infraestructura escolar.

- **Rol de la comunidad y actores locales**

Hay un esfuerzo por incorporar a la comunidad, eso sí. Se habla de procesos participativos, de organizaciones locales con voz en las decisiones, y de dinámicas formativas construidas desde lo comunitario. Sin embargo, la participación parece más concentrada en las fases de planeación y

diagnóstico que en la ejecución de los proyectos. La comunidad puede sugerir, puede expresar sus necesidades, pero no tiene un rol activo en la implementación o en el seguimiento de las obras.

Esto puede generar una desconexión entre las expectativas locales y los resultados efectivos. Cuando las comunidades no se sienten parte de los procesos, disminuye su sentido de pertenencia, y con ello, también la sostenibilidad de las iniciativas.

- **Énfasis, fortalezas y limitaciones**

Énfasis:

El plan opta por una estrategia moderada, enfocada en el mantenimiento y adecuación de la infraestructura existente, en lugar de embarcarse en proyectos nuevos que podrían desbordar la capacidad financiera del municipio. Se percibe una intención de trabajar con lo disponible, sin generar falsas expectativas.

Fortalezas:

Una de las fortalezas más visibles es la articulación con otras dimensiones del desarrollo local: las acciones en educación no se piensan de forma aislada, sino que buscan sinergias con la cultura, el deporte y la participación comunitaria. Además, la claridad técnica con la que se establecen ciertos criterios para intervenir permite cierta transparencia en el uso de los recursos.

Limitaciones:

No obstante, las limitaciones son notorias. Las metas carecen de ambición transformadora, el criterio territorial para priorizar instituciones es ambiguo, y la distancia entre el diagnóstico y las acciones concretas sugiere una desconexión preocupante. La infraestructura educativa de la comuna necesita mucho más que arreglos menores, pero el plan no parece tener cómo ni quizás voluntad política para dar ese salto.

El Plan de Desarrollo de la Comuna 19 presenta un enfoque pragmático y comedido frente a los desafíos de infraestructura educativa. Se reconoce la necesidad de intervenir, se traza una hoja de ruta técnica y se promueve la participación comunitaria en fases clave del proceso. Sin embargo, el resultado final deja una sensación de oportunidad desaprovechada. Frente a un diagnóstico que reclama respuestas urgentes y profundas, el plan opta por lo posible, pero no siempre por lo necesario. Así, si bien puede cumplir metas puntuales, difícilmente logrará una transformación estructural del entorno educativo en la comuna.

8.2 Comparación de la situación relacionada con las metas y objetivos establecidos en los planes de desarrollo.

Al revisar las metas y objetivos planteados en los planes de desarrollo de las comunas 18 y 19, surge una imagen donde, aunque se comparten preocupaciones comunes, las particularidades territoriales y presupuestales moldean enfoques y prioridades distintas. Esta comparación busca profundizar en esas diferencias y similitudes para entender mejor cómo cada comuna enfrenta sus retos educativos desde la infraestructura y los procesos sociales vinculados.

Tabla 5. Comparación de metas y objetivos entre comunas 18 y 19

Aspecto	Comuna 18	Comuna 19
Horizonte temporal	Intervenciones planeadas para 2016-2019	Intervenciones planeadas para 2016-2019
Principales objetivos	Mejorar, ampliar y adecuar infraestructura; dotar recursos; promover accesibilidad y sostenibilidad ambiental	Mantenimiento y adecuación de infraestructura; estudios técnicos; vinculación deportiva; accesibilidad universal
Número de instituciones atendidas	3 principales (Juan Pablo II, Álvaro Echeverry Perea, La Esperanza)	9 instituciones oficiales distribuidas en la comuna
Enfoque en infraestructura	Construcción de aulas nuevas, muros de contención, reforzamiento estructural, ampliación de lotes	Mantenimiento, adecuación y construcción limitada a espacios dentro de sedes existentes
Inclusión social y actividades complementarias	Espacios recreativos y bibliotecas con prioridad en accesibilidad	Iniciación deportiva y actividades extracurriculares para 2000 niños y adolescentes
Sostenibilidad ambiental	Uso de ventilación e iluminación natural en nuevas construcciones	No se menciona explícitamente

Aspecto	Comuna 18	Comuna 19
Presupuesto y limitaciones	Dependencia de recursos fiscales; viabilidad técnica condiciona avance	Recursos limitados del Situado Fiscal Territorial; prioridad en intervenciones puntuales
Participación comunitaria	Activa a través de Comités de Planeación, Juntas de Acción Comunal y Junta Administradora Local	Participación de Juntas de Acción Comunal y organizaciones comunitarias con énfasis en capacitaciones y consultas
Cobertura y demanda	Enfrenta crecimiento poblacional y hacinamiento en instituciones	Problemas de cobertura en sectores, falta de nuevas instituciones en áreas de alta demanda

Fuente: elaboración de las autoras

8.2.1 Análisis comparativo sobre los objetivos y metas

La comuna 18 se presenta con una visión bastante ambiciosa y orientada hacia una transformación estructural integral de su infraestructura educativa. Esto se refleja en la propuesta de construir nuevas aulas, reforzar estructuras y ampliar lotes, todo orientado a hacer frente a un problema grave de hacinamiento y crecimiento poblacional. Además, hay un marcado interés por incorporar aspectos de accesibilidad y sostenibilidad ambiental, lo que denota una intención de modernizar las condiciones y hacerlas más inclusivas y responsables con el entorno. Sin embargo, esta amplitud de objetivos choca con la realidad presupuestal y técnica, lo cual limita la ejecución efectiva de las iniciativas.

Por su parte, la comuna 19 parece adoptar un enfoque más conservador y pragmático, concentrándose en el mantenimiento y adecuación de la infraestructura ya existente, sin posibilidades claras de expansión física debido a restricciones financieras. Aquí la apuesta también incluye el desarrollo integral de los estudiantes a través de programas deportivos y actividades extracurriculares, lo cual añade una dimensión social y educativa que no se enfatiza tan claramente en la comuna 18. Aunque la comuna 19 tiene más instituciones, la dispersión territorial y la

desigualdad en el acceso a recursos se manifiestan como retos visibles, y la limitada cobertura en ciertos sectores es un problema persistente.

Ambas comunas evidencian una participación comunitaria significativa, pero con diferencias en su modo de integración: mientras la comuna 18 involucra múltiples actores en la planeación y seguimiento, la comuna 19 se enfoca más en capacitaciones y consultas, en donde apuntan a fortalecer el papel de padres y cuidadores. Esto puede interpretarse como reflejo de contextos sociales y organizativos distintos, que influyen en cómo se diseñan e implementan los planes.

Tabla 6. Comparación de desafíos y limitaciones

Aspecto	Comuna 18	Comuna 19
Principales limitaciones	Restricciones presupuestales y técnicas para nuevas construcciones	Falta de presupuesto para construir nuevas sedes y ampliación de cobertura
Problemas estructurales	Hacinamiento, deterioro de infraestructura, insuficiencia de lotes	Infraestructura deteriorada y falta de cobertura en sectores específicos
Articulación interinstitucional	Necesidad señalada pero con retos para la coordinación	Limitada por el alcance de recursos y enfoque en mantenimiento
Acceso equitativo	Busca mejorar accesibilidad universal e inclusión	Dificultades para llegar a sectores aislados y población vulnerable

Fuente: elaboración de las autoras con base en planes de desarrollo de las comunas.

La comuna 18 enfrenta una realidad donde el crecimiento rápido de la población estudiantil obliga a soluciones urgentes y de fondo, pero su progreso está supeditado a recursos que no siempre son suficientes, algo que genera una tensión constante entre el diagnóstico y la capacidad real de acción. Mientras tanto, la comuna 19 parece más resignada a trabajar con lo que tiene, optimizan lo existente y suman esfuerzos para mejorar la calidad educativa desde aspectos sociales y pedagógicos, aunque sin poder ampliar físicamente su red escolar.

Ambos planes coinciden en que la participación comunitaria es clave, aunque cada uno la implementa con matices distintos, reflejo de las condiciones específicas y expectativas sociales.

También queda claro que sin mayores inversiones y una mejor coordinación interinstitucional, estos planes podrían estancarse y dejar a la comunidad con soluciones a medias.

8.3 Identificación de necesidades y problemáticas en materia de infraestructura educativa en las comunas.

La infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 enfrenta desafíos persistentes que limitan tanto el acceso como la calidad del servicio educativo. Aunque los contextos territoriales varían, se observa una serie de problemáticas estructurales comunes: instalaciones físicas deterioradas, cobertura insuficiente en sectores de alta demanda, y limitaciones financieras que condicionan la posibilidad de expansión o mejora sustantiva. A partir de los diagnósticos revisados, es posible identificar y comparar los principales vacíos que afectan la prestación del servicio educativo, especialmente en términos de espacios físicos, dotación y condiciones de acceso.

Tabla 7. Principales necesidades detectadas por comuna

Categoría de análisis	Comuna 18	Comuna 19
Estado de la infraestructura	Presencia de sedes con deterioro estructural, especialmente en zonas con alto crecimiento poblacional.	Infraestructura envejecida en varias sedes; deficiencias en mantenimiento.
Cobertura territorial	Hacinamiento por falta de aulas; dificultad para absorber la demanda creciente.	Falta de instituciones en sectores periféricos; concentración en zonas centrales.
Capacidad instalada	Insuficiencia de espacios para ampliar cobertura; escasez de lotes disponibles para expansión.	Restricciones para construir nuevas sedes por disponibilidad presupuestal.
Accesibilidad y adecuación	Necesidad de adaptar espacios para personas con discapacidad; accesibilidad limitada en varias sedes.	Intervenciones puntuales para accesibilidad, pero sin cobertura universal garantizada.

Categoría de análisis	Comuna 18	Comuna 19
Dotación y equipamiento	Falencias en mobiliario, bibliotecas, zonas de recreación y recursos didácticos.	Limitado acceso a materiales educativos y espacios complementarios.
Sostenibilidad ambiental	Se reconoce la necesidad de implementar soluciones pasivas (ventilación, luz natural), aunque no son norma general.	El aspecto ambiental no está incorporado como criterio técnico en las intervenciones.
Presupuesto y viabilidad técnica	Proyectos condicionados por disponibilidad de recursos fiscales y estudios de factibilidad.	Intervenciones limitadas a mantenimiento por escasez de recursos para nuevas construcciones.

Fuente: elaboración de las autoras con base en planes de desarrollo de las comunas.

8.4 Conclusiones comparativo entre los planes de desarrollo y la situación real de la infraestructura educativa.

Tras revisar los planes de desarrollo de las comunas 18 y 19 formulados para el periodo 2016–2019, se advierte un panorama en el que la voluntad institucional de transformar las condiciones de la infraestructura educativa estuvo presente, aunque no siempre respaldada por una estructuración sólida ni por proyecciones que se ajustaran del todo a las capacidades reales del territorio. Lo que estos documentos reflejan es una intención, un horizonte deseado, más que una hoja de ruta con posibilidades claras de concreción.

En la comuna 18, los compromisos priorizaron la adecuación de planteles ya existentes y el fortalecimiento de la cobertura, especialmente en sectores vulnerables, sin embargo, al observar el contenido de estos planes, llama la atención que no se consideraran de forma suficiente las barreras estructurales que históricamente han dificultado la expansión de los servicios educativos en esa zona: limitaciones físicas del entorno, rezagos acumulados en el mantenimiento y condiciones urbanas que complejizan cualquier tipo de obra de mediana envergadura. Las metas, aunque

pertinentes, se proyectaron sin detallar con claridad los mecanismos técnicos o financieros para hacerlas viables.

La comuna 19, por su parte, planteó metas más amplias, tanto en número de sedes por intervenir como en inclusión de actividades extracurriculares, no obstante, al revisar su formulación, emerge cierta contradicción entre la ambición declarada y la falta de diferenciación territorial: se enuncia la intención de garantizar acceso equitativo, pero no se precisan las estrategias para superar las desigualdades internas de la comuna, especialmente en sus zonas periféricas. En otras palabras, los planes proyectaban avances importantes, pero sin mecanismos robustos de focalización ni criterios claros de priorización geográfica.

Una constante en ambos planes es la escasa articulación con una visión de largo plazo, dado que más allá de las metas del cuatrienio, no se identifican líneas estratégicas que permitan sostener una política de renovación y expansión educativa. Tampoco se contempla de forma explícita la presión que podrían ejercer factores como el crecimiento poblacional, los desplazamientos intraurbanos o el deterioro progresivo de la infraestructura existente. La planificación aparece fragmentada, muchas veces sujeta a lo inmediato, sin una mirada que trascienda la coyuntura.

Por otro lado, aunque los documentos incluyen menciones a la participación ciudadana y a mecanismos de consulta con las comunidades, su papel se limita a una función más consultiva que decisoria. Las propuestas recogidas desde lo local, si bien fueron valoradas en los textos, no alcanzan a incorporarse de manera determinante en la formulación técnica ni presupuestal de los proyectos.

De acuerdo con lo anterior, los planes de desarrollo para el periodo 2016–2019 en ambas comunas expresan aspiraciones legítimas y necesarias, pero al analizarlos detenidamente se perciben inconsistencias entre los objetivos formulados y las condiciones del contexto que debían enfrentar. Esto permite anticipar que varios de los propósitos establecidos enfrentaban limitaciones desde su misma concepción. Aun así, dichos planes ofrecen un marco útil para evaluar con mayor claridad qué tan alineadas estuvieron las inversiones posteriores con las prioridades que se declararon inicialmente.

Este análisis comparativo entre lo proyectado y lo esperable abre el camino para abordar el siguiente capítulo, donde se examinará con mayor detenimiento cómo se comportó la asignación y ejecución real de los recursos públicos a través del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM), durante el mismo cuatrienio. La pregunta que sigue, entonces, no es solo qué se dijo que se haría,

sino cuánto se destinó realmente a hacerlo posible y cómo se ejecutaron esos recursos en los territorios concretos de las comunas 18 y 19.

9. Evaluación comparativa de la asignación y ejecución de recursos a través del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) destinados a la inversión en infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019

Comprender cómo se asignaron y ejecutaron los recursos destinados a infraestructura educativa no solo ayuda a medir el cumplimiento de los planes, sino que permite cuestionar hasta qué punto las decisiones presupuestales reflejaron las prioridades declaradas en los discursos oficiales. En este capítulo, se aborda de forma comparativa la gestión del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) en las comunas 18 y 19 durante el periodo 2016–2019, con el objetivo de rastrear el flujo de inversión pública y analizar si la distribución y uso de esos fondos respondieron efectivamente a las necesidades diagnosticadas y a los compromisos formulados. Esta evaluación se plantea como una pieza clave para cerrar el ciclo analítico iniciado en capítulos anteriores y valorar con mayor claridad la coherencia entre lo planeado y lo ejecutado.

9.1 Año 2016

El análisis del comportamiento presupuestal correspondiente al año 2016, específicamente en relación con el Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) destinado a la inversión en infraestructura educativa en las comunas 18 y 19 de Cali, evidencia ciertas contradicciones entre lo asignado y lo realmente ejecutado, así como algunas ausencias llamativas en la gestión por parte de los entes responsables (ver Tabla 8). En la comuna 18, la Secretaría de Educación formuló dos proyectos concretos con cargo al presupuesto, uno enfocado en adecuaciones de zonas deportivas y recreativas escolares, y otro orientado a intervenciones sobre la planta física de varias sedes educativas. Ambos sumaban un presupuesto inicial de quinientos millones de pesos, los cuales se mantuvieron sin ajustes en la asignación definitiva. Sin embargo, solo uno de ellos logró una ejecución cercana al cien por ciento (98,1 %), mientras que el segundo —a pesar de estar aprobado— no tuvo ejecución alguna. Este contraste evidencia una dificultad persistente en la puesta en marcha de proyectos que, aunque presupuestalmente viables, parecen haberse visto frenados por barreras administrativas, técnicas o de priorización interna que no quedan del todo claras en los registros públicos.

Tabla 8. Asignación y ejecución de recursos SFT – Secretaría de Educación, 2016. Comunas 18 y 19 de Cali

Comuna	Nombre del proyecto	Inicial	Definitivo	Ejecución	% ejecución
Comuna 18 – Secretaría de Educación	Adecuación de las zonas deportivas recreativas de las sedes educativas de la Comuna 18 del municipio de Cali	200.000.000	200.000.000	196.206.075	98,1%
	Adecuación de la planta física en las sedes educativas de la comuna 18 del municipio de Cali	300.000.000	300.000.000	0	0,0%
Total Secretaría		500.000.000	500.000.000	196.206.075	39,2%
Total Comuna 18		1.211.487.159	2.017.170.682	857.158.591	42,5%
Comuna 19 – Secretaría de Educación	No registra proyectos	0	0	0	0,0%
Total Comuna 19		1.120.800.000	1.400.912.231	1.259.329.818	89,9%
Total general		27.619.436.186	38.511.902.454	21.802.623.310	56,6%

Fuente: elaboración de las autoras con datos del presupuesto municipal.

Si se mira el total consolidado de la comuna 18, incluyen recursos asignados por otras dependencias municipales además de la Secretaría de Educación, se observa que del presupuesto definitivo —que ascendió a poco más de dos mil millones de pesos— solo se ejecutó un 42,5 %. Es un porcentaje llamativamente bajo, sobre todo cuando se contrasta con los niveles de necesidad identificados previamente en esta comuna, donde las carencias en infraestructura educativa básica son significativas. Aunque el proyecto deportivo se ejecutó casi en su totalidad, su impacto aislado difícilmente compensa la falta de ejecución del otro componente más estructural.

Por su parte, la comuna 19 presenta una situación completamente distinta, según los datos oficiales, no se registra ningún proyecto directamente gestionado por la Secretaría de Educación en ese año; sin embargo, el total de recursos ejecutados en esta comuna —provenientes probablemente de otras dependencias— alcanza un 89,9 % del presupuesto definitivo. Este dato resulta particularmente interesante, pues sugiere una dinámica de ejecución más activa y eficiente en comparación con la comuna 18, aunque sin evidencia clara de que esa inversión estuviera específicamente dirigida a mejorar la infraestructura educativa, ya que no aparece vinculada a ningún proyecto identificado como tal en los registros de la Secretaría. Esta omisión levanta

preguntas válidas sobre la trazabilidad del gasto y la claridad con la que se asignan responsabilidades institucionales en la ejecución de los recursos destinados al sector educativo.

En conjunto, los datos del 2016 parecen mostrar una planificación fragmentada y, en algunos casos, desconectada de las necesidades más urgentes del territorio, aunque el volumen total del presupuesto a nivel municipal fue amplio —más de 38 mil millones en asignación definitiva—, la ejecución real apenas superó el 56 %, lo cual refleja una eficiencia media, pero también deja entrever márgenes de mejora importantes en términos de gestión, articulación institucional y capacidad operativa para cumplir con lo planeado. Esta lectura inicial, centrada en el primer año del periodo de análisis, sienta las bases para contrastar si los siguientes años lograron consolidar una mejor correspondencia entre asignación y ejecución, especialmente en lo relacionado con proyectos educativos que, como se ha visto, no siempre lograron materializarse más allá del papel.

9.2 Año 2017

Durante el año 2017, las cifras correspondientes a la ejecución del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) reflejan una mejora relativa en la gestión de recursos destinados a la infraestructura educativa en la comuna 18, sobre todo si se le compara con lo ocurrido en 2016. Esta vez, la Secretaría de Educación logró consolidar tres proyectos de inversión con montos relevantes, todos enfocados en intervenciones físicas sobre las sedes educativas oficiales de la comuna (ver tabla 9).

Llama la atención que el primer proyecto —orientado nuevamente a la adecuación de plantas físicas—, que había quedado sin ejecutar en el año anterior, fue reactivado y financiado con una asignación definitiva de 300 millones de pesos, la cual se ejecutó por completo. A ello se suman dos iniciativas adicionales: una centrada en estudios y diseños técnicos para reforzamiento estructural y otra más amplia en su alcance físico, ambas también con niveles de ejecución prácticamente perfectos. En conjunto, solo uno de los tres proyectos presentó una leve subejecución del 0,6 %, lo que no empaña el desempeño general, que alcanzó un 99,8 % de ejecución dentro del segmento de proyectos gestionados por la Secretaría de Educación en la comuna 18.

Sin embargo, al mirar el panorama más amplio, que incluye todas las dependencias que actuaron en la comuna, el total ejecutado sobre la base del presupuesto definitivo (más de 2.800 millones

de pesos) fue de apenas el 66,3 %. Esto sugiere que, aunque el sector educativo tuvo un desempeño destacable, otras áreas responsables del uso del SFTM en esta comuna no lograron la misma eficiencia. Aun así, comparado con el desempeño de 2016, el avance fue significativo y permite pensar que hubo un esfuerzo por mejorar la articulación institucional o, al menos, un interés más decidido en llevar a término los proyectos presupuestados.

Tabla 9. Asignación y ejecución de recursos SFT – Secretaría de Educación, 2017. Comunas 18 y 19 de Cali

Comuna	Nombre del proyecto	Inicial	Definitivo	Ejecución	% Ejecución
Comuna 18 – Secretaría de Educación	Adecuación de la planta física en las sedes educativas de la comuna 18 del municipio de Cali	0	300.000.000	300.000.000	100,0%
	Desarrollo de estudios y diseños para el reforzamiento estructural de las sedes educativas de la comuna 18 del municipio de Cali	200.000.000	200.000.000	200.000.000	100,0%
	Adecuación de la planta física en las sedes educativas de las IEO de la comuna 18 del municipio de Cali	400.000.000	400.000.000	397.468.597	99,4%
Total Secretaría		600.000.000	900.000.000	897.468.597	99,7%
Total Comuna 18		1.692.431.095	2.819.015.545	1.869.559.536	66,3%
Comuna 19 – Secretaría de Educación	No registra proyectos	0	0	0	0,0%
Total Comuna 19		1.485.573.604	1.555.573.604	1.064.393.327	68,4%
Total general		35.819.439.778	50.993.580.097	32.524.700.368	63,8%

Fuente: elaboración de las autoras con datos del presupuesto municipal.

En el caso de la comuna 19, la situación vuelve a presentar un contraste llamativo. No se registra ningún proyecto asignado a la Secretaría de Educación, por segundo año consecutivo, lo que despierta serias dudas sobre los criterios de asignación de recursos y el grado de atención institucional hacia esta zona específica de la ciudad. No obstante, el total ejecutado por otras dependencias alcanzó un 68,4% sobre el presupuesto definitivo, lo cual, si bien no resulta negativo, deja nuevamente en la sombra el papel de la inversión educativa como parte de la

estrategia de desarrollo territorial en esta comuna. Esa ausencia persistente, por más que otras entidades hayan actuado, no deja de mostrar una forma de desbalance institucional que se repite y que podría afectar la equidad en el acceso a condiciones educativas dignas para los estudiantes de la comuna 19.

A nivel general, el comportamiento del SFTM durante 2017 muestra una ejecución que supera el 63 % del presupuesto definitivo, es decir, una mejora respecto al año anterior, no obstante, esa mejoría no puede ocultar las desigualdades entre comunas ni la tendencia de algunos proyectos a concentrarse en fases previas, como estudios o diseños, que aunque fundamentales, no siempre se traducen en mejoras visibles en el corto plazo. Las cifras, por tanto, revelan tanto avances en la eficiencia de la gestión educativa en sectores específicos, como también las ausencias estratégicas que dejan zonas enteras fuera del foco real de inversión.

9.3 Año 2018

Durante el año 2018, la ejecución presupuestal del SFTM en las comunas 18 y 19 de Cali volvió a mostrar contrastes llamativos que evidencian tanto avances como retrocesos en materia de inversión pública. En la comuna 18, la Secretaría de Educación gestionó cuatro proyectos orientados a mejorar la infraestructura educativa y dotar de recursos a algunas instituciones, con resultados dispares que no terminan de consolidar una línea sostenida de eficacia en la ejecución (ver tabla 10).

Uno de los casos más llamativos fue el del proyecto de adecuación del área de recreación y deporte en las sedes educativas de la comuna, al cual se le asignaron 500 millones de pesos, sin que se ejecutara un solo peso. La cifra, más allá del dato frío, representa una oportunidad perdida, sobre todo cuando se tiene en cuenta el impacto positivo que suelen tener estos espacios en la permanencia y bienestar estudiantil.

Tabla 10. Asignación y ejecución de recursos SFT – Secretaría de Educación, 2018. Comunas 18 y 19 de Cali

Comuna	Nombre Proyectos	Inicial	Definitivo	Ejecución	% Ejecución
Comuna 18 – Secretaría de Educación	Adecuación del área de recreación y deporte de las sedes educativas en la comuna 18 del municipio de Cali	500.000.000	500.000.000	0	0,0%
	desarrollo de estudios y diseños de la infraestructura física de la Sede Educativa Eduardo Riascos Grueso de la comuna 18 del municipio de Cali	50.000.000	50.000.000	50.000.000	100,0%
	dotación de equipos tecnológicos en la IEO la esperanza en la comuna 18 del municipio de Cali	40.000.000	40.000.000	38.920.500	97,3%
	Dotación de mobiliario escolar para la Sede Educativa Eduardo Riascos Grueso de la comuna 18 del municipio de Cali	50.000.000	50.000.000	21.820.621	43,6%
Total Secretaría		640.000.000	640.000.000	110.741.121	17,3%
Total Comuna 18		1.789.285.327	2.102.398.121	1.307.539.500	62,2%
Comuna 19 – Secretaría de Educación	No registra proyectos	0	0	0	0,0%
Total Comuna 19		1.258.271.683	1.713.512.287	818.118.571	47,7%
Total general		35.362.568.724	45.184.994.106	33.244.121.689	73,6%

Fuente: elaboración de las autoras con datos del presupuesto municipal.

La no ejecución de este recurso resulta difícil de justificar, pues contrasta fuertemente con el cumplimiento del 100 % en un proyecto mucho más modesto, pero significativo, como el desarrollo de estudios y diseños para mejorar la infraestructura de la sede Eduardo Riascos Grueso. Es decir, mientras algunos proyectos se ejecutan en su totalidad, otros de mayor envergadura ni siquiera logran ponerse en marcha, lo que sugiere descoordinaciones internas o cuellos de botella administrativos que siguen sin resolverse del todo.

El proyecto de dotación tecnológica para la IEO La Esperanza también tuvo un desempeño destacado, con una ejecución del 97,3 %, lo que podría interpretarse como un esfuerzo por modernizar los entornos de aprendizaje en al menos una institución focalizada. No obstante, la dotación de mobiliario escolar para la sede Eduardo Riascos, que recibió el mismo monto que el proyecto de estudios, apenas alcanzó una ejecución del 43,6 % y queda por debajo de la mitad del presupuesto previsto. Este tipo de resultados parciales reflejan una dinámica en la que se logra

avanzar en algunos frentes, pero se tropieza de manera reiterada en otros que, aunque menos visibles, son igual de importantes para la calidad educativa.

En total, la comuna 18 logró ejecutar el 62,2 % del presupuesto definitivo asignado, lo cual, aunque representa una mejoría en comparación con años previos, deja un margen considerable de recursos sin utilizar. Esa cifra sugiere que, pese a los esfuerzos, aún hay un camino por recorrer en términos de planeación y ejecución técnica eficiente. No se trata solamente de asignar recursos, sino de garantizar que estos logren concretarse en bienes y servicios que efectivamente transformen los entornos escolares.

Por su parte, en la comuna 19, la Secretaría de Educación vuelve a ausentarse por completo del panorama de inversión, mantienen la preocupante tendencia de invisibilidad institucional que ya se había observado en los dos años anteriores. El único proyecto registrado, a cargo de otra dependencia, estuvo relacionado con actividades deportivas y recreativas, con una ejecución que apenas superó el 48 %. Aunque se valora el enfoque hacia procesos formativos no académicos, la persistente omisión del sector educativo como eje central de la inversión local en esta comuna plantea serias preguntas sobre las prioridades del gobierno local y la equidad territorial en la distribución de recursos públicos.

El balance general del SFTM en 2018 es, sin embargo, más alentador a nivel ciudad, con una ejecución global del 73,6 %, lo que marca un repunte frente a los años anteriores. Aun así, cuando se observa con detalle el comportamiento en comunas periféricas como la 18 y la 19, se evidencian desequilibrios profundos y una ejecución que, aunque mejor en lo cuantitativo, muestra fallas estructurales en la orientación, seguimiento y cumplimiento real de las metas propuestas. Parece que se avanza, sí, pero a un ritmo desigual, con pasos que a veces se sienten demasiado cortos o directamente mal dirigidos.

9.4 Año 2019

A diferencia de los años previos, el 2019 marca un punto de inflexión positivo en la ejecución presupuestal del Sistema de Formación Territorial Municipal (SFTM) en las comunas 18 y 19 de Cali. Aunque aún persisten ciertas asimetrías entre lo asignado y lo ejecutado, los resultados generales reflejan una mejora sustancial, no sólo en términos cuantitativos sino también en cuanto a la consistencia y cumplimiento de los proyectos formulados, lo que sugiere una mejor planificación operativa y quizá una mayor madurez administrativa en la gestión local.

En la comuna 18, se consolidaron tres proyectos relevantes, todos con enfoques complementarios: infraestructura, espacios recreativos y mobiliario escolar (ver tabla 11). El más robusto en términos de monto fue la adecuación de la planta física de las IEO, con una ejecución cercana al total del presupuesto (99,3 %), lo cual indica un proceso de ejecución bastante eficiente. Es llamativo, además, que dos de los proyectos —el mejoramiento del área recreativa y la dotación de mobiliario para la sede Eduardo Riascos— no contaban inicialmente con presupuesto asignado, pero fueron incluidos mediante modificaciones que permitieron destinar más de 500 millones de pesos adicionales, de los cuales se ejecutó la gran mayoría. Aunque la ejecución del proyecto de mobiliario alcanzó un 85,9 %, ligeramente por debajo del ideal, aún se trata de un resultado destacable si se tiene en cuenta que partió sin asignación inicial y se ejecutó en su mayor parte.

La ejecución general de la comuna 18 llegó al 76,8 %, una cifra que, sin ser perfecta, representa un avance considerable respecto a los años anteriores. No es solo que se hayan ejecutado los recursos; también hay una sensación de mayor propósito, de que se han priorizado aspectos clave del entorno educativo que habían sido relegados o ejecutados de manera parcial en el pasado. Espacios escolares más dignos, áreas deportivas en mejores condiciones y aulas con dotación adecuada son elementos que, aunque a veces no se traducen de inmediato en indicadores académicos, sí impactan de forma tangible la experiencia escolar de niños, niñas y adolescentes.

Tabla 11. Asignación y ejecución de recursos SFT – Secretaría de Educación, 2019. Comunas 18 y 19 de Cali

Comuna	Nombre Proyectos	Inicial	Definitivo	Ejecución	% Ejecución
Comuna 18 – Secretaría de Educación	Adecuación de la planta física de las IEO de la comuna 18 del municipio de Cali	400.000.000	400.000.000	397.073.759	99,3%
	Mejoramiento del área de recreación y deporte de las IEO de la comuna 18 del municipio de Cali	0	500.000.000	496.172.010	99,2%
	Mejoramiento del mobiliario escolar para la sede educativa Eduardo Riascos Grueso de la comuna 18 del municipio de Cali	0	28.179.379	24.218.997	85,9%
	Total Secretaría	400.000.000	928.179.379	917.464.766	98,8%
Total Comuna 18		1.891.628.320	2.634.754.352	2.024.767.936	76,8%
Comuna 19 – Secretaría	Adecuación de la planta física de las IEO de la comuna 19 del municipio de Cali	360.000.000	398.125.014	383.987.839	96,4%

Comuna	Nombre Proyectos	Inicial	Definitivo	Ejecución	% Ejecución
de Educación					
Total Comuna 19		1.634.280.513	2.180.498.930	2.107.046.067	96,6%
Total general		38.985.832.431	51.147.031.839	41.933.572.573	82,0%

Fuente: elaboración de las autoras con datos del presupuesto municipal.

La comuna 19, que durante varios años arrastró una preocupante inercia presupuestal con respecto al sector educativo, finalmente logra una ejecución cercana al ideal. El único proyecto registrado —la adecuación de la planta física de las instituciones oficiales— alcanzó un cumplimiento del 96,4 %. Pero más allá de ese dato puntual, lo relevante es que, por primera vez en el periodo observado, se visibiliza una intervención concreta, con recursos reales y resultados medibles. La ejecución global de esta comuna, que ascendió al 96,6 %, se convierte en la más alta desde que se tienen registros, lo que podría indicar un cambio de enfoque en la asignación de recursos, una presión comunitaria más eficaz o, quizás, una mayor voluntad política para cerrar brechas históricas que habían marginado a ciertos sectores urbanos.

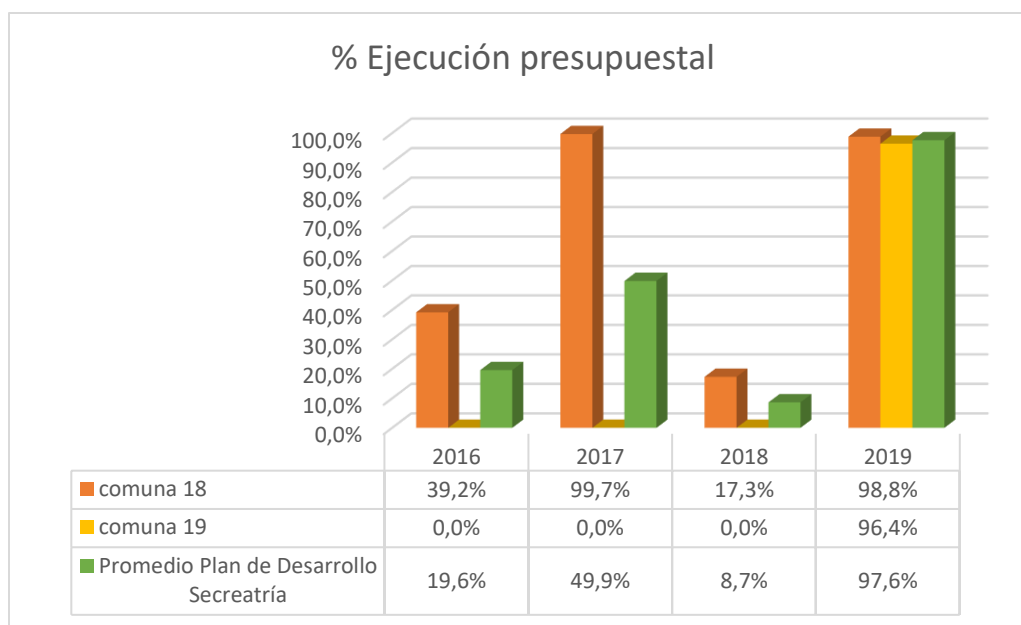
A nivel global, el SFTM alcanzó una ejecución del 82 % sobre un presupuesto modificado superior a los 51 mil millones de pesos. Este resultado, más allá del número, da cuenta de un ejercicio administrativo que comienza a encontrar estabilidad después de varios años de fluctuaciones y rendimientos desiguales. No obstante, el reto no desaparece. La buena ejecución debe convertirse en la norma, no en la excepción, y sobre todo, debe sostenerse en el tiempo para evitar que los avances logrados se diluyan en futuros periodos de descoordinación o desinterés. 2019 fue, sin duda, un año más prometedor. Ahora la pregunta es si ese impulso logró mantenerse después.

9.5 Síntesis ejecución presupuestal

Cuando se observan los porcentajes de ejecución presupuestal de los proyectos del Plan de Desarrollo en las comunas 18 y 19 entre 2016 y 2019, el panorama general sugiere una evolución irregular, marcada por vacíos en la inversión y una progresiva recuperación en los niveles de ejecución, especialmente hacia el final del periodo. Sin embargo, ese ascenso no fue uniforme ni

garantizado, sino que respondió a procesos de maduración institucional que probablemente combinaron mayor presión comunitaria, ajustes técnicos y decisiones administrativas más coherentes (ver Figura 3).

Figura 3. Ejecución presupuestal comuna 18 y 19, 2016-2019. Secretaría de Educación



Fuente: gráfico elaborado por las autoras.

Durante 2016, la comuna 18 apenas alcanzó un 39,2 % de ejecución, cifra que aunque baja, contrastó radicalmente con el 0 % de la comuna 19, donde sencillamente no se ejecutó nada dado que no hubo presupuesto asignado como tal. Ese mismo año, el promedio de ejecución para el conjunto de los proyectos territoriales fue del 19,6 %, lo cual sugiere que, incluso en términos agregados, la gestión del gasto no fue particularmente efectiva.

El año siguiente, 2017, trajo consigo una mejora notable en la comuna 18, con una ejecución del 99,7 %. Aunque aún lejos de un estándar óptimo, el incremento respecto al año anterior fue sustancial. En cambio, la comuna 19 repitió su desempeño nulo, sin ejecución alguna registrada. A pesar de todo, el promedio general subió ligeramente a 49,9 %, impulsado, en parte, por mejores resultados en la comuna 18.

Para 2018, las cifras vuelven a contar una historia desigual en donde la comuna 18 registró un alto retroceso con un 17,3 % de ejecución, lo que puede interpretarse como una pérdida de impulso o como reflejo de problemas estructurales aún no resueltos. La comuna 19 por tercer año

consecutivo aparece con un 0 %. El promedio global, sin embargo, fue el más bajo del periodo: 8,7 %. Esto da pie a pensar que, debido a los baches locales, hubo un peor desempeño general del plan, quizás por proyectos con fuerte ejecución en otras zonas.

Y luego está el 2019, un año que, a todas luces, cerró el ciclo con los mejores resultados en donde la comuna 18, que han mostrado una curva ascendente irregular, alcanzó un 98,8 % de ejecución. No es un dato menor dado que habla de una gestión que, aunque no perfecta, logró consolidar procesos, movilizar recursos y cumplir con una proporción significativa de los compromisos trazados. Más sorprendente aún fue el salto en la comuna 19, que tras años de omisión presupuestal, llegó al 96,4 % de ejecución. Este cambio tan drástico invita a pensar en una recomposición del enfoque territorial o en una respuesta tardía pero efectiva ante las deudas acumuladas con esa población. En suma, el promedio total del plan en ese año cerró en 97,6 %, lo que representa, sin duda, el punto más alto del periodo analizado.

En perspectiva, se podría decir que la evolución de la ejecución presupuestal no fue lineal, sino más bien caótica al comienzo, marcada por omisiones evidentes entre comunas. Pero hacia el final, se configuró un escenario más equitativo, donde tanto la comuna 18 como la 19 lograron superar los rezagos iniciales y participar con mayor fuerza en la inversión pública local. Aunque aún quedan muchas preguntas abiertas —sobre sostenibilidad, calidad del gasto y continuidad política—, los datos permiten hablar, al menos, de una recuperación parcial del compromiso institucional con estos territorios históricamente relegados.

9.6 Conclusiones del capítulo

La revisión del uso y la ejecución de los recursos provenientes del Situado Fiscal Territorial (SFT) en las comunas 18 y 19 de Santiago de Cali entre 2016 y 2019, deja ver una serie de matices que no permiten hablar de una experiencia completamente exitosa, aunque tampoco puede calificarse de estéril. Al evaluar la eficiencia y la eficacia de estos recursos dirigidos al fortalecimiento de la infraestructura educativa, se observa un panorama mixto, con avances significativos pero también con vacíos preocupantes que comprometen el impacto esperado del instrumento fiscal en los territorios con mayores necesidades.

La eficacia, en tanto se refiere a la capacidad de transformar recursos en mejoras concretas, especialmente en infraestructura, ofrece una lectura contrastante. En la comuna 18, el comportamiento de la ejecución creció con el paso de los años: de una modesta cifra del 39,2 %

en 2016, se llegó a un nivel más robusto de 98,8 % en 2019. Ese ascenso, aunque no lineal, sugiere cierto fortalecimiento institucional, mayor articulación operativa y una mejor disposición para cerrar brechas físicas en las escuelas. Sin embargo, esa mejoría progresiva no borra del todo las debilidades iniciales. Durante los primeros años, las acciones fueron dispersas, poco articuladas y, en algunos casos, de impacto limitado: estudios técnicos que no derivaron en obras, arreglos menores o dotaciones puntuales que si bien eran necesarias, no transformaban sustancialmente la realidad de las instalaciones educativas.

La situación de la comuna 19 es más compleja. Prácticamente ausente en la ejecución presupuestal durante tres años consecutivos —con un 0 % sostenido entre 2016 y 2018—, esta comuna quedó rezagada mientras otras avanzaban, lo cual resulta difícil de justificar desde una mirada de equidad. No fue sino hasta el último año del periodo que se registró un giro drástico con una ejecución del 96,4 %, que si bien parece excepcional, también genera dudas. ¿Qué factores explican esa repentina eficiencia? ¿Fue una ejecución real o simplemente una respuesta tardía a presiones acumuladas? Resulta difícil pensar que en un solo año se haya podido revertir por completo el abandono de los tres anteriores, lo cual pone sobre la mesa la fragilidad institucional y la falta de una planificación a mediano plazo en algunos sectores de la administración local.

Ahora bien, si el análisis gira hacia la eficiencia —esto es, la relación entre los recursos asignados y los efectivamente ejecutados conforme a los objetivos planteados— el balance no termina de ser alentador. El promedio de ejecución para ambas comunas se situó en el 43,9 %, una cifra que, sin ser desastrosa, sí deja claro que más de un tercio del presupuesto que nunca se materializó en acciones concretas. En otras palabras, los recursos estuvieron ahí, pero no siempre se tradujeron en soluciones tangibles. En la comuna 18, ese nivel de eficiencia tuvo un mejoramiento año tras año, pero nunca alcanzó el 100 %, a pesar de que muchos de los proyectos no requerían una complejidad técnica o logística particularmente alta. En la comuna 19, por su parte, la eficiencia fue simplemente inexistente durante la mayor parte del periodo, y aunque el salto de 2019 fue significativo, su carácter aislado compromete la sostenibilidad de cualquier impacto generado.

Un aspecto que no puede pasarse por alto es la fragmentación en la naturaleza de los proyectos ejecutados. Se repiten con frecuencia acciones dispersas: mejoras menores, entregas puntuales de mobiliario, estudios técnicos que no dieron lugar a obras posteriores. En suma, muchas intervenciones sin una visión integral ni continuidad entre vigencias. Esta forma de operar mina

tanto la eficacia como la eficiencia, porque diluye los esfuerzos en una multiplicidad de frentes sin lograr transformaciones estructurales duraderas.

En síntesis, lo que se observa es una distribución desigual, errática por momentos, y poco eficaz durante una parte importante del cuatrienio, especialmente en la comuna 19. Si bien hay que reconocer que hacia 2019 se registraron mejoras visibles, estas no alcanzan a compensar el rezago acumulado ni a consolidar un proceso estable de inversión pública en infraestructura educativa. El SFT, al menos en su aplicación durante este periodo, no logró responder con contundencia a las demandas más urgentes de los territorios evaluados. La experiencia deja claro que sin mecanismos más robustos de planificación, seguimiento y ejecución, la simple asignación de recursos no basta. Se necesita mucho más que dinero para garantizar transformaciones reales: se requiere compromiso institucional sostenido, visión estratégica y, sobre todo, voluntad para que la equidad no sea solo un discurso.

10. Conclusiones

El Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) fue concebido como una apuesta por territorializar el gasto público, especialmente en sectores marginados de Santiago de Cali. Sin embargo, la práctica no estuvo a la altura del discurso. Aunque la arquitectura normativa sugería un enfoque descentralizado y equitativo, la distribución real de los recursos terminó por reflejar desequilibrios persistentes entre comunas. En lugar de cerrar brechas, en muchos casos se reprodujeron.

La comuna 18, si bien logró avances en ejecución presupuestal hacia el final del periodo analizado, no logró consolidar transformaciones estructurales en el sistema educativo local. La ausencia de estrategias claras para priorizar recursos, junto a la fragilidad de la infraestructura y las limitaciones financieras, redujo el impacto de las intervenciones. Hubo mejoras puntuales, sí, pero muy por debajo de las necesidades del territorio.

En la comuna 19, el panorama fue incluso más restrictivo, durante tres años, la inversión en infraestructura educativa fue prácticamente nula. Recién en 2019 se registró una ejecución significativa, aunque concentrada en un único proyecto. Ese giro abrupto dejó más preguntas que respuestas sobre los criterios de asignación, la sostenibilidad del modelo y el papel real que jugó la planificación.

Desde una mirada global, el comportamiento de los recursos del SFTM entre 2016 y 2019 fue marcadamente irregular, con un promedio de ejecución que rondó el 69 %, buena parte de los fondos no logró traducirse en acciones concretas ni sostenibles. Las intervenciones, además, tendieron a ser fragmentadas y de corta duración, lo que dificulta cualquier proceso de mejora profunda en el tejido educativo.

En síntesis, el SFTM mostró potencial como instrumento de redistribución y participación, pero no logró consolidarse como tal. La combinación de debilidades institucionales, planificación deficiente y escasa articulación comunitaria terminó por limitar su alcance. Para que este tipo de mecanismos funcionen realmente, se requiere más que voluntad política o normas bien redactadas; se necesita coherencia entre el diseño, la ejecución y las condiciones reales del territorio. De lo contrario, cualquier mejora será circunstancial y, con el tiempo, insostenible.

11. Recomendaciones

Aunque el SFTM fue pensado para llevar recursos a donde más se necesitaban, la forma en que se distribuyeron no ayudó a corregir las desigualdades entre comunas. Por eso, sería necesario establecer criterios más claros y objetivos que orienten la asignación, al tomar en cuenta indicadores como el nivel de vulnerabilidad, la cobertura educativa y el estado de la infraestructura, para que el dinero llegue verdaderamente a las zonas más rezagadas.

En la comuna 18, los avances presupuestales no se tradujeron en mejoras profundas ni sostenidas, en parte por la falta de estrategias claras y constantes. Se recomienda formular planes de inversión educativa a mediano y largo plazo, con metas específicas y recursos asegurados año tras año, que permitan consolidar transformaciones reales y no solo intervenciones aisladas.

Lo ocurrido en la comuna 19, donde durante varios años no se invirtió y luego se concentró todo en un solo proyecto, muestra que hay problemas serios de planificación. Para evitar este tipo de desequilibrios, convendría aplicar sistemas de seguimiento más transparentes, donde se justifiquen las decisiones y se consulte a las comunidades sobre sus verdaderas necesidades.

La ejecución general del SFTM fue bastante irregular y fragmentada, lo cual impidió que los recursos tuvieran un impacto sostenido. Para mejorar este aspecto, se sugiere fortalecer las capacidades técnicas de las entidades responsables, de modo que haya una mejor programación, continuidad y seguimiento de los proyectos educativos financiados con estos fondos.

El SFTM mostró potencial como herramienta de redistribución, pero le faltó articulación, coherencia y compromiso real con el territorio. Es fundamental asegurar que los planes no se queden solo en el papel. La recomendación aquí es consolidar una institucionalidad sólida, capaz de mantener el rumbo independientemente de los cambios políticos, y que trabaje de la mano con las comunidades para garantizar que las decisiones respondan a lo que realmente se vive en el terreno.

Bibliografía

- Alcaldía de Cali. (2018). *Comuna 18 en cifras*. Obtenido de Alcaldía de Cali: <https://www.cali.gov.co/documentos/1603/comuna-18/>
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2015). *Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos 2016-2019. Comuna 18: paso a paso construimos el mañana*. Obtenido de Departamento Administrativo de Planeación: <https://www.cali.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=23804>
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2018). *Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos 2016-2019. Comuna 19*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Arenas, D., & Trujillo, A. (2018). *Análisis de la gestión fiscal desde la generación de valor público VPA en el sector de la educación del Departamento del Valle del Cauca periodo 2012-2015*. Obtenido de Universidad del Valle. Programa de Contaduría Pública: <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/17094/CB-0576780.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bonet, J., Pérez, G. J., & Ricciulli, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Revista de Economía del Rosario*, 21(2), 247-301. doi:<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196>
- Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Obtenido de Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_205.pdf
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Obtenido de Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/1/S01030319_es.pdf
- Fuentes, C. (2011). Montesquieu: Teoría de la distribución social del poder. *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 47-61. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v31n1/art03.pdf>
- Hernández, A. (2018). *La normatividad sobre el SGP*. Obtenido de Fedesarrollo: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3555/ANEXO%201_La%20normatividad%20del%20sistema%20de%20transferencias.pdf?sequence=4&isAllowed=y

- Hernández, J. (2014). Reiventando la política fiscal: ¿una nueva estrategia para la estabilización y el crecimiento económico? *Cuadernos de Economía*, 33(62), 33-59. Obtenido de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4709918.pdf>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C., & Babbista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (Sexta ed.). México: McGraw Hill.
- Iregui, A., Ramos, J., & Saavedra, L. (2001). *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Obtenido de Banco de la República de Colombia: <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>
- Jaramillo, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y Sociedad*, XXII(49), 177-200. Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v22n49/v22n49a7.pdf>
- León, B. (2007). La nueva gestión pública y el estilo personal de gobernar. *Sociológica*, 22(65), 253-263. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305024744010.pdf>
- Lynn, L. (1998). La teoría en la gestión pública. En B. Bozeman, *La gestión pública: su situación actual* (pág. 552). México: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de https://www.academia.edu/28031393/LA_GESTION_PUBLICA_SU_SITUACION_ACTUAL
- Martínez, J. (2007). *Equilibrio y fiscalidad en la economía de mercado, virtudes e inconvenientes*. Obtenido de Eumed: <http://www.eumed.net/cursecon/11/index.htm>
- Méndez, C. (2008). *Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales*. México: Limusa.
- Montilla, O. d., Yanguas, I., & Ruíz, J. (2019). La importancia del control social, la participación y seguimiento al situado fiscal. Santiago de Cali: comunas 14 y 19. *Libre Empresa*, 16(1), 79-100. Obtenido de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/libreempresa/article/view/5911/5451>
- Montilla, O. d., Yanguas, I., & Ruíz, J. (2022). Análisis de las finanzas públicas en el Situado Fiscal Territorial Municipal – Santiago de Cali: comunas 21, 10 y 22. *Entramado*, 18(2), 1-16. Obtenido de <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.1.8466>
- Muñoz, P. (2020). La gestión pública: de los modelos al territorio. En F. Sánchez, & N. Liendo, *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* (pág. 320). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. Obtenido de

- <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1405/Manual%20de%20ciencias%20pol%C3%ADticas%20y%20relaciones%20internacionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Muriel, C., & Ortiz, C. (2019). *Política fiscal del municipio de Cali periodo 2016-2019*. Obtenido de Universidad del Valle. Programa de Contaduría Pública: <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/14034/CB0592702.pdf?sequence=1>
- Pérez, P., & Cantarero, D. (2009). *Descentralización y tamaño del sector público regional: el caso español*. Obtenido de XVI encuentro de economía pública: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2942011.pdf>
- Restrepo, J. C. (2000). *Hacienda Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rousseau, J. J. (1988). *El contrato social o Principios de derecho político*. Madrid: Tecnos.
- Ruíz, J. J. (2019). *La prospectiva como estrategia de inversión de las finanzas públicas: caso situado fiscal, Santiago de Cali*. Obtenido de Universidad del Valle. Programa de Contaduría Pública: <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10893/14047/CB0592705.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sepúlveda, J. (2015). *Cali en tinieblas a la luz de todos*. Cali: Jose Reinelio Sepulveda Meek.
- Suelt Cock, V. (2013). Un nuevo paradigma del estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación. *Vniversitas*(127), 309-339. doi:doi:10.1144/Javeriana.VJ127.npeu
- Suelt Cock, V. (2025). *La reforma al sistema de transferencias: una necesidad para la equidad territorial*. Obtenido de Legis Ámbito Jurídico: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/la-reforma-al-sistema-de-transferencias-una>
- Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina. *Revista EURE*, XVII(50), 61-77. Obtenido de <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1046/151>
- Xirau, R. (2010). *Introducción a la historia de la filosofía*. México: UNAM.
- Yanguas, I., Montilla, O., & Montaña, G. (2025). *Análisis de las finanzas públicas del municipio de Santiago de Cali periodo 2008-2019* (Primera ed.). Santiago de Cali: Programa Editorial

Universidad del Valle. doi:<https://programaeditorial.univalle.edu.co/gpd-gpd-analisis-de-las-finanzas-publicas-del-municipio-de-santiago-de-cali-periodo-2008-2019-9789585072695-67e4792f07891-67e4792f0793e.html>