

**Bases para un análisis prospectivo estratégico de impactos fiscales y financieros para
implementar localidades en Alcaldía Distrital de Cali**

Fredy Benavides Vivas

Código: 201802646



Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Maestría en Políticas Públicas

Santiago de Cali

8 de junio de 2022

**Bases para un análisis prospectivo estratégico de impactos fiscales y financieros para
implementar localidades en Alcaldía Distrital de Cali**

Fredy Benavides Vivas

Trabajo de Grado para optar al título de Magister en Políticas Públicas

Director Proyecto de Investigación

Javier Enrique Medina Vásquez PhD.



Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Maestría en Políticas Públicas

Santiago de Cali

8 de junio de 2022

Nota de aceptación:

La Tesis es aprobada por ambos Jurados calificadores, con una grata felicitación a Fredy Benavides Vivas como Maestrando Investigador y al Profesor Javier Enrique Medina Vásquez como Tutor y Director de Investigación. Se resalta la originalidad de la investigación, la amplitud en el abordaje en cuanto los enfoques y la transversalidad que se logra de los mismos, como la coordinación de todos los aspectos involucrados, soportados en una amplia pero enfocada información tanto financiera como normativa y procedimental. Así mismo, la pertinencia y aporte de la investigación tanto al análisis de Políticas Públicas como los procesos estructurales y de reformas en la administración pública, con una temática actual y planteada de manera novedosa tanto para la literatura existente como las experiencias y prácticas al respecto. Otro aspecto a resaltar es el abordaje metodológico, con una adecuada combinación de los enfoques cualitativo y cuantitativo, con lo cual se logra un análisis amplio y profundo de la problemática planteada.

Benjamín Betancourt Guerrero

Firma del Jurado 1

Carlos Alberto Ortiz Marín

Firma del Jurado 2

Agradecimientos

Como hombre creyente, debo elevar un agradecimiento al Dios de la vida, del universo y todo lo creado, porque en su magnánima voluntad está el que yo me forme como Magister en Políticas Públicas, para aportar desde estos conocimientos a un mundo cada vez más necesitado de educación política y capacidad de análisis y crítica hacia sus gobernantes.

A mi señora madre, por todo lo que me heredó a mí y mis hermanos; ese amor por las cosas que aprendes y haces, con las cuales tienes la oportunidad de impactar tu entorno, desde tu familia como círculo cercano, hasta la sociedad.

A Evelin, la princesa bonita, quien desde su llegada a mi camino, iluminó un sendero de progreso a mis pies, compartiendo ese don de clarificar todo a su alrededor como todo un ser de luz. A Dios le doy gracias por permitirme compartir mi vida con ella en sagrado sacramento del matrimonio.

A mi familia, especialmente mis hermanos Juan Carlos y Omar, por todo el apoyo brindado en los momentos que más lo necesité.

A mi Profesor y Tutor Javier Enrique Medina Vásquez, quien asumió el reto de guiar este ambicioso, complejo y robusto trabajo de investigación, del cual me siento muy orgulloso de haber construido.

Al equipo del Programa de Posgrados en Administración Pública por todo el apoyo, especialmente a los Profesores Jorge Enrique Arias y Raúl Tabarquino, quienes en sus periodos de dirección orientaron muy bien los procesos de la Maestría y en general.

A todos los profesores y compañeros que me acompañaron en este complejo y arduo pero gratificante camino, de cumplir con todas las exigencias de esta maravillosa Maestría.

A Patricia Hernández Guzmán, quien laboralmente me abrió las puertas en el Departamento Administrativo de Hacienda de Cali, experiencia de la cual tome la temática para hacer esta investigación.

A quienes de un modo u otro estuvieron en este maravilloso camino, muchas gracias de todo corazón.

Dedicatorias

Claramente, le dedico al Dios de la vida este grandioso triunfo, como tributo a su bendición otorgada por medio de este proceso.

Así mismo, a mi abuelita María que está en el cielo, quien siempre me hizo sentir especial con su enorme cariño.

A dos mujeres maravillosas e importantes en mi vida, quienes gracias a su amor me dieron las fuerzas para alcanzar este logro, Anita mi querida madre y Evelin la princesa bonita.

A mi familia, que sin duda alguna es un logro para todos.

Al profesor Javier, como coequipero se merece los créditos por sus enormes aportes teóricos y conceptuales, además por ser ese referente en mi camino de formación como prospectivista.

A mi Facultad y Universidad, la cual le debo mi formación como profesional y ahora como Magister, este también es un logro institucional.

Al entonces Municipio y ahora Distrito Especial de Cali, por inspirar esta investigación que sin duda alguna es un insumo importante para llevar a cabo tan compleja transición e implementación de las localidades.

Tabla de Contenido

	Pág.
Resumen	15
Introducción	17
1. Antecedentes de la Investigación / Planteamiento del Problema	23
2. Formulación de la Pregunta de Investigación	31
3. Objetivos	32
3.1 General.....	32
3.2 Específicos	32
4. Justificación del Problema	33
5. Estado del Arte	37
5.1 Estado del Arte Internacional.....	37
5.2 Estado del Arte Nacional	41
5.3 Análisis del Estado del Arte.....	44
6. Marco Referencial	46
6.1 Marco Teórico	46
6.1.1 Fundamentos de los Estudios del Futuro	46
6.1.1.1 La Prospectiva como Anticipación.....	48
6.1.1.1.1 Fenomenología del Transcurso del Tiempo.....	49
6.1.1.1.2 El Campo de Presencia del Sujeto.....	49

6.1.2	Escuela de la Prospectiva Estratégica.....	54
6.1.2.1	Prospectiva Legislativa.....	55
6.1.2.1.1	Prospectiva Aplicada a las Políticas Públicas	57
6.1.2.1.2	La Prospectiva como Apoyo para Mejorar la Capacidad de Gobierno	61
6.1.3	Escuela de la Construcción Social de Futuro.....	64
6.1.3.1	Ciclo de la Prospectiva en la Construcción de Escenarios Sociales Futuros.....	65
6.1.4	Teorías sobre los Enfoques Fiscal y Financiero.....	67
6.1.4.1	Política Fiscal y Tributaria.....	67
6.1.4.2	Externalidades Tributarias	70
6.1.5	Teorías sobre la Descentralización.....	71
6.1.5.1	Propósitos de la Descentralización.....	71
6.1.5.2	Nueva Geografía Económica – NGE de Paul Krugman.....	72
6.2	Marco Conceptual	74
6.2.1	Estudios del Futuro.....	74
6.2.2	La Prospectiva	75
6.2.2.1	La Prospectiva Legislativa.....	78
6.2.2.2	La Prospectiva Territorial y Tecnológica	78
6.2.2.3	Pensamiento de Largo Plazo y la Visión Estratégica	80
6.2.3	La Descentralización	81
6.2.4	La Hacienda Pública.....	81

6.2.4.1	Cultura Tributaria	83
6.3	Marco Contextual	84
6.4	Marco Normativo	88
6.4.1	Marco Normativo Fiscal y Financiero	88
6.4.2	Marco Normativo de Planeación / Descentralización	89
7.	Metodología	92
7.1	Tipo de Investigación	92
7.2	Diseño de la Investigación	93
7.3	Población y Criterios de Inclusión / Exclusión	94
7.4	Técnicas	95
7.5	Categorías de Análisis	95
7.6	Procedimiento Metodológico	97
7.7	Consideraciones Éticas	98
8.	Resultados y Discusión	99
8.1	Variables que Determinan Impactos Fiscales y Financieros en Implementación de las Localidades para Cali D.E.	100
8.1.1	Aspectos Normativos que Implican Impactos Fiscales	101
8.1.1.1	Fondos de Desarrollo Local según Ley 1617 de 2013	102
8.1.1.2	Fondos de Desarrollo Local según Decreto 2388 de 2015	103
8.1.1.3	Competencias en Salud según Decreto 0196 de 2013	105

8.1.1.4	MIPG y las Brechas en Capacidad Instalada	107
8.1.2	Plan Financiero Proyectado para Cali D.E. con Localidades	109
8.1.3	Indicador de Ley 617 de 2000 como Parámetro para Medir Impacto Fiscal Total.....	117
8.1.4	Gestión Fiscal y Financiera en Localidades Según Ley 1617 de 2013	122
8.2	Descripción sobre Implementación de Localidades en Distritos con Referentes Internacionales	124
8.2.1	Ciudad de México – CDMX	124
8.2.2	Ciudad Autónoma de Buenos Aires – CABA.....	127
8.2.3	Distrito Metropolitano de Quito – DMQ.....	131
8.3	Propuesta de lineamientos de descentralización y herramientas prospectivas estratégicas para la implementación de las localidades en la Alcaldía Distrital de Cali.	133
8.3.1	Descentralización en la Implementación de Localidades	133
8.3.1.1	Exigencias de la Ley 1617 de 2013.....	135
8.3.1.2	Normatividad en Planeación para Entes Territoriales	137
8.3.1.3	Enfoques en Futuras Localidades según Ley 1933 de 2018.....	138
8.3.2	MIPG y MOP para las Futuras Localidades	140
8.3.2.1	Mapa Operativo de Procesos – MOP	140
8.3.2.2	MIPG y Características de las Futuras Localidades	142
8.3.3	Consideraciones Estratégicas para la Construcción Social de Futuro en Cali D.E.....	145
8.3.3.1	Sobre los Enfoques según Ley 1933 de 2018	145

8.3.3.2	Sobre el MIPG, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia.	147
8.3.3.3	5 Ideas Claves en la Construcción Social de Futuros para la Implementación de las Localidades en el D.E. de Cali	148
8.3.4	Caja de Herramientas Prospectivo Estratégicas.....	150
8.3.4.1	Ficha Técnica 1: Método de Escenarios	153
8.3.4.2	Ficha Técnica 2: Talleres de Prospectiva Estratégica	156
8.3.4.3	Ficha Técnica 3: Árboles de Competencia	156
8.3.4.4	Ficha Técnica 4: Útiles de Análisis Estratégico.....	157
8.3.4.5	Ficha Técnica 5: Análisis Estratégico.	158
8.3.4.6	Ficha Técnica 6: Análisis Estructural.....	159
8.3.4.7	Ficha Técnica 7: Método MACTOR.....	161
8.3.4.8	Ficha Técnica 8: Análisis Morfológico	163
8.3.4.9	Ficha Técnica 9: Método DELPHI.....	163
8.3.4.10	Ficha Técnica 13: Multipol.....	164
8.4	Discusión	166
9.	Conclusiones y Recomendaciones	172
9.1	Conclusiones	172
9.2	Recomendaciones.....	177
	Referencias Bibliográficas.....	182

Listado de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Análisis del Estado del Arte. Enfoques y Teóricos	45
Tabla 2. Coordinación entre niveles territoriales de aplicación de políticas públicas	61
Tabla 3. Utilidad y funciones de la prospectiva en el aporte a la gestión pública	63
Tabla 4. Aportes de prospectiva en gestión pública para construcción de escenarios futuros	65
Tabla 5. Cambios en paradigmas y fundamentos en la prospectiva	77
Tabla 6. Enfoques de las 5 C's en la prospectiva	79
Tabla 7. Marco normativo fiscal y financiero	88
Tabla 8. Marco normativo de planeación / descentralización	90
Tabla 9. Categorías de Análisis	96
Tabla 10. Impactos Competencias en Salud	107
Tabla 11. Plan Financiero 2020-2030 sin Localidades	110
Tabla 12. Plan Financiero 2020-2030 con Localidades	111
Tabla 13. Impacto Indicador de Ley 819 de 2003 a 2020	113
Tabla 14. Proyección Inversión con ICLD sin Localidades	114
Tabla 15. Proyección Inversión con ICLD con Localidades	115
Tabla 16. Proyección Gastos desde ICLD con Localidades	117
Tabla 17. Proyección Impacto Indicador Ley 617 sin Localidades	120
Tabla 18. Proyección Impacto Indicador Ley 617 con Localidades	121

Tabla 19. Capacidad Instalada por Comunas en Distrito Especial de Cali	143
Tabla 20. Capacidad Instalada proyectada para las futuras Localidades en D.E. de Cali.....	144
Tabla 21. Complementación entre la anticipación y la construcción social de futuros	150
Tabla 22. Tabla Peso de Criterios / Método Multipol.....	165

Listado de Figuras

	Pág.
Figura 1. Actual división geopolítica por comunas en Santiago de Cali	19
Figura 2. División geopolítica proyectada para futuras 6 localidades en D.E. de Cali.....	20
Figura 3. Indicador de Ley 617 del año 2000.....	27
Figura 4. Vertientes de análisis de la Prospectiva	47
Figura 5. Representación bidimensional del campo de presencia del sujeto en la fenomenología del transcurso del tiempo	51
Figura 6. Alcance y dimensión de las Leyes según la finalidad o interés.....	56
Figura 7. Coordinación entre niveles de formulación de políticas públicas	59
Figura 8. Coordinación entre niveles territoriales de aplicación de políticas públicas.....	60
Figura 9. Ciclo permanente de la prospectiva orientada a la construcción social	66
Figura 10. Ciclo de trabajo en la construcción de futuros.....	67
Figura 11. Proyección Gastos de Funcionamiento con y sin adopción del Distrito Especial	116
Figura 12. Simulación Impacto Indicador de Ley 617 del año 2000, Proyectado a 2027	119
Figura 13. División geopolítica de la Ciudad de México.....	126
Figura 14. División geopolítica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	130
Figura 15. División geopolítica del DMQ por Administraciones Zonales.....	132
Figura 16. Diamante de la prospectiva.....	152
Figura 17. Mapa Estructural del Método de Escenarios	155

Figura 18. Plano Influencia – Dependencia Variables.....160

Figura 19. Plano Influencia – Dependencia Actores.....162

Resumen

El tema central es la necesidad de Santiago de Cali por implementar las localidades como adopción de la categoría Distrito Especial. Este tipo de transiciones comprometen varios factores como impactos a nivel fiscal y financiero, así como la descentralización que ello demanda. Precisamente, las experiencias de Cali con reformas administrativas no son las mejores, debido a la falta de instrumentos tanto normativos como pertinentes para no incurrir en déficits fiscales y financieros. El objetivo principal de esta investigación es plantear bases para un análisis prospectivo estratégico de los impactos fiscales y financieros que conlleva la implementación de las Localidades en la Alcaldía Distrital de Cali. La metodología utilizada fue de tipo mixto, mediante la estrategia de combinación; se realizó una revisión bibliográfica y consulta a experta. Como resultados, se ubicaron variables de alto impacto fiscal y financiero, ceñidas al cumplimiento de indicadores de Ley, principalmente la 617 de 2000 y 819 de 2003, con sus debidas proyecciones financieras; así mismo las consideraciones a tener en cuenta para el proceso de descentralización y el cumplimiento del MIPG; se complementó estudiando ciudades con contexto similar a Santiago de Cali en implementación de localidades; con esto, se toman proponen lineamientos para la descentralización, consideraciones de la Escuela de Construcción Social de Futuros y herramientas de la Prospectiva Estratégica, para llevar a cabo esta implementación de Localidades. Se concluye que es necesario estrechar la academia con el sector público para este tipo de retos y se recomienda desarrollar estudios para el enfoque de gobernanza.

Palabras clave: Distrito Especial, localidades, impacto fiscal y financiero, descentralización, análisis prospectivo estratégico.

Abstract

The central theme is the need for Santiago de Cali to implement the localities as an adoption of the Special District category. This type of transition compromises various factors such as fiscal and financial impacts, as well as the decentralization that this demands. Precisely, the experiences of Cali with administrative reforms are not the best, due to the lack of both normative and pertinent instruments to avoid incurring fiscal and financial deficits. The main objective of this research is to propose bases for a strategic prospective analysis of the fiscal and financial impacts that the implementation of the Localities in the District Mayor's Office of Cali entails. The methodology used was of a mixed type, through the combination strategy; A bibliographic review and expert consultation were carried out. As a result, variables of high fiscal and financial impact were located, limited to compliance with Law indicators, mainly Law 617 of 2000 and 819 of 2003, with their due financial projections; likewise, the considerations to be taken into account for the decentralization process and compliance with the MIPG; it was complemented by studying cities with a similar context to Santiago de Cali in the implementation of localities; With this, guidelines are proposed for decentralization, considerations of the School of Social Construction of Futures and tools of Strategic Prospective, to carry out this implementation of Localities. It is concluded that it is necessary to strengthen the academy with the public sector for this type of challenge and it is recommended to develop studies for the governance approach.

Key words: Special District, localities, fiscal and financial impact, decentralization, strategic prospective analysis.

Introducción

El presente documento representa el Trabajo de Grado correspondiente a la Maestría en Políticas Públicas, programa académico perteneciente a la Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali – Colombia. El contexto es el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Cali. El desarrollo del presente proyecto de investigación, se realizó a partir del segundo semestre académico del año 2019 hasta finales de la vigencia 2021.

La presente investigación tiene como objetivo plantear bases para un análisis prospectivo estratégico de los impactos fiscales y financieros que conlleva la implementación de las Localidades en la Alcaldía Distrital de Cali. A partir de esto, se propone la aplicación de herramientas promulgadas desde la escuela de la Prospectiva Estratégica (Godet, 1997; Lesourne y Sfoffaes, 1996; Durance, 2008; Mojica, 2005), adicional de tomar aportes de la escuela de la Construcción Social de Futuros (Medina y Ortégón, 2006; Moura, 1994; Gándara y Osorio, 2014; Costa Filho, 1988; Balbi, 2014), para la implementación de las Localidades por parte de la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali, en cumplimiento a la adopción de lo estipulado en la Ley 1933 de 2018, “por medio de la cual se categoriza al Municipio de Santiago de Cali en Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios” (Congreso de Colombia, 2018). Desde los enfoques prospectivo (Godet, 1997; Medina y Ortégón, 2006; Costa Filho, 1988) y gerencial (Parson, 2007) en Políticas Públicas, se abordan los aspectos fiscales y financieros, como de descentralización en la mencionada implementación, siendo esto el alcance establecido en la presente investigación.

Se utilizó una metodología de investigación mixta (Cebreiro López y Fernández Morante, 2004; Stoecker, 1991; Grinnell, 1997; Stake, 1995) mediante estrategia de combinación (Bericat, 1998), elaborando en primer lugar una revisión documental (Aleixandre-Benavent *et al.*, 2014) con análisis de contenido (Pask, 1979; Potter, 1995 y 1998)¹, complementado con consulta a una experta en la temática.

Lo anterior, teniendo en cuenta principalmente los impactos fiscales y financieros que implica la adopción de la Categoría Especial para las entidades territoriales colombianas, según la Ley 617 de 2000 (Congreso de Colombia, 2000), adicional a la necesaria reforma estructural que ello acarrea, según lo estipulado en la Ley 1617 de 2013 (Congreso de Colombia, 2013), lo que requiere dar cumplimiento a un complejo proceso de descentralización que conlleva a un nuevo modelo de gobernanza, con el acatamiento de las normas que regulan la relación Estado – ciudadano a partir lo estipulado en el Decreto 1499 de 2017 con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017).

Este planteamiento, toma como referencia el recientemente logrado saneamiento fiscal y financiero del Distrito, proceso que superó los efectos de la intervención realizada en el año 2001 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debido a la crisis que en materia fiscal y financiera venía arrastrando el entonces Municipio desde la Reforma Administrativa² del año 1996 (Alcaldía de Cali, 1996), en la cual se aumentó drásticamente el gasto para cubrir la nueva estructura, sin fijar acciones pertinentes a equiparar el ingreso, creando con ello una bola de nieve deficitaria que culminó irremediabilmente en la mencionada intervención.

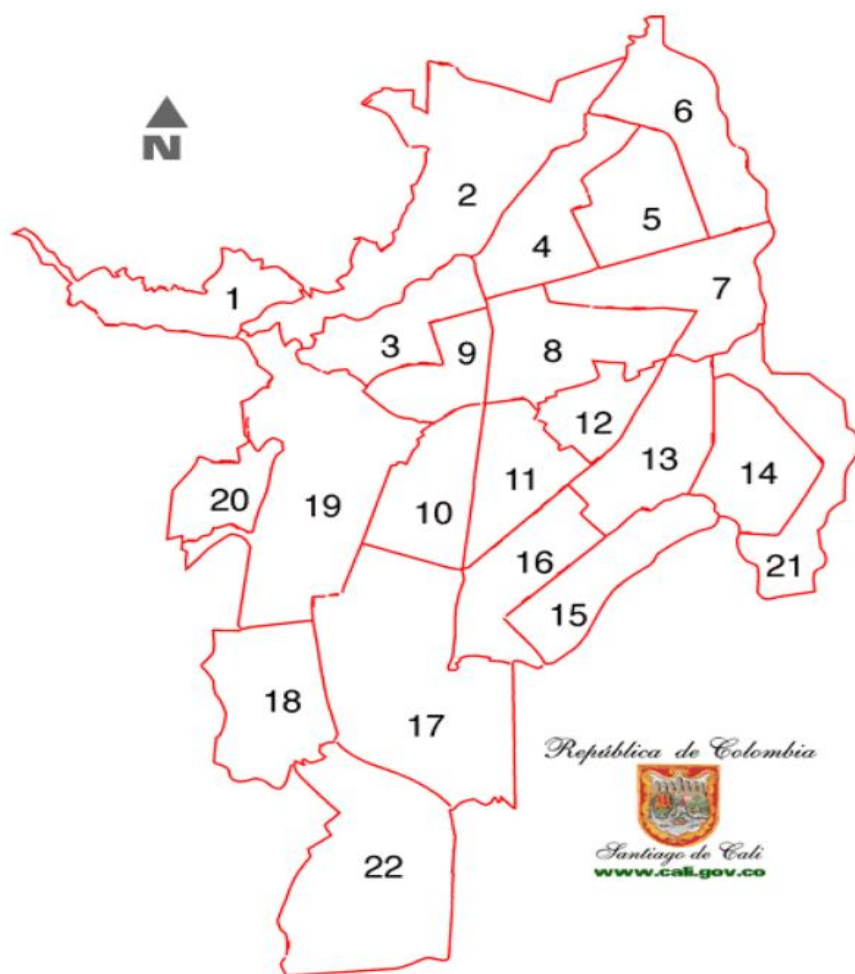
¹ Citado por Sandoval (1996).

² Reforma que involucro una reestructuración organizativa y en el modelo de gobernanza.

Actualmente, el Distrito Especial de Cali, aún conserva su división geopolítica mediante 22 comunas urbanas tal como se refleja en la Figura 1, mientras que la propuesta construida desde la Alcaldía Distrital de Cali se proyectan 6 localidades, donde 4 de ellas son urbano – rurales y los 2 restantes completamente urbanas, como se ilustra en la Figura 2.

Figura 1

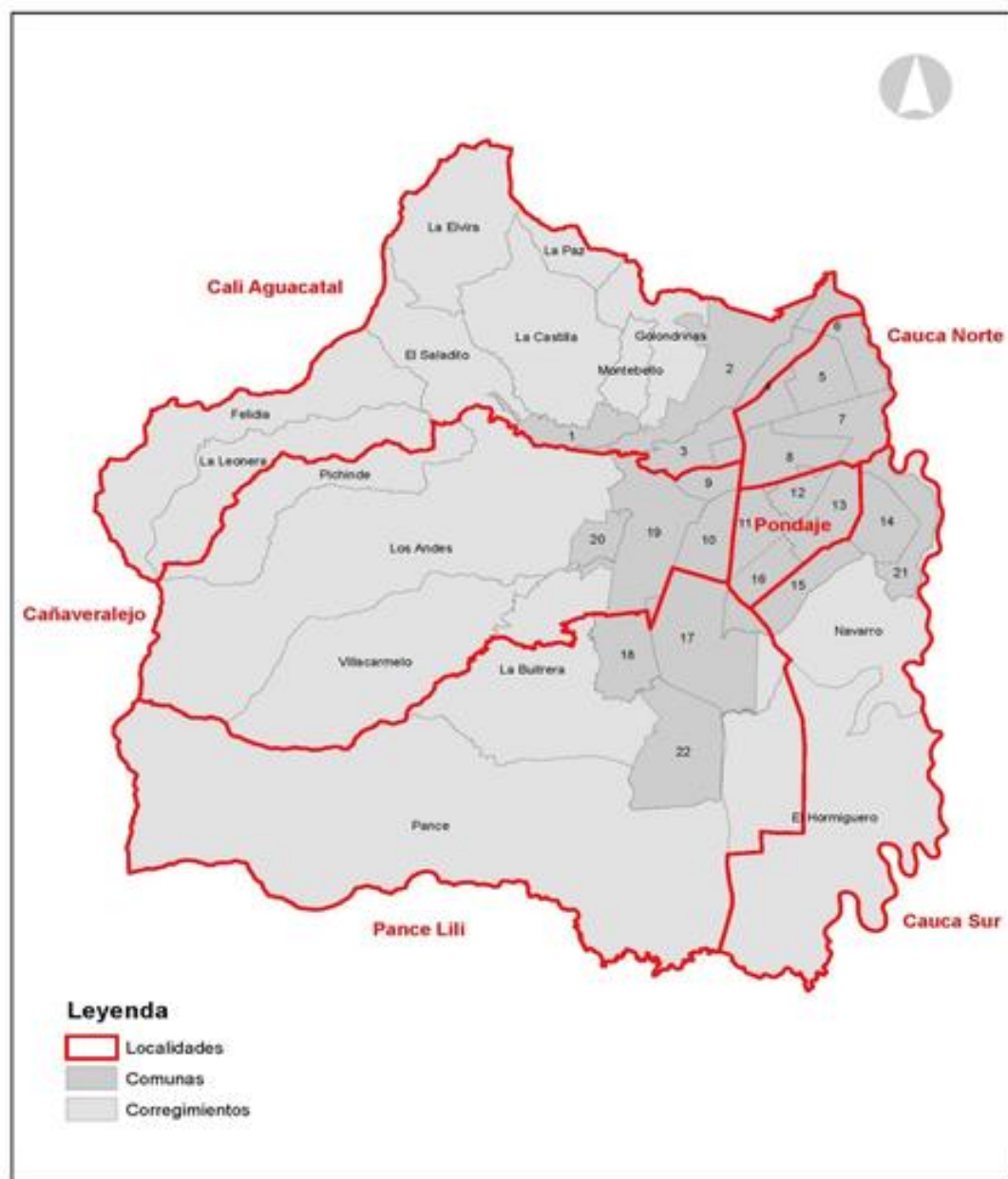
Actual división geopolítica por comunas en Santiago de Cali



Nota: tomado de *Mapa de Cali por Comunas*; página web oficial de la Alcaldía de Santiago de Cali. DOI: <https://www.cali.gov.co/publico2/mapas/mapcomunasbaja.htm>

Figura 2

División geopolítica proyectada para futuras 6 localidades en Distrito Especial de Cali



Nota: tomado de *Cali Distrito Especial tendría 6 Localidades*; página web oficial de la Alcaldía de Santiago de Cali. DOI: <https://www.cali.gov.co/gobierno/publicaciones/148406/cali-distrito-especial-tendria-seis-localidades/>

Por ello, en la presente investigación se analizan los impactos fiscales y financieros que conlleva la implementación de las Localidades en el Distrito Especial de Cali, a la vez que se proponen lineamientos para esto desde el enfoque fiscal y financiero, como el de descentralización, al igual herramientas prospectivo estratégicas y consideraciones para la construcción social de futuros que permita dar provecho a las oportunidades que surgen con la nueva categoría que se le otorga a este ente territorial, procurando abonar el terreno para la conformación del nuevo modelo de gobernanza, a la vez que se minimizan sus impactos fiscales y financieros. Para tal efecto, se toma como referencia inicialmente los aportes de Gastón Berger (1964)³, quien diría: “descubrir el sentido de su destino”; que para efecto de la presente investigación, es optar por una visión de futuro, con un control que permita calcular los tiempos y precauciones necesarios, para la implementación de las Localidades por parte de la Alcaldía Distrital del Cali.

Los argumentos de Berger, fueron la base para crear su obra póstuma denominada “fenomenología del transcurso del tiempo”, la cual fue tomada como fundamento para dar inicio a la escuela del voluntarismo, una de las más destacadas vertientes de la Prospectiva. Al mismo tiempo, se intenta realizar un ejercicio prospectivo de anticipación (Godet, 1994; De Jouvenel, 1999) a los posibles impactos y efectos que representa dicha implementación.

La estructura del presente documento inicia con la introducción y continúa con nueve apartados, el primero corresponde a los antecedentes investigativos, donde se plasma el planteamiento del problema, el cual describe las dificultades que generan la necesidad de realizar la presente investigación, seguido de la formulación de la pregunta de investigación, la cual será la respuesta que se busca obtener como resultado final; seguido se encuentran los objetivos a

³ Citado por Toboso (2007).

resolver, tanto el general como los específicos; continúa la justificación, en la cual se demostrará los motivos que llevaron a realizar la presente investigación, así como los argumentos que la sustentan; seguido se encuentra el Estado del Arte, en el cual se estudian los antecedentes investigativos del problema, tomando como referencias diferentes y diversos estudios que se han realizado en materia desde distintas perspectivas o enfoques, resaltando el aporte diferencial de la presente investigación; continua el Marco referencial, el cual está conformado por cuatro partes, siendo las dos primeras donde están consignadas las teorías y conceptos respectivamente, frente a la prospectiva y su accionar en la gestión pública, como los enfoques de descentralización y fiscal y financiero, siendo la tercera parte la que recopila las normas referentes al objeto de investigación, culminando con la contextualización del espacio donde esta se desarrolla como cuarta parte de este marco referencial; como siguiente punto está la metodología de investigación, donde se describe el tipo y diseño elegido, al igual que las técnicas utilizadas y el procedimiento establecido,

El octavo apartado corresponde al desarrollo de la investigación, donde se resuelven los objetivos específicos establecidos, el cual culmina con la respectiva discusión de los resultados; continuando con las conclusiones y recomendaciones del estudio ubicadas en el noveno apartado. Para finalizar, se ubica la relación de las referencias bibliográficas consultadas.

1. Antecedentes de la Investigación / Planteamiento del Problema

Los cambios estructurales en las entidades públicas tienen necesariamente un impacto fiscal y financiero, dado las nuevas condiciones que estos implican tanto en la cantidad y tamaño de los organismos que le componen, más cuando ello requiere la creación de Localidades como lo estipula la Ley 1617 de 2013 (Congreso de Colombia, 2013), que obliga a emprender un proceso de descentralización para cumplir con las actividades misionales y funcionales, en concordancia con esa nueva estructura y el Modelo de Operación que se adopte para la misma, trayendo consigo un nuevo modelo de gobernanza. Adicionalmente, y no menos importante, están los procesos y procedimientos fiscales y financieros que se fijen, los cuales deben procurar mantener de manera permanente la búsqueda de un equilibrio financiero.

Para el caso de Santiago de Cali, se tiene como antecedente la crisis que se presentó a partir de la Reforma Administrativa del año 1996 (Alcaldía de Cali, 1996), que sumado a prácticas inadecuadas en lo que respecta los objetivos de las finanzas públicas (Restrepo, 2012), condujo a que el entonces Municipio presentara un déficit fiscal y una iliquidez financiera, lo que motivó la inmediata intervención por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el año 2001. Lo anterior, se ve reflejado en el informe de Gestión Financiera realizado por el entonces Departamento Administrativo de Hacienda Municipal de Santiago de Cali para la vigencia 2019, donde se evidencia el déficit que presentaba la Alcaldía de Cali en el año 2000, registrando ingresos por \$661.301 millones de pesos, contra unos gastos por \$1.109.116 millones de pesos, sumado a un pago de deuda por \$284.303 millones, dejando tan solo \$240.572 millones para inversión (DAHM, 2019).

A simple vista, no solo era notoria la insolvencia financiera que atravesaba la Alcaldía de Cali, sino su enorme desproporción aritmética y fuera de toda lógica, sobre lo cual se rememora el postulado del célebre financiero y ex presidente italiano Luigi Einaudi, que entre sus argumentos sobre los mecanismos fiscales para la sostenibilidad financiera, era que los costos de recaudación debían ser inferiores al 2% del rendimiento total del impuesto, para no convertirse en un problema insostenible (Einaudi, 1946).

El 4 de octubre del año 2018, el Alcalde de Santiago de Cali firmo el Acta de Cierre del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, concedido mediante Acuerdo 082 de 2018, culminando de esta manera la mencionada intervención que realizó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el año 2001. Este logro se debió a una destacada gestión liderada por el entonces Departamento Administrativo de Hacienda Municipal – DAHM, para recuperar la viabilidad financiera a través del fortalecimiento del recaudo propio, la racionalización del gasto de funcionamiento, la reducción del saldo de la deuda pública, la dinamización de la inversión, el aprovisionamiento de manera autónoma del pasivo pensional y de cesantías, sumado a los cambios estructurales y en procesos efectuados en toda la Alcaldía con la más reciente Reforma Administrativa, adoptada mediante el Decreto Extraordinario 0516 de 2016 (Alcaldía de Cali, 2016). Estos cambios sirven como ejemplo de buena práctica administrativa en el sector público, partiendo de una adecuada estructura que impulsó importantes resultados a nivel fiscal y financiero, mejorando la gobernabilidad a partir de afinar los mecanismos de gobernanza, teniendo en cuenta la particularidad que presentaba el Distrito de Cali desde casi dos décadas atrás.

La aprobación de la Ley 1933 del año 2018 (Congreso de Colombia, 2018), donde se categorizó a Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, obliga a que se reestructure completamente el andamiaje de la administración

territorial, con un claro enfoque de descentralización en la implementación de las Localidades según las implicaciones del régimen administrativo y político establecido en la Ley 1617 del año 2013 “Por la cual se expide el régimen de Distritos Especiales” (Congreso de Colombia, 2013). Dada esta situación, se hace importante establecer el costo de esta implementación, estimando de manera certera las obligaciones que se contraen con esta nueva denominación, los requerimientos en cuanto la adaptación de la infraestructura física y el nuevo Modelo de Operación⁴, que incluye las actividades misionales y funcionales, entre las que se destaca las administrativas y fiscales.

A lo anterior, se suma la necesidad de contar con personal capacitado para un nuevo modelo de gobernanza enfocado en la prestación de servicios, lo que implica una estrategia para el fortalecimiento del talento humano, en cumplimiento con el reparto de competencias y funciones establecido en el Artículo 38 de la mencionada Ley, el cual se cita a continuación:

“ARTÍCULO 38. REPARTO DE COMPETENCIAS. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital, hará la distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, y los siguientes criterios generales:

1. La asignación de competencias a las autoridades locales buscará un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios.
2. El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá implementar las metas y disposiciones del Plan General de Desarrollo.

⁴ Procesos y procedimientos.

3. En la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas.

4. No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención." (p.11).

En ese orden de ideas, la Ley 819 del año 2003, en su Artículo 7°. “Análisis del impacto fiscal de las normas”, menciona lo siguiente: “En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)” (Congreso de Colombia, 2003).

Por ello, desde la Subdirección de Finanzas Públicas, adscrita al Departamento Administrativo de Hacienda Distrital, se realizó una simulación básica de escenarios futuros, tomando como referencia los indicadores de Ley que regulan los aspectos fiscal y financiero, para estimar un periodo inicial de transición para la implementación de las Localidades, con el fin de establecer una base de las inversiones que se deben llevar a cabo en las siguientes administraciones municipales, tal como lo dicta el segundo inciso del Artículo 7° de la citada Ley 819 del año 2003: “(...) Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo(...)” (Congreso de Colombia, 2003).

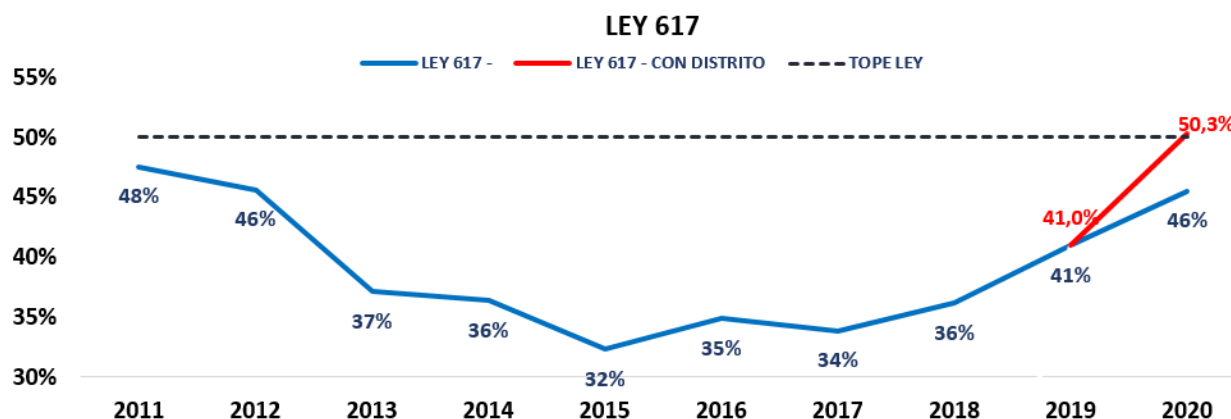
Dichas proyecciones financieras, tomaron como base lo dispuesto en la Ley 617 del año 2000 (Congreso de Colombia, 2000), como también los egresos que se deben honrar, como el servicio de la deuda, los impactos de los Acuerdos y las Políticas Públicas, los empréstitos realizados para el cierre de brechas en infraestructura educativa y vial, entre otros. A lo anterior,

se suman las Sentencias y el cubrimiento de los pasivos en cumplimiento de la Ley 549 del año 1999 (Congreso de Colombia, 1999), rubros que se asumieron una vez se superó el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero el 4 de octubre del año 2018.

El cálculo básico, dio como resultado que el costo que implica la implementación de las Localidades para el Distrito Especial de Cali, asciende mínimo a \$194 mil millones – COP contemplando 6 localidades⁵. Esto genera un impacto en el cumplimiento del indicador de Ley 617 del año 2000, tal como se refleja en la siguiente figura:

Figura 3

Indicador de Ley 617 del año 2000



Nota: elaboración propia tomado de cálculos del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019.

La Figura 3 ilustra tanto el comportamiento que ha registrado el indicador de la Ley 617 del año 2000 hasta la vigencia 2019, como la proyección del comportamiento que este tendría con

⁵ Cálculo de precios y costos estimados para el año 2020.

la implementación de las localidades en la vigencia 2020, demostrando con claridad el riesgo que representa llevar a cabo dicha implementación sin antes contar con las capacidades fiscales y financieras adecuadas para ello, teniendo en cuenta que esto involucra un aumento significativo en los Gastos de Funcionamiento – GF, así como en los Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD con la conformación de los Fondos de Desarrollo Local según lo establece el Capítulo VII en el Artículo 64 de la Ley 1617 del año 2013 (Congreso de Colombia, 2013).

Además, se deben asumir las competencias en materia de salud en la atención de la Población Pobre no Asegurada y el componente de Inspección, Vigilancia y Control – IVC, las cuales deben ser trasladadas por la Gobernación del Valle del Cauca, una vez se adopte en su totalidad la denominación de Distrito Especial, según lo establecido en el Decreto 0196 del 12 de febrero de 2013 (Presidencia de Colombia, 2013).

Este escenario demuestra tanto la complejidad como la incertidumbre para establecer con la mayor certeza posible los impactos fiscales y financieros, como el llevar a cabo una adecuada descentralización y modelo de gobernanza que acarrea la implementación de las Localidades para el Distrito Especial de Cali, como el establecimiento del Modelo de Operación adecuado para tal fin. Esto, se configura como un problema de investigación, cuyo método rebasa los instrumentos de planeación que por Ley cuentan las entidades territoriales actualmente, los cuales evidencian la insuficiencia para planear de manera acertada este tipo de transiciones, lo que fundamenta el enfoque prospectivo en Políticas Públicas de la presente investigación. Sin duda alguna, este caso desborda la actual capacidad institucional para evitar en Santiago de Cali una nueva “inestabilidad política, económica y social” (Medina, 2020, p.35).

Tal como lo menciona Medina (2020), institucionalmente es evidente “la inmensa dificultad de la región para identificar una senda clara de crecimiento económico, sostenibilidad ambiental y desarrollo humano y social” (p.36); a lo que se agrega “la pérdida de confianza en las instituciones” (p.37), las cuales en su planeación “tienden a repetir modelos y metodologías de análisis que resultan obsoletos e incorrectos para interpretar y resolver situaciones inéditas, inciertas y altamente conflictivas” (p.38), dado que el modelo que se practica en el sector público corresponde a la escuela neoclásica de la economía (Restrepo, 2000; Arrow 1971), y precisamente como lo argumenta Medina (2020) desde “ciertas corrientes de pensamiento económico es normal confundir la prospectiva con predicción y la anticipación con la bola de cristal” (p.40), consiguiendo que tanto países como sus entes territoriales y locales queden “envueltos en un círculo vicioso de cortoplacismo, incapacidad de pensar alternativas y soluciones serias a los problemas complejos de largo plazo” (p.41); lo que hace complejo y hasta complicado este delicado proceso a enfrentar por parte de la Alcaldía Distrital de Cali.

En cuanto al Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2023 (Alcaldía Distrital de Cali, 2021), apenas se toma en la Dimensión 4 aspectos básicos para preparar el camino a la adopción completa de la categoría de Distrito Especial, o como se denomina en el mismo plan “Transición hacia Distrito Especial” (p.215). En esta dimensión, desde el enfoque de Gobernanza se hace mención a los aspectos a priorizar en la actual administración, como lo son la relación Estado – Ciudadano apalancada en mejoramiento de la adopción de las tecnologías de la información y comunicación – TIC, así como la necesaria redimensión de los procesos administrativos (p.214). A su vez, en el Programa No. 401001 Implementación de Cali Distrito, en el segundo objetivo específico se hace referencia a “desconcentrar y descentralizar la estructura Distrital” (p.216), como segundo enfoque a resaltar dentro de la gestión programada al respecto. Queda claro que, para las intenciones y

argumentación que conforman el presente estudio, estos enfoques no son suficientes para este importante reto, sumado a que no hay suficiente claridad metodológica por la cual llevarán a cabo los aspectos mencionados que se plantean.

Como circunstancia adicional, la aparición de la pandemia por Covid – 19 a finales de la vigencia 2019, que llevó a tomar medidas especiales de restricción generalizada en pro de preservar una bioseguridad en todo el mundo desde inicios del año 2020 hasta la fecha y de manera indeterminada (Organización Mundial de la Salud, 2021), sumado a los procesos de movilización social a partir del segundo semestre del año 2020 en todo el territorio nacional, el cual a partir del primer semestre del año 2021 fue denominado “Paro Nacional” con motivo al descontento generalizado por la gestión y medidas tributarias del gobierno nacional (Duarte, 2021), con acontecimientos que afectaron el orden público con destrozos en varias instalaciones a cargo del Distrito Especial de Cali, ha condicionado toda gestión planteada al mediano y largo plazo, como es la implementación de las localidades en la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali, viéndose la administración Distrital obligada a atender los asuntos de extrema prioridad que derivaron de estas situaciones coyunturales. Lo anterior, deja claridad que no ha sido posible contar con un avance apreciable frente a este proceso tan complejo y delicado.

2. Formulación de la Pregunta de Investigación

En el presente Proyecto de Investigación se responde la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los impactos fiscales y financieros conllevan la implementación de las localidades en la Alcaldía Distrital de Cali?

La formulación de la pregunta de investigación, tuvo unos interrogantes que le precedieron, los cuales conformaron finalmente la pregunta principal. A continuación, se relacionan esas preguntas iniciales:

- ¿Cuáles son las variables que determinan los impactos fiscales y financieros en la implementación de las Localidades por parte de la Alcaldía Distrital de Cali?
- ¿Se cuenta con referentes en la implementación de Localidades en Distritos a nivel internacional?
- ¿Cuáles elementos deben ser tomados en cuenta para la descentralización e implementación estratégica de las localidades en la Alcaldía Distrital de Cali?

3. Objetivos

Para dar respuesta tanto a la pregunta de investigación formulada, como a los interrogantes que la precedieron, se desarrollarán los siguientes objetivos.

3.1 General

Plantear bases para un análisis prospectivo estratégico de los impactos fiscales y financieros que conlleva la implementación de las Localidades en la Alcaldía Distrital de Cali.

3.2 Específicos

- Identificar las variables que determinan los impactos fiscales y financieros en la implementación de las Localidades en la Alcaldía Distrital de Cali.
- Describir la implementación de Localidades en Distritos de referentes internacionales.
- Proponer lineamientos de descentralización y herramientas prospectivas estratégicas para la implementación de las localidades en la Alcaldía Distrital de Cali.

4. Justificación del Problema

La presente investigación está motivada en la necesidad que afronta el actual Distrito Especial de Cali, de implementar las Localidades respectivas a la adopción de lo establecido en la Ley 1933 de 2018, que lo categoriza como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, teniendo en cuenta las implicaciones establecidas en la Ley 1617 de 2013, “Por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales”. Estas implicaciones, son del orden fiscal y financiero, como administrativo estructural y procedimental⁶ desde un enfoque de descentralización, sumado a los requerimientos de la capacidad instalada en cuanto a infraestructura, dado que esta denominación busca el mejoramiento y eficacia en la prestación de los servicios a cargo de la entidad territorial para el mejoramiento de la relación Estado – ciudadano, con la clara necesidad de un nuevo modelo de gobernanza en cumplimiento a lo establecido en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG (Departamento Administrativo de Función Pública, 2017).

Esto obliga a que se lleve a cabo drásticos cambios sin que se cuente por ley con un instrumento de planeación adecuado para ello, lo que hace que este tipo de transiciones tenga un alto grado de riesgo e incertidumbre, teniendo en cuenta los altos impactos antes mencionados que toda reforma administrativa acarrea, tal como se ilustró anteriormente, más cuando la denominación de Distrito Especial incrementa las cargas fiscales y competencias, como la figura de los Fondos de Desarrollo Local y la atención de la Población Pobre no Asegurada y el componente de Inspección, Vigilancia y Control – IVC, la creación de Localidades y un nuevo esquema de gobernanza, como por mencionar las más representativas.

⁶ Modelo de Operación por Procesos – MOP.

En ese orden de ideas, la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT, realizó unas recomendaciones en el marco del desarrollo de los proyectos de ley elaborados para la creación del Distrito Especial de Santiago de Cali, las cuales se relacionan a continuación:

- Acuerdo COT Nro. 04 de abril de 2015, para el proyecto de ley 054C de 2014, proyecto de ley 058S de 2014 y el proyecto de ley 068S de 2014.
- Acuerdo COT Nro. 005 de marzo de 2016 para el proyecto de ley 039S de 2015.
- Acuerdo COT Nro. 014 de diciembre de 2016 para los proyectos de ley 149S de 2016.

En estas recomendaciones, se reitera que los estudios y evaluación que surjan para la implementación de esa nueva categoría, deben estar en función del impacto fiscal y financiero, como la adecuada descentralización y esquema de gobernanza, en pro del desarrollo territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2016), tal como se cita a continuación:

“En el marco del respeto por la autonomía territorial recomendar al Alcalde y al Concejo Municipal de Cali que de manera articulada se realice los análisis detallados requeridos y las propuestas administrativas, fiscales, financieras e institucionales que permitan crear las condiciones adecuadas para que la conversión en Distrito llegue a representar un verdadero instrumento para promover el desarrollo integral del territorio, la integración regional y el fortalecimiento de su articulación en el sistema de ciudades, para contribuir de esta manera al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, atendiendo su diversidad étnica y cultural. En tal sentido se recomienda:

- Realizar un análisis detallado del impacto fiscal que generaría una nueva estructura administrativa del Municipio y los gastos de funcionamiento adicionales generados por las

Alcaldías Locales, la creación de Fondos de Desarrollo Local, el pago de los ediles locales etc.

- Definir estrategias para el fortalecimiento institucional mediante una planeación integral, y de largo plazo, que permitan la articulación con entidades territoriales vecinas y con otras figuras orientadas a la planificación regional y el ordenamiento territorial previsto en la ley 1454 del año 2011.” (p. 2-3).

En referencia los componentes funcionales en la simulación de las Localidades desde el enfoque de descentralización, es necesario aclarar que se requiere un periodo de transición⁷ para su implementación en el Distrito Especial de Cali. En este periodo de transición, deberán desarrollarse los estudios pertinentes que son requisito para la implementación de la Ley 1933 del año 2018 en el marco de las exigibilidades de la Ley 1617 del año 2013, en aspectos que tienen incidencia económica y por ende un impacto fiscal en temas como: delimitación del territorio en la gestión catastral y en la armonización con el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial previsto para el año 2028; la asignación de competencias y funciones; la gestión administrativa y fiscal que tienen las Localidades como recaudadores de ingresos por multas y sanciones económicas que impongan las Alcaldías Locales⁸, así como los aspectos fiscales y la responsabilidad que estas tienen en la administración del gasto público como ejecutoras de presupuesto público conforme el Decreto 2388 del año 2015⁹; todo esto, debe ir demarcado en un modelo de gobernanza que se adecue a las exigencias normativas al respecto.

⁷ Periodo comprendido entre las vigencias 2020-2028.

⁸ Artículo 63 y 65 de la Ley 1617 del año 2013.

⁹ Decreto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, desde el enfoque de gobernanza se debe evaluar el riesgo jurídico y la necesidad de una mayor capacidad de gestión en el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, en el Departamento Administrativo de Hacienda y en la Secretaría de Gobierno para atender los Proyectos de Acuerdo conforme a la autonomía que otorga la mencionada ley a las Juntas Administradoras Locales y las Alcaldías Locales para presentar Proyectos de Acuerdo¹⁰, sin previo estudio para la viabilidad fiscal por parte de la Alcaldía Distrital.

Dado el contexto de lo mencionado hasta este punto, las bases para un análisis prospectivo estratégico de los impactos para una adecuada implementación de las Localidades en el Distrito Especial de Cali, inicialmente desde los enfoques fiscal y financiero como objetivo principal en la presente investigación, al igual que el de descentralización, hace un aporte importante en el ámbito de las Políticas Públicas de la ciudad, como en la variedad de los proyectos de investigación que se han presentado en la Maestría de Políticas Públicas de la Universidad del Valle como Trabajos de Grado, integrando los elementos del análisis y evaluación a la visión prospectiva (Medina y Ortegón, 2006) y gerencial (Parson, 2007) en Políticas Públicas.

Cabe resaltar que una de las pretensiones del autor para la presente investigación, es aportar literatura en la línea de estudio de la denominada “Prospectiva Legislativa y las Políticas de Estado Pública” (Medina, 2020, p. 97), en su firme propósito de formarse como un prospectivista con un claro enfoque hacia las Políticas Públicas, entendiendo la importancia que estos aportes representan para el desarrollo de América Latina y el Caribe mediante una exhaustiva planeación estratégica y puesta en marcha de los estudios del futuro desde la Función Pública como motor del aparato Estatal.

¹⁰ Artículo 51 y 52 de la Ley 1617 del año 2013

5. Estado del Arte

La construcción del presente Estado del Arte, tuvo una interesante particularidad, que no existe una amplia literatura al respecto de los Distritos Especiales en el contexto latinoamericano y colombiano, pero si existen numerosos y diversos estudios al respecto cuyo caso de estudio es los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo. Por ello, el presente capítulo se divide en tres subcapítulos, el primero y el segundo referencian el Estado del Arte Internacional y el Estado del Arte Nacional respectivamente, con un tercer subcapítulo dedicado al análisis del resultado obtenido en los dos primeros.

5.1 Estado del Arte Internacional

Entre las investigaciones que se encontraron sobre los Distritos Especiales a nivel internacional, se destaca la publicada por la Universidad de Oxford titulada “The Rise of Specialized Governance in American Federalism: Testing Links Between Local Government Autonomy and Formation of Special District Governments”, en el cual Shi (2017) analiza mediante una metodología mixta el crecimiento de los Distritos Especiales en los Estados Unidos de Norteamérica entre los años 1972 y 2002, resaltando las capacidades de los gobierno locales diferenciando los grados de autonomía fiscal entre el gobierno central y los locales, así como la funcionalidad institucional y el esquema político, para determinar cómo se crean líneas delgadas que generan conflictos en los mecanismos de gobernanza para con los gobiernos locales, restringiendo en parte la posibilidad de diversificar su tributación, lo que impacta la gobernabilidad de los gobiernos centrales.

En ese sentido, Bollens (1987) realizó un estudio cuantitativo de tipo descriptivo para la Revista *State & Local Government*, sobre el aumento de los Distritos Especiales en este país entre

los años 1962 y 1982, el cual alcanzo un incremento del 56%. El autor, examina las variables político institucionales de la normatividad que conforma esta nueva categoría de gobiernos locales, dado que es notorio el incremento de sus responsabilidades en servicios sociales delegadas por el gobierno central, junto a limitaciones para generar políticas propias que ayuden a solventar fiscalmente tal carga, lo que, según el autor, podría desestimar paulatinamente la creación de nuevos Distritos Especiales.

Por su parte, Carr (2006) hace un estudio cuantitativo de tipo correlacional publicado por la Universidad de Utah titulado “Local government autonomy and state reliance on special district governments: A reassessment”, para hacer una reevaluación tanto de la verdadera autonomía de los gobiernos locales en los Estados Unidos de Norteamérica, como la dependencia que está presentando el gobierno central de los Distritos Especiales para llevar a cabo sus actividades misionales. Las variables utilizadas en este estudio son los aspectos administrativos, fiscales, funcionales y la estructura que caracterizan los gobiernos de Distrito Especial. El autor resalta las limitaciones de tipo tributario que afrontan los Distritos Especiales, frente a las cargas que deben cumplir en cuanto a servicios sociales del Estado, como uno de los principales obstáculos para que este tipo de distribución geopolítica tenga un equilibrio financiero.

El mismo autor junto a Farmer, en una publicación realizada por la Universidad de Oxford con título “Contingent Effects of Municipal and County TELs on Special District Usage in the United States”, con una investigación de tipo mixto, examina los efectos que tienen las imposiciones en sus gastos como las restricciones en la autonomía tributaria que imponen los gobiernos centrales hacia los Distritos Especiales, y la diferencia en cuanto a los Condados, lo que genera un espacio para que se presente la elusión tributaria, afectando fuertemente la estabilidad fiscal y financiera de los gobiernos locales principalmente, según concluye el autor (Carr &

Farmer, 2011). En esa línea, Mullins y Cox (1995) realizaron un informe para el Center for Urban Policy and the Environment Indiana University, con título “Tax and expenditure limits on local governments: an information report”, utilizando una metodología mixta para analizar los resultados que dejan las limitaciones impuestas a los gobiernos locales de los Estados Unidos de Norteamérica¹¹, arrojó como resultado que esto impacta el crecimiento de las localidades, además de presentarse el fenómeno de la elusión por falta de claridad en la jurisdicción, además de demostrar los logros en la búsqueda de reducir el gasto público en los gobiernos locales.

Como estudio complementario, Mullins y Phillips (1996) publicaron un artículo titulado “Tax and Expenditure Limitations and State and Local Fiscal Structure: An Empirical Assessment”, en la revista Public Budgeting and Finance , realizaron una investigación mixta para establecer los impactos y eficiencia que han tenido las restricciones tributarias e imposiciones en el gasto por parte de los gobiernos centrales a los gobiernos locales de los Estados Unidos de Norteamérica¹² entre los años 1970 y 1990. Los resultados que arrojó el estudio fue que esto fortaleció el centralismo y se afectó negativamente la capacidad de respuesta o margen de maniobra para los gobiernos locales, así como las visibles desventajas que se tienen en la asignación de recursos para gasto de funcionamiento entre los gobiernos territoriales o locales frente al gobierno central.

En un estudio titulado “Special-District Formation among the States” el cual publico la Revista State & Local Government, McCabe (2000) hace un análisis cuantitativo de tipo correlacional¹³ para explicar los factores que estimulan la masiva creación de Distritos Especiales en los Estados Unidos de Norteamérica, desde los años 1977 y 1992. Los resultados arrojados por

¹¹ Incluyendo los Distritos Especiales.

¹² Incluyendo los Distritos Especiales.

¹³ Regresión lineal.

el estudio, marcan una gran relevancia entre las relaciones intergubernamentales¹⁴, los cuales según concluye la autora, pueden generar un terreno fértil o árido para este tipo de categoría en los gobiernos locales.

En la misma línea, pero desde un enfoque técnico fiscal, Kioko y Zhang (2019) publicaron un artículo para la Revista Public Finance, para evaluar de manera cuantitativa el impacto que los límites en la autonomía tributaria y la imposición en los gastos por parte del gobierno central hacia los Distritos Especiales en los Estados Unidos de Norteamérica, afecta negativamente tanto el pago como la adquisición de deuda pública por parte de los gobiernos locales, sobre todo los que su tributación para respaldo depende en gran mayoría a los impuestos prediales y/o de valoración.

Por otro lado, McFeeley (1978), en un artículo publicado por The American Review of Public Administration, titulado “Special District Governments: The “New Dark Continent” Twenty Years Later”, con una metodología cualitativa de enfoque fenomenológico, analiza las implicaciones geográficas que deben asumir los Distritos Especiales en los Estados Unidos de Norteamérica y la gestión que al respecto deben realizar para la estricta delimitación de sus linderos, lo que genera dificultades en la consolidación de las relaciones y conexión entre las localidades, que son producto natural de la expansión demográfica en los territorios.

Un estudio que podría tomarse como complemento al anterior, Nelson (1990) publicó en el Southern Economic Journal un artículo con título “Decentralization of the Subnational Public Sector: An Empirical Analysis of the Determinants of Local Government Structure in Metropolitan Areas in the U. S.”, con una metodología cualitativa de tipo hermenéutico analizó los drásticos cambios estructurales que han venido presentando el gobierno de los Estados Unidos de

¹⁴ Mecanismos de gobernanza.

Norteamérica por medio de los entes territoriales con la figura de Distrito Especial, entre las décadas de los 70's y 90's, lo que ha impactado las funcionalidades en la prestación de los servicios que debe proporcionar el Estado, así como la limitación de las jurisdicciones, muy diferente a lo acontecido en los países referentes de Europa, cuyo modelo es mucho más centralista. El autor concluye que es necesario plantear de manera acertada la escala económica y fiscal que se requiere para cumplir con los servicios estatales de manera eficiente.

5.2 Estado del Arte Nacional

En Colombia las investigaciones que se han desarrollado con objeto de analizar los Distritos Especiales son pocas, sin embargo, existen interesantes publicaciones como el artículo publicado por FEDESARROLLO titulado “Relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá y la Nación”, donde Acosta *et al.* (1999) por medio de un estudio de tipo mixto, estimaron la posibilidad de que el Distrito Capital de Bogotá este siendo discriminado por parte del gobierno central en cuanto la asignación de transferencias, dado que percibe por este concepto mucho menos de lo que el Distrito Capital le aporta a la nación por concepto de impuestos. Aunque los autores afirman que, de manera prematura, se puede concluir que esto se debe al principio de buscar la equidad en la distribución de los ingresos entre las entidades locales. Por lo tanto, su estudio se enfocó en establecer si este principio se está cumpliendo con el objetivo de equiparar los ingresos para y establecer los impactos que ello tiene en los Distritos Especiales frente a sus retos fiscales y financieros. Los resultados arrojados dejaron la conclusión que el bajo retorno de los ingresos generados por el Distrito Capital frente a los aportados a la Nación, pueden generar dificultades de inversión que afecten considerablemente el crecimiento económico en la capital del país.

En un artículo publicado por la Universidad de Antioquia con título “Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia”, con una

metodología mixta, Varela *et al.* (2013) analizaron las relaciones que se han construido entre el gobierno central, el departamental y la Alcaldía Distrital de Buenaventura, desde una perspectiva de la gobernanza. Los resultados demostraron que es necesario tener en cuenta para la generación de políticas públicas, la promoción del desarrollo regional, la promoción de la equidad y la inclusión social, tomando como base los aportes que en ello pueden hacer los grupos de actores interesados. Esto se suma a grandes retos en cuanto la gobernabilidad en el aspecto de seguridad y justicia, como la necesaria modernización del aparato público distrital.

En la línea anteriormente marcada, desde la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, Prieto (2017) realizó una investigación como Trabajo de Grado titulada “Impactos del Régimen de Distritos Especiales (Ley 1617 De 2013) Sobre la Gobernanza Territorial en Colombia: El Caso del Distrito Especial de Buenaventura”, con una metodología cualitativa analizó los impactos que tuvo la Ley 1617 de 2013 como Régimen de los Distritos Especiales, en la capacidad de ejercer gobernanza territorial por parte de la Alcaldía Distrital de Buenaventura. Los resultados que aportó esta investigación, evidencian la desconexión que existe entre el gobierno central y el Poder Legislativo al momento de expedir normas, las cuales generalmente no concuerdan con las realidades que se viven en las regiones y localidades, presentando una disyuntiva sobre los aspectos sociales que se deben transformar, lo que según la conclusión de la autora, requiere de generar mecanismos de gobernanza intergubernamentales que procuren el alcanzar de manera acertada un estimable gobernabilidad territorial.

Desde el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento – IPIGC de la Universidad del Valle, se elaboró un artículo de investigación titulado “Implementación del Régimen de Distritos Especiales (Ley 1617 de 2013) en Buenaventura”, donde por medio de un método cualitativo de enfoque hermenéutico, Delgado *et al.* (2017) recopilan los resultados de las

investigaciones hechas por el instituto en los tres años anteriores al de publicación. Los resultados a destacar son la propuesta para la creación del Establecimiento Público Ambiental – EPA, y como segundo esta la adopción de un modelo de gestión que responda a las necesidades de atención al ciudadano de manera efectiva, por medio de la división del territorio en localidades, tal como lo establece la Ley 1617 de 2013.

La Universidad ICESI desde los programas académicos de Economía y Negocios Internacionales y Administración de Empresas, con un estudio como requisito para obtener en título profesional, Ruiz *et al.* (2019) con una metodología cualitativa buscaron establecer los problemas y oportunidades que conlleva la adopción de lo establecido en la Ley 1933 de 2018, que categoriza al Municipio de Santiago de Cali en Distrito Especial, Turístico, Deportivo, Cultural, Empresarial y de Servicios, con una investigación titulada “Cali Distrito Especial, ¿Qué implicaciones tiene para la Ciudad?”. Los resultados obtenidos resaltan principalmente la oportunidad de mejorar la atención al ciudadano por medio de una administración descentralizada, teniendo como problemas más relevantes la falta de educación para acceder a los servicios públicos y las implicaciones que acarrea lo contemplado en el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, respecto a la creación del Fondo Local de Desarrollo.

Sin duda alguna, el documento más complejo por su alcance y estructuración respecto al acontecimiento que representa la transición de Santiago de Cali como Municipio a Distrito de Especial, fue el liderado por los escritores Enrique Rodríguez Caporalli y Pedro Pablo Sanabria Pulido (2020), titulado “Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización”, el cual está compuesto por 17 capítulos, la mayoría de ellos con el valioso aporte de otros autores, que en conjunto profundizaron sobre varios aspectos que componen el gran espectro que representa tan importante como delicada transición política y territorial. Se

destacan entre todos los análisis realizados, el de distinguir con claridad los procesos de descentralización y desconcentración, dado la necesidad de evidenciar la delgada línea que los separa y la obligación de cumplir con la primera como lo dicta la Ley 1617 de 2013 (Congreso de Colombia, 2013), norma explícita para los Distritos Especiales en Colombia.

Igualmente, se destaca el análisis de este texto a temas críticos como la seguridad y los conflictos internos en la ciudad y región, la disparidad socioeconómica entre las actuales comunas y el actuar administrativo diferencial que ello implica en las futuras Localidades, los impactos medio ambientales y las oportunidades para erigir un Distrito Especial sostenible, las demandas en cuanto capacidad instalada en todos los bienes y servicios a prestar incluyendo el transporte público, la nueva gobernanza que se debe aplicar para el nuevo contexto político y administrativo, así como la ineludible mirada desde la planeación estratégica para armonizar las disposiciones frente al esquema limítrofe de un Distrito Especial según lo dispone la Ley 1617 de 2013 (Congreso de Colombia, 2013), con el proceso que la ciudad presenta frente a la inminente metropolización (Rodríguez y Sanabria, 2020).

5.3 Análisis del Estado del Arte

La información recopilada sobre las investigaciones que se han elaborado con la temática de los Distritos Especiales, demuestran cuatro importantes enfoques o ejes de estudios, mediante los cuales es pertinente estudiar este fenómeno, de los cuales tres de estos enfoque son desarrollados en el Marco Teórico y Conceptual, al igual que el Normativo. A continuación, en la Tabla 1 se ilustra los resultados de los enfoques a resaltar y los teóricos más destacados:

Tabla 1*Análisis del Estado del Arte. Enfoques y Teóricos*

Autores (teóricos) que se destacan de estos enfoques	Enfoques que se encuentra en la construcción del Estado Arte			
	Descentralización	Fiscal y Financiero	Prospectiva	Gobernanza
	Musgrave (1997)		Berger (1964)	Aguilar (2006)
	Krugman (1990, 1997)			Varela (2008, 2013)
	Oates (1991)	Enaudi (1946)	Hewings (1998)	McFeeley (1995)
	Stiglitz (1988)	Smith (1976)	Weingast y Qian (1997)	
	Shome (1994)	Tiebout (Hayek)	Godet (1991)	Burns (2016)
	Inman y Rudinfeld (1997)	Walsh (1996)	Bertrand (1964)	Wolman (2002)
		Dahlby y Wilson (1996)	Hugues (1974)	Foster (2013)
		Boadway (1997)	Medina (2006)	Farmer (2003)
		Shah (1994)		Connolly y Merkel (2016)

Nota: Elaboración propia a partir de los autores citados.

El análisis que se realizó a las investigaciones que conformaron el presente acápite del Estado de Arte, dan cuenta de la amplitud y diversidad de temáticas abordadas con sus respectivas finalidades en cuanto objetivos de estudio a alcanzar. No obstante, la propuesta de plantear las bases para un análisis prospectivo estratégico¹⁵ y soporte la planeación de la implementación de las localidades en el Distrito Especial de Santiago de Cali, es auténtica por parte de la presente investigación, aun cuando la misma se nutra de los datos obtenidos en los estudios compilados en esta revisión literaria, logrando una interesante complementación en su conjunto.

¹⁵ Esto se configura como un aporte a la producción literaria sobre Prospectiva Legislativa y las Políticas de Estado.

6. Marco Referencial

El presente Marco Referencial está compuesto por cuatro puntos, el primero comprende el Marco teórico, que recopila las teorías que frente al objeto de estudio son pertinentes para su adecuado abordaje. El segundo punto, es el Marco conceptual, donde se cita y desglosa los conceptos claves que componen el objeto de estudio en el presente Proyecto de Investigación. El tercer punto es el Marco contextual, en el cual se realiza una descripción del Distrito Especial de Cali, lugar donde se concentra la investigación; por último, el Marco normativo, que a su vez está compuesto por dos partes, en las cuales se hace un inventario de los Artículos de la Constitución, Leyes, Decretos, Resoluciones y Acuerdos, entre otros, que generan jurisprudencia frente al problema de investigación en cuanto los aspectos fiscal y financiero, como la planeación desde el enfoque de descentralización.

6.1 Marco Teórico

El Marco teórico de la presente investigación está conformado por tres partes, la primera integra aportes teóricos de referentes prospectivo y gerencial en las Políticas Públicas, así como la planeación geográfica y económica; la segunda parte, comprende aportes teóricos en cuanto los aspectos fiscal y financiero, siendo la tercera el aspecto de descentralización.

6.1.1 Fundamentos de los Estudios del Futuro

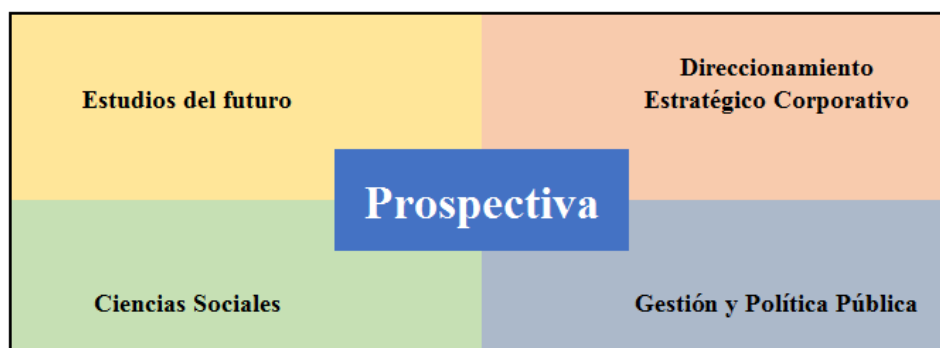
Los estudios del futuro como campo profesional son objeto de análisis desde diferentes disciplinas académicas que por generalidad convergen en un propósito ampliamente identificado, como es “alimentar adecuadamente el proceso de adopción de las decisiones estratégicas de un país, un sector, una región o municipalidad, por ejemplo” (Medina, 2020, p.147). Se resaltan cuatro

perspectivas académicas al respecto: a) los estudios del futuro; b) el direccionamiento estratégico; c) la gestión y la política pública; y d) las ciencias sociales. Es necesario aclarar que para las tres primeras se ha generado un legado de conocimiento notorio y distintivo, mientras que para las ciencias sociales apenas se empieza a destacar en estos aspectos con las denominadas ciencias de la anticipación (Poli y Pierre, 2018, como se citó en Medina, 2020).

En cuanto a la complementariedad que se aportan estas vertientes entre sí, está el valor que se otorga a las decisiones, comprendiendo que estas traen consigo consecuencias medibles en costos, impactos y efectos en su mayoría irreversibles, todos ellos vistos desde el aspecto económico, social, ambiental, educativo, cultural, político –administrativo y científico – tecnológico, logrando con ello una visión integral y a la vez multidimensional (cfr. Ghemawat, 2000, como se citó en Medina, 2020). Las vertientes que se resaltan en los estudios del futuro, se reflejan en la Figura 4 a continuación:

Figura 4

Vertientes de análisis de la Prospectiva



Nota: tomado de *Abriendo Caminos en la Prospectiva de América Latina y el Caribe*, (p. 148).

Por J.E. Medina, 2020. Programa Editorial Universidad del Valle.

6.1.1.1 La Prospectiva como Anticipación. El origen de la prospectiva como disciplina de estudio se la atribuye a Gastón Berger. Si bien, para comprender tanto su origen como sus primeros conceptos clave, los cuales eran predicción y proyección, los cuales entraron en escena hacia las décadas de los 40's y 50's, conviene analizar la trayectoria de la denominada ciencias de la anticipación. (Medina, 2020).

En sus inicios, la disciplina como tal tuvo sus principales críticas por parte de los defensores de la economía, que para entonces era la ciencia dominante en el mundo en temas político administrativos, lo cual aún persiste actualmente en los países de la región. Pues bien, la economía defiende la tesis que el futuro es la extrapolación del pasado hacia el presente, y que estudiando los eventos del pasado se puede conocer lo que vendrá para la actualidad y el futuro inmediato, argumentando que la realidad se comporta de manera cíclica, prácticamente única y repetible (Moura, 1994, como se citó en Medina, 2020).

Sin embargo, esa misma realidad demostraba cada vez mayores índices de inequidad, lo que llevó a reflexionar la pertinencia de considerar la extrapolación del pasado como forma estimar el futuro (cfr. Masini, 1994, como se citó en Medina, 2020).

La situación recién mencionada, fue descubierta inicialmente por Gastón Berger (1957) y Bertrand de Jouvenel (1967), quienes propusieron la previsión de futuros alternativos y posibles de lograr, lo que lleva a comprender que desde sus inicios la prospectiva no solo pretende anticipar un solo futuro, sino una variedad de estos, lo que implica no solo "...mirar hacia el futuro sino también la forma estructurada de observar y construir el devenir." (Medina, 2020, p.220). De este modo, se consolidan los primeros aportes de Gastón Berger con su propuesta de consolidar una "ciencia del hombre del futuro" (1956a, 1956b, 1957, como se citó en Medina, 2020).

Los aportes de Berger fueron variados y hasta dispersos, que luego al ser recopilados surgieron las obras: *El hombre moderno y su educación* (1962); *Etapas de la Prospectiva* (1957); *Fenomenología de los tiempos y Prospectiva* (1967). Las ideas clave o fuerza que comprenden la visión de Gastón Berger de la prospectiva como anticipación (Medina y Ortigón, 2006), se relacionan a continuación:

- El futuro como un campo de opciones múltiples.
- La anticipación como una forma estructurada de mirar el futuro.
- La ruptura de la concepción tradicional del tiempo y la causalidad. La crítica a la actitud retrospectiva.
- La orientación hacia la acción presente y la escogencia del futuro deseado.
- El carácter voluntarista y el papel de los actores sociales.

6.1.1.1.1 *Fenomenología del Transcurso del Tiempo.* El fenómeno del transcurso del tiempo, puede entenderse desde dos perspectivas, la primera en donde se concibe como el movimiento que hace el futuro hacia el presente, para luego continuar su traslado hasta convertirse en el pasado; la segunda, considerando que el momento presente avanza de manera progresiva hacia lo que sería el futuro. Como sea, ambas consideraciones toman el movimiento del tiempo como base (Sánchez, 1998, p. 48). De este modo, se le otorga dos formas de concebir y estudiar al presente, en la primera denominada como fluyente, le permite pasar de ser futuro para culminar siendo pasado, mientras que, en la segunda denominada fija, hace su avance hacia el futuro sin perder su cualidad temporal en ese transcurso (Sánchez, 1998, p. 49).

6.1.1.1.2 *El Campo de Presencia del Sujeto.* Una forma de apreciar la capacidad de construir el futuro en el presente, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en el pasado, lo que

se le denomina experiencia en un determinado y/o amplio campo, el campo de presencia es uno de los aportes teóricos de la prospectiva donde se puede representar tanto el pasado como el futuro en un mismo momento, el presente (Merleau-Ponty, 2000, p. 423). Para ello, es fundamental la experiencia que se adquiere en el transcurso del tiempo, para poder tener a la mano los elementos suficientes para construir el futuro, en un presente colmado de conocimientos que proporciona el pasado (Sánchez, 1998, p. 242). En ese sentido, el estudiar muy bien los acontecimientos respecto a un determinado campo, otorgando la importancia que tiene el pasado, se puede comprender el porqué de su presente y estimar lo más acertado posible su escenario futuro (Merleau-Ponty, 2000, p. 424 y 426).

La intención que se marque desde la proyección desde el pasado hacia el futuro, debe ser comprendida desde la conciencia que se les otorgue a ambos espacios temporales, siendo esto denominado la conciencia temporal y su vez temporalizadora (Comte-Sponville, 2001, p. 38). De esta forma, queda claro que la proyección del futuro tiene en sí el sello y estilo de la intención que se le impregne, permitiendo en cierto modo advertir lo que vendrá en determinado asunto o realidad (Merleau-Ponty, 2000, p. 424). De esta forma, el tiempo no se le estima como algo que sucede y se convierte en un dato en particular, sino que constituye la construcción que deviene de las intenciones consientes que determinaron su realidad (Sánchez, 1998, p. 237).

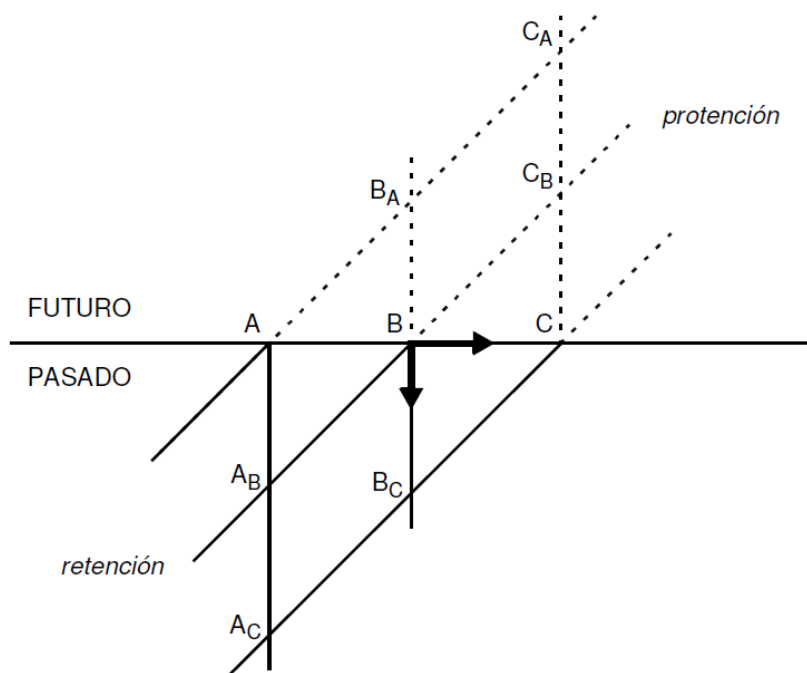
El campo de presencia queda entonces marcado entre dos trayectorias, la que hace la retención configurándolo como suceso pasado, o la protección donde lo anticipa al futuro, siendo ambas proyectadas desde el presente. Lo anterior se le denomina red de intencionalidades (Merleau-Ponty, 2000, p. 425), la cual tiene como característica la capacidad de modificarse hasta en su totalidad de manera permanente (2000, p. 424). Así, la interpretación del campo de presencia y su anclaje entre la retención y la protección, permiten entender la posibilidad de cómo se puede

enlazar el pasado y el futuro como un tejido permanente del tiempo, que sustenta la diferencia entre las realidades que se puede construir en las actuaciones u omisiones que se cometan respecto una determinada realidad o asunto en particular o general.

Hay que resaltar que la propuesta de la presencia del sujeto de Merleau-Ponty, conserva las bases del enfoque desarrollado propuesto Husserl (2002, p. 50), propone un esquema bidimensional para representar el campo de presencia, como se observa en la Figura 5:

Figura 5

Representación bidimensional del campo de presencia del sujeto en la fenomenología del transcurso del tiempo



Nota: tomado de *Fenomenología del transcurso del tiempo*. (p. 31), por M. Toboso, 2007, Diánoia, volumen 52, número 59: México.

En esta figura, se evidencia que la línea extensiva del tiempo es la horizontal, que a su vez representa un presente que separa el pasado¹⁶ del futuro¹⁷, mientras que las líneas verticales representan la distención entre los estados temporales; por su parte, los puntos de referencia y sus combinaciones reflejan el movimiento que las realidades o asuntos tanto particulares como generales tienen a través de ellos, siendo A, B y C los que representan el presente, mientras que AB, AC y BC los que demuestran su trayectoria desde el pasado, para ser los puntos BA, CA y CB los que reflejen su prospección hacia el futuro.

La explicación a los puntos se da comprendiendo que cada movimiento en el tiempo lleva consigo un pasado que lo conforma, por ello al pasar en el presente del punto A al B, este lleva consigo el punto de retención AB, y a su vez al pasar al punto C, este lleva consigo los puntos de retención se perfilan en AC y BC. Lo anterior, teniendo como referencia que A es la representación de una realidad o asunto que se vuelve más compleja al pasar a B, y esta hace lo propio al pasar a C, y así sucesivamente, acumulando experiencias sobre esa determinada realidad o asunto.

Del mismo modo, al pasar a la prospección del futuro, siguiendo la línea horizontal de tiempo presente, A se proyecta en B, formando el punto de protención BA, y cuando B se proyecta pasa al punto de protención CB, siendo necesariamente C proyectado desde su punto de inicio en CA y CB (Merleau-Ponty, 2000, p. 424).

Esta representación bidimensional del campo de presencia en el aporte teórico de la fenomenología del tiempo, es un esquema técnico que demuestra la forma en que se pueden organizar los aspectos a considerar en el aprendizaje que necesariamente se adquiere durante el

¹⁶ Retención.

¹⁷ Protención.

transcurso del tiempo, sobre una realidad o asunto determinado que se vaya a prospectar al futuro, acumulando de manera progresiva las experiencias que el tiempo va dejando una vez se convierte en pasado. La línea extensiva separa el pasado del futuro, marcando su momento en el tiempo y el cuándo las líneas distensivas hacen parte de uno o del otro, siendo este momento en el que entra en juego la red de intencionalidades para configurar el campo de presencia, según las intenciones o propósitos que se han perpetrado durante el transcurso del tiempo, en el horizonte de retención que representa el pasado, así como las que se impregnen en la prospección hacia el futuro al horizonte de la protención (Merleau-Ponty, 2000, p. 425).

La determinación cuantitativa del tiempo en este esquema, se hace al aplicar la ubicación cronológica de los acontecimientos en el contexto de parametrización temporal, estableciendo en la línea del ahora o presente en el campo de presencia las relaciones cronológicas, ligándolas a la determinación cuantitativa del tiempo (Elias, 1997, p. 83). Estas relaciones facultan la vinculación secuencial de las distintas transformaciones que ocurren en el transcurso del tiempo, otorgando la posibilidad de realizar medidas temporales a los acontecimientos, dando elementos de conocimiento para poder establecer la cronología del futuro a prospectar, extrayendo la noción cuantitativa del tiempo a partir de la relación de distintos y diversos procesos.

Esta cronología sirve como un regulador de gestión desde la administración pública para coordinar las actividades sociales y lograr hacer una exhaustiva descripción colectiva de los acontecimientos (Elias, 1997, p. 21 y 37). Por ello, es posible a partir de las experiencias adquiridas durante el transcurso del tiempo, implementar de manera apropiada un sistema de fechas en los puntos del campo de protención al momento de prospectar el futuro, una vez definida la red de intencionalidades, la cual da cuenta de los aspectos cualitativos que se encuentran ligados a las categorías distensivas, ya que este esquema se refiere de manera conjunta a un tiempo cualificado,

comprendido entre el pasado, presente y futuro, en los cuales la descripción de los aspectos cualitativos se pueden cuantificar en el fechas, tanto en duración como en culminación o concreción.

6.1.2 Escuela de la Prospectiva Estratégica

La prospectiva estratégica como escuela de pensamiento dentro de los estudios del futuro, tuvo sus inicios precisamente con uno de los precursores de la prospectiva Gaston Berger, así mismo otros pioneros como Pierre Massé, Bertand de Jouvenel y Sergei Antoine, entre las décadas de los 50's y 60's del siglo pasado (Medina, 2020).

A partir de los aportes realizados por Theodoro Gordon y Olav Helmer en la década de los 60's, expertos norteamericanos en las técnicas para crear escenarios enfocados en el análisis estructural, multicriterio, estrategias de actores, morfológicos, así como matrices de impacto cruzado, entre otras destacadas técnicas, las cuales fueron aplicadas tanto a la industria como a la administración pública y territorial en Francia y sus alrededores (Medina, 2020).

Quien se encargó de divulgar estos interesantes avances en los estudios del futuro fue Michel Godet, resaltando sus publicaciones en idioma castellano principalmente su manual de prospectiva estratégica, el cual se configura en uno de los textos de consulta más importantes en cuanto a conceptos como metodologías (Medina, 2003, como se citó en Medina, 2020).

Dentro del legado intelectual que surgió a partir de Godet, Philippe Durance realizó una destacada publicación sobre prospectiva para empresas y territorios, el cual fue difundido por la UNESCO (Godet y Durance, 2011, como se citó en Medina, 2020). Ese legado llegó a América

Latina para las décadas de los 80's y 90's de la mano de Francisco Mojica, académico e investigador colombiano y reconocido pionero para la región en materia.

Para comprender el ámbito de aplicación o enfoque de la prospectiva estratégica, retomando los intereses de la presente investigación, se cita a Medina (2020) quien sostiene que: “La prospectiva estratégica, es decir la prospectiva orientada a la decisión pública, es ineludible y requiere un acercamiento y unos diálogos muy francos y fructíferos con los decisores para mejorar sustantivamente su capacidad para adoptar decisiones estratégicas” (p.53).

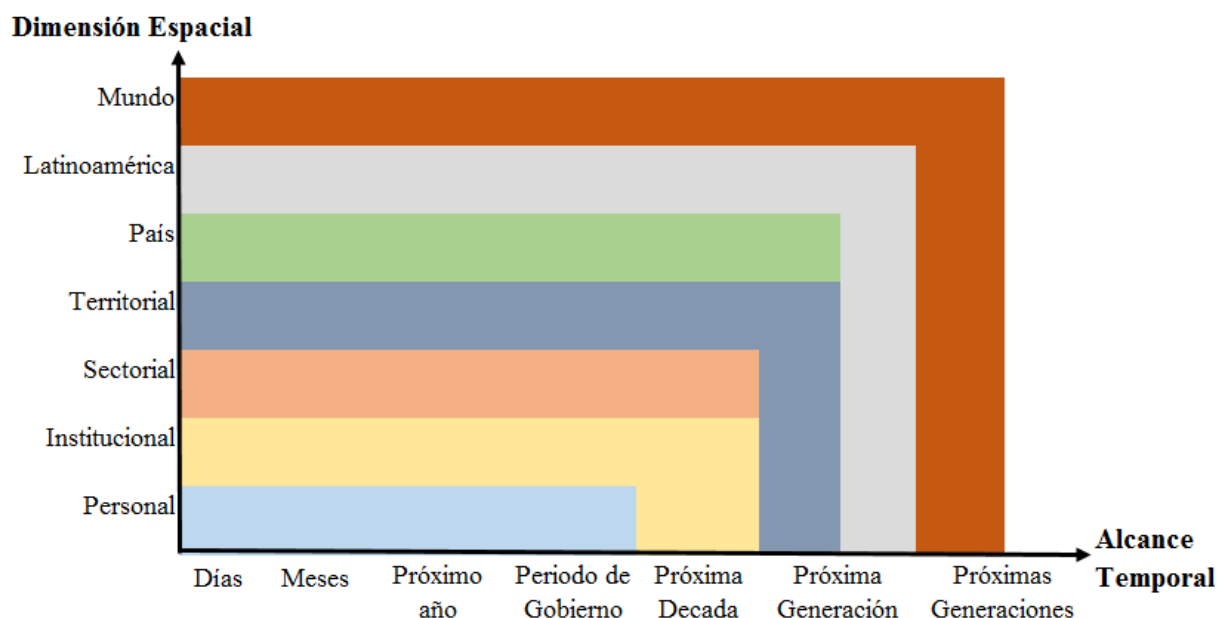
6.1.2.1 Prospectiva Legislativa. Si bien, está comprendido que la prospectiva procura aportar calidad en la construcción de visión de futuro, la Prospectiva Legislativa tiene que ver con “...las decisiones estratégicas y las políticas de Estado que marcan de devenir de los países.” (Medina, 2020, p. 98).

Desde la Prospectiva Legislativa, se identifican dos opciones a la hora de gobernar, siendo la primera que se ha llevado a cabo tradicionalmente, la cual consiste en el desarrollo de políticas orientadas a asegurar una continuidad en el poder por parte del grupo o partido político que ostenta el poder en determinado momento, lo que sin duda alguna conlleva a un detrimento en el bienestar general al mediano y largo plazo; la segunda es optar por un modelo de políticas pensadas en las próximas generaciones, que procure la construcción de un futuro que cuente con un mejoramiento en la economía, en las condiciones sociales y ambientales (Medina, 2020).

El alcance que se logra según la dimensión o forma de pensarse las Leyes, varía con el interés o finalidad que se les imprima, sea este personal, institucional, sectorial, territorial, nacional o internacional, tal como se ilustra en la Figura 6:

Figura 6

Alcance y dimensión de las Leyes según la finalidad o interés



Nota: tomado de *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, por Medina *et al.*, 2014, como se citó en *Abriendo Caminos en la Prospectiva de América Latina y el Caribe*, (p. 99). Por J.E. Medina, 2020. Programa Editorial Universidad del Valle.

En ese orden de ideas, la Prospectiva Legislativa pretende “...anticipar las opciones estratégicas que tiene el Estado, con base en un pensamiento de largo plazo que adopte políticas de Estado y coordinar con efectividad la agenda pública...a través de una mayor capacidad para el dialogo permanente.” (Medina, 2020, p.102). Esto implica la promoción de mecanismos de gobernanza con todos los sectores de la sociedad, afianzando el dialogo, la coordinación, la generación de consensos y la formación de alianzas que consoliden un capital social para garantice afrontar de la mejor manera los retos del futuro en sociedad como conjunto.

6.1.2.1.1 *Prospectiva Aplicada a las Políticas Públicas.* Para comprender como se aplica la prospectiva en el campo de las Políticas Públicas, es necesario entender de manera fundamental las funciones básicas de la planeación, claramente desde el esquema propuesto en la metodología del Marco Lógico, donde se operacionalizan las Políticas Públicas en Colombia (Medina y Ortegón, 2006).

Las tareas básicas de identificación del problema, diseño de la Política Pública, su ejecución y posterior evaluación tienden a carecer de un esquema de planeación estratégica, lo que conlleva a que se tracen objetivos poco claros o que no respondan a las necesidades identificadas del asunto público en cuestión, conllevando a que los recursos tengan un destino no apropiado o en cumplimiento de agendas políticas particulares (Medina y Ortegón, 2006). En razón a ello, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social – ILPES, basándose en la experiencia adquirida de los gobiernos planteó institucionalizar las siguientes cuatro funciones como base de los procesos de planificación: prospectiva o visión de largo plazo, coordinación, evaluación y concertación estratégica.

La intención es que estas funciones básicas de la planeación gubernamental tengan continuidad sin importar la inclinación política de los gobiernos de turno, logrando que prevalezca la definición de una visión de futuro de manera compartida, dando soporte a la generación de planes y políticas multisectoriales, sectoriales, regionales o territoriales, , generando mayor transparencia en la gestión por resultados, garantizando el respaldo y participación tanto pública y privada en la consecución de las metas establecidas en las políticas y programas, siendo de interés común el lograr impactos generalizados con efectividad y de manera descentralizada (Wiesner, Garnier y Medina, 2000; Ortegón y Pacheco, 2005). A partir de esto, la función de coordinación dentro del marco de planeación estratégica se convierte en fundamental, dado los tres niveles

básicos que de manera integral y dinámica se deben complementar y retroalimentar, para guardar coherencia en la ejecución de las acciones y posterior consecución de los logros planteados (Medina y Ortegón, 2006). Estos niveles se relacionan a continuación:

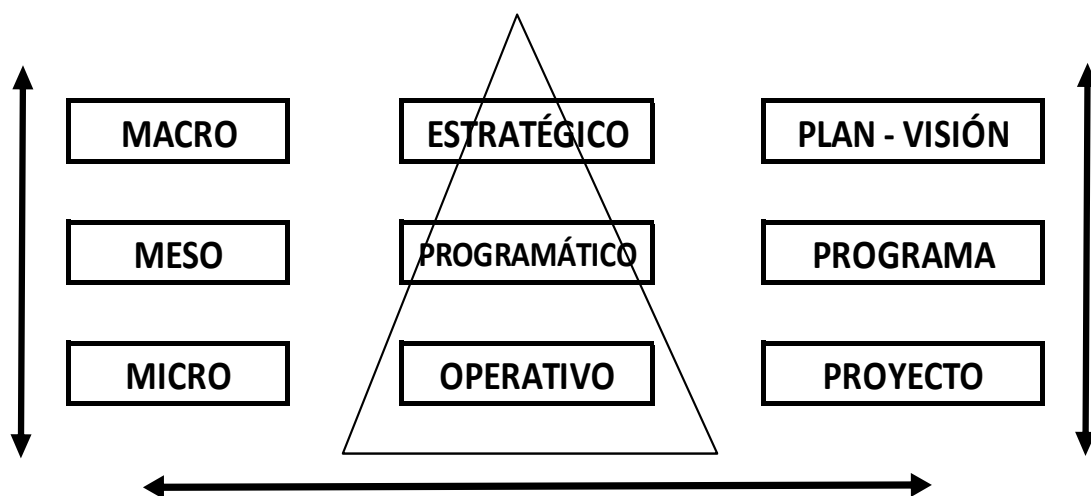
- A) Nivel estratégico: en ese nivel se encuentra la alta dirección y determina la visión de país, región o institución, fijando las líneas a trazas a largo plazo y la estrategia macro a seguir. En este, se fijan los objetivos y se marca el ritmo para su consecución, así como la administración de los recursos necesarios para ello. Por esto, es necesario comprender la importancia de la planificación estratégica como proceso que determina un proceso de gobierno, la cual es útil como herramienta de cambio.
- B) Nivel programático: la institucionalidad es la que hace parte fundamental en este nivel, coordinando el cumplimiento de las políticas multisectoriales, multidimensionales y transversales, para que cumplan con una sincronía y sintonía estimada con el nivel estratégico. Este nivel comprende los planes de mediano plazo y la programación presupuestal plurianual, coordinando y articulando el nivel macro con el micro, representado este último generalmente en las regiones, siendo las instituciones a modo de puente por medio de las cuales se hacen evidentes los lineamientos del nivel ejecutivo a la ciudadanía.
- C) Nivel operativo: en este nivel se encuentran las instituciones locales, las cuales ejecutan los proyectos generalmente en el corto plazo, siendo los alcaldes como gerentes de proyectos los que toman el papel fundamental en el éxito de este nivel. Es aquí donde se toma de primera mano la información relevante para la planeación por parte de la ciudadanía, se interactúa con ellos y se cumplen las funciones básicas del Estado. Aquí la

medición generalmente del logro se hace con referencia a la eficiencia y la equidad en el uso de los recursos públicos, así como el nivel de participación ciudadana.

La coordinación entre estos tres niveles, requiere una base de respaldo técnico pertinente, estableciendo un orden tanto vertical entre el nivel estratégico, táctico y operacional, como horizontal entre las instituciones que conforman a cada uno. De esta forma, las metas de largo plazo, se articulan con los metas de corto plazo plasmadas en los proyectos locales (Medina y Ortigón, 2006). Lo anterior, se ve reflejado en las Figuras 7 y 8.

Figura 7

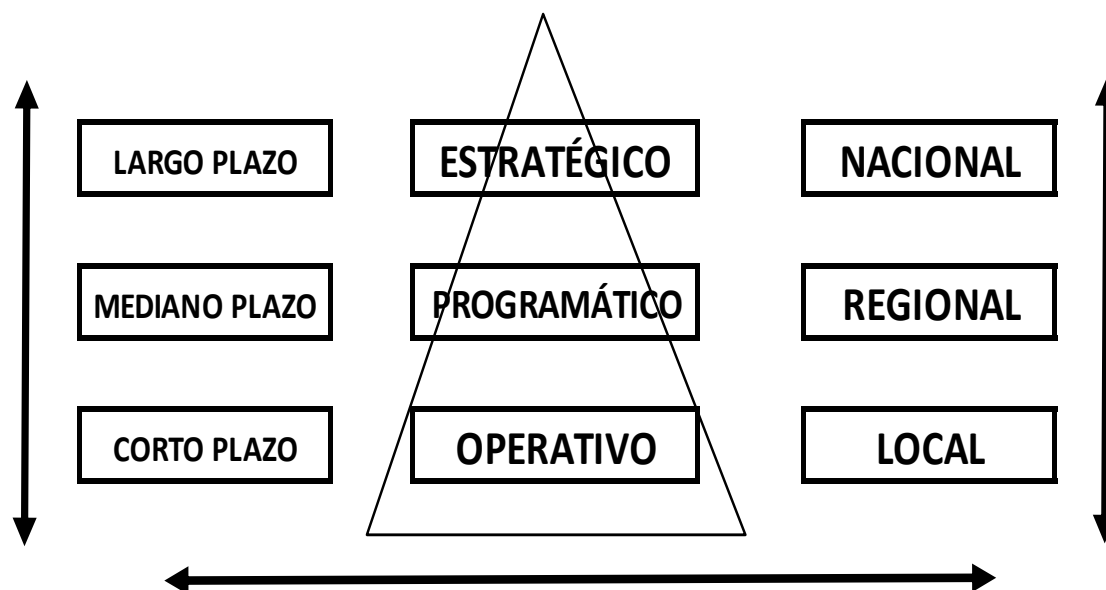
Coordinación entre niveles de formulación de políticas públicas



Nota: elaboración propia basada en *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. (p. 64), por Medina y Ortigón, 2006, Comisión Economía Para América Latina y el Caribe – CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social – ILPES.

Figura 8

Coordinación entre niveles territoriales de aplicación de políticas públicas



Nota: elaboración propia basada en *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. (p. 64), por Medina y Ortegón, 2006, Comisión Economía Para América Latina y el Caribe – CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social – ILPES.

Así mismo, el aporte de la prospectiva legislativa en la articulación de los niveles de planeación y formulación de políticas públicas, se ilustra en la Tabla 2:

Tabla 2

Coordinación entre niveles territoriales de aplicación de políticas públicas

Dimensión	Nivel	Herramienta de Gestión	Apoyo de la Prospectiva
Meta	Global	Competencias aplicadas para la Alta Dirección pública Construcción de agendas y compromisos multilaterales	Conversaciones estratégicas con actores sociales, debates públicos, cultura prospectiva, gobernanza global.
Macro	Imagen objetivo Acuerdo nacional Proyecciones macroeconómicas	Visión Nacional Políticas de Estado Política general de gobierno Marco plurianual de inversiones	Visiones de país apoyo a decisiones estratégicas (efectos irreversibles, altos costos, altos impactos) Coordinación inter-temporal
Meso	Sectorial Territorial	Lineamientos de política sectorial Planes de Desarrollo territorial	Desarrollo de sectores estratégicos Especialización inteligente
Micro	Institucional Operativo	Planes de desarrollo institucional	Desarrollo de organizaciones nacionales especializadas, capacidades institucionales

Nota: tomado de Conferencia dictada en la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y Congreso de la República. En *Seminario prospectiva legislativa: Curso de inducción de Congresistas Electos, periodo 2018 – 2022*, por Medina, 2018a, como se citó en *Abriendo Caminos en la Prospectiva de América Latina y el Caribe*, (p. 118). Por J.E. Medina, 2020. Programa Editorial Universidad del Valle.

6.1.2.1.2 La Prospectiva como Apoyo para Mejorar la Capacidad de Gobierno.

Como fundamento, el análisis de las Políticas Públicas está orientado a evaluar los tres principales

retos que afrontan los actuales gobiernos democráticos, los cuales son: comprender, comunicar y controlar (Medina y Ortégón, 2006). Estos se relacionan a continuación:

- Los gobiernos deben comprender lo que sucede en y con los procesos sociales a los cuales ha sido dirigida la acción pública, para tener la suficiente información en la planeación de las acciones a futuro.
- La comunicación que deben llevar a cabo los gobiernos es de carácter informativo, explicando claramente sus acciones con el fin de establecer un diálogo constructivo con la base social e involucrarlos con su respaldo a las acciones de gobierno.
- El control de las actividades que se ejecutan con recursos públicos, así como la orientación del capital social o acción colectiva, deben garantizar que estén orientados a resolver asuntos de interés común.

Sin embargo, como lo explica el profesor Yehezkel Dror (1994), reconocido especialista en Políticas Públicas, entre los tres retos relacionados, la comprensión es la que más dificultades presenta, explicado en que los procesos de decisión gubernamental están cada vez más lejos de la realidad que los convoca, con una tendencia a disminuir su capacidad, aun cuando la evidencia demuestre que deban ser fortalecidos.

Para el caso de Latinoamérica y el Caribe, los factores de esta problemática son diversos y críticos, resaltando la desconexión de los centros de pensamiento con los procesos de toma de decisiones en las administraciones públicas, lo que conlleva a que se presenten despilfarros de los recursos públicos (Kliksberg, 1990). Esto representado en una baja profesionalización en los sectores públicos, sin calidad en el pensamiento estratégico, que dificulta los procesos logísticos y financieros principalmente a nivel local, generando rezagos en la gestión pública entre regiones.

Por ello, se hace necesario mejorar las capacidades de gobernar (Dror, 1994), mejorando las instituciones y formas de gobierno, para afrontar debidamente las transformaciones sociales que se presentan a nivel mundial. Como herramienta para tal mejora gubernamental, la prospectiva se configura como herramienta para lograr comprender adecuadamente las transformaciones sociales y tecnológicas, logrando una gestión pertinente al respecto, siendo esto esencial en la construcción de Estados competentes y modernos, lo que implica mejorar y fortalecer los procesos de planeación en los gobiernos (Medina y Ortégón, 2006). En la Tabla 3, se ilustra los aportes de la prospectiva en la gestión pública, desde las funciones y utilidades en cada momento de la toma de decisiones.

Tabla 3

Utilidad y funciones de la prospectiva en el aporte a la gestión pública

Función	Necesidad de los decisores	Objetivos	Procesos para la gestión pública
Decisoria	Enfrentar la incertidumbre	Proveer insumos significativos para la toma de decisiones	Determinación de objetivos, evaluación de procesos y mecanismos
Cognitiva	Comprender la complejidad del entorno	Monitorear y comprender las dinámicas de cambio tecnológico global	Producir visiones, intercambiar conocimiento
Organizativa	Organizar la acción colectiva	Promover sinergia y cooperación entre los actores y las redes sociales	Compartir información relevante, legitimación de la acción pública
Proyectiva	Estimular la capacidad de innovación	Estimular la imaginación para ampliar la gama de alternativas a construir por la sociedad	Producir nuevas ideas y eficaces proyectos
Educativa	Desarrollar una visión del mundo sistémica y dinámica	Forjar conciencia y perspectiva global entre una nueva generación de ciudadanos, líderes – planificadores.	Desarrollar capacidad de gobierno
Democratizadora	Abrir espacios para construir sentido en la acción colectiva	Promover la participación social y ampliar el debate público a nuevas voces y perspectivas ciudadanas.	Apoyar la construcción de gobernanza

Nota: tomado de *Abriendo Caminos en la Prospectiva de América Latina y el Caribe*, (p. 241).

Por J.E. Medina, 2020. Programa Editorial Universidad del Valle.

6.1.3 Escuela de la Construcción Social de Futuro

La Escuela de la Construcción Social de Futuro, prácticamente se encuentra en etapa de formación con un claro origen en América Latina, la cual tiene como base los aportes de académicos e investigadores desde los años ochenta en temas relacionados con “...contextos políticos – institucionales inestables, inciertos y conflictivos que caracterizan la región.” (Medina, 2020, p.202).

Los aportes que se han recopilado para la formación de esta nueva escuela de los estudios del futuro, se caracterizan por su amplitud y diversidad temática, resaltando que todas convergen en la “...construcción social de futuros y la búsqueda de métodos y herramientas particulares para las condiciones históricas y culturales de América Latina.” (Medina, 2020, p.202). Se destaca en estos aportes los elementos pedagógicos que los componen, con los cuales se busca facilitar el dialogo con los actores tomadores de decisiones y la sociedad en su conjunto.

Según Medina (2020), para llevar a la realidad los procesos inherentes a la construcción social de futuros, es necesario que los Estados asuman un rol activo, el cual “...significa aprender más y mejor, con base en capacidades sofisticadas, en lugar de las capacidades básicas que caracterizan la gestión pública actualmente en la región. Un Estado activo debe tener un alcance global y un enfoque integral del desarrollo”. (p.55).

Para esto, se hace prioritario “integrar la anticipación con la acción institucional, aprender a pensar de una manera diferente y realizar procesos de formación compleja, de carácter inter, multi y transdisciplinaria...” (Medina, 2020, p.55), tomando como base que las decisiones que se toman desde los gobiernos afectan sin duda alguna a toda la población.

La forma que Medina (2020) propone para realizar una transición de este tipo, es “...migrar del énfasis gubernamental en los análisis de coyuntura y de corto plazo,...hacia procesos permanentes de construcción de futuros que integren la dinámica de corto plazo dentro del pensamiento de largo plazo” (p.56). Para ello, es clave comprender que la prospectiva tiene como finalidad promover el pensamiento y el debate para darle forma a un futuro social estimado, siempre y cuando se realice una exhaustiva vigilancia desde el tiempo presente.

6.1.3.1 Ciclo de la Prospectiva en la Construcción de Escenarios Sociales Futuros.

Entendiendo la prospectiva como un proceso permanente, su ciclo operativo en la construcción de escenarios sociales a futuro, atiende la necesidad de fijar nuevos objetivos en la construcción de nuevos escenarios, comprendiendo que estos responden a nuevas necesidades y expectativas, que involucran los resultados que se esperan desde la gestión pública (Medina y Ortegón, 2006).

El aporte de las etapas en la gestión pública se relaciona en la Tabla 4, el ciclo permanente para la construcción de escenarios sociales en la Figura 9, así como el ciclo de trabajo de la construcción de futuros en la Figura 10:

Tabla 4

Aportes de la prospectiva en la gestión pública para la construcción de escenarios futuros

Componente	Objetivo	Asunto crucial en la gestión pública	Procesos	Resultados
Anticipación	Mejorar la calidad de las imágenes y visiones de futuro	- Asociar la sociedad civil en un proceso democrático y tecnocrático de análisis de futuro de los sistemas sociales (arriba-abajo; abajo-arriba)	- Diseño de escenarios alternativos	- Orientación de decisiones estratégicas
Apropiación	Estimular la participación y asimilación de	- Ampliar y animar el debate público	- Construcción de visiones compartidas de	- Creación de sentido

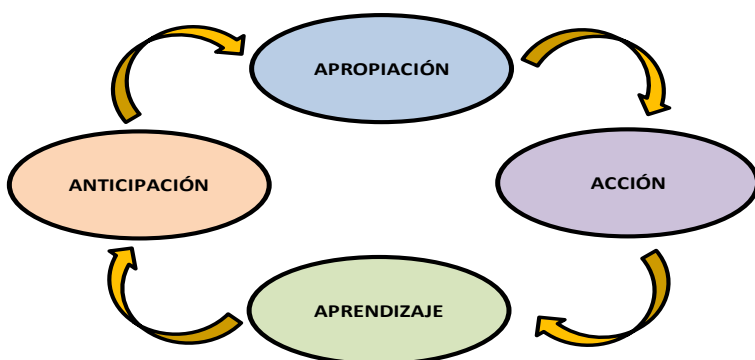
	escenarios y desafíos futuros	- Mejorar la comunicación con la ciudadanía	futuro y proyectos colectivos	- Movilización colectiva
Acción	Poner en marcha proyectos pertinentes y eficaces	- El pasaje de las imágenes de futuro a la acción colectiva - Producir sinergia de las políticas públicas y la planificación para el desarrollo	- Gestión de procesos y proyectos prospectivos	- Mejoramiento de calidad de vida
Aprendizaje	Generar retroalimentación constante que facilite examinar las brechas entre las imágenes de futuro propuestas y el cumplimiento de metas en el presente	- Producir inteligencia colectiva - Evaluar en forma permanente la respuesta de la acción pública al cambio social	- Vigilancia prospectiva del presente	- Sintonía del entorno por los gobiernos

Nota: tomado de *Abriendo Caminos en la Prospectiva de América Latina y el Caribe*, (p. 238).

Por J.E. Medina, 2020. Programa Editorial Universidad del Valle.

Figura 9

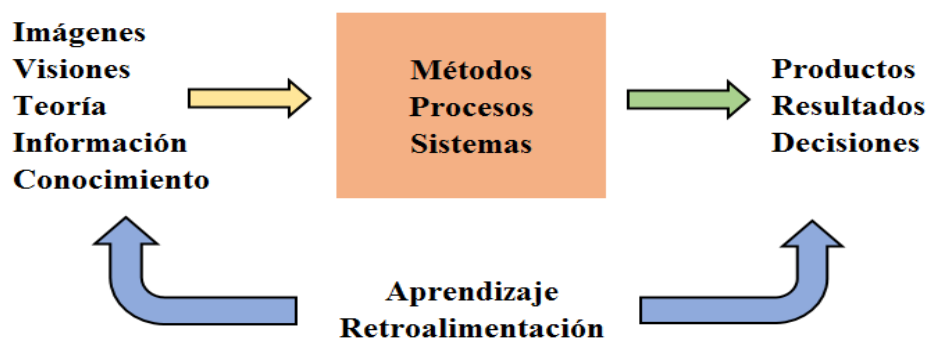
Ciclo permanente de la prospectiva orientada a la construcción social



Nota: elaboración propia basado en *Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional del ILPES*”, por Medina, 2000, Cuadernos del ILPES, N. 46, como se citó en *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. (p. 98), por Medina y Ortégón, 2006, ILPES, Manual 51.

Figura 10

Ciclo de trabajo en la construcción de futuros



Nota: elaboración propia basada en *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, por Medina y Ortégón, 2006, como se citó en *Abriendo Caminos en la Prospectiva de América Latina y el Caribe*, (p. 247). Por J.E. Medina, 2020. Programa Editorial Universidad del Valle.

6.1.4 Teorías sobre los Enfoques Fiscal y Financiero

6.1.4.1 Política Fiscal y Tributaria. La política fiscal es la encargada de estabilizar el ciclo económico en el corto plazo, la cual se logra estudiando constantemente la postura que toma el gobierno frente a las fases tanto de expansión como de contracción de la economía (Banco de la Republica, 2019). Los temas relacionados con la estabilización económica de primer nivel, son en primer lugar los efectos que ocasiona los cambios de tributación y su estrecha relación con las políticas fiscal y monetaria. Como segundo aspecto a estudiar, es la sostenibilidad tanto de la deuda pública, como del espacio fiscal que dispone la economía, con la cual se determina el margen de maniobra que tiene un gobierno en el mediano y largo plazo, para precisamente mantener la estabilidad económica del país (Banco de la Republica, 2019). Por su parte, la política tributaria

está orientada a generar mejores condiciones fiscales para el país o ente territorial correspondiente, buscando contar con un adecuado y justo recaudo para garantizar la prestación de bienes y servicios, los cuales, para el caso de Colombia, se encuentran contemplados en el Artículo 2 de la Constitución Política Colombiana (1991).

Los aportes teóricos de Adam Smith (1976), han sido inspiración para profundizar el conocimiento en materia. El reconocido economista inglés en su quinto libro de la obra *An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations*¹⁸, plantea cuatro principios al respecto (1976, p. 350), los cuales se relacionan a continuación:

A) Principio de Justicia o Proporcionalidad. Teniendo como referencia la equidad, el principio de justicia y/o proporcionalidad propone que todos los integrantes de un Estado tienen el deber de contribuir para garantizar su sostenimiento, por medio de aportes proporcionales a los ingresos que generen, precisamente bajo las condiciones y protección que la brinda el Estado. Este principio abarca hasta para el mínimo de subsistencia que registre una persona, dando paso a la generación de impuestos sobre la riqueza, el cual aplica a quienes sus ingresos superen puntos de referencia determinados, muy por encima de los mínimos de subsistencia establecidos.

B) Principio de Certidumbre o Certeza. Como su nombre lo indica, este principio indica que los impuestos y/o tributos deben contar como característica fundamental, claridad en los elementos que les conforman y con los cuales se calcula el monto de estos, como la periodicidad y la forma en que deben pagarse. A lo anterior, se debe sumar que se tenga

¹⁸ Según su traducción al español: una investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones.

pleno conocimiento del destino que tendrán los impuestos, generando transparencia y evitando cualquier posible arbitrariedad.

C) Principio de Comodidad. Como complemento a los dos primeros principios, este propone que los impuestos y/o tributos se deben programar para que su cobro se realice en fechas que estén acorde con la posibilidad de pagar por parte de los contribuyentes, al mismo tiempo que se dispongan los medios de pago que garanticen este cumplimiento.

D) Principio de Economía. Por su parte, el principio de economía se configura como el de mayor complejidad en esta propuesta teórica, y a su vez complementa a los anteriores, puesto que profundiza sobre los aspectos procedimentales que se deben cumplir tanto en la generación del impuesto como en su labor de cobro, cuidando la estabilidad del tesoro público. Para esto, Adam Smith (1976, p. 351) aporta los cuatro sub principios respecto al principio de economía:

- En la proporcionalidad, el costo de procedimiento¹⁹ no debe ser una ser una mayor parte de lo finalmente recaudado, puesto que con ello se pierde la finalidad del impuesto o tributo, con una desaprobación de los contribuyentes e investigaciones de los entes de control con posibles sanciones.
- Los impuestos a la industria deben ser exhaustivamente calculados, para evitar en su mayor posibilidad que se desincentive la generación de la misma, lo que de inmediato traería un efecto contrario y no se logren los presupuestos de recaudo esperados. Adicional a lo anterior, estos deben tener entre sus destinos el fomentar beneficios directos a la industria, logrando que sea atractivo la creación de más emprendimientos.

¹⁹ Funcionarios, mecanismos, tecnología, terceros, entre otros.

- En sentido al anterior, las tasas y penalizaciones por evasión no pueden ser exageradas al punto de generar la ruina, lo que en últimas incentivaría la evasión total. En concordancia el primer principio, las tasas y penalizaciones también deben guardar proporcionalidad en la capacidad de pago, evitando una lucha infructuosa contra la evasión, llevando incluso a la quiebra a los evasores por penalizaciones exageradas, lo que no debe ser parte del espíritu de una política tributaria.
- La forma en que se lleva a cabo el cobro de los impuestos, debe ser asertiva con los contribuyentes, comprendiendo que la tributación en muchos se toma como un sacrificio, por lo que la gestión de cobro debe incentivar su pago y no la evasión. Al respecto, se ha profundizado con programas que fomentan la cultura tributaria, con facilidad en los medios y plazos de pago, además de garantizar el destino de los mismos evidenciados en beneficios directos a la comunidad, lo que genera confianza por parte de los contribuyentes.

6.1.4.2 Externalidades Tributarias. La asignación de funciones tributarias entre entidades territoriales, puede traer consigo externalidades interjurisdiccionales (Dahlby y Wilson, 1996). Esto se presenta cuando las decisiones tributarias en un nivel de gobierno, afectan la generación de bienestar social en los contribuyentes de otras jurisdicciones, alterando de esta manera sus ingresos tributarios (Dahlby y Wilson, 1996). Las externalidades directas son las que afectan la función de utilidad de los no residentes en determinado territorio, siendo siempre horizontales, ósea entre gobiernos del mismo nivel; por su parte las externalidades indirectas

afectan las restricciones presupuestales de otros gobiernos, siendo mayormente verticales entre diferentes niveles de gobierno (Dahlby y Wilson, 1996).

La externalidad directa se presenta cuando esta recae sobre personas que no residen en la jurisdicción que emitió el gravamen, como sucede con el impuesto a servicios hoteleros, los cuales son pagados por turistas que posiblemente en su gran mayoría no residan en dicha jurisdicción. Por su parte, una externalidad indirecta se puede presentar cuando un gobierno nacional hace un cambio en las tasas de imposición, lo que de inmediato representa una variación en la recaudación del gobierno local respecto a ese determinado impuesto (Dahlby y Wilson, 1996).

Para el caso de la externalidad tributaria horizontal indirecta, se presenta cuando una base móvil es aumentada o disminuida en una jurisdicción, dejando una clara diferencia con otras, produciendo un efecto atrayente si es más beneficiosa, o al contrario de fuga. Un ejemplo de ello es el impuesto de industria, el cual puede llegar a generar competencia entre jurisdicciones, entre cual tiene los impuestos más atractivos al respecto. Esto puede ser tomado de manera estratégica por los gobiernos para atraer industria que aplique a su plan estratégico, sea cual fuere el sector a que le estén apostando fortalecer (Dahlby y Wilson, 1996). La forma de evitar prejuicios en la ciudadanía y los gobiernos locales, es realizar una planeación adecuada combinación de impuestos entre los diferentes niveles de gobierno.

6.1.5 Teorías sobre la Descentralización

6.1.5.1 Propósitos de la Descentralización. La descentralización tiene desde su concepción tres objetivos: a) estimular la eficiente asignación de recursos; b) incentivar la participación ciudadana en la gestión política y fortalecer los mecanismos de democracia; y c) procurar la protección de las libertades básicas (Inman y Rubinfeld, 1997). Para lograr estos

objetivos, es necesario planear de manera estratégica varios aspectos clave a saber: cuantas localidades deben implementarse; como estarán representadas ante su inmediato gobierno central; y cuál será la delegación de responsabilidades políticas que se les asignen. La teoría que más se discute sobre la adecuada distribución de funciones del gobierno es la propuesta por Musgrave (1997), con la división tripartita comprendida entre la estabilización macroeconómica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos.

El respaldo a esta teoría es la evidencia que dejan la gestión de servicios que pueden ser muy bien administrados por comunidades pequeñas, como la educación, la seguridad, la salud, recreación y deporte, saneamiento básico y alcantarillado, entre otros (Inman y Rubinfeld, 1997). En cuanto a servicio más complejos, la agrupación comunitaria entre poblaciones pequeñas puede ser la solución a ello, como es el ejemplo de las áreas metropolitanas o subdivisiones geopolíticas en las grandes ciudades capitales o distritos (Inman y Rubinfeld, 1997).

6.1.5.2 Nueva Geografía Económica – NGE de Paul Krugman. La evidencia que deja la globalización, es que entre regiones o territorios el crecimiento económico es diferente, ya sea por las diversas características geográficas o políticas, generando con ello nodos dinamizadores en los cuales confluyen las inversiones, los servicios financieros y la industria, consolidando en ellos el desarrollo vía investigación y tecnología, profundizando con ello las brechas entre regiones y/o territorios, en el orden mundial, nacional, regional y local (Merchand, 2009).

La propuesta teórica de Paul Krugman (1997), denominada la Nueva Geografía Económica – NGE, recoge las consideraciones que le otorgan la importancia al territorio, como los aspectos microeconómicos, como se relacionan a continuación:

- Como enfoque, la competencia imperfecta resulta ser el fundamento en la comprensión de lo que implica la teoría de la producción.
- La competencia imperfecta está íntimamente ligada al esquema de rendimiento creciente, el cual es favorable para la concentración de actividades económicas en espacios geográficos determinados y generalmente pequeños, cumpliendo la función de fuerza centrípeta en el sistema.
- Es de real importancia tener consideración sobre las externalidades, ya que estas determinan los efectos tanto positivos como negativos sobre un entorno empresarial cualquiera y su entorno inmediato con la proximidad, lo que puede ser de beneficio si se logra realizar una maniobra acertada al respecto.

En cuanto a la externalidad, toma relevancia en esta propuesta teórica, pese a que no fue tomada en cuenta por mucho tiempo en la práctica de los gobiernos generalmente locales, puesto que a ello se le atribuye la explicación del porque se han presentado tendencias de concentración industrial en algunos espacios geográficos y en otros no (Méndez, 1997). Al respecto, Krugman y Obstfeld (1995) argumentaron que el conocimiento de la economía global, parte de un minucioso estudio de las economías regionales y locales, dado los procesos de especialización que se han venido presentando en ellas.

Por ello, las regiones y localidades pueden adherirse a esas tendencias de crecimiento y desarrollo, si se acoplan debidamente a las que vienen actuando como nodos dinamizadores en distintos aspectos multiescalares, posibilitando que en el tiempo se puedan configurar como referencia de otras regiones o localidades (Lira, 2003). Para ello, es necesario hacer un análisis en su totalidad apreciándolo como un sistema.

La alineación apropiada de las regiones y localidades en un desarrollo multiescalar, teniendo en cuenta las escalas urbanas, locales, regionales y nacionales, es una estrategia que permite la conformación de bloques regionales, que a su vez impulsan la formación de ciudades globales, seguido por una red de ciudades globales, pasando a las regiones transfronterizas y transnacionalización de regiones (Jessop, 2004).

6.2 Marco Conceptual

En este apartado se abordan los conceptos relevantes para el desarrollo de la presente investigación, entre los cuales se encuentran en primer lugar los referentes al enfoque prospectivo, con el concepto de estudios del futuro, continuando con el de prospectiva y sus variantes de prospectiva legislativa, territorial y tecnológica, al cual le siguen el pensamiento de largo plazo y la visión estratégica. Seguido se ubica el concepto de descentralización, para culminar con los conceptos referentes al enfoque fiscal y financiero como la hacienda pública y la cultura tributaria.

6.2.1 Estudios del Futuro

Se entiende por Estudios del Futuro como “...una interrogación sistemática y organizada acerca del devenir de un país, territorio o sistema económico y social” (Hodara, 1984, como se citó en Medina, 2020). Analizando esta primera definición, tal como lo propone Medina (2020), el concepto de “devenir” es diferente a destino o porvenir, entendiendo que actualmente por un lado se concibe el futuro como algo que está en manos del destino, donde poco o nada se puede intervenir, dado la incertidumbre que lo enmarca, y por otro que el destino es algo que se puede imaginar con libertad de manera utópica, valiéndose de ello perspectivas como la ciencia ficción.

Por su parte, el devenir representa “...un proceso histórico donde el futuro es consecuencia del pasado y el presente” (p.150). Así pues, queda claro que desde esta perspectiva se entiende al futuro como esa construcción que voluntaria o involuntariamente se concreta, por lo que desde esta disciplina académica se promueve el plantear acciones pertinentes para lograr un futuro deseado en la mayor medida de lo posible.

Según otros autores (Del Olmo, 1984; Miklos y Tello, 1991; como se citaron en Medina, 2020), los estudios del futuro son:

“...un producto moderno por excelencia, un fenómeno concomitante con la diferenciación de las esferas institucionales, la creencia en la idea de progreso, la fe en la ciencia y el poder tecnológico, la secularización, el nuevo papel del individuo, la actitud positiva respecto al futuro, la aceptación del cambio y la transformación de las concepciones de autoridad.” (p.150).

Esta concepción concuerda con lo anteriormente expuesto, que el futuro es producto de las decisiones y posteriores acciones tomadas desde el presente. En ese mismo sentido, la Sociedad Finlandesa para los Estudios del Futuro, argumenta que “los estudios del futuro examinan el presente con una especial comprensión del futuro, integran resultados de investigación de diferentes campos de conocimiento y ayudan a los tomadores de decisiones estratégicas a hacer mejores escogencias para un futuro común” (Malaska, 1995, como se citó en Medina, 2020).

6.2.2 La Prospectiva

La prospectiva se define como:

“una disciplina para el análisis de sistemas sociales, que permite conocer mejor la situación presente, identificar tendencias futuras y analizar el impacto del desarrollo científico y tecnológico en la sociedad. Con ello se facilita el encuentro entre la oferta científica y tecnológica con las necesidades presentes y futuras de los mercados y de la sociedad” (Medina y Ortigón, 2006, p. 85).

En el desarrollo de estos análisis, convergen los diversos grupos de actores interesados frente a un asunto de interés público determinado, generando visiones compartidas de futuro, con las cuales se de orientación a las políticas de largo plazo mediante la toma de decisiones estratégicas desde el presente, según sean las posibilidades y condiciones en el contexto local, regional, nacional e internacional (Medina y Ortigón, 2006).

Igualmente, la prospectiva está definida como:

“... como un proceso de anticipación y exploración de la opinión experta proveniente de redes de personas e instituciones del gobierno, la empresa y las universidades, en forma estructurada, interactiva y participativa, coordinada y sinérgica, para construir visiones estratégicas de la ciencia y la tecnología y su papel en la competitividad y el desarrollo de un país, territorio, sector económico, empresa o institución pública” (Medina y Ortigón, 2006, p. 85).

Como campo disciplinar la prospectiva se encuentra en evolución, complementando entre sí el estudio del futuro, con la planificación estratégica y el análisis de políticas públicas. En su fundamento, tiene como finalidad dar claridad a las prioridades que existen a nivel gubernamental y país, región o localidad, como también sector o cadena productiva a la que se aplique. Sin embargo, su principal objetivo es promover cambios culturales, mejorando la comunicación,

interacción y relación entre los distintos y diversos grupos de actores sociales que confluyen en un espacio o alrededor de un asunto de interés común, para que juntos desarrollen una visión de futuro compartida y tomen decisiones para beneficio general desde el presente (Gavigan, 2002).

En su evolución, la prospectiva se ha nutrido de diferentes disciplinas que también se encuentran en pleno desarrollo. Por ello, se evidencia los cambios que ha presentado la prospectiva tanto en enfoque, objetivos como énfasis, tal como se ilustra a continuación en la Tabla 5:

Tabla 5

Cambios en paradigmas y fundamentos en los estudios del futuro

	De	A
Estudios del futuro	Predictivo	Exploratorio
	Pasivos y reactivos	Activo
	Extrapolativo	Constructivo
Planificación estratégica	Racional	Evolutivo
		Contingente
		Compleja
Análisis y gestión de políticas públicas	Poco participativo	Altamente participativo
	Insumos para decisión	Creación de capacidad de gobierno
Ciencias Sociales	Observadoras	Interactivas
	Predominio disciplinar	Énfasis inter/multi/transdisciplinario

Nota: elaboración propia basado en *Abriendo Caminos en la Prospectiva de América Latina y el Caribe*, (p. 205). Por J.E. Medina, 2020. Programa Editorial Universidad del Valle.

Como práctica, la prospectiva es una reflexión que guarda una estructura de forma sistemática sobre la realidad de un país, región, localidad o territorio, así como un determinado sector o institución de las alternativas que estos tienen a futuro. Esta reflexión se lleva a cabo con la interacción de expertos en temas diversos, con comunidades y redes bajo un dialogo soportado

en hechos reales que se sustentan en datos. Como tal, esta reflexión “implica la construcción de visiones de futuro estructuradas, verosímiles, innovadoras, transformadoras y con posibilidades de realización” (Medina, Becerra y Cataño, 2014, p. 48).

6.2.2.1 La Prospectiva Legislativa. La Prospectiva Legislativa “busca proveer a los responsables de la toma de decisiones estratégicas de formas organizadas y metódicas, sistemáticas y recurrentes de anticipación y construcción de futuros” (Medina, 2020, p. 99). Con ello, se procura mitigar los riesgos inherentes a la toma de decisiones desde el sector público, las cuales tienen grandes impactos, costos y hasta efectos en el tiempo, por lo cual se logra aumentar la confianza y disminuir la incertidumbre, factores propicios para dinamizar la economía, la cual demanda una visión multidimensional.

Por ello, es propicio generar las rutas para lograr llegar a ese futuro trazado, demandando un matrimonio entre la prospectiva y la estrategia, dado que la Prospectiva Legislativa:

“...provee visiones de futuro, ayuda al diseño de escenarios y de opciones estratégicas, genera inteligencia estratégica, que aquí significa insumos de calidad, visión integral para la coordinación del conjunto de las políticas públicas y la solución de problemas complejos, la evaluación y el monitoreo continuo de logros para saber cómo se está realizando la visión, el análisis de tendencias, sorpresas, hechos portadores de futuro y contingencias, el desarrollo de capacidades personales e institucionales, y el uso de simulación y modelación de trayectorias y cursos de acción política.” (Medina, 2020, p.102).

6.2.2.2 La Prospectiva Territorial y Tecnológica. El campo de estudio de la prospectiva territorial es el análisis de alternativas para el futuro de un espacio territorial determinado, sea una

región, un departamento, un distrito o municipio, buscando que se le dé el mejor uso y provecho posible, considerando los aspectos que conforman la sociedad que ocupe este espacio.

La combinación de una visión estratégica de largo plazo, con el uso de métodos interactivos y flexibles de estudio, sumado a una amplia participación de actores para que se apropien de los resultados que se consigan, hace de la prospectiva territorial una herramienta pragmática para la construcción e visiones a futuro convergentes en un mismo espacio geográfico (Medina y Ortegón, 2006). Para ello, se resalta el empleo pedagógico del enfoque denominado las 5 C's, que representa las cinco características de la prospectiva, la cual se ilustra a continuación en la Tabla 6:

Tabla 6

Enfoques de las 5 C's en la prospectiva

Enfoque C	Acción / definición
Concentración en el largo plazo	Al forzar a los participantes a enfocarse seria y sistemáticamente en el largo plazo
Comunicación	Al reunir grupos de diferentes sectores y proporcionar una estructura dentro de la cual se pueden comunicar
Coordinación	Al permitir interactuar a los diferentes grupos acerca de sus futuras actividades de investigación y desarrollo
Compromiso	Al facilitar el sentido de apropiación de los resultados entre los responsables de trasladar los avances en investigación, desarrollos tecnológicos e innovaciones en beneficio de las sociedad
Consenso	Sobre las tendencias futuras y las prioridades de investigación

Nota: Elaboración propia basado en *El observatorio de prospectiva tecnológica industrial, una herramienta al servicio de la política tecnológica*", por Rodríguez, 1999, Technology foresight: A UNIDO–ICS initiative for Latin America and the Caribbean, Workshop, Trieste.

Por su parte, la prospectiva tecnológica consiste en propiciar un compilado de “intentos sistemáticos para mirar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad, con el fin de identificar aquellas tecnologías genéricas emergentes que probablemente generarán los mayores beneficios económicos y sociales” (OCDE, 2004). Operativamente, la prospectiva tecnológica es una herramienta para establecer cuáles deben ser las acciones que estratégicamente aborden el desarrollo de un país con el debido soporte en las tecnologías.

6.2.2.3 Pensamiento de Largo Plazo y la Visión Estratégica. Como pensamiento de largo plazo comprende:

“la función que se ocupa de la formulación de la visión estratégica de un país, territorio o institución, es decir, de la elaboración de una imagen estructurada del futuro en horizontes temporales de largo alcance (de diez o más años hacia adelante), que propone y ordena sus grandes objetivos económicos, sociales, políticos, culturales, científico–tecnológicos y ambientales” (Medina y Ortegon, 2006, p. 86).

Como tal, el pensamiento de largo plazo se complementa con el pensamiento estratégico, dado que la finalidad de ambos es generar grandes lineamientos de desarrollo, lo que trae consigo el identificar un escenario futuro u objetivo a alcanzar, así como las diferentes rutas para llegar a él, teniendo la flexibilidad como característica, dado las adaptaciones que sean pertinentes durante el avance de tiempo y los cambios que presente el entorno (Medina, 2001).

Por su parte, la visión estratégica:

“actúa como norte y faro para la administración, facilita y racionaliza las disputas políticas alrededor del presupuesto, y es un elemento vital de la democracia participativa porque le

permite a los ciudadanos dialogar con los gobernantes acerca de la priorización de los objetivos del desarrollo a nivel económico, social, cultural, ambiental, político y científico–tecnológico” (Medina y Ortigón, 2006, p. 87).

Si bien, desde ambos se plantea el deber ser, para ello es necesario contar con la capacidad de adaptación que requiere las modificaciones de lo planeado en tiempo real, conforme se presentan las eventualidades en el entorno, utilizando de manera adecuada los recursos que para ello se necesiten. Por lo tanto “esta capacidad es vital para escoger y realizar grandes proyectos de desarrollo económico, educativo, energético y ambiental, para llevar a cabo transformaciones institucionales y en general para trazar los lineamientos básicos de la sociedad” (Medina y Ortigón, 2006, p. 87-88).

6.2.3 La Descentralización

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, la descentralización es la:

“forma de organización del Estado, donde el nivel nacional entrega la titularidad de sus funciones y recursos a otro nivel de la administración pública. La transferencia de la competencia se hace por ley orgánica. Especialmente se utiliza en la entrega de competencias a departamentos y municipios para la provisión de bienes y prestación de servicios públicos” (DAFP, 2020).

6.2.4 La Hacienda Pública

Se entiende como Hacienda Pública, el conjunto que conforman las entidades públicas cuya misión es la de gestionar los ingresos que percibe el Estado (Restrepo, 2000). Según Restrepo

(2012), la Hacienda Pública debe cumplir cuatro objetivos fundamentales a saber: a) establecer lineamientos respecto al recaudo como para el gasto público, con el fin de cumplir con las exigencias mínimas que la norma impone en cuanto a los deberes con la ciudadanía; b) llevar a cabo una adecuada distribución de los recursos, procurando siempre maximizar la cobertura de bienes y servicios sociales; c) garantizar la estabilidad económica, mitigando en su mayor capacidad un posible aumento desmedido de la inflación, evitando la afectación al crecimiento del mercado y la economía; d) promover el desarrollo económico, incentivando con claridad el ahorro, a fin de crear la capacidad de soportar o amortiguar los posibles impactos que vienen con los ciclos de la economía, generalmente cuando se presentan etapas de crisis.

Para ello, como lo explica el ganador del premio Nobel de economía Kenneth J. Arrow (1971), el proceso progresivo que debe llevar el tributo y el gasto, debe ser diseñado considerando la capacidad de pago de los contribuyentes, al mismo tiempo que el destino de ese tributo le genere sensación de bienestar y justicia. Esto con razón a que:

“los beneficios que recibe el individuo de un determinado gasto del gobierno dependen de las características de la persona. Por esta razón, es ambigua la norma según la cual el gobierno debe tratar a los ciudadanos de la misma manera; el mismo gasto en diferentes individuos no produce beneficios iguales para todos” (Arrow 1971, p. 409).

De este modo, se incentiva vía gestión pública el pago oportuno de los tributos por parte del contribuyente. Adicionalmente, Baer (2006) argumenta que tanto el sistema de control a la evasión como la oportuna atención a los contribuyentes deben ser suficientemente fuertes para garantizar los objetivos de la Hacienda Pública. Por ello explica que:

“siguiendo las tendencias internacionales, la base de dicho fortalecimiento deben ser los dos pilares que forman la base de un sistema tributario: la atención al contribuyente²⁰ para promover una cultura de cumplimiento voluntario, y la capacidad de detectar y responder ante aquellos que no cumplen con las leyes²¹” (Baer, 2006, p. 150).

6.2.4.1 Cultura Tributaria. Según Bromberg (2009), la cultura tributaria es:

“el conjunto de acciones con pretensión de sistematicidad que se financian mediante presupuesto de inversión y se diseñan con objetivos directos e impactos indirectos con el fin de mejorar la disposición de un sistema político a aceptar voluntariamente la carga y los procedimientos de tributos, tasas y contribuciones que se destinan a la provisión de bienes y servicios comunes o de bienes y servicios meritorios para el mismo sistema político que decide imponérselas” (p. 13).

En esa línea de pensamiento, Rodríguez (2011) define a la cultura tributaria como la respuesta de la ciudadanía a la gestión pública que garantiza justicia tributaria, argumentando que esto es:

“un problema social, que consiste en conseguir que la ciudadanía se convenza de la posibilidad, la necesidad y la conveniencia de una fiscalidad justa. De eso depende que tenga lugar la representación social de una imagen exitosa y la aceptación social de la persona ordenada e integra, con una cultura de cumplimiento oportuno de sus tareas, que requiera factura, archive y prepare sus rendiciones” (p. 11).

²⁰ Información, servicios, educación.

²¹ Control de cumplimiento con obligaciones de registro, declaración y pago, capacidad de fiscalizar, realizar la cobranza coactiva, aplicar sanciones.

En un estudio orientado a analizar el impacto de las campañas para promover la cultura tributaria por parte de las administraciones públicas, la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe – CEPAL (2013), considera que es posible que exista una voluntad “... expresada por la mayoría de los hogares, de pagar más impuestos en la medida en que mejore la calidad de los servicios públicos de salud, educación y seguridad, y haya menos corrupción y más control de la evasión” (p. 41). En ese orden de ideas, según Rodríguez (2011) el objetivo principal de la cultura tributaria es generar la sensación que existe justicia en la administración de las finanzas públicas, garantizando todo tipo de persona perciba los beneficios de ello, en congruencia con lo expresado por Arrow (1971); así mismo, los contribuyentes deben percibir con relativa facilidad los esfuerzos que se realizan para garantizarles una adecuada atención (Baer, 2006). El resultado que se debe buscar con todo esto, es capturar masivamente la voluntad de pago (Bromberg, 2009), dando cumplimiento a los objetivos que Restrepo (2012) define para la Hacienda Pública.

6.3 Marco Contextual

Antes de la década de 1990, Santiago de Cali ya se estimaba como el eje de progreso y prosperidad para el Valle del Cauca, siendo el desarrollo industrial y agrícola su mayor característica, principalmente los sectores de la caña de azúcar y café. El crecimiento industrial que presentó el Departamento del Valle del Cauca entre los años 40's y 80's, estuvo orientado a tecnificar el sector agrícola y aumentar la producción de bienes de consumo masivo²², obedeciendo al modelo económico que impulsó la industrialización por sustitución de importaciones, el cual estaba en auge en el país. A este aspecto se le atribuye el aumento en la inversión a nivel local como extranjera en la región, destacando sus ventajas competitivas y comparativas frente a otras

²² Alimentos y papeles.

regiones del país, resaltando su cercanía con el puerto de Buenaventura, lo que configuró desde entonces a Santiago de Cali como el epicentro de todo el mencionado auge económico (Londoño y Zamorano, 2006).

En consecuencia, se pensó en la creación de un centro educativo de más alto nivel, con la finalidad de propiciar principalmente a la comunidad caleña un centro de formación profesional que le permitiera prepararse, para suplir la demanda de profesionales y mano de obra calificada para todas las empresas multinacionales y nacionales que se estaban asentando en la región, sobre todo en la zona industrial del vecino Municipio de Yumbo. Fue así como en el año de 1945 se fundó la Universidad Industrial del Valle, que posteriormente pasó a ser nombrada la Universidad del Valle. (Londoño y Zamorano, 2006).

A partir de los años 80's, en Santiago de Cali tuvo auge las actividades dedicadas al narcotráfico, cuyo impacto en la fue prácticamente inmediato (López, 2008). El efecto que causó estas actividades al margen de la Ley, es denominado como la enfermedad holandesa, destacándose el aumento en el contrabando y la concentración exagerada de tierras. Esto de inmediato repercutió en la confianza inversionista, tanto extranjera como nacional, afectando el crecimiento que en tal aspecto se venía presentando. Como consecuencia, en Santiago de Cali los precios relativos tanto de bienes de consumo como de servicios, presentaban un estándar muy por encima de los habituales, debido a la “burbuja” económica que se vivía entonces (Rocha, 2000).

En los años 90's, tanto en Santiago de Cali como el Departamento del Valle del Cauca, tuvo lugar a una crisis económica de grandes magnitudes. El principal factor de esta crisis fue el exagerado deterioro en las finanzas públicas durante este período, algo que no ocurrió en otras grandes ciudades del país. Las consecuencias más notorias fueron la baja calidad en la educación,

tanto en Santiago de Cali como el resto del Departamento del Valle del Cauca, comparándoles con Bogotá y Cundinamarca, así como con Medellín y Antioquia; en cuanto a las mediciones al índice de necesidades básicas insatisfechas – NBI, los resultados fueron pobres. Lo anterior demostró la falta de interés en los sectores sociales por parte de las administraciones públicas tanto de Santiago de Cali como del Departamento. Esta situación presentó mejoría a partir del año 1998 (Banco de la República, 2014, p. 164).

Otro acontecimiento ocurrido durante los años 90's, en consecuencia, a la crisis fiscal y financiera en la administración pública de Santiago de Cali, fue el deterioro de las empresas municipales de Santiago de Cali - EMCALI EICE ESP, cuyo impacto negativo en las finanzas públicas fue enorme, teniendo en cuenta la gran importancia que esta tiene para la ciudad, no solo en su generación de ingresos sino en su desarrollo integral (Caicedo, 2006). El origen que se atribuye a estas dificultades, fue los conflictos de interés para con EMCALI, ubicados temporalmente entre los años 1994 y 1996, los cuales torpedearon la adecuada adaptación al nuevo marco regulatorio, a partir de las Leyes 142 y 143 de 1994 (Varela, 2008). La indecisión sobre el modelo de negocio, intentando la transformación a holding corporativo con la posterior reversión al restablecimiento del esquema clásico de Empresa Industrial y Comercial del Estado – EICE, tan solo entre los años 1996 al 2000, lo que propició una profunda crisis financiera la cual provocó el día 3 de abril del año 2000, la inminente intervención por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos. Para entonces, la empresa presentaba ciento veinte mil millones de pesos como margen operacional negativo, sumado a deudas por tres billones de pesos y pasivos pensionales que ascendían a uno punto un billón de pesos. Precisamente, al año siguiente se presentó la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la administración de Santiago de Cali.

En el año de 1996, Santiago de Cali adoptó una importante reforma administrativa por medio del Decreto 01 del año 1996 (Alcaldía de Santiago de Cali, 1996), la cual como fue descrito en los apartados anteriores de la presente investigación, generó serias dificultades a nivel fiscal y financiero, lo que llevo a la intervención por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el año 2001. La principal medida que se tomó a partir de la intervención, fue la adopción de una nueva reforma administrativa mediante el Decreto Extraordinario 0203 del año 2001 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2001), reduciendo considerablemente el tamaño del andamiaje organizacional, con la finalidad de disminuir gastos de funcionamiento y costos de operación. Por medio del Decreto Extraordinario 0516 del año 2016, Santiago de Cali tuvo su última reforma administrativa y estructural, con la cual se aumentó el número de organismos y su especificación, con la finalidad de mejorar la atención a la ciudadanía y afinar los mecanismos de gobernanza (Alcaldía de Santiago de Cali, 2016).

Para agosto 1 del año 2018, por medio de la Ley 1933 de 2018 (Congreso de Colombia, 2018), se elevó a Santiago de Cali a la categoría de Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, lo cual demanda nuevamente una reforma estructural y administrativa, esta vez con un enfoque de descentralización, cuyos impactos más fuertes son a nivel fiscal y financiero, sobre todo en la implementación de las Localidades, las cuales requieren como ya se ilustro con suficiencia, una robusta planeación financiera y la creación de un nuevo modelo de gobernanza.

6.4 Marco Normativo

El Marco normativo correspondiente a la presente investigación, comprende dos partes, con una selección entre toda la normatividad que existe en los aspectos fiscal y financiero para la primera parte, como de planeación y descentralización para la segunda.

6.4.1 Marco Normativo Fiscal y Financiero

El Marco normativo fiscal y financiero construido para la presente investigación, se ilustra en la siguiente Tabla:

Tabla 7

Marco normativo fiscal y financiero

TIPO DE NORMA	NÚMERO/ FECHA	TÍTULO	ARTÍCULO	ACÁPITE
Constitución Política de Colombia	1991	Por el cual se establecen los principios, derechos, deberes, y garantías del pueblo colombiano y la organización del estado.	Artículo 350	El presupuesto de Inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto al gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones
Constitución Política de Colombia	1991	Por el cual se establecen los principios, derechos, deberes, y garantías del pueblo colombiano y la organización del estado.	Artículo 354	Inc. 1 artículo 354; unificar, centralizar, y consolidar información contable.
Ley	617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.	Artículos 2, 3, 7, 15 y 19	Categorización de los municipios, financiamiento entidades territoriales, viabilidad financiera entes territoriales
Ley	819 de 2003	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.	Artículo 7	Toda iniciativa que planteen un gasto adicional, deberá contener una fuente sustitutiva de ingresos.
Ley	901 de 2004	Por el cual se modifica la ley 863 de 2003	Artículo 4	Depuración de saldos contables y gestión de cobro
Ley	1607 de Diciembre 26 de 2012	Por medio del cual se modifica el Estatuto Tributario Nacional	Artículos del 10 al 15	La administración central y las entidades públicas de nivel municipal.

Ley	1617 de 2013	Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.	Artículo 61-77	Todo el Capítulo VII del Título II
Ley	1739 de Diciembre 23 de 2014	Por medio del cual se modifica el Estatuto Tributario y la ley 1607 de 2012	Artículo 59	La administración central y las entidades públicas de nivel municipal.
Decreto Nacional	624 de marzo 30 de 1989	Por el cual se expide el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.	Todos los artículos	Todas las entidades y organismos del estado que conforman el ámbito de aplicación del PGCP
Decreto Nacional	1537 de 2001	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado	Art. 4	Establece la obligatoriedad para las entidades de elaborar, adoptar y aplicar manuales a través de los cuales se documenten y formalicen los procesos y procedimientos
Decreto Nacional	0196 de 2013	Por el cual se fija el procedimiento y los criterios de distribución y asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud en el componente de prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y se dictan otras disposiciones	Todos los Artículos	Todo el Decreto
Decreto Nacional	2388 de 2015	Por la cual se unifican las reglas para el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales	Todos los Artículos	Todo el Decreto
Acuerdo	132 del 2004	Por el cual se crea la contaduría general del municipio de Cali, adscrita al departamento administrativo de hacienda municipal	Todos los Artículos	Todo el Acuerdo
Acuerdo	469 de 2019	Por el cual se modifica parcialmente el estatuto tributario de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	Todos los artículos	La administración central y las entidades públicas de nivel municipal.
Decreto Municipal	0449 de agosto 25 de 2004	Por medio del cual se crea el empleo del Contador General del Municipio de Santiago de Cali.	Todos los artículos	Todo el Decreto
Decreto Municipal	411.20.0.335 de junio del 2006	Por el cual se adopta el sistema gerencial financiero territorial (SAP)	Todos los Artículos	Todo el Decreto

Nota: elaboración propia tomado de normatividad colombiana.

6.4.2 Marco Normativo de Planeación / Descentralización

El Marco normativo de planeación y descentralización construido para la presente investigación, se ilustra en la siguiente Tabla:

Tabla 8

Marco normativo de planeación / descentralización

TIPO DE NORMA	NÚMERO/ FECHA	TÍTULO	ARTÍCULO	ACÁPITE
Constitución Política de Colombia	1991	Por el cual se establecen los principios, derechos, deberes, y garantías del pueblo colombiano y la organización del estado.	Artículo 342	La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales
Constitución Política de Colombia	1991	Por el cual se establecen los principios, derechos, deberes, y garantías del pueblo colombiano y la organización del estado.	Artículo 343	La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.
Ley	152 de 1994	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	Artículo 1	La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2o. del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación
Ley	152 de 1994	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	Artículo 2	La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden
Ley	1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública	Artículo 74	A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión. A partir del año siguiente, el Plan de Acción deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior.
Ley	1617 de 2013	Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.	Artículo 21-24; 33-38;	Los distritos estarán divididos en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico.
Ley	1753 de 2015	Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 “Todos por un nuevo país.	Artículos 133	Intégrense en un solo Sistema de Gestión, los Sistemas de Gestión de la Calidad de qué trata la Ley 872 de 2003 y de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998. El Sistema de Gestión deberá articularse con los Sistemas Nacional e Institucional de Control Interno consagrado en la Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998, de tal manera que permita el fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control al interior de los organismos y entidades del Estado
Decreto	1083 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública	Artículo 1.1.1.1	El Departamento Administrativo de la Función Pública es la cabeza del Sector de la Función Pública encargado de formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con Empleo Público, Organización Administrativa, Control Interno y Racionalización de Trámites de la Rama Ejecutiva del Poder Público.
Decreto	1499 de 2017	Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015	Artículo 2.2.22.3.1	Para el funcionamiento del Sistema de Gestión y su articulación con el Sistema de Control Interno, se adopta la versión actualizada del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG

Decreto	1499 de 2017	Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015	Artículo 2.2.22.3.2	El Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.
Decreto	1499 de 2017	Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015	Artículo 2.2.22.3.4	El Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG se adoptará por los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público. En el caso de las entidades descentralizadas con capital público y privado, el Modelo aplicará en aquellas en que el Estado posea el 90% o más del capital social.
Decreto	612 de 2018	Por el cual se fijan directrices para la integración de los planes institucionales y estratégicos al Plan de Acción por parte de las entidades del Estado	Artículo 2.2.22.3.1 4	Las entidades del Estado, de acuerdo con el ámbito de aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, al Plan de Acción de que trata el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, deberán integrar los planes institucionales y estratégicos que se relacionan a continuación y publicarlo, en su respectiva página web, a más tardar el 31 de enero de cada año

Nota: elaboración propia tomado de normatividad colombiana.

7. Metodología

7.1 Tipo de Investigación

La metodología elegida en la presente investigación para su desarrollo es de tipo mixta, la cual comprende enfoques investigativos de tipo cualitativos y cuantitativos. En cuanto al enfoque cualitativo a emplear es de tipo descriptivo, siguiendo el argumento de Cebreiro López y Fernández Morante (2004), es una metodología investigativa que permite describir y evaluar los procesos que facilitan cualitativamente explicar las realidades que no se ven reflejadas en números o de manera cuantitativa, sino en las decisiones que se han tomado o deben tomar respecto a una realidad o situación en particular. De esta manera, se estudiarán cualitativamente las variables que deben ser tenidas en cuenta en la implementación de las Localidades por parte de la Alcaldía Distrital de Cali. En consecuencia, se llevará en primer lugar una revisión documental que permita captar la información requerida para desarrollar el objeto de estudio, y en segundo momento una entrevista no estructurada a una persona experta y actualizada en la temática.

Por su parte, el enfoque cuantitativo tiene como finalidad generar confianza en los resultados, valiéndose de mediciones numéricas basado generalmente en análisis estadísticos, permitiendo establecer con la mayor exactitud posible las variables difíciles de estimar, como son las de gran tamaño o complejidad en su conformación (Stoecker, 1991, Grinnell, 1997). Por lo tanto, el enfoque cuantitativo a emplear en la presente investigación es de tipo correlacional, cuya intención es tomar los cambios y adaptaciones identificados que se deben llevar a cabo en la implementación de las Localidades por parte del Distrito Especial de Cali, estos puedan ser reflejados en proyecciones financieras claras y concretas, destacando la explicación y el control de la metodología cuantitativa (Stake, 1995).

Para llevar a cabo la complementariedad de ambos enfoques metodológicos, se utilizará la estrategia de combinación (Bericat, 1998), en la cual los resultados del enfoque cualitativo serán a la vez el insumo o input para llevar a cabo el proceso desde el enfoque cuantitativo, a partir del cual se obtendrá el resultado final de la investigación.

7.2 Diseño de la Investigación

El diseño de la presente investigación se basa en una revisión documental orientada a llevar a cabo un análisis de contenido. Para ello, se tiene en cuenta que la revisión documental debe garantizar la elección de información relevante con relación al objeto de estudio, dentro del total de documentos relacionados al respecto (Aleixandre-Benavent *et al.*, 2014), siendo el análisis de contenido una de las formas de estudio más comunes en el campo de las Políticas Públicas, por su adaptación a ello (Pask, 1979; Potter, 1995 y 1998)²³.

Se toma como principios orientadores los enfoques gerencial y prospectivo y en Políticas Públicas, los cuales buscan obtener o mejorar la eficacia y la economía en el sector público con el uso de herramientas de planeación estratégica (Parson, 2007), a su vez que proporciona a través de la simulación o creación de escenarios metódicamente calculados (Medina y Ortigón, 2006; Medina, Becerra y Castaño, 2014), se estructura el diseño de investigación de la siguiente manera:

- Para el enfoque cualitativo se construyeron categorías de análisis a partir de los objetivos específicos, con la finalidad de orientar principalmente los recursos normativos a cumplir en la implementación de las Localidades por parte del Distrito Especial de Cali, para luego complementarlos con los conceptos y teorías citados en el Marco referencial. Luego, se

²³ Citado por Sandoval, 1996.

realizará un detallado análisis de contenido para identificar las variables que determinan los impactos fiscales y financieros, adicional a establecer los cambios y transformaciones requeridos en dicha descentralización.

- Para el enfoque cuantitativo, se tomó como base tanto las variables identificadas que determinan los impactos fiscales y financieros, como los cambios y transformaciones que se deben cumplir en razón a la descentralización que conlleva la implementación de las Localidades por parte del Distrito Especial de Cali, y se elaboró una propuesta de lineamientos de descentralización y herramientas prospectivo estratégicas, comprendiendo que las bases para los análisis cuantitativos buscan demostrar una posible realidad sobre una situación en particular (Creswell, 2013).

7.3 Población y Criterios de Inclusión / Exclusión

La persona que compone la población a entrevistar, es la actual Alcaldesa Local de Bosa, con la cual se aplicó la entrevista no estructurada, pero con un enfoque muy claro hacia conocer los aspectos generalizados sobre la administración de las localidades en Bogotá D.C.

Por su parte, como criterios de inclusión se establecieron los siguientes: a) que conozca a fondo la administración que se lleva a cabo en las localidades del Bogotá D.C.; b) que tenga pleno conocimiento de la normativa que rige tanto a los Distritos Especiales en Colombia como las normas para las entidades territoriales y locales. En cuanto al criterio de exclusión fue: a) que su conocimiento o experticia según los criterios de inclusión fuera antes de junio de 2018²⁴.

²⁴ Este criterio, dado las normativas que se han proferido e implementado a partir del MIPG (DAFP, 2017).

7.4 Técnicas

Las técnicas utilizadas en la presente investigación, se relacionan a continuación:

- Para la elección de los recursos normativos, teóricos y conceptuales se llevó a cabo una revisión documental a partir de un análisis de contenido, en referencia a la metodología de investigación cualitativa.
- La entrevista no estructurada, se basó en criterios generalizados según los objetivos específicos establecidos.
- Las proyecciones financieras se sustentaron en métodos estadísticos de correlación, mediante un simulador de elaboración propia en el programa Microsoft Excel, apoyado en el programa SSPS Statistics de IBM, versión 25.
- Para la complementación de las metodologías cualitativa y cuantitativa, se utilizará la estrategia de combinación (Bericat, 1998).
- En la estructura, presentación y citación bibliográfica se acogen las disposiciones establecidas por las normas American Psychological Association (APA, 2019), en la séptima versión.

7.5 Categorías de Análisis

La construcción de las categorías de análisis, se llevó a cabo partiendo de los objetivos específicos, como se ilustra a continuación en la siguiente Tabla:

Tabla 9*Categorías de Análisis*

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS			
OBJETIVO ESPECÍFICO	CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	DEFINICIÓN OPERATIVA
Identificar las variables que determinan los impactos fiscales y financieros en la implementación de las Localidades por parte de la Alcaldía Distrital de Cali.	Impactos fiscales y financieros	Fondos de Desarrollo Local	Capítulo VII, Ley 1617 de 2013 (p. 88-89)
			Decreto 2388 de 2015 (p. 88-89)
		Competencias en salud	Decreto 0196 de 2013 (p. 88-89)
		Gestión fiscal y financiera	Planeación financiera estratégica - COT (p. 34-35)
			Indicadores de Ley (p. 88-89)
			Principios de Hacienda Pública (p. 67-70)
			Externalidades Tributarias (p. 70-71)
			Cultura Tributaria (p. 83-84)
		Demandas normativas	MIPG, 18 políticas Institucionales (p. 33; 90-91)
			Brechas a cerrar en capacidad instalada por Localidad (p. 33)
Describir la implementación de Localidades en Distritos de referentes internacionales.	Describir referentes	Distritos Especiales a nivel internacional	Procesos de implementación localidades o unidades descentralizadas menores
Proponer lineamientos de descentralización y herramientas prospectivas estratégicas para la implementación de las localidades en la Alcaldía Distrital de Cali.	Lineamientos descentralización	Implementación de Localidades	Capítulo IV, Ley 1617 de 2013 (p. 90-91)
			Normatividad en planeación (p. 90-91)
		Demandas normativas y sociales	Características sociales futuras Localidades
			Enfoques Ley 1933 de 2018 (p. 90-91)
			Propósitos de la descentralización (p. 71-72)
			MIPG, 18 políticas Institucionales (p. 33; 90-91)
		Mapa de Procesos - MOP / Competencias	Capítulo VII, Ley 1617 de 2013 (p. 90-91)
			Artículo 38, Ley 1617 de 2013 (p. 90-91)
		Ordenamiento económico territorial	Nueva Geografía Económica (p. 72-74)
	Herramientas prospectivas	Procesos prospectivos	Campo de presencia del sujeto (p. 49-54)
			Aplicar prospectiva en creación y ejecución de las Políticas Públicas (p. 57-61)
			Mejorar capacidad del gobierno (p. 61-63)
			Ciclo permanente de construcción escenarios sociales futuros (p. 65-67)
			Prospectiva territorial y tecnológica (p. 78-80)
		Planeación Estratégica	Pensamiento de largo plazo (p. 80-81)
			Visión estratégica (p. 80-81)

Nota: elaboración propia basado en autores y normas citadas en el marco referencial.

7.6 Procedimiento Metodológico

En correspondencia con los objetivos específicos y las categorías de análisis, la presente investigación se desarrollará con un procedimiento metodológico por fases, de manera secuencial.

a) Proceso identificar las variables que determinan los impactos fiscales y financieros en la implementación de las Localidades en el Distrito Especial de Cali.

A partir de la revisión documental, principalmente a los marcos normativos de la presente investigación, se llevará a cabo la identificación de las variables que se deben considerar como determinantes de los impactos a nivel fiscal y financiero en la implementación de las Localidades en el Distrito Especial de Cali, para luego confrontar con los recursos teóricos y conceptuales, en correspondencia con las categorías de análisis.

Adicionalmente, se llevó a cabo un análisis de las cifras plasmadas en los informes financieros del municipio de Santiago de Cali en las vigencias anteriores, a través de los informes de Gestión del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, los Informes de Viabilidad Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para establecer las variaciones de los ingresos, egresos y destinación de rubros a inversión.

b) Fase describir la implementación de Localidades en Distritos de referentes internacionales.

Se buscan referentes a nivel internacional para llevar a cabo una descripción de sus procesos en cuanto la implementación de localidades en Distritos Especiales u homólogos.

c) Fase proponer lineamientos de descentralización y herramientas prospectivas estratégicas para la implementación de las localidades en la Alcaldía Distrital de Cali.

Con la revisión documental en especial a los marcos normativos, se proponen lineamientos para los cambios y transformaciones deben surtir en el proceso de implementación de las Localidades en el Distrito Especial de Cali, en estructura, capacidad instalada y procesos funcionales y misionales, llevando a cabo una descentralización en observancia a la norma que lo regula²⁵. Claramente, estas variables serán confrontadas con los recursos teóricos y conceptuales elegido al respecto y siguiendo las categorías de análisis. En esta etapa se llevó a cabo la entrevista no estructurada a la persona experta en la temática, con la idea de contrastar lo que se lleva en la práctica contra lo plasmado en las normas a analizar.

A partir de allí, se proponen herramientas prospectivas requeridas para recopilar toda la información necesaria en el desarrollo de las proyecciones financieras que demostrarán el costo de implementación de las Localidades en el Distrito Especial de Cali, con las características administrativas que deben cumplir en concordancia con la descentralización.

7.7 Consideraciones Éticas

Las consideraciones éticas en la presente investigación, se basan en las nociones sobre ética y reflexividad teniendo en cuenta que las decisiones que afectan diversos intereses, deben ser equitativas en su formulación y posterior accionar (Singer, 1979). Lo anterior, dado el cumplimiento a la relación Estado – ciudadano que debe acatar el Distrito Especial de Cali en razón del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG²⁶.

²⁵ Ley 1617 de 2013.

²⁶ Decreto 1499 de 2017.

8. Resultados y Discusión

En el presente apartado corresponde al desarrollo de la investigación, donde se resuelven los objetivos específicos establecidos, en consecuencia, con ello el objetivo general y se responde a la pregunta de investigación planteada. Partiendo de las fases metodológicas programadas, se presentan los siguientes subcapítulos en correspondencia con cada objetivo específico.

Cabe resaltar, que gran parte de la información y proyecciones financieras, hacen parte del estudio previo a la adopción parcial de la categoría de Distrito Especial por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali, estudios que se llevaron a cabo en la vigencia 2019²⁷, siendo hasta este punto la construcción de datos más actualizada y elaborada al respecto, dado la situación coyuntural expuesta en el último inciso del acápite de Planteamiento del Problema.

Adicionalmente, las cifras a utilizar no pretenden representar la actualidad fiscal y financiera del Distrito, la cual presentó grandes cambios debido a las dificultades ampliamente mencionadas, sin embargo, las cifras proyectadas sirven como ejemplo para las intenciones de la presente investigación en demostrar la complejidad y delicadez que significa la implementación de las localidades, más cuando estas cifras fueron trazadas en la vigencia 2019, la cual se destacó por los grandes logros que en materia fiscal y financiera se alcanzaron.

²⁷ Para esa vigencia, al autor del presente estudio laboraba como Asesor Financiero y de Gestión en calidad de Prestador de Servicios – PS, siendo parte del equipo encargado de construir las proyecciones financieras para estimar los impactos fiscales y financieros de la adopción total de la Categoría de Distrito Especial para Santiago de Cali.

8.1 Variables que Determinan Impactos Fiscales y Financieros en Implementación de las Localidades para Cali D.E.

Teniendo en cuenta que los impactos financieros derivan de circunstancias que por generalidad están por fuera del control de las organizaciones, como es el caso de la adopción gastos de funcionamiento e inversiones en cumplimiento de normas que así lo determinan, lo cual afecta directamente la estabilidad financiera de una organización, tal como sucede con Santiago de Cali como ente territorial, que al ser una institución de carácter público se traduce terminológicamente en impactos fiscales según el artículo 7mo de la Ley 819 de 2003 (Congreso de Colombia, 2003), que dicta lo siguiente:

“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de Colombia, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.” (Congreso de Colombia, 2003).

En ese sentido, se convierte en un requerimiento fundamental el desarrollo de estudios que determinen los impactos fiscales para la adopción de normas que se comprometan la adición de gastos, así como la gestión respectiva para realizar la debida compensación del mismo, con la premisa de maximizar la inversión y gasto social como función sustantiva del Estado. Para ello, se plantean de manera progresiva los impactos que en materia fiscal y financiera representa la implementación de las localidades en el Distrito Especial de Santiago de Cali, como las medidas a tomar para equiparar esos nuevos compromisos a honrar.

8.1.1 Aspectos Normativos que Implican Impactos Fiscales

Una vez aclarada que la principal fuente que genera impactos fiscales en los entes públicos, sean del orden nacional, territorial o local, son el cumplimiento de las normas²⁸ que surgen en ocasión de la actualización que estas requieren conforme la dinámica social reconfigura las

²⁸ Una segunda y no menos principal fuente que genera impactos fiscales en los entes públicos, es el acatamiento de Sentencias proferidas por parte del poder Judicial, las cuales en su mayoría responden a demandas contra las entidades e instituciones del Estado.

necesidades y expectativas de la sociedad, y con ello el escenario político – administrativo como es el caso de Santiago de Cali, tal como se caracteriza a continuación en los siguientes sub acápite:

8.1.1.1 Fondos de Desarrollo Local según Ley 1617 de 2013. El Capítulo VII de la Ley 1617 de 2013 (Congreso de Colombia, 2013), establece la figura de Fondos de Desarrollo Local como medio para garantizar recursos referentes a la misión social de cada localidad entre otras funciones, siendo destinados principalmente para el pago de contratos por prestación de servicios, construcción de obras y el pago de las sesiones que asistan los ediles locales, como los gastos generados por comisiones especiales o sesiones extraordinarias. Estos fondos tendrán el nombre de la localidad que le corresponda, según el artículo 62 de la mencionada Ley.

Para la Alcaldía Distrital, el rubro mínimo a disponer del presupuesto general del Distrito es del 10% del mismo, según lo establece el artículo 64 de la citada Ley, con la posibilidad de aumentar hasta máximo un 30% de manera paulatina en un 2% cada año mediante iniciativa del Alcalde Mayor, con la respectiva aprobación del Consejo Distrital.

Como primer impacto fiscal y financiero se cita esta figura tan importante no solo porque busca garantizar la función social de las futuras localidades en su gestión, sino por lo que representa porcentualmente para las finanzas del Distrito, que sin duda obliga a generar un claro pensamiento de descentralización desde todos los organismos que componen el ente territorial, especialmente el Departamento Administrativo de Hacienda Distrital como encargado de administrar las finanzas del Distrito y consolidar un modelo que logre cumplir con este mandato sin que ello represente una dificultad mayor frente a los indicadores de Ley, deudas y funciones básicas a honrar.

Cabe resaltar, que el gasto de personal no está incluido en estos Fondos de Desarrollo Local según estipula el artículo 67 de la citada Ley, lo que se configura en otro impacto a tener en cuenta, más cuando la vinculación del personal a funcionar en las localidades desde ser bajo la figura de “libre nombramiento y remoción”, tal como lo explicita el mismo artículo. De este modo, queda claro que al impacto fiscal que representan estos fondos se suma los gastos de personal, los cuales sin duda alguna no son para nada menores si se plantea un modelo de relacionamiento con la ciudadanía cercano y que promueva la generación de Valor Público, tal como lo establece el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG (DAFP, 2017), y que a su vez tanto el número como el tipo de funcionarios puede variar sustancialmente según las necesidades y expectativas a cumplir por cada futura localidad, comprendiendo la heterogeneidad contextual que existe entre las que se plantean implementar para el Distrito Especial de Santiago de Cali.

Lo anterior, será debidamente ilustrado cuantitativamente en el apartado 8.1.2 de “Plan Financiero Proyectado para Cali D.E. con Localidades”.

8.1.1.2 Fondos de Desarrollo Local según Decreto 2388 de 2015. Dentro del normal proceso normativo, los Decretos se expiden con el propósito de reglamentar las Leyes promulgadas a fin de llevarlas a operación, tal como es el caso del Decreto 2388 de 2015 (Presidencia de Colombia, 2015) que fue expedido para reglamentar de forma parcial la Ley 1617 de 2013 de los distritos Especiales, así como añadir en función de esta nueva reglamentación un nuevo capítulo al Decreto 1068 de 2015, el cual reglamenta el sector de Hacienda y Crédito Público (Presidencia de Colombia, 2015). Lo anterior, dado que en el análisis de la Ley 1617 de 2013 por parte de la Corte Constitucional, surtió la Sentencia C-262 de 2015 con el mandato al Ejecutivo de clarificar el concepto y/o noción sobre los “ingresos corrientes”, su composición u origen, dado que para

esta alta Corte, el termino y uso establecido en la Ley 1617 de 2013 deja quizás más dudas que certezas al respecto (Corte Constitucional, 2015).

En efecto, dentro de las claridades que empiezan a aplicar con la promulgación de este Decreto, está la contemplada en el artículo 2.6.6.2.3, donde se establece que los presupuestos que correspondan a los Fondos de Desarrollo Local deben ser excluidos del presupuesto general del Distrito, al mismo tiempo que en el artículo 2.6.6.2.4 se aclara que los “ingresos corrientes” que comprenden los recursos a destinar para las localidades desde el Distrito en cumplimiento del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, serán los ingresos tributarios y no tributarios, siendo los primeros los impuestos directos e indirectos, mientras los segundos corresponden a las tasas y multas, tal como lo establece el artículo 27 del Decreto 111 de 1996 “Estatuto Orgánico de Presupuesto” (Presidencia de Colombia, 1996).

Así mismo, en el artículo 2.6.6.2.5 se establece que la asignación de recursos a las localidades debe incorporarse dentro del gasto en el ejercicio de presupuestal, con la debida distribución que corresponda a cada fondo y con la programación que corresponda en el plan financiero elaborado. Sin embargo, en el artículo 2.6.6.2.14 se establece que el 10% mínimo estipulado para la conformación de los Fondos de Desarrollo Local, hace parte de los cálculos de los “ingresos corrientes de libre destinación” que para efectos de cumplimiento del indicador de Ley 617 de 2000 corresponde, lo que significa un impacto porcentual bastante estimable teniendo en cuenta lo delicado que representa el cumplimiento de este indicador.

Con esto, queda claro que el impacto fiscal directo al Distrito es que dentro de su proceso presupuestal, no debe contar dentro de su gestión con la destinación que se le asigne a los recursos a nutrir los Fondos de Desarrollo Local, pero si debe gestionar la generación de los mismos e

ingresarlos dentro de su plan financiero y su propio cumplimiento de indicadores de Ley, como sucede con el indicador de Ley 617 de 2000, el cual sin duda alguna es el más delicado por la repercusión que ello representa y la relativa facilidad que resulta incidir en la posibilidad de incumplirlo a causa de honrar los compromisos fiscales ya comprendidos y planeados, como los que por vía Sentencias lleguen en el transcurso del tiempo, tal como sucedió para la vigencia 2001, con la mencionada intervención por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esto se expresa gráficamente en el punto 8.1.3.

8.1.1.3 Competencias en Salud según Decreto 0196 de 2013. Las competencias en cuanto a la prestación de servicios de salud según el Decreto 0196 de 2013 (Presidencia de la Republica, 2013), presenta una interesante variación para los Municipios que realizan su transición a la categoría de Distritos Especiales, como es el caso de Santiago de Cali. Este Decreto establece los procedimientos y criterios a llevar a cabo para la asignación y distribución que desde el gobierno central se transfiere a los entes territoriales, por medio del Sistema General de Participaciones para Salud, con más precisión a los componentes denominados “población pobre no asegurada” y los servicios de salud que requiera la población afiliada al Régimen Subsidiado y no se encuentren dentro del respectivo Plan Obligatorio de Salud – POS.

En ese sentido, el inciso cuarto del artículo 6 del citado Decreto establece que la distribución de los recursos asignados para la prestación de servicios de salud para la población pobre no asegurada, se llevará a cabo de manera directa a los municipios certificados por parte de la Nación, mientras que para el resto de Municipios será el Departamento quien administre este recurso y presta los respectivos servicios de salud a esta población. Si bien, a simple vista pareciera que para los Distritos Especiales que estén geográficamente dentro de una Departamento, como es el caso de todos los Distritos Especiales de Colombia, no se tuviese en cuenta la asignación de los

respectivos recursos para atender debidamente en salud a la población pobre no asegurada, pero ya el Ministerio de Salud y Protección Social aclaró que precisamente estos entes asumen las responsabilidades tal cual lo hace un Departamento²⁹.

Hasta este punto, se despeja otra realidad sobre los impactos fiscales que de ello derivan para los Distritos Especiales en cuanto la prestación de servicios en salud, dado que deben asumir no solo la baja complejidad sino todo el espectro del servicio, ósea la baja, mediana y alta complejidad en la población pobre no asegurada, así como los servicios no incluidos en el POS de la población afiliada al régimen subsidiado, así como las funciones de Inspección, Vigilancia y Control – IVP. Estos cálculos deben realizarse en cumplimiento a lo establecido en el artículo 234 de la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo (Congreso de Colombia, 2019).

Lo anterior, se ilustra cuantitativamente en la Tabla 10 en millones de pesos, en primer lugar, el rubro que comprende la actividad de IVP, segundo el promedio para calcular la mediana y alta complejidad en PPNA que ante son se cubría, y como tercero el rubro de los servicios no POS de la población afiliada el Régimen Subsidiado.

²⁹ Esta aclaración surgió como respuesta a una consulta elevada entre el Departamento Administrativo de Hacienda y la Secretaría de Salud de Cali al Ministerio de Salud y Protección Social en la vigencia 2019, en ocasión a la elaboración de las proyecciones financieras para estimar los impactos fiscales de la adopción de la categoría de Distrito Especial para la vigencia 2020.

Tabla 10*Impactos Competencias en Salud*

ACTIVIDAD DE IVP (INSPECCION VIGILANCIA Y CONTROL)		
Regimen Subsidiado	1.200.000.000	
Poblacion Pobre No Asegurado	3.800.000.000	
Salud Publica Colectiva	340.000.000	
	5.340.000.000	
MEDIANA Y ALTA COMPLEJIDAD (POBLACION POBRE NO ASEGURADA)		
	100%	70%
2018	16.221.005.728	11.354.704.010
2017	11.443.861.412	8.010.702.988
2016	30.691.394.755	21.483.976.329
	19.452.087.298	13.616.461.109
NO POS DEL REGIMEN SUBSIDIADO		
ARTICULO 23A LEY 1955 DE 2019 PND		87.000.000.000

Nota: elaboración propia tomado de cálculos del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019. Cifras en pesos.

8.1.1.4 Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG y las Brechas en Capacidad Instalada. La implementación de Cali como Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, redimensiona el cumplimiento de las 18 políticas agrupadas en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG (Departamento Administrativo de Función Pública, 2017), las cuales por criterios diferenciales son de estricto cumplimiento por parte de la

Entidad Territorial, lo que debe ser atendido desde la descentralización a aplicar y el esquema de gobernanza a desarrollar.

En ese sentido, es necesario realizar un inventario comparativo de la capacidad instalada por Localidad con respecto a los servicios de salud, educación, seguridad, recreación y esparcimiento, entre otros, así mismo se debe evaluar las condiciones mínimas de funcionamiento que tendrán las edificaciones donde se ubicarán las Alcaldías Locales. Esto representa nuevos retos y gestiones por parte de la actual y siguiente Administración Distrital, que deben ser cuantificados en relación a la infraestructura necesaria para la puesta en marcha de las Localidades, necesariamente desde los enfoques fiscal y financiero, en relación al de descentralización, que dan sustento al nuevo modelo de gobernanza.

En consecuencia, se requiere que los Planes de Desarrollo de la Administración Distrital durante los próximos dos periodos de gobierno, sean formulados teniendo en cuenta la renovación que necesariamente se debe realizar al Plan de Ordenamiento Territorial - POT, que tiene vigencia hasta diciembre del año 2027, de manera que permita integrar adecuadamente el plan de inversiones en armonía con la nueva estructura que se requiere para la implementación de las Localidades, cumpliendo las normas bajo las cuales opera la Distritalidad. Para la articulación de estos planes³⁰, es pertinente establecer un proceso de transición, puesto que el objetivo es alcanzar progresivamente las condiciones requeridas para la implementación de las Localidades en el Distrito Especial de Cali, desde la infraestructura hasta el modelo de gestión establecida en la Política de Gestión Presupuestal y Austeridad del Gasto Público, para garantizar la sostenibilidad

³⁰ POT, Planes de Desarrollo y Plan Financiero.

de las finanzas públicas en el largo plazo, a partir de una adecuada descentralización y el respectivo nuevo modelo de gobernanza.

Lo anterior, tuvo un diagnóstico inicial en el texto “Transformar lo Público; perspectivas sobre la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016”, donde se describe de manera cuantitativa las diferencias que las actuales comunas presentan precisamente en su capacidad instalada (Sanabria y Gómez, 2017, p. 51), situación que necesariamente se trasladará a la conformación de las futuras Localidades.

Esto representa retos enormes en cuanto a la infraestructura necesaria para la puesta en marcha de las Localidades en el Distrito Especial de Cali, cálculos y gestiones que le corresponden a las siguientes administraciones, tanto previas como posteriores a tal implementación. Lo anterior, se proyecta de manera cuantitativa en el punto 8.1.2.

8.1.2 Plan Financiero Proyectado para Cali D.E. con Localidades

Como resultado de todo lo desarrollado anteriormente, se procede a realizar la proyección de un plan financiero que acerque los escenarios posibles para las vigencias posteriores a 2020, tanto sin como con la implementación de las localidades a partir de esa vigencia, recordando que esta proyección fue construida en la vigencia 2019, tal como se evidencia a continuación en las Tablas 11 y 12.

Tabla 11*Plan Financiero 2020-2030 sin Localidades*

Plan Financiero 2020 - 2030 sin localidades											
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
INGRESOS CORRIENTE	3.326.636	3.391.406	3.537.370	3.667.352	3.966.256	4.134.173	4.315.167	4.481.608	4.670.873	4.977.633	5.207.200
RECURSOS DE CAPITAL	28.985	27.391	28.312	28.768	29.260	29.783	30.333	30.906	31.500	32.113	32.744
TOTAL INGRESOS	3.355.621	3.418.796	3.565.682	3.696.120	3.995.516	4.163.957	4.345.500	4.512.514	4.702.373	5.009.746	5.239.944
FUNCIONAMIENTO	732.615	751.664	781.896	815.863	943.862	995.201	1.044.765	1.100.468	1.158.763	1.237.506	1.268.603
Inversión Administracion Central	2.466.795	2.452.407	2.577.062	2.682.535	2.969.654	3.080.756	3.205.735	3.311.047	3.436.610	3.659.240	3.851.341
Brecha Infraestructura Educativa	58.000	63.000	69.000	74.000	82.000	88.000	95.000	101.000	107.000	113.000	120.000
INVERSIÓN	2.524.795	2.515.407	2.646.062	2.756.535	3.051.654	3.168.756	3.300.735	3.412.047	3.543.610	3.772.240	3.971.341
DEUDA	98.211	151.725	137.724	123.722							
TOTAL GASTO	3.355.621	3.418.796	3.565.682	3.696.120	3.995.516	4.163.957	4.345.500	4.512.514	4.702.373	5.009.746	5.239.944
DEFICIT / SUPERAVIT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Nota: elaboración propia tomado de cálculos del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019. Cifras expresadas en millones de pesos.

Tabla 12

Plan Financiero 2020-2030 con Localidades

Plan Financiero 2020 - 2030 con localidades											
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
INGRESOS CORRIENTE	3.326.636	3.391.406	3.537.370	3.667.352	3.966.256	4.134.173	4.315.167	4.481.608	4.670.873	4.977.633	5.207.200
RECURSOS DE CAPITAL	28.985	27.391	28.312	28.768	29.260	29.783	30.333	30.906	31.500	32.113	32.744
TOTAL INGRESOS	3.355.621	3.418.796	3.565.682	3.696.120	3.995.516	4.163.957	4.345.500	4.512.514	4.702.373	5.009.746	5.239.944
FUNCIONAMIENTO	732.615	751.664	781.896	815.863	943.862	995.201	1.044.765	1.100.468	1.158.763	1.237.506	1.268.603
Gastos Administrativos	24.501	26.216	28.051	30.015	32.116	34.364	36.770	39.344	42.098	45.044	48.198
Gastos Operativos	11.723	12.309	12.924	13.570	14.249	14.961	15.709	16.495	17.320	18.186	19.095
Gasto Inicial	18.607										
FUNCIONAMIENTO CON DISTRITO	787.446	790.189	822.872	859.448	990.227	1.044.526	1.097.244	1.156.306	1.218.180	1.300.736	1.335.895
INVERSIÓN	2.466.795	2.452.407	2.577.062	2.682.535	2.969.654	3.080.756	3.205.735	3.311.047	3.436.610	3.659.240	3.851.341
Brecha Infraestructura Educativa	58.000	63.000	69.000	74.000	82.000	88.000	95.000	101.000	107.000	113.000	120.000
Inversión localidades (Distrito)	111.468	115.925	120.712	125.582	138.000	143.688	149.705	155.923	162.456	178.880	185.704
Funcionamiento (Ediles)	5.407	5.786	6.191	6.624	7.088	7.584	8.115	8.683	9.291	9.941	10.637
SALUD	18.956	18.956	18.956	18.956	18.956	18.956	18.956	18.956	18.956	18.956	18.956
INVERSION CON DISTRITO	2.660.627	2.656.074	2.791.920	2.907.698	3.215.698	3.338.985	3.477.511	3.595.609	3.734.313	3.980.017	4.186.639
DEUDA	98.211	151.725	137.724	123.722							
TOTAL GASTOS	3.546.284	3.597.989	3.752.516	3.890.868	4.205.925	4.383.511	4.574.755	4.751.915	4.952.493	5.280.753	5.522.534
DEFICIT / SUPERAVIT	-190.662	-179.192	-186.834	-194.748	-210.409	-219.554	-229.255	-239.401	-250.120	-271.007	-282.590

Nota: elaboración propia tomado de cálculos del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019. Cifras expresadas en millones de pesos.

Lo reflejado en la Tabla 11 hace parte del ejercicio natural de planeación financiera que se llevaba a cabo hasta la vigencia 2019 en el Departamento Administrativo de Hacienda de Cali, cuando aún era un Municipio de Categoría Especial y se incluía las prelación vigentes que la Alcaldía de Santiago de Cali debe honrar a como dé lugar, las cuales alcanzan entre el mediano y largo plazo, como son el pago del Servicio de la Deuda, que inició a partir del año 2020 hasta el 2023 por un monto de \$511 mil millones; también se debe continuar con el Cierre de Brecha en la Infraestructura Educativa, cuyo monto ascendía a los \$2,6 Billones de pesos en un periodo de 2020 – 2032; igualmente el garantizar el cubrimiento del Pasivo Pensional por \$2,7 Billones de pesos entre los años 2020 y 2030, así como el Total de Pasivos Contingentes que representan \$1,2 Billones de pesos en el periodo 2020 – 2030 (DAHM, 2019).

Otras prelación que se deben honrar, son el Fondo de Estabilización del Subsidio a la Demanda que asciende a \$1,4 Billones de pesos en el periodo 2020 – 2030, y el cubrimiento de las Políticas Públicas en este mismo periodo, cuyo monto ascendía a los \$2,8 Billones de pesos. Adicionalmente, se debe guardar con celo lo estipulado en el Artículo 350 de la Constitución Nacional, el cual dicta que “...El presupuesto de Inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto al gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.” (Constitución Colombia, 1991).

A partir de allí, se llevó a cabo el ejercicio de proyectar la adopción de la Categoría de Distrito Especial con la debida implementación de las localidades y los impactos que ello representaba para las finanzas del entonces Municipio y actualmente Distrito, tal como se refleja en la Tabla 12. Los cambios más representativos que allí se reflejan son las inversiones que se deben llevar a cabo para la puesta en marcha de las localidades, el gasto de funcionamiento y el rubro estimado que representa las sesiones de los ediles, así como los nuevos compromisos a

asumir en cuanto la prestación de servicios de salud. De manera consolidada, la proyección demuestra que el déficit que se hubiese generado con la adopción completa de la Categoría de Distrito Especial, arrojaría una cifra negativa por \$2.453.772.000.000 entre el periodo 2020 – 2030, casi dos billones y medio.

Lo anterior, refleja con claridad la imposibilidad de cumplir de manera sostenida con el indicador de Ley 819 de 2003 en cuanto a preservar un Superávit Primario, así como el honrar la deuda y garantizar una sostenibilidad financiera como ente territorial, tal como lo estipula el artículo segundo de la mencionada Ley (Congreso de Colombia, 2003). Este impacto inmediato proyectado desde la vigencia 2019 para la 2020, se ilustra en la Tabla 13.

Tabla 13

Impacto Indicador de Ley 819 de 2003 a 2020

Detalle	Sin localidades	Con localidades
	2020	2020
Ingresos corrientes	3.326.636	3.326.636
Mas: Recursos de capital	28.985	28.985
Ingresos Base	3.355.621	3.355.621
Gastos Funcionamiento	732.615	787.446
Inversión	2.524.795	2.660.627
SUPERAVIT PRIMARIO	98.211	-92.452
Servicio Deuda	98.211	98.211

Nota: elaboración propia tomado de cálculos del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019. Cifras expresadas en millones de pesos.

Del mismo modo, se presentan en las Tablas 14 y 15 las proyecciones que corresponden a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD, con y sin implementación de localidades.

Tabla 14

Proyección Inversión con ICLD sin Localidades

Inversión Plan Financiero con ICLD sin localidades											
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
INVERSIÓN CON ICLD	485.771	464.699	506.074	544.630	684.102	701.301	723.035	742.271	762.572	874.586	940.289
CONCEPTOS EXIGIBLES											
1 % Conservación de Recursos Hídricos (Dagma)	11.687	12.171	12.690	13.221	14.509	15.127	15.782	16.461	17.175	18.882	19.634
Convenio de Pago deuda Valorización - Metro Cal	478	478									
Fondo de Estabilización Metro Cali	126.957	93.108	87.506	74.796	67.311	69.031	70.801	72.625	74.504		
Servicios Públicos	4.013	4.134	4.258	4.386	4.517	4.653	4.792	4.936	5.084	5.237	5.394
Aseo y Vigilancia	8.314	8.563	8.820	9.085	9.357	9.638	9.927	10.225	10.532	10.848	11.173
Mínimo Vital	24.000	24.720	25.462	26.225	27.012	27.823	28.657	29.517	30.402	31.315	32.254
Alimentación Escolar	34.633	35.672	36.742	37.844	38.980	40.149	41.354	42.594	43.872	45.188	46.544
Transporte Escolar	13.352	13.753	14.165	14.590	15.028	15.479	15.943	16.421	16.914	17.421	17.944
Hogares de Paso	4.151	4.275	4.404	4.536	4.672	4.812	4.956	5.105	5.258	5.416	5.579
Primera Infancia	15.894	16.371	16.862	17.368	17.889	18.426	18.978	19.548	20.134	20.738	21.360
Vigencias Futuras	4.338	3.476	3.476	3.476	3.476	3.476					
Comedores	21.000	21.630	22.279	22.947	23.636	24.345	25.075	25.827	26.602	27.400	28.222
	268.818	238.351	236.664	228.474	226.387	232.957	236.267	243.260	250.478	182.445	188.104
SALDO DISPONIBLE PARA DISTRIBUIR ENTRE ORGANISMOS	216.953	226.348	269.410	316.156	457.715	468.344	486.768	499.011	512.094	692.141	752.185
ENTRE 26 ORGANISMOS	8.344	8.706	10.362	12.160	17.604	18.013	18.722	19.193	19.696	26.621	28.930

Nota: elaboración propia tomado de cálculos del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019. Cifras expresadas en millones de pesos.

Tabla 15

Proyección Inversión con ICLD con Localidades

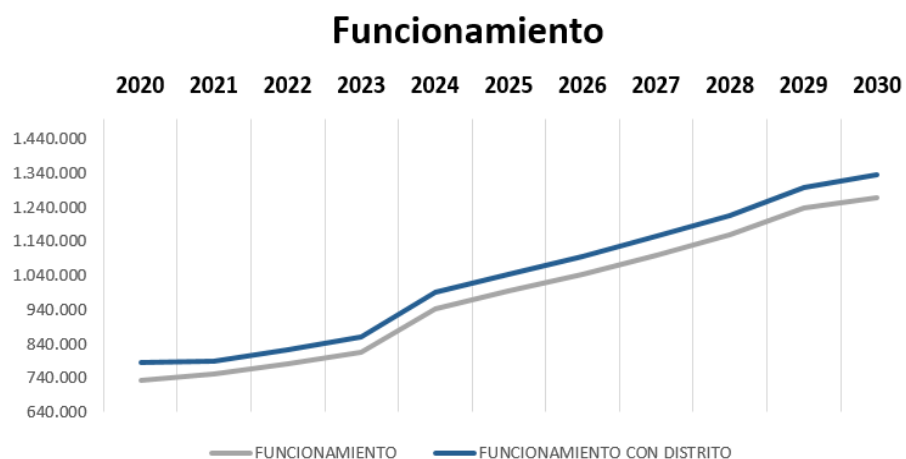
Inversión Plan Financiero con ICLD con localidades											
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
INVERSIÓN CON ICLD	485.771	464.699	506.074	544.630	684.102	701.301	723.035	742.271	762.572	874.586	940.289
CONCEPTOS EXIGIBLES											
1 % Conservación de Recursos Hídricos (Dagma)	11.687	12.171	12.690	13.221	14.509	15.127	15.782	16.461	17.175	18.882	19.634
Convenio de Pago deuda Valorización - Metro Cal	478	478									
Fondo de Estabilización Metro Cali	126.957	93.108	87.506	74.796	67.311	69.031	70.801	72.625	74.504		
Servicios Públicos	4.013	4.134	4.258	4.386	4.517	4.653	4.792	4.936	5.084	5.237	5.394
Aseo y Vigilancia	8.314	8.563	8.820	9.085	9.357	9.638	9.927	10.225	10.532	10.848	11.173
Mínimo Vital	24.000	24.720	25.462	26.225	27.012	27.823	28.657	29.517	30.402	31.315	32.254
Alimentación Escolar	34.633	35.672	36.742	37.844	38.980	40.149	41.354	42.594	43.872	45.188	46.544
Transporte Escolar	13.352	13.753	14.165	14.590	15.028	15.479	15.943	16.421	16.914	17.421	17.944
Hogares de Paso	4.151	4.275	4.404	4.536	4.672	4.812	4.956	5.105	5.258	5.416	5.579
Primera Infancia	15.894	16.371	16.862	17.368	17.889	18.426	18.978	19.548	20.134	20.738	21.360
Vigencias Futuras	4.338	3.476	3.476	3.476	3.476	3.476					
Comedores	21.000	21.630	22.279	22.947	23.636	24.345	25.075	25.827	26.602	27.400	28.222
	268.818	238.351	236.664	228.474	226.387	232.957	236.267	243.260	250.478	182.445	188.104
Localidades D.E.	190.662	179.192	186.834	194.748	210.409	219.554	229.255	239.401	250.120	271.007	282.590
SALDO DISPONIBLE PARA DISTRIBUIR	26.291	47.155	82.576	121.408	247.306	248.790	257.513	259.610	261.975	421.134	469.595
ENTRE 26 ORGANISMOS	1.011	1.814	3.176	4.670	9.512	9.569	9.904	9.985	10.076	16.197	18.061

Nota: elaboración propia tomado de cálculos del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019. Cifras expresadas en millones de pesos.

Lo reflejado en las Tablas 14 y 15, demuestran un importante impacto fiscal y financiero para lo referente a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD, en el caso que se lleve a cabo la implementación de las localidades, lo cual reduciría drásticamente el monto de inversión para los actuales organismos que componen la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali, teniendo en cuenta que los recursos destinados para la conformación de los Fondos de Desarrollo Local no podrán ser parte del presupuesto de los mismos, al tiempo que esto impediría absolutamente el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 350 de la Constitución Política de Colombia, en cuanto a la indebida reducción del presupuesto de inversión en correspondencia a la Ley de Apropriaciones (Constitución Colombia, 1991). Adicionalmente, se ilustra en la Figura 11 el aumento en el gasto de funcionamiento que representa la implementación de las localidades, teniendo en cuenta las correspondencias directas al Distrito en materia.

Figura 11

Proyección Gastos de Funcionamiento con y sin adopción del Distrito Especial



Nota: elaboración propia tomado de cálculos del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019. Cifras expresadas en millones de pesos.

En la Tabla 16, se detalla el cálculo de gastos mínimos de funcionamiento al primer año de la implementación de las localidades para el Distrito de Santiago de Cali.

Tabla 16

Proyección Gastos desde ICLD con Localidades

	6 Localidades
Fondo de Desarrollo Local (10% ICLD)	116.874.995.100
Ediles	4.634.716.786
Inversion Localidades	112.240.278.314
Gastos Administrativos	21.001.015.816
Nombrados	21.001.015.816
Gastos Operativos	10.047.893.742
Servicios Publicos	699.675.703
Cafeteria	1.062.954.144
Vigilancia	847.302.456
Papeleria	643.320.000
Seguros	4.590.761.538
Plataforma Tecnologica	2.112.310.900
Viveres de Aseo	91.569.000
Gastos Inicial (Una sola vez)	15.948.979.236
Inmuebles	1.239.632.436
Parque Automotor (Escenario 2)	2.709.346.800
Adecuaciones y Mantenimiento de la infraestructura	12.000.000.000
SALUD	18.956.461.109
IVP (Inspeccion Vigilancia Y Control)	5.340.000.000
PPNA (Mediana Y Alta Complejidad)	13.616.461.109
GASTOS (Primer Año)	182.829.345.003
INVERSION	112.240.278.314
GASTOS EN FUNCIONAMIENTO	54.640.087.452
GASTOS (Anaulizado)	166.880.365.767

Nota: elaboración propia tomado de cálculos del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019. Cifras expresadas en pesos.

8.1.3 Indicador de Ley 617 de 2000 como Parámetro para Medir el Impacto Fiscal Total

Sin duda alguna, el indicador de Ley 617 de 2000 es uno de los que mayor y estricto seguimiento amerita, más cuando su generalizado incumplimiento representó una delicada realidad

para los Municipios de Colombia a principios de la década del 2000, tal como sucedió a Santiago de Cali y la intervención sufrida en la vigencia 2001 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual apenas pudo ser superada en octubre del 2018 (DAHM, 2019).

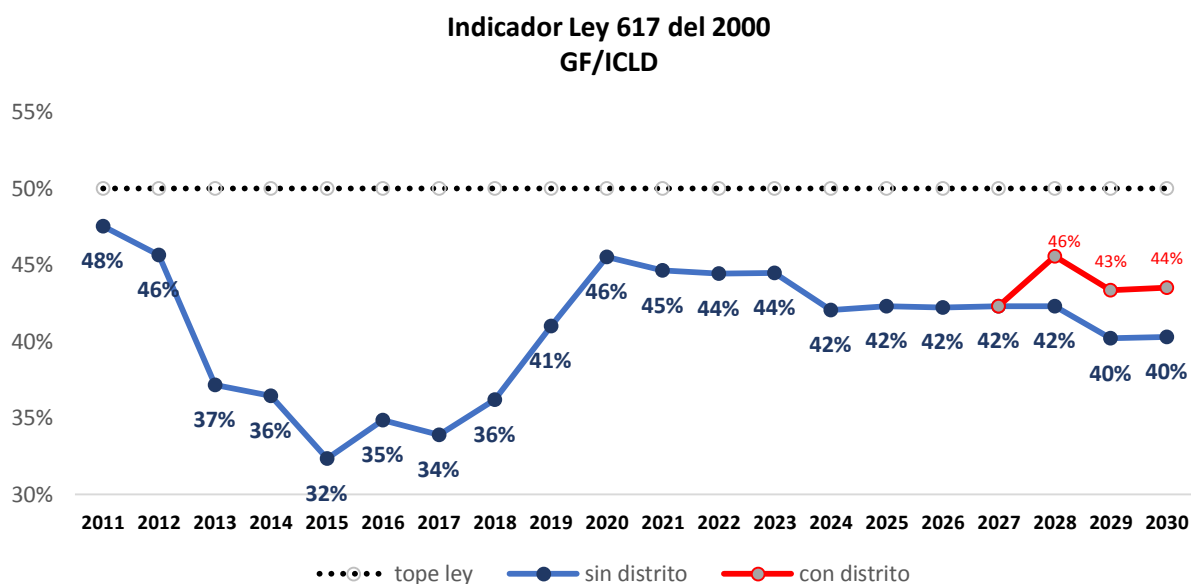
En la Figura 1, se ilustró el impacto inmediato que representaba la adopción de la categoría de Distrito Especial con implementación de localidades en la vigencia 2020 calculada desde el 2019, la cual presentaba un cumplimiento en el tope de Ley 617 de 2000 con un 41%, con un aumento de 5 puntos porcentuales para la vigencia 2020 sin la adopción de la nueva categoría para un 46%, 4 puntos porcentuales por debajo del mencionado tope de Ley. Sin embargo, el cálculo realizado para estimar la adopción de esta categoría con su debida implementación de localidades, registraba un 50,3%, superando este tope de ley en 0,3 puntos porcentuales, lo que significaría un inaceptable retroceso fiscal y financiero luego de haber superado la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público apenas en octubre de 2018, casi 17 años después.

Por su parte, en la Figura 12 se ilustra tanto el comportamiento que ha registrado el indicador de la Ley 617 del año 2000 desde la vigencia 2011, como la proyección del comportamiento que este tendría hasta la vigencia 2030 sin la implementación de las Localidades, como la simulación de su implementación a partir de la vigencia 2028, en la cual se estima contar con las capacidades fiscales y financieras para soportar el impacto que ello tendría, con la estructura descentralizada que se requiere, una vez se honren los egresos relacionados en el punto anterior. Cabe destacar, que esta figura relaciona los Gastos de Funcionamiento – GF con los Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD. Esta relación, demuestra la exigencia que debe cumplir el actual Distrito de Cali en el cumplimiento de la gestión eficiente del gasto y la optimización de los recursos programados, por lo que se estima que la implementación de las Localidades para antes del año 2028 genera un riesgo, teniendo en cuenta los gastos mínimos

administrativos, operativos y de funcionamiento, adicional a los recursos que se deben reorientar al Fondo de Inversión Local para las futuras localidades, cumpliendo con la necesaria descentralización, el cual representa un mínimo del 10% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, según lo establece el Capítulo VII en el Artículo 64 de la Ley 1617 del año 2013 (Congreso de Colombia, 2013).

Figura 12

Simulación Impacto Indicador de Ley 617 del año 2000, Proyectado a 2027



Nota: elaboración propia tomado de cálculos del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019.

Lo anterior, se detalla mediante cifras en las Tablas 17 y 18, simulando la implementación de las localidades a partir de la vigencia 2020.

Tabla 17

Proyección Impacto Indicador Ley 617 sin Localidades

Proyección Impacto Indicador Ley 617 sin localidades											
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
INGRESOS DE LIBRE	1.168.750	1.217.110	1.269.023	1.322.062	1.450.873	1.512.722	1.578.196	1.646.060	1.717.462	1.888.206	1.963.412
Quitar 1% por Ley 99	11.687	12.171	12.690	13.221	14.509	15.127	15.782	16.461	17.175	18.882	19.634
	1.157.062	1.204.939	1.256.333	1.308.842	1.436.364	1.497.595	1.562.414	1.629.599	1.700.287	1.869.324	1.943.778
FUNCIONAMIENTO	526.727	537.748	558.173	582.086	604.100	633.346	659.939	689.496	719.321	751.330	783.452
LEY 617 -	46%	45%	44%	44%	42%	42%	42%	42%	42%	40%	40%

Nota: elaboración propia tomado de cálculos del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019. Cifras expresadas en millones de pesos.

Tabla 18

Proyección Impacto Indicador Ley 617 con Localidades

Proyección Impacto Indicador Ley 617 con localidades											
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
INGRESOS DE LIBRE	1.168.750	1.217.110	1.269.023	1.322.062	1.450.873	1.512.722	1.578.196	1.646.060	1.717.462	1.888.206	1.963.412
Quitar 1% por Ley 99	11.687	12.171	12.690	13.221	14.509	15.127	15.782	16.461	17.175	18.882	19.634
	1.157.062	1.204.939	1.256.333	1.308.842	1.436.364	1.497.595	1.562.414	1.629.599	1.700.287	1.869.324	1.943.778
FUNCIONAMIENTO	526.727	537.748	558.173	582.086	604.100	633.346	659.939	689.496	719.321	751.330	783.452
Funcionamiento Localidades	54.831	38.525	40.976	43.585	46.365	49.325	52.479	55.838	59.417	63.230	67.292
	581.558	576.273	599.148	625.671	650.465	682.671	712.418	745.334	778.739	814.560	850.744
LEY 617 -	50%	48%	48%	48%	45%	46%	46%	46%	46%	44%	44%

Nota: elaboración propia tomado de cálculos del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, 2019. Cifras expresadas en millones de pesos.

8.1.4 Gestión Fiscal y Financiera en Localidades Según Ley 1617 de 2013

Partiendo de las condiciones que se plantean en la Ley 1617 de 2013 para la conformación de los Fondos de Desarrollo Local, el artículo 63 establece mediante 7 numerales unas condiciones por las cuales se construye el patrimonio de los mismos, tal como se relaciona a continuación:

- 1) Las partidas que se asignen a cada localidad.
- 2) Las sumas que a cualquier título se le apropien en el presupuesto del distrito.
- 3) El valor de las multas y sanciones económicas que en ejercicio de sus atribuciones impongan los alcaldes locales.
- 4) El producto de las operaciones que realice y los demás bienes que adquiera como persona jurídica.
- 5) Las donaciones, recursos de cooperación y demás ingresos que recibieren sin contrapartida.
- 6) Los ingresos por rifas, juegos, conciertos, espectáculos, actividades deportivas y demás actividades que se organicen en la localidad
- 7) Los que le transfiera la Nación (Congreso de Colombia, 2013, p. 15).

Adicional a los anteriores numerales, el párrafo subsiguiente establece que “La Nación podrá establecer Convenios o Contratos Plan con alcaldes locales para el buen desarrollo de sus funciones y competencias” (p. 15). Por su parte, el artículo 65 establece que “Los alcaldes locales sancionarán con multa a quienes, sin la autorización, ocupen por más de seis (6) horas las vías y

los espacios públicos con materiales o desechos de construcción. Las multas serán de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, por cada día de ocupación de la vía o espacio público.” (p. 16).

De este modo, recordando que las multas y tasas son catalogadas como ingresos no tributarios comprendidos dentro del concepto de ingresos corrientes según el artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 1068 de 2015, se plantea el siguiente análisis:

- a) Se convierte en una prioridad realizar una caracterización de las multas a que hace alusión el artículo 65 y el numeral 3 del artículo 63 de la Ley 1617 de 2013, así como las tasas que correspondan a lo mencionado en el numeral 6 del artículo 63 de la misma ley;
- b) Lo anterior en ocasión de estimar el impacto fiscal que representa al Distrito el dejar de percibir estos recursos, que históricamente se han incorporado dentro del ejercicio presupuestal en la conformación de los ingresos corrientes en calidad de no tributarios, y con los que en últimas se nutrirán las asignaciones que corresponden a las futuras localidades según el artículo 64 de la mencionada Ley, ratificado en el artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015;
- c) Así mismo, se debe estimar cuanto representarían estos ingresos para las diferentes localidades, en ocasión de calcular las asignaciones de manera equitativa con la finalidad de maximizar los recursos públicos y suplir las Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI que se puedan presentar en algunas de ellas, como lo establece el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 en su primer inciso;
- d) Precisamente, en ocasión a los numerales 4 y 5 del artículo 63 de esta Ley, así como su párrafo subsiguiente, es necesario generar estrategias para la consecución de recursos adicionales que permitan maximizar el alcance de la gestión y ampliar su alcance. Esto mediante una clara transversalidad con el modelo de gobernanza a construir desde la

nueva categoría como Distrito Especial, afianzando la consolidación de un Capital Social que garantice un desarrollo integral y optimo como se estima desde la perspectiva del análisis de Políticas Públicas.

8.2 Descripción sobre Implementación de Localidades en Distritos con Referentes Internacionales

Los referentes a nivel internacional en calidad de Distritos con sus respectivas localidades, se presenta una interesante diversidad como diferencias, desde distritos metropolitanos hasta áreas metropolitanas categorizadas como Estados. Para el presente estudio se eligieron los referentes latinoamericanos más representativos en este tipo de categoría político administrativa, dado la similitud cultural y política que proporciona una cercanía a los objetivos trazados para la categorización de Santiago de Cali como Distrito Especial.

8.2.1 Ciudad de México – CDMX

La Ciudad de México, cuya sigla actual es CDMX, es la capital del país de México, que hasta el 30 de enero de 2016 ostentaba anteriormente la denominación de Distrito Federal – DF, siendo actualmente uno de los 32 Estados que conforman el mencionado país (Congreso de México, 2016). Por sus características y evolución tanto normativa como política y administrativa, es quizás uno de los referentes que mayor información proporciona en el estudio de Distritos.

La Ciudad de México – CDMX, cuenta en su zona metropolitana con 7.180 km² de superficie, de estos unos 2.884 km² hacen parte del territorio urbano, llegando a una población superior a 21 millones de habitantes, cuya densidad promediada es de 66,71 hab/ha. (CAF, 2021).

Esto convierte al CDMX en la quinta urbe más poblada del mundo, siendo superada por Tokio en primer lugar con un aproximado de 37 millones de habitantes, en segundo lugar Nueva Delhi con un estimado de 29 millones de pobladores, en tercer lugar Shanghái con 26 millones de habitantes, y en cuarto lugar Sao Paulo con 22 millones aproximadamente (Forbes, 2018).

Actualmente, la Ciudad de México está dividida en 16 alcaldías o demarcaciones territoriales, anteriormente conocidas como delegaciones, y a diferencia de los municipios que componen los otros 31 Estados o entidades federativas del país mexicano, donde existe la figura de Presidente Municipal, en las alcaldías que conforman el CDMX se les denomina alcalde o alcaldesa, cuya denominación anterior era Jefe Delegacional (Congreso de México, 2016).

La Ciudad de México como es habitual en una capital, es la sede de los Poderes de la Unión, tal como se denomina a los poderes públicos en los Estados Unidos de México. El CDMX tiene participación en el Senado con 3 curules y en la Cámara de Diputados cuenta con 24 participaciones, según los distritos electorales que le corresponden. Internamente, como el resto de entidades federativas, el CDMX cuenta con autonomía en la forma de regirse internamente con su debida separación de poderes entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial los cuales están debidamente ceñidos bajo una constitución local que entró en vigor a partir del año 2018 (Suprema Corte de Justicia de México, 2019).

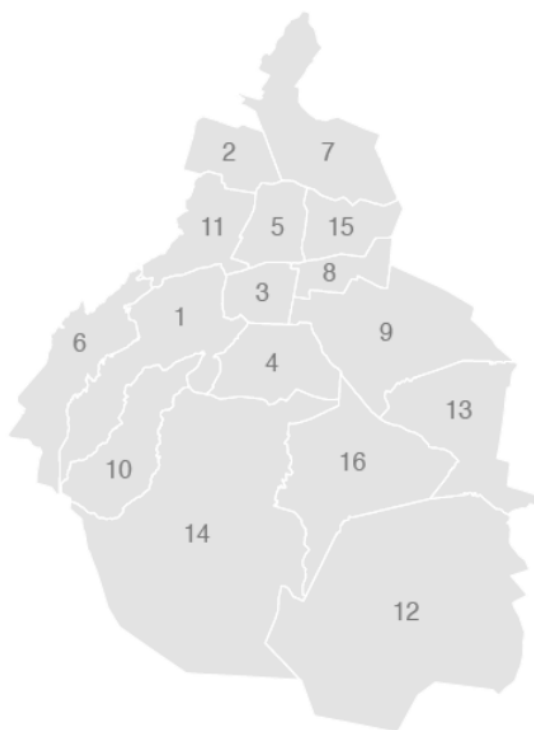
La denominación para el encargado del Poder Ejecutivo en la Ciudad de México es la figura de Jefe de Gobierno quien es elegido mediante voto popular, mientras que de los 66 Diputados que conforman el Congreso Local en representación del Poder Legislativo, 33 se eligen mediante voto popular y el restante por el principio de representación proporcional (Suprema Corte de Justicia de México, 2019).

La División geopolítica de la Ciudad de México, se ilustra en la Figura 13 a continuación:

Figura 13

División geopolítica de la Ciudad de México

- 1 Alvaro Obregón
- 2 Azcapotzalco
- 3 Benito Juárez
- 4 Coyoacán
- 5 Cuahutémoc
- 6 Cuajimalpa
- 7 Gustavo A. Madero
- 8 Iztacalco
- 9 Iztapalapa
- 10 Magdalena Contreras
- 11 Miguel Hidalgo
- 12 Milpa Alta
- 13 Tlahuac
- 14 Tlalpan
- 15 Venustiano Carranza
- 16 Xochimilco



Nota: tomado de *Sobre Nuestra Ciudad – División Política*; página web oficial de la Ciudad de México. DOI: <https://www.archivo.cdmx.gob.mx/cdmx/sobre-nuestra-ciudad>

El Jefe de Gobierno cuenta con un gabinete compuesto por secretarías, dependencias locales, entidades descentralizadas y direcciones generales que atienden de manera conjunta los

asuntos de interés público en todo el ente federativo. Por su parte, cada demarcación territorial que conforma la Ciudad de México, cuenta con un alcalde elegido por voto popular, que se encarga de atender los asuntos concernientes a su respectiva población como son los suministros de agua potable y saneamiento básico, el alumbrado público, la seguridad, la administración del espacio público, las obras de infraestructura, el desarrollo urbano y comunitario, el transporte público, entre otros, cuyo control político es ejercido por un órgano colegiado denominado Concejo (Suprema Corte de Justicia de México, 2019).

Guardando las debidas proporciones, tal como se estipula la separación de competencias, coordinación y articulación de agendas y planes de desarrollo tanto Distrital como Local entre la Alcaldía Distrital y las Alcaldías Locales para los Distritos Especiales en Colombia, según la Ley 1617 de 2013 (Congreso de Colombia, 2013), se presenta en las labores de coordinación y articulación entre el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y los Alcaldes de las Demarcaciones Territoriales que la conforman, siendo quizás mucho más clara y explícita la división y complementariedad en el espectro de la función y/o gestión en la normativa mexicana, en comparación con la normativa colombiana

8.2.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires – CABA

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires – CABA, es el núcleo de la denominada Área Metropolitana de Buenos Aires – AMBA, comprendida por el caso urbano de la ciudad y los 40 municipios que conforman la Provincia de Buenos Aires relacionados a continuación: Almirante Brown, Avellaneda, Berazatagui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata,

Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, y Zárate (Gobierno Ciudad de Buenos Aires, 2021a).

La característica que más resalta el AMBA, es que se cataloga como una megaciudad o megalópolis en constante crecimiento, lo que hace muy complejo estimar con precisión sus límites y por ende el trazado de linderos. Según censo poblacional de 2010, la ciudad contaba con aproximadamente 15 millones de habitantes, lo que equivale a un 37% de la cantidad total que habitan en el país de la Argentina (Gobierno Ciudad de Buenos Aires, 2021a). Solo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – CABA, en las proyecciones realizadas a partir del mencionado censo poblacional de 2010, se estima que cuenta para la vigencia 2022 con 3.081.550 habitantes, de los cuales 1.631.371 serían mujeres para un 53%, siendo 1.450.179 hombres para el 47% restante (Gobierno Ciudad de Buenos Aires, 2021b).

En esas condiciones, el gran reto que se presenta de manera constante desde el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – CABA, es lograr una gestión articulada entre las jurisdicciones que componen al AMBA, con el propósito de alcanzar un desarrollo integral y equitativo entre las mismas, a su vez que sea sostenible y se logre consolidar un bienestar común. Igualmente, desde la Jefatura de Gobierno se realiza de manera constante gestiones para mejorar la transversalidad en los servicios interjurisdiccionales, buscando acercar de manera cooperativa los gobiernos locales, con la finalidad de generar Valor Público y mejorar su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, dado que así pertenezcan a un municipio o residan a uno de los 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, por fuera de la CABA, sin duda alguna confluye con esta sea por labores, estudios, provisiones o servicios (Gobierno Ciudad de Buenos Aires, 2021a).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con su propia división de poderes entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el año de 1996 entró en vigencia la Constitución Política de la Ciudad de Buenos Aires (Ministerio de Justicia de Argentina, 1996), por medio de la cual se rige todo el territorio de la CABA, incluyendo claramente el accionar del Poder Ejecutivo la cual tiene la denominación de Jefatura de Gobierno (Gobierno Ciudad de Buenos Aires, 2021c).

La Jefatura de Gobierno de la CABA tiene en su primer nivel de jerarquía la Vicejefatura de Gobierno y la Jefatura de Gabinete de Ministros, en segundo nivel 9 Ministerios que se encargan de las Áreas de Hacienda y Finanzas, Educación, Salud, Justicia y Seguridad, Desarrollo Económico y Producción, Cultura, Gobierno, Desarrollo Humano y Hábitat, Espacio Urbano e Higiene Urbana. En un tercer nivel jerárquico como dependencias de la Jefatura de Gobierno están las Secretarías encargadas de las Áreas Legal y Técnica, Medios, General y de Relaciones Internacionales, Secretaría de Asuntos Estratégicos, Ambiente y Comunicación, Contenidos y Participación Ciudadana (Gobierno Ciudad de Buenos Aires, 2021c).

En cuanto las localidades que conforman la CABA, se denominan Comunas, las cuales son unidades que cumplen una gestión política y administrativa de forma descentralizada, con competencias, personería jurídica y patrimonio propio, cuya administración la ejerce una Junta Comunal elegida por voto popular (Gobierno Ciudad de Buenos Aires, 2021d). Las Juntas Comunales de la CABA tienen a su haber funciones estratégicas en articulación directa con los Ministerios y Dependencias que conforman la Jefatura de Gobierno de la Ciudad, como son la formulación de planes de desarrollo comunal, políticas sociales y culturales, control policivo y fiscal, y su presupuesto está conformado por máximo el 5% del total del presupuesto anual de la ciudad (Gobierno Ciudad de Buenos Aires, 2021d).

8.2.3 Distrito Metropolitano de Quito – DMQ

El Distrito Metropolitano de Quito – DMQ, a diferencia de los dos anteriormente ilustrados, está en proceso de consolidación, a falta de normatividad que lo otorgue la autonomía que le permita funcionar con un gobierno de carácter metropolitano (Presidencia de Ecuador, 2010). Según el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano – CIDEU, basándose en la proyección poblacional más actualizada del gobierno ecuatoriano, la población para el año 2020 en Quito fue de 2.781.641 habitantes (CIDEU, 2021).

Si bien, la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito fue promulgada en 1993 (Congreso de Ecuador, 1993), donde se destaca la sumisión de algunas competencias antes de exclusividad para el gobierno central, como el control del transporte, fue apenas con la reciente Constitución Política de la República del Ecuador (Corte Nacional de Justicia del Ecuador, 2008), que asumió la responsabilidad de los cantones, provincias y regiones que componen el área metropolitana de Quito, convirtiéndolo prácticamente en una Ciudad con categoría de Distrito pero de influencia regional. Cabe resaltar, que la división política de Ecuador se compone por 24 provincias que agrupadas conforman 7 regiones autónomas, 2 Distrito Metropolitanos Autónomos y Galápagos como de Régimen Especial (Corte Nacional de Justicia del Ecuador, 2008).

La división geopolítica del Distrito Metropolitano de Quito – DMQ, está conformada por 9 administraciones zonales, que a su vez comprenden 32 zonas urbanas y 33 rurales denominadas parroquias, las cuales están sujetas al ordenamiento jurídico de la Ciudad a la que pertenezca, siendo el Concejo Municipal el que decide su creación, fusión o supresión (Corte Nacional de Justicia del Ecuador, 2008).

A continuación, en la Figura 15 se ilustra la división por Administraciones Zonales del Distrito Metropolitano de Quito.

Figura 15

División geopolítica del DMQ por Administraciones Zonales



Nota: tomado de Dirección Metropolitana de Parroquias Rurales; página web oficial del Distrito Metropolitano de Quito. DOI: <https://www.quito.gob.ec/index.php/component/content/article/66-secretarias/206-direccion-metropolitana-de-parroquias-rurales>

Así mismo, cada parroquia cuenta con un Presidente Parroquial, el cual es el representante del Poder Ejecutivo y es elegido por voto popular, en cuanto el Poder Legislativo en las parroquias cuenta con una Asamblea Parroquial compuesta por Vocales que también son elegidos mediante voto popular, debiéndose ambas representaciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo a una

plena articulación y coordinación desde sus inmediatos de mayor jerarquía (Corte Nacional de Justicia del Ecuador, 2008).

A diferencia de la situación particular con el Distrito Especial de Santiago de Cali, que cuenta con la normativa para su implementación, faltando llevarla a cabo, el Distrito Metropolitano de Quito cuenta con su división geopolítica establecida, faltando profundidad normativa y técnica que le permita operar de una forma más acorde con su categoría.

8.3 Propuesta de lineamientos de descentralización y herramientas prospectivas estratégicas para la implementación de las localidades en la Alcaldía Distrital de Cali.

El presente punto comprende el desarrollo del tercer objetivo específico establecido, el cual se divide en dos partes: 1) la propuesta de lineamientos para la descentralización a llevar a cabo en la implementación de las Localidades por parte de la Alcaldía Distrital de Cali; 2) la propuesta de herramientas tomadas de la Escuela de la Prospectiva Estratégica, como consideraciones de la Escuela de la Construcción Social de Futuros, para llevar a cabo técnicamente el mencionado proceso de implementación.

8.3.1 Descentralización en la Implementación de Localidades

La descentralización a que hace referencia el Capítulo III en su artículo 33 de la Ley 1617 de 2013, responde al principio de descentralización que hace mención el artículo 7 de la Ley 489 de 1998 (Congreso de Colombia, 1998), la cual entre otras cosas regula las funciones administrativas de las entidades territoriales, entre ellas los Distritos Especiales.

El principio funcional de la descentralización a que se hace mención de establecer en el artículo 34 de la Ley 1617 de 2013, en la cual dicta que “Los distritos estarán divididos en

localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico.” (p. 10). En ese sentido, para comprender la intencionalidad del artículo 35 de esta Ley sobre los propósitos y objetivos de la distribución por localidades como el reparto de competencias que establece el artículo 38, es necesario comprender de fondo la noción de descentralización y cuál es el pensamiento que se debe asumir al respecto desde la Alcaldía Distrital para poder llevarlo a cabo de manera adecuada, más allá del concepto sobre descentralización consignado en el punto 6.2.2 del presente documento, el cual fue emitido por la Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2020), dado que esta “sucede, no sólo, del centro hacia la periferia, también, al interior de las unidades territoriales” (Otálvaro y Tovar, 2020, p. 275).

Precisamente, la intencionalidad que de fondo tienen el artículo 2.6.6.2.3 del Decreto 1068 de 2015, sobre la independencia de los presupuestos de las localidades respecto al del Distrito, así como los artículos 63 y 65 de la Ley 1617 de 2013 sobre la gestión fiscal y financiera que se debe llevar a cabo por parte de las alcaldías locales, como el artículo 69 de la misma Ley sobre el sistema presupuestal y la elaboración de planes y proyectos propios como base del Plan de Desarrollo Local, dejan total claridad sobre el grado de autonomía que estos entes deben ejercer en su gestión, con miras a reafirmar de manera verdadera y sustancial la relación Estado – ciudadano desde la misma, como mecanismo para afianzar y validar la democracia. En ese sentido, Otálvaro y Tovar (2020) sostienen que:

“La transformación, no sólo administrativa y fiscal de la ciudad, es una propuesta que permite trazar la sostenibilidad municipal en medio de un escenario de mediano y largo plazo, es una alternativa que permite reorganizar funciones y estrategias para gobernar los problemas cotidianos de las comunidades. Esta propuesta se constituye en la posibilidad de

gobierno compartido, de una nueva visión de ciudad, mediante la creación de un sistema de políticas públicas que actúen de forma rápida sobre los problemas y demandas de las comunidades.” (p. 285).

Es necesario comprender que el enfoque de descentralización para los Distritos Especiales en Colombia, es algo que precisa de un amplio análisis y hasta el planteamiento de la discusión, no solo con la intención de cumplir a cabalidad con las normas que corresponde, sino para afianzar un modelo de gobernanza que apalanque el desarrollo social y político mediante una buena gestión cercana a la ciudadanía que a su vez promueva la generación de Capital Social. Esto, teniendo en cuenta que ni siquiera se puede tomar a Bogotá D.C. como referente de ello, aun cuando es el único Distrito con sus localidades implementadas, dado que su modelo de funcionamiento responde más al de una clara desconcentración, siendo las Alcaldías Locales una especie de dependencia de la Secretaría de Gobierno Distrital (González Vargas, Lizeth Jahira, Alcaldesa Local de Bosa, comunicación personal, 10 de noviembre de 2021).

8.3.1.1 Exigencias de la Ley 1617 de 2013. Las características de los Distritos Especiales en Colombia según el artículo 2 de la Ley 1617 de 2013 (Congreso de Colombia, 2013), distan considerablemente de las que normalmente se conocen en el andamiaje y administración de los Municipios en general, incluyendo los de Categoría Especial, dado que para los D.E. “...sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales...” (p.1). Esto, dado las condiciones de autonomía que ya se han ilustrado hasta el momento tanto en materia fiscal y financiera, como en gestión estratégica, añadiendo una nueva estructura jerárquica de las autoridades según el artículo 4 de la mencionada Ley, donde aparece en tercer escalón las figuras de los Alcaldes y Juntas Administradoras Locales, después

del Concejo Distrital que está en primer lugar y en segundo la Alcaldía Distrital, quedando en cuarto lugar las entidades que se creen en orden a propuestas de la Alcaldía que sean aprobadas en el Concejo del Distrito. En este punto es necesario comprender que se trazan unos límites entre el Distrito y las Localidades conformados por competencias particulares de cada uno, haciendo que el espectro sobre la gestión administrativa o nivel de gerenciamiento desde el Distrito ascienda de estatus, a su vez que el relacionamiento con la ciudadanía se profundice mediante una clara coordinación y articulación con las Localidades.

Así las cosas, es necesario comprender que normativamente se trazan unos límites entre el Distrito y las Localidades conformados por competencias particulares de cada uno, haciendo que el espectro sobre la gestión administrativa o nivel de gerenciamiento desde el Distrito ascienda de estatus, a su vez que el relacionamiento con la ciudadanía se profundice mediante una clara coordinación y articulación con las Localidades, teniendo en cuenta que cada una atenderá situaciones particulares marcadas por el contexto en que geográficamente estén ubicadas. Precisamente, el artículo 5 de la misma Ley hace énfasis en los mecanismos de participación ciudadana, los cuales según lo recién expuesto requieren una obligada diversidad de la mano con una estimada robustez “que garanticen la veeduría ciudadana frente a la gestión y la contratación administrativas.” (p.2).

Lo anterior, queda establecido en los artículos 25 y 26 de esta Ley, en donde se plasma tanto las funciones generales como las atribuciones del Consejo Distrital respectivamente, que sumado al control político que deben ejercer en orden al artículo 28 y las mociones de observación en el 29, con lo que se aclara que el alcance de la gestión de los Concejales Distritales se amplía y diversifica comparado con el que venían desarrollando en la Categoría de Municipio Especial, en correspondencia al robustecimiento organizacional que adquiere el ente territorial con la

implementación completa de la Categoría de Distrito Especial. Así mismo, para quien haga las veces del Alcalde Distrital, aplican los respectivos cambios que se establecen en el artículo 31 de atribuciones especiales, en donde quizás, se requiera equiparar las capacidades gerenciales con las habilidades políticas, a fin de lograr una óptima articulación entre todos los niveles jerárquicos antes mencionados, de cara a un mejoramiento de la relación Estado – ciudadano.

8.3.1.2 Normatividad en Planeación para Entes Territoriales. En el orden de ideas que se plantean desde el punto 8.1, se debe citar el artículo 21 de la Ley 1617 de 2013 donde se establece la formulación de los Planes Distritales de Desarrollo, en donde aparte de recoger las características generalizadas a partir de la Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” (Congreso de Colombia, 1994), establece que “El Plan de Desarrollo Distrital será el eje sobre el cual se formularán y elaborarán los demás planes sectoriales del distrito.” (Congreso de Colombia, 2013, p.6).

Queda establecido entonces la necesidad de realizar “planes sectoriales” dentro del Distrito, los cuales por lógica deberán guardar total coherencia con el uso de suelos establecido en el Plan Distrital de Ordenamiento Territorial establecidos en las Leyes 388 de 1997 (Congreso de Colombia, 1997) y 902 de 2004 (Congreso de Colombia, 2004), cuya primera versión para el Distrito Especial de Santiago de Cali sería la promulgada para el año 2028 una vez cumpla el tiempo el plan actual, coincidiendo con el primer posible escenario propicio para la implementación de las Localidades. Adicional a esto, en el artículo 22 de la ley 1617 de 2013 se aclara que se deben seguir “las disposiciones constitucionales, la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, la Ley de Desarrollo Territorial y la Ley del Sistema Nacional Ambiental.” (p.6).

En este nuevo escenario, se desnuda nuevamente una debilidad ya bastante diagnosticada sobre las limitaciones técnicas y de carácter político para establecer planes al mediano y largo plazo en los entes territoriales de Colombia, más cuando se debe aplicar un alto nivel técnico en cumplimiento al artículo 21 de la Ley 1617 de 2013 en cuanto a los planes sectoriales del Distrito, que sin duda alguna deben conservar una estrecha relación con los planes correspondientes al sistema presupuestal establecido en el artículo 69 de la misma Ley, y todo lo que en adelante debe concordar con los Planes de Desarrollo Local y el Distrital, mencionados en el punto 8.1 del presente documento.

8.3.1.3 Enfoques en Futuras Localidades según Ley 1933 de 2018. En relación al punto anterior y todo el punto 8, dentro de todo lo pendiente a elaborar en cuanto a planeación estratégica y financiera, es necesario honrar los enfoques que en su denominación fueron establecidos en la Ley 1933 de 2018 (Congreso de Colombia, 2018), con la cual se categorizó a Santiago de Cali como “Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios”.

Como ya es conocido, el avance en infraestructura deportiva es una de las características de Santiago de Cali, así como el desarrollo empresarial en la zona mediante inversión tanto nacional como extranjera dirigida al sector servicios, al igual que la riqueza cultural y turística que representa a la denominada “Sultana del Valle” y “Sucursal del Cielo”. En ese sentido el artículo 1 de la Ley 1933 de 2018, establece que dentro del objeto de categorizar a Santiago de Cali como Distrito Especial es el de “promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.” (Congreso de Colombia, 2018, p.1).

Tal como se mencionó en el anterior punto, es prioridad iniciar un proceso para la construcción de capacidades técnicas a fin de consolidar una capacidad instalada en planeación

estratégica y financiera entre el corto y mediano plazo, teniendo en cuenta que gran parte de esas cualidades que se resaltan en la Categorización de Santiago de Cali como Distrito Especial, responden a situaciones coyunturales para el caso de los escenarios deportivos, a la creación de Capital Social en cuanto lo cultural y turístico, así como a la visión del sector privado en cuanto a los procesos empresariales y de servicios, más poco o nada de ello responde a procesos de planeación desde el sector público, del cual se requiere tomar la batuta en adelante al respecto.

Para esto, el artículo 79 de la Ley 1617 de 2013 (Congreso de Colombia, 2013) abre un interesante camino al establecer que “El manejo y administración de los bienes de uso público que existan en jurisdicción del distrito, susceptibles de explotación turística, ecoturística, industrial, histórica, recreativa y cultural, corresponde a las autoridades del orden distrital” (p.19). Por ende, se requiere tener una capacidad técnica para planear de manera sectorizada, tal como se mencionó en el punto anterior, apalancados en las disposiciones que en la misma Ley se encuentran en el Capítulo III del Régimen para el Fomento y Desarrollo del Turismo, como el Capítulo IV donde se declaran los recursos turísticos, como el Capítulo V que estipula los estímulos a que pueden acceder los Distritos Especiales dando buen provecho de ello.

Por otro lado, el Título IV de la mencionada Ley dicta las disposiciones para el fomento a la cultura y el patrimonio artístico de los Distritos, medidas que también deben ser estimadas para desarrollar actividades de planeación estratégica y financiera sectorial, tanto en los dos enfoques mencionados, como el resto que compone la categorización de Santiago de Cali como Distrito Especial, muy de la mano con la gestión fiscal y financiera mencionada en el punto 8.1.4.

8.3.2 MIPG y MOP para las Futuras Localidades

Sin duda alguna se ha ilustrado con suficiencia sobre cambios estructurales, organizacionales, político – administrativos, modelo de gobernanza, así como en materia fiscal y financiera. Sin embargo, todo ello debe ir soportado por un Mapa de Operación de Procesos acorde con los cambios evidenciados, el cual no solo permita dar cumplimiento a las demandas que por ley se deben honrar, sino al propósito de mejorar la relación Estado – ciudadano con el afianzamiento de la democracia vía fomento de los mecanismos de participación ciudadana, tal como se visiona desde el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG.

En ese sentido, el desarrollo de este apartado corresponde a profundizar en el MOP y el MIPG para las futuras localidades del Distrito Especial de Santiago de Cali.

8.3.2.1 Mapa Operativo de Procesos – MOP. Tal como se ha profundizado en el desarrollo del capítulo 8 del presente documento, la adopción de la Categoría como Distrito Especial requiere enfrentar grandes desafíos y cambios a nivel estructural y organizacional, los cuales se ven reflejados operativamente en el Mapa Operativo de Procesos – MOP. En ese orden de ideas, adicional a lo ya ilustrado se toma nuevamente como referencia lo establecido en los artículos 37 y 38 de la Ley 1617 de 2013, sobre la creación de las localidades y su reparto de competencias respectivamente, con la autonomía que deben contar para su respectiva y particular gestión, lo que obliga a reconstruir el mapa de procesos que se llevan a cabo desde el Distrito.

Se reitera lo ilustrado en el inciso segundo del punto 8.3.1.1, donde se deduce que la gestión desde el Distrito debe elevar su nivel ejecutivo, a su vez que el impacto de esta se profundiza a través de la gestión en las localidades, mediante una articulación coordinada con las mismas. Operativamente, esto representa un escalonamiento estratégico en el mapa de procesos a la par con

un robustecimiento del mismo, dado que se deben trazar líneas gruesas frente a la gestión de los organismos que componen la Alcaldía Distrital con los propios para las Alcaldías Locales, donde converjan la articulación y coordinación desde el Distrito con la autonomía de las localidades, con sus respectivos puntos de control y transparencia.

En concordancia con lo desarrollado en el punto 8.1 del presente documento, se cuenta con lo estipulado en los artículos 72 y 73 de la Ley 1617 de 2013, donde se trata lo relacionado a las transferencias desde Hacienda Distrital a las localidades en el primero, y lo referente a los Bancos de Proyectos para el Fondo de Desarrollo Local en el segundo. En ambos casos, la coordinación entre los organismos de Hacienda y Planeación del Distrito y las localidades, debe ser clara a nivel de procesos y procedimientos, cumpliendo entre tantas obligaciones con lo estipulado en el artículo 62 de la citada Ley.

En los artículos 74, 75 y 76 de la misma Ley, se establece respectivamente lo concerniente a los procesos de presentación presupuestal, la propiedad y manejo de excedentes financieros, así como la gestión de los recursos de cooperación internacionales no reembolsables, exigiendo con ello una articulación desde los organismos mencionados y de los procesos de control, transparencia y rendición de cuentas.

En el caso de la atención a los corregimientos, aparece una nueva figura en el artículo 77 de esta Ley, denominada “corregidores”, los cuales cumplirán no solo labores administrativas sino del orden policial en lo referente a inspección, añadiendo a todo lo anterior los procesos de seguridad y convivencia para los procedimientos a llevar a cabo en las funciones de estos funcionarios, cuya relevancia es enorme al recaer sobre su responsabilidad la administración de la relación Estado – ciudadano para los sectores históricamente menos atendidos.

En cuanto a la autoridad ambiental, el artículo 124 de la citada Ley cambia por completo lo que hasta el momento se ha venido presentando a nivel organizacional y administrativo, dado exige la creación a un Establecimiento Público, cuyo Consejo Directivo estará compuesto por autoridades del orden nacional, departamental y distrital, así como de representantes de la sociedad civil y de grupos étnicos. Esto en materia administrativa, financiera y operativa, genera un nuevo espectro de gestión que definitivamente debe ser establecido por medio de un cambio profundo y amplio en el mapa de procesos respecto al compromiso con el medio ambiente.

8.3.2.2 MIPG y Características de las Futuras Localidades. Las características de las futuras 6 localidades en el Distrito de Santiago de Cali están sujetas a la realidad de las actuales 22 comunas, incluyendo la capacidad instalada de cada una y por medio de la cual se atienden las demandas de bienes y servicios públicos por parte de la ciudadanía, sin que estas presenten una deseable homogeneidad en infraestructura.

Como ya se ha mencionado en el desarrollo del presente documento, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG que fue promulgado a finales de la vigencia 2017 para aplicación a las entidades del orden territorial y local, es de estricto cumplimiento y por criterios diferenciales su aplicación debe ser completa para el Distrito de Santiago de Cali, genera una presión sobre la capacidad de respuesta a la ciudadanía que poseerá las futuras localidades en concordancia con la autonomía que deben ostentar, con una estrecha coordinación desde el Distrito, a la vez que se consolida la relación Estado – ciudadano.

Si bien, se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones: a) existe una clara disparidad en la capacidad instalada entre las actuales comunas; b) el trazado de las futuras localidades no toma como referencia la actual división geopolítica de las comunas; por ende, c)

ese trazado divide algunas comunas creando nuevas divisiones geopolíticas diferentes a las actuales. Esto se ilustra a continuación en la Tabla 19.

Tabla 19

Capacidad instalada por Comuna en Distrito Especial de Cali

Comuna	Número de equipamientos						
	Salud	Admón. Pública	Bienestar	Cultura	Educación	Recreación	Seguridad
1	3	1	6	1	18	2	3
2	38	13	18	6	33	9	12
3	6	8	13	15	20	1	9
4	6	1	18	1	31	9	2
5	7	2	11	1	14	8	3
6	6	1	24	3	18	7	4
7	6	1	15	4	25	8	2
8	9	3	27	2	36	13	2
9	5	2	8	1	18	0	4
10	6	1	11	2	22	15	5
11	7	1	26	2	31	18	5
12	3	1	16	2	23	4	2
13	12	0	32	2	23	3	4
14	9	1	35	2	24	5	5
15	6	1	14	3	14	1	2
16	4	1	24	1	28	3	2
17	12	3	6	0	9	10	5
18	8	1	8	1	25	3	3
19	174	8	32	11	63	12	7
20	4	0	21	3	15	1	3
21	3	1	16	2	10	3	3
22	3	1	9	0	31	4	2

Nota: tomado de *Empleando Algoritmos de Analítica como Partida para la Discusión de la División del Nuevo Distrito* (p.81), por Alonso, J.C., Estrada, D. y Arango, C.A. en: *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización*, por Rodríguez Caporalli, E. y Sanabria Pulido, P.P. (eds.), 2020, Universidad de los Andes, Universidad San Buenaventura Cali y Universidad Icesi.

Como demuestra la Tabla 19, es evidente la disparidad que existe en la capacidad instalada entre las diferentes comunas para los servicios esenciales como la salud, educación, bienestar, cultura, seguridad, recreación y acceso a la atención de la administración pública, realidad que pasa en su totalidad a conformar los retos para cada una de las futuras localidades, teniendo en cuenta que “La mayoría de los retos y desafíos de no ser gestionados efectivamente se constituyen en conflictos actuales y/o potenciales” (Castillo, 2021, p.232). Esta disparidad en capacidad instalada, se trasladaría a las futuras Localidades tal como se ilustra en la Tabla 20.

Tabla 20

Capacidad instalada proyectada para las futuras Localidades en Distrito Especial de Cali

Localidad	Salud	Admón. Pública	Bienestar	Cultura	Educación	Recreación	Seguridad
Cali Aguacatal	47	22	37	22	87	17	25
Cañavalejo	189	13	72	17	118	28	19
Cauca Norte	28	7	77	10	108	40	12
Pondaje	26	3	98	7	105	28	13
Cauca Sur	18	3	65	7	48	9	10
Pance Lili	23	5	23	1	65	14	10

Nota: elaboración propia basado en *Empleando Algoritmos de Analítica como Partida para la Discusión de la División del Nuevo Distrito* (p.81), por Alonso, J.C., Estrada, D. y Arango, C.A. en: *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización*, por Rodríguez Caporalli, E. y Sanabria Pulido, P.P. (eds.), 2020, Universidad de los Andes, Universidad San Buenaventura Cali y Universidad Icesi.

En todo lo desarrollado hasta ahora en el capítulo 8, se llega en este punto a un aterrizaje palpable de quizás una de las principales direcciones en las que se debe apuntar, no solo estimada desde la infraestructura o mobiliarios, sino desde la capacidad de desarrollar toda la gestión a que da lugar la implementación adecuada de las localidades, con el compromiso de honrar las demandas, necesidades y expectativas de la sociedad que compone tanto el contexto de cada una de ellas, como la de todo el Distrito en su conjunto con clara observancia al cumplimiento de lo planteado en el MIPG, cuya finalidad en la consolidación de la relación Estado – ciudadano mediante la creación del “Valor Público”, el cual se configura en uno de los hitos a lograr para cada entidad territorial colombiana.

8.3.3 Consideraciones Estratégicas para la Construcción Social de Futuro en Cali D.E.

8.3.3.1 Sobre los Enfoques según Ley 1933 de 2018. Las ventajas competitivas y comparativas que se han forjado a través del tiempo en Santiago de Cali sobre diversos aspectos, son los que hoy dan pie a que se establezcan los enfoques deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios en la categorización como Distrito Especial. Sin embargo, como ya menciono en el punto 8.3.1.3 estas características territoriales se deben mayoritariamente a las dinámicas sociales, empresariales y coyunturales que poco responden a procesos de planeación a largo plazo por parte del sector público, por lo tanto, se requiere en adelante que su participación, liderazgo y/o coordinación sea fundamental en la consolidación de estos enfoques, promoviendo la formación de capacidades principalmente técnicas, secundariamente de infraestructura. Esto, dado la inminente llegada de la revolución industrial y tecnológica 4.0 (Medina, 2020), la cual demanda el mejoramiento de los perfiles técnicos y profesionales en el territorio, dado que por generalidad en la región latinoamericana “el valor agregado es bajo, los ingresos son medios o bajos..., lo cual

conduce a un bajo perfil social e induce a permanecer en el mismo perfil tecnológico que no puede transformar con solvencia la estructura productiva” (p.47).

Es necesario comprender el argumento de Medina (2020), quien sostiene que “La prospectiva debe servir para anticipar los cambios, pero también para preparar a las sociedades para enfrentar dichas transformaciones” (p.50), por lo cual es obligación de la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali proyectar de la mejor manera posible cuales deben ser las capacidades que se deben potenciar en la sociedad caleña para afrontar esos retos que se vienen con la revolución industrial y tecnológica 4.0, al tiempo que se fortalecen los enfoques mencionados como forma de consolidar esas ya identificadas ventajas comparativas y competitivas.

Es necesario resaltar la iniciativa que se está llevando a cabo desde la actual administración Distrital, denominada “Cali Open To Work” (Alcaldía de Cali, 2021), en la cual se han propuesto capacitar y certificar a más de 600 personas en el idioma inglés a nivel B2, como medio para mejorar las capacidades sociales de la ciudad en cuanto al enfoque empresarial y de servicios que ya se viene desarrollando con un destacado ritmo. Con este tipo de programas y frente a los retos que se deben afrontar como territorio, Medina (2020) propone que:

“...la preparación frente al cambio tecnológico y el aprendizaje social constituye una tarea dinámica y continua, el rol de los organismos nacionales de ciencia y tecnología es fundamental en el avance de los sistemas prospectivos y el cierre de las brechas de capacidades que se profundizan con la cuarta revolución industrial.” (p.52).

Esto deja total claridad que el aprendizaje a potenciar no solo debe ser de carácter técnico en diversas disciplinas, sino social en cuanto los retos como ciudadanos que ya hacen parte de la realidad del contexto local, apalancado en los organismos o instituciones que vienen adelantando

estudios prospectivos en materia, lo que constituye en un cierre de brechas integral. Además, se debe priorizar la continuidad de estos procesos de aprendizaje tecnológico y social, superando las falencias que políticamente hacen parte de las características no solo de Santiago de Cali, sino de la región latinoamericana como tal, las cuales llevan a rupturas programáticas por cada periodo de gobierno, los cuales no superan son de 4 años en el caso de Colombia, reiterando en la práctica lo que Medina (2020) denomina el “circulo vicioso de cortoplacismo” (p.41).

8.3.3.2 Sobre el MIPG, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia. Los cambios que debe emprender el Distrito Especial de Santiago de Cali en la implementación de sus localidades, requieren ser de carácter integral, es decir que implique la participación de la sociedad en pleno, por lo cual todo ciudadano “...debe interiorizar sus posibilidades e implicaciones a través de debates públicos informados, ha de participar activamente en las decisiones públicas, así como habrá de contribuir a la vigilancia en el presente de los hechos portadores de futuro...” (Medina, 2020, p.55).

Tal como lo argumenta Sartori (2003), los mecanismos de participación ciudadana deben ser fortalecidos no solo como medio para afianzar la democracia sino como una forma de mejorar las capacidades de gobierno, promoviendo la generación de capital social para luego apalancase de este en la consecución de más y mejores resultados de gestión, los cuales claramente deben ser percibidos por toda la sociedad.

Las habilidades con que deben contar los servidores públicos, desde el Alto Gobierno hacia la base para lograr estos propósitos y consolidar la construcción de Valor Público, deben estar ligados a un pensamiento estratégico y prospectiva en función del ciudadano, tal como lo detalla la OCDE (2017a, 2017b, como se citó en Medina 2020, p.124-127), procurando la construcción

del denominado “circulo virtuoso en el desarrollo de capacidades prospectivas” (Medina, 2020, p 134-137), con lo cual no solo se promueve el mejoramiento en la gestión, sino que se puede evitar errores muy costosos para la sociedad con altos impactos negativos para la misma y el medio ambiente, así mismo con serias afectaciones a la economía y la gestión fiscal, como lo detalla ampliamente Medina (2020, p.138), características propias de lo él denomina “el circulo vicioso de la falta de prospectiva” (p.137-140).

8.3.3.35 Ideas Claves en la Construcción Social de Futuros para la Implementación de las Localidades en el D.E. de Cali. Para la implementación de las localidades en el Distrito de Santiago de Cali, se propone seguir estas consideraciones claves desde la escuela de la Construcción Social de Futuros, tomando como base la recopilación que Medina (2020, p.226-231) realizó con los aportes de los autores más representativos en esta línea de pensamiento.

- a) Diferenciar las imágenes de las visiones de futuro: esta idea clave se refiere a que las imágenes de futuro son cuadros mentales de un objeto o situación proyectada hacia el futuro partiendo de los valores y actitudes (Amara, 1981a, 1981b, 1981c, como se citó en Medina, 2020); mientras que la visión es una imagen transformadora que se puede realizar mediante construcciones sociales con múltiple interacción y que fluyen en el tiempo (Masini, 1982, como se citó en Medina, 2020).
- b) Características de una visión de futuro: una vez distinguida de una imagen de futuro, Medina (2003, como se citó en Medina, 2020) expone que la visión de futuro “...se caracteriza por cuatro condiciones fundamentales; es una imagen estructurada, transformadora, innovadora y realizable.” (p.227). De este modo, se entiende que la visión está construida mediante fuertes y definidas bases conceptuales y metodológicas, con la

finalidad de aportar novedades a la realidad esperada en el futuro y planeadas adecuadamente para garantizar que se logren en los tiempos estipulados.

- c) Materializar la visión en un proyecto de futuro: una vez construida la visión de futuro, se requiere que se plasme un proyecto para llevarlo a cabo o materializarlo, dándole valor en la implementación de dicha visión (Medina, 2002, 1999, como se citó en Medina, 2020). Con esto, se plantea que se complementen la anticipación con los elementos de la planeación que se requieren para conseguir esa visión que agrupa los aspectos deseados para el futuro con tiempos calculadamente establecidos (Medina, 2003, como se citó en Medina, 2020).
- d) Complementar la anticipación con la construcción social de futuros: es necesario comprender que, dentro de la construcción social de futuros, se encuentra incluida la anticipación como insumo inicial, siendo el reto llevarla a cabo mediante planes, programas y proyectos de carácter prospectivo, culminando con una evaluación que facilite la retroalimentación con lo cual se procure dar inicio a la etapa de aprendizaje (Medina y Ortégón, 2006), tal como se ilustra a continuación en la Tabla 21.
- e) Completar el ciclo de la anticipación – apropiación – acción – aprendizaje: esta idea propone que, a la anticipación o creación de la visión de futuro, se promueva la apropiación por parte de la sociedad o los actores involucrados en este, para luego materializarlo mediante planes, programas y proyectos, culminando con la captura de experiencias que permite acumular un aprendizaje para nutrir con experiencia el nuevo ciclo a cumplir, tal como se ilustró en la Figura 7 del punto 6.1.3.1.

Tabla 21

Complementación entre la anticipación y la construcción social de futuros

	Anticipación	Construcción de Futuros
Foco	Exploración de alternativas de futuros posibles, probables y deseables	Desarrollo de inteligencia colectiva y capacidad social, técnica y política para anticipar y realizar las visiones de futuro
Propósito	Observar y comprender los cambios en curso y las evoluciones estructurales	Desarrollar capacidades de respuesta permanente y acción colectiva al cambio social y tecnológico
Enfoque	Aclarar decisiones y acciones presentes	Mejorar el diálogo social y el aprendizaje colectivo para facilitar la creación y la materialización de las visiones de futuro
Mecanismos	Desarrollo de métodos y procesos prospectivos	Desarrollo de métodos, procesos y sistemas prospectivos

Nota: elaboración propia basada en *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, por Medina y Ortégón, 2006, como se citó en *Abriendo Caminos en la Prospectiva de América Latina y el Caribe*, (p. 229). Por J.E. Medina, 2020. Programa Editorial Universidad del Valle.

8.3.4 Caja de Herramientas Prospectivo Estratégicas

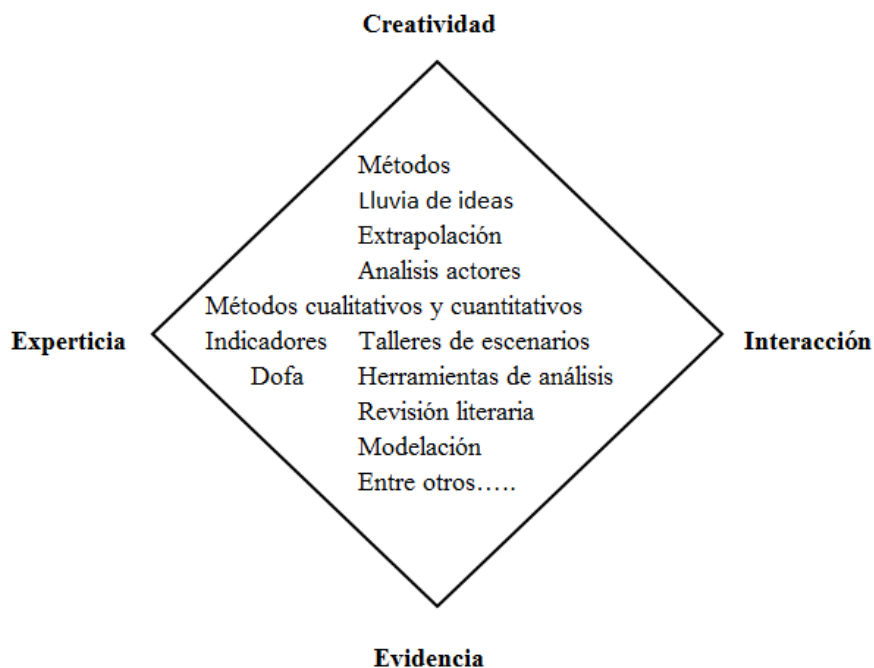
La elección de un modelo prospectivo estratégico, como propuesta para la implementación de las localidades en el Distrito Especial de Santiago de Cali en el presente estudio, en palabras de Medina (2020), obedece a que “...se necesita un cambio profundo del rol del Estado y se requieren mejores capacidades prospectivas en las instituciones del Estado.” (p.53).

En este caso, la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali como representante del aparato Estatal en su territorio, requiere esa transformación para afrontar debidamente no solo la implementación de las localidades, sino todo el compromiso ya evidenciado hasta este punto que representa esta nueva categoría, pensando en una sostenibilidad verdadera³¹.

Por ello, entendiendo que el rol de “...arbitro y...observador, como los que caracterizan a América Latina y el Caribe, no es adecuado...” (Medina, 2020, p.53), lo que representa el cambio de un ente Estatal pasivo a uno realmente activo, que tome partido de manera estratégica en los procesos evolutivos del territorio que gobierna, preparando a su sociedad para los retos y/o realidades a futuro. Esto, evidentemente es el anhelo: “... de una sociedad que espera que el Estado asuma un rol estratégico, Esto no significa un Estado más grande sino uno más capaz, un Estado que a la vez que crea las reglas de juego acompañe su ejecución.” (p.101).

En consecuencia, es necesario detallar cuales son las herramientas que se van a utilizar metódicamente para llevar a cabo los procesos prospectivos estratégicos, con los cuales se pueda generar una benéfica convergencia entre la experticia, la interacción, la evidencia y la creatividad, tal como lo propuso Popper (2008) con el denominado Diamante de la Prospectiva, el cual se ilustra en la Figura 16 a continuación.

³¹ Entendiendo que la sostenibilidad es tripartita: social, económica y ambiental.

Figura 16*Diamante de la prospectiva*

Nota: elaboración propia basado en *How are foresight methods selected?*, (p. 66), por Popper, 2008, *Foresight*, 10 (6), 62 – 89.

En ese sentido, el presente punto comprende las herramientas que componen el Modelo Prospectivo Estratégico para la implementación de las localidades en el Distrito Especial de Santiago de Cali, cuya propuesta se complementa con las consideraciones estratégicas establecidas en el punto anterior, tomado de la “Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica”, que el autor Michel Godet aporta con respecto (*et al.*, 2000).

En ese sentido, Godet *et al.* (2000) denominan como escenarios de anticipación o normativos, los que son “construidos a partir de imágenes alternativas del futuro” las cuales

“podrán ser deseables o por el contrario rechazables.” (p.17). Por ende, el autor recomienda que en el uso de útiles para la creación de escenarios se conserve el rigor intelectual que caracteriza este método desde sus inicios, los cuales remonta a los años 80’s, con un “análisis cualitativo y cuantitativo de las tendencias, retrospectiva, juego de actores, pone en evidencia los gérmenes de cambio las tensiones, los conflictos, construye escenarios coherentes y completos” (p.25-26). Entendiendo, que un escenario no es una realidad del futuro como tal, “sino un medio de representarla con el objetivo de esclarecer la acción presente a la luz de los futuros posibles y deseables.” (p.26).

Así mismo, Godet *et al.* (2000) recomiendan que, en un ejercicio de prospectiva territorial es necesario “apoyarse sobre las capacidades del conocimiento local y aprovechar el ejercicio de prospectiva para anclar una dinámica de cambio, en especial de espíritus.” (p.30), lo que significa que los resultados en la consecución del escenario prospectado no dependen solamente de quien gobierne un determinado territorio, sino de la participación de todos los actores que convergen y conforman el mismo.

8.3.4.1 Ficha Técnica 1: Método de Escenarios. El Método de Escenarios dentro de la prospectiva estratégica tiene como propósito principal es orientar a identificar las acciones pertinentes para llegar a ese futuro deseado, teniendo como referencia tanto el entorno general como el enfoque del territorio o área del mismo a prospectar. En otras palabras, no solo contribuye a la construcción del futuro posible, sino también el camino para llegar este (Godet *et al.*, 2000).

Partiendo del hecho que un escenario “es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la trayectoria de eventos que permiten pasar de una situación de origen a una

situación futura” (Godet *et al.*, 2000, p.38), para su construcción se deben cumplir las siguientes 3 fases que se relación a continuación:

- 1) Construir la base: este es el punto de partida, dado que consiste en generar un análisis contextual del estado actual, o en palabras técnicas de la prospectiva estratégica “construir un conjunto de representaciones del estado actual” (Godet *et al.*, 2000, p.39). Para ello, es necesario tanto realizar un análisis estructural, identificar las variables clave que afectan en todos los aspectos al ente territorial³² y una caracterización de los actores involucrados, con su respectiva identificación de sus posibles intereses tanto en el escenario actual como en el futuro a construir.
- 2) Señalar los puntos referenciales del escenario futuro a construir: una vez identificadas las variables clave que afectan en su conjunto al ente territorial y la caracterización de los actores involucrados, se procede a elaborar las respectivas hipótesis de los posibles escenarios futuros, apoyándose en la mayor medida posible de análisis morfológicos, con la finalidad de descomponer cada aspecto hallado y lograr así una precisión de alto nivel en la identificación de nuevas variables a gestionar. Es muy útil apoyarse en las reflexiones que se recopilen y procesen de los actores involucrados, las cuales se detallan más adelante en las Fichas 7, 9, 11 y 13.
- 3) Elaborar los escenarios: cumplidas las primeras dos fases, se pasa a plantear o describir el camino que se debe emprender para llegar a esos futuros escenarios posibles, para lo cual no solo se toma los insumos informativos desarrollados en las etapas 1 y 2, sino que

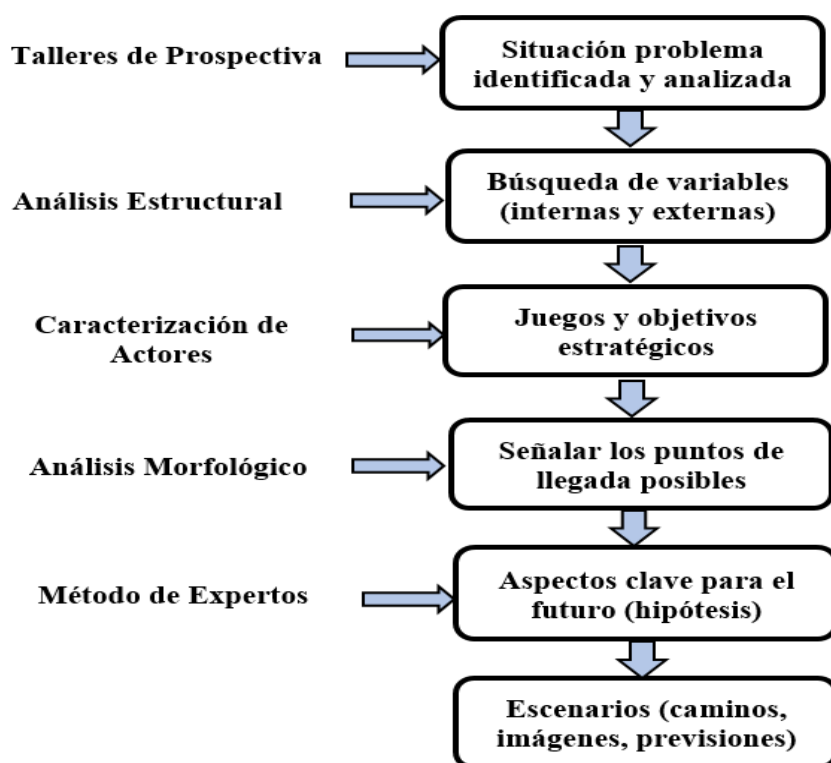
³² Estas variables son principalmente las del orden fiscal y financiero, organizacional, gobernanza, ventajas competitivas y comparativas, situaciones problemáticas del contexto, estado actuales del relacionamiento con los actores involucrados, entre otras.

se realizan proyecciones cuantitativas a partir de estos datos, para simular el estado de esas variables en ese escenario prospectado.

En la Figura 17, se detalla el proceso del Método de Escenarios, en el cual se evidencia el uso de otras herramientas, algunas de las cuales hacen parte de la actual propuesta. Se debe resaltar en este punto, que la creación final del escenario, debe ser pertinente, coherente, probable, importante y transparente con los actores involucrados.

Figura 17

Mapa Estructural del Método de Escenarios



Nota: elaboración propia basado en *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*, (p. 40), por Godet *et al.*, 2000, Gerpa, 4ta Edición. Prospektiker: Cuadernos de Lips No 5.

8.3.4.2 Ficha Técnica 2: Talleres de Prospectiva Estratégica. Los Talleres de Prospectiva Estratégica tienen como objetivo principal el que todos los actores involucrados en un proceso prospectivo determinado, se familiaricen y empoderen de las herramientas que se van a utilizar, a modo que su participación y aportes sean lo más pertinentes posible en cuanto al diagnóstico inicial, los retos a futuro u ideas generales que surjan (Godet *et al.*, 2000).

Estos talleres se desarrollan de manera estructurada y organizada, con tiempos y temáticas previamente establecidos, para mejorar la disposición de los actores a participar, arrojando al final de cada sesión un resumen o reflexiones, que son tanto compartidas como comparadas con las de otros grupos, con la finalidad de generar una complementariedad y que al final el conjunto de actores involucrados tenga un consenso claro de los avances que se van obteniendo. De este modo, se va generando una memoria del proceso, la cual debe ser estructurada en forma de informe que sea de fácil comprensión para todo lector o actor que desee involucrarse así el proceso lleve un avance considerable.

8.3.4.3 Ficha Técnica 3: Árboles de Competencia. Los Árboles de Competencias, tienen una funcionalidad de causa efecto mediante la representación de las raíces y ramas de un árbol, con una situación coyuntural que reúne ambos aspectos en forma de tronco, tal como se conoce ampliamente en la Metodología de Marco Lógico con sus herramientas Árbol de Problemas y Árbol de Objetivos (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

Sin embargo, la particularidad del Árbol de Competencias es que este parte de tomar los saberes y técnicas de un conjunto de actores determinado como raíces, el tronco del árbol representa la capacidad de producción que se tiene a partir de esas raíces identificadas, para luego representar en las ramas los productos y mercados que se atienden con ello (Godet *et al.*, 2000).

Este análisis en particular, es totalmente pertinente para los enfoques que comprenden la categorización en Distrito Especial para Santiago de Cali, construyendo un árbol para cada uno siguiendo la metodología recién mencionada. Sin embargo, este mismo análisis se puede realizar de manera focalizada y menos generalizada, para ciertos aspectos o situaciones tanto estructurales como características identificadas para cada futura localidad.

8.3.4.4 Ficha Técnica 4: Útiles de Análisis Estratégico. Los insumos apropiados para llevar a cabo las herramientas anteriormente propuestas, es contar con útiles estratégicos pertinentes para lograr los frutos esperados con cada una de ellas (Godet *et al.*, 2000).

En ese sentido, se relacionan y describen los Útiles de Análisis Estratégico propuestos para el buen desarrollo de las herramientas antes citadas:

- 1) Segmentación en áreas de actividad estratégica: este consiste en agrupar estratégicamente actores que de una u otra forma comprendan un mismo sector, nicho, mercado o puntos de sinergia estrechamente cercanos.
- 2) Ciclo de vida: una vez segmentados estratégicamente los actores involucrados, se identifican el ciclo de vida del sector, mercado o punto de sinergia que los hace converger. En otras palabras, se identifican las fechas, temporadas, tiempos de preparación para las mismas, y demás aspectos clave que cronológicamente comprenden el sector en particular. También está dentro de este análisis, la prospección que para ese sector determinado ya se encuentre en marcha, por ejemplo, el sector relacionado con la tecnología, que debe tener en cuenta las próximas actualizaciones y tendencias. Otro ejemplo son las temporadas de turismo por eventualidades o épocas, como los ciclos de reforestación para el aspecto medio ambiental, por tocar apenas algunos casos.

- 3) Efecto experiencia: es necesario tener en cuenta la experiencia que los actores tienen cada uno en su segmento o sector en particular, por lo cual es pertinente realizar un proceso de gestión del conocimiento, con el cual no solo sirve para la acumulación de las experiencias a evaluar en el seguimiento de los planes establecidos para llegar a los futuros deseados, sino para consolidar la competitividad que cada segmento y hasta enfoque del Distrito se requiera potencializar.
- 4) Portafolio de actividades: una vez se cumpla los tres primeros útiles, se inicia una evaluación detallada para cada segmento, en la que cada actor identifica su posición relativa actual en su propio sector, como se ve dentro del mismo competitivamente hablando, para dónde va el sector al que pertenece, y que tanto se ve cada actor llegando a ese posible punto que marca la tendencia.
- 5) Análisis de recursos / Cadenas de valor: una vez culminado el análisis de portafolio de actividades, se hace un análisis de los recursos que hacen parte fundamental de cada segmento o sector, ósea los insumos, los procesos y los productos o servicios que les caracterizan, ósea una revisión a la Cadena de Valor (Porter, 1986). En este análisis, partiendo de la anterior herramienta, se contemplan aspectos como por ejemplo el nivel de servicio actual y el que se requiere para un futuro, donde posiblemente se requiera realizar un proceso de bilingüismo, por ejemplo, u otro tipo de proceso educativo y técnico a fin de aumentar y mejorar la capacidad instalada.

8.3.4.5 Ficha Técnica 5: Análisis Estratégico. Así parezca obvio, es necesario resaltar la necesidad de realizar un Análisis Estratégico, en donde se establezcan las variables internas

correspondientes a las debilidades y fortalezas, así como las variables externas representadas en amenazas y oportunidades. En otras palabras, realizar un análisis DOFA (Ponce, 2007).

8.3.4.6 Ficha Técnica 6: Análisis Estructural. Con todos los insumos informativos recopilados hasta el momento, se procede a realizar un Análisis Estructural, el cual consiste en analizar de manera integral todas las variables recopiladas, con la finalidad de identificar cuáles son las de mayor peso o representatividad, mediante un análisis de causa – efecto o influencia – dependencia entre ellas (Godet *et al.*, 2000). Las fases a seguir en este Análisis Estructural se relacionan a continuación:

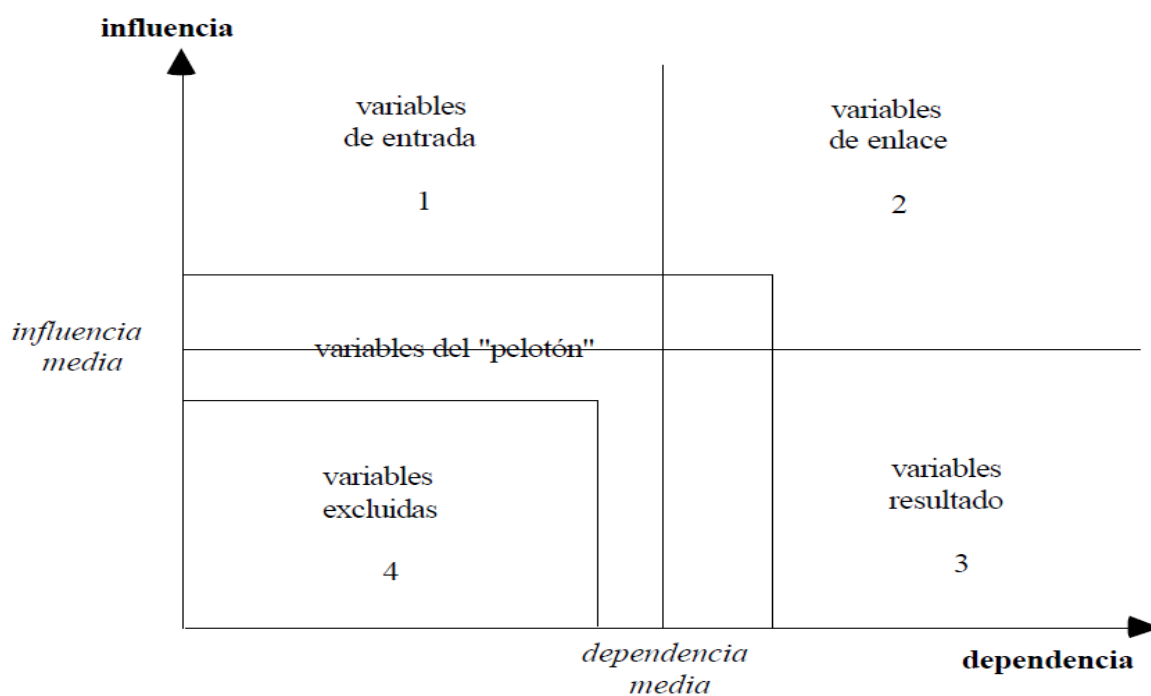
En ese sentido, se relacionan y describen los Útiles de Análisis Estratégico propuestos para el buen desarrollo de las herramientas antes citadas:

- 1) Listado de variables: partiendo de los ejercicios hechos con la herramientas o Fichas Técnicas 1, 2, 3, 4 y 5, se recopilan las variables identificadas de manera ordenada y hasta segmentada si es necesario, dado que lo ideal es que cada análisis contenga máximo entre 70 y 80 variables.
- 2) Relación entre las variables: se procede a ordenar las variables para realizar un análisis cruzado, en el cual se identifica la influencia o dependencia entre las mismas, donde posiblemente una variable sea la causa de la otra o consecuencia de esta. Para determinar ello, se analiza si existe una relación de influencia directa o no, calificando desde 0 para nula, 1 para relación débil, 2 para relación mediana, 3 para relación fuerte y 4 para relación potencial (Godet *et al.*, 2000, p.70).
- 3) Identificación de variables en clave MICMAC: con la calificación obtenida en la fase anterior, se procede a identificar las variables clave a priorizar en la gestión, con la Matriz

de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada para una Clasificación – MICMAC, mediante la cual se obtiene unos valores a escala que determinan si una variable es directa, indirecta o potencial, con la finalidad de priorizar la gestión y el modo de hacerlo, lo que se ve reflejado en un plano de influencia – dependencia, dividiéndose en variable de entrada o causa, de enlace o tronco, como de resultado o ramas. Esto se ilustra a continuación en la Figura 18.

Figura 18

Plano Influencia – Dependencia Variables



Nota: tomado de *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*, (p. 72), por Godet *et al.*, 2000, Gerpa, 4ta Edición. Prospektiker: Cuadernos de Lips No 5.

8.3.4.7 Ficha Técnica 7: Método MACTOR. El Método MACTOR tiene como propósito evaluar o valorar la fuerza, convergencia y hasta divergencia que existe en la relación entre los actores identificados, respecto a una situación o realidad en particular que los afecte o posiblemente les interese (Godet *et al.*, 2000).

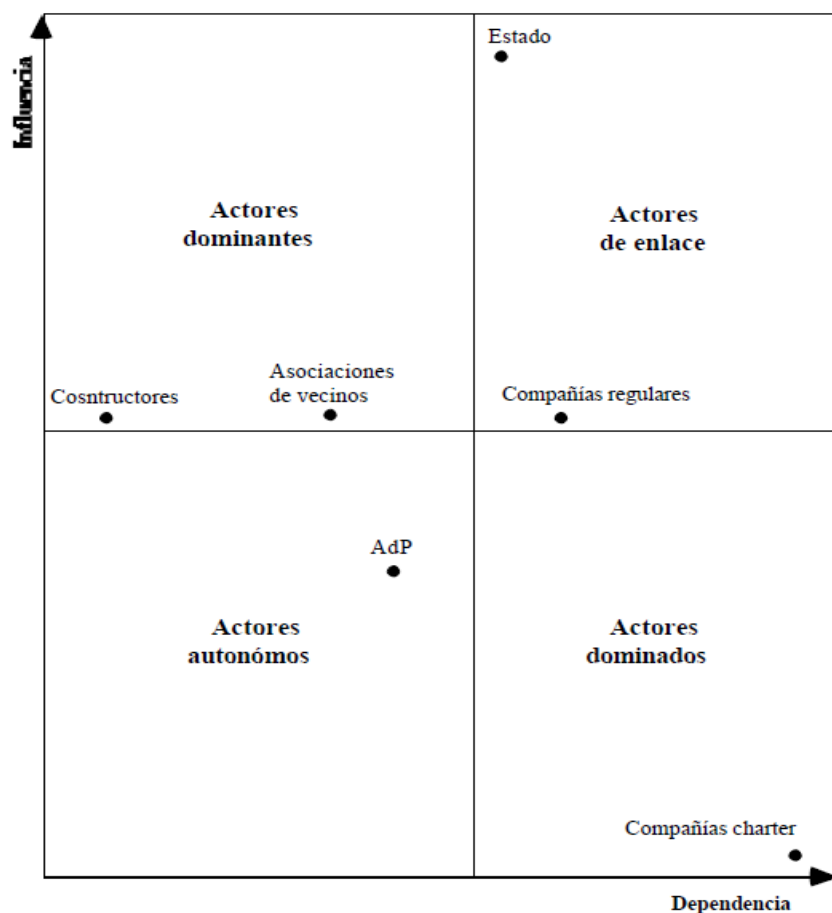
Este método, contribuye a identificar hasta los actores que estén a favor, en contra y hasta sean indiferentes con la implementación de una política, por ejemplo, para establecer cual serán las acciones a tomar para gestionarlo, dado que un actor indiferente e incluso a favor, puede ser influenciado por otros que esté en contra, lo cual es claramente perjudicial. Las fases a seguir se relacionan a continuación:

- 1) Elaborar cuadro de estrategias de los actores: partiendo de la caracterización de actores ya realizada, se plasma su posición, posibles intereses y actitudes frente a una realidad o política, al tiempo de su capacidad de influencia en su segmento o sector, siendo posiblemente un actor motor del mismo.
- 2) Identificar retos estratégicos: una vez identificadas estas características para cada actor, se procede a establecer las acciones a llevar a cabo para cada uno, teniendo en cuenta que no puede ser la misma incluso para los que están a favor, dado que cada uno puede variar en sus intereses, siendo lo ideal lograr sostenerlo en su posición y no cambie a estar en contra por una fallida intervención.
- 3) Matriz de posiciones: se diligencia una matriz que diferencia la posición de cada actor según los objetivos a alcanzar, siendo +1 a favor, 0 neutral, y por ultimo -1 en contra.
- 4) Jerarquización de actores: con la matriz anterior, se jerarquiza su influencia sobre los objetivos a lograr con una escala similar a la de relación de influencia – dependencia.

5) Relación de fuerzas entre actores: en una matriz similar a la de influencia – dependencia y su escala de calificación, se procede a identificar estas relaciones de fuerza, pero entre los actores, resultando un plano de influencia – dependencia entre actores, tal como se ilustra en la Figura 19:

Figura 19

Plano Influencia – Dependencia Actores



Nota: tomado de *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*, (p. 77), por Godet *et al.*, 2000, Gerpa, 4ta Edición. Prospektiker: Cuadernos de Lips No 5.

- 6) Integración relación de fuerzas entre actores y matriz de posiciones: continúa la integración de los resultados en la fase 3 y la 5, para establecer la intensidad de la relación de cada actor con los objetivos planteados.
- 7) Formulación de recomendaciones y estrategias: conociendo la intensidad de cada actor para con los objetivos de la política, plan, programa o proyecto a implementar, se formulan las estrategias y recomendaciones para la debida gestión a realizar con cada uno de estos.

8.3.4.8 Ficha Técnica 8: Análisis Morfológico. Partiendo de un segmento o sistema determinado, el Análisis Morfológico contribuye a descomponerlo en categorías, subcategorías y componentes, para profundizar la estimación de las variables que le componen (Godet *et al.*, 2000).

Esta ficha que puede ser diligenciada en la Herramienta o Ficha Técnica 1 como en los Talleres Prospectivos o Ficha Técnica 2, se compone de dos fases que se relacionan a continuación:

- 1) Construcción espacio morfológico: se hace una lista de segmentos o sectores a analizar, para luego descomponerlos en categorías, subcategorías y componentes, los cuales serán codificados con letras para cada segmento y numero ascendente para cada nuevo desglose o descomposición.
- 2) Reducción de espacio morfológico: una vez desplegadas todas las variables de cada segmento a analizar, se construyen unos criterios de selección y exclusión, para elegir las que a juicio de expertos sean las pertinentes, descartando las que no lo sean.

8.3.4.9 Ficha Técnica 9: Método DELPHI. Como un insumo para ser utilizado en el desarrollo de los puede ser diligenciada en los Talleres Prospectivos o Ficha Técnica 2, el Método DELPHI reúne la opinión de expertos sobre temáticas o situaciones problema específicos,

logrando con ello que se reduzca considerablemente la incertidumbre en la toma de decisiones, a la vez que se consigue claridad para ello (Godet *et al.*, 2000).

Este método que puede ser muy útil para el desarrollo de las imágenes de futuro para los enfoques de la categorización como Distrito Especial de Santiago de Cali, cuenta con dos etapas:

- 1) Formulación de la situación problema: a partir de una situación a despajar, se construye un cuestionario, preferiblemente que las respuestas puedan ser cuantificables y categorizadas para su posterior procesamiento. La idea es lograr concentrar la información y no dispersarla, por ello es necesario que el cuestionario sea claro y conciso.
- 2) Elección de expertos y aplicación de cuestionario: es necesario entender que el concepto de experto gira en torno a personas que por su profesión, estudios e investigaciones, como dedicación a una labor en específico, con una considerable experiencia en un campo determinado, pueden aportar información relevante sobre el mismo, De este modo, se eligen los expertos a encuestar, lo cual aporta a adquirir información clave que aproxime a la toma de decisiones con la mayor claridad y la menor incertidumbre posible.

8.3.4.10 Ficha Técnica 13: Multipol. El Método Multipol, tal como su nombre lo indica³³, es una herramienta de análisis multicriterio, la cual toma como base las políticas que se deben cumplir en determinado escenario futuro a construir o ya construido, para estimar la pertinencia de cada solución planteada, mediante la calificación del cumplimiento a criterios técnicos elegidos, para luego ponderar estas calificaciones y determinar la mejor opción a llevar a

³³ Multicriterio y Política – MULTIPOL

cabo, o en su defecto la reformulación que se requiera en el caso de no alcanzar un puntaje estimado como aceptable (Godet *et al.*, 2000).

Se utiliza una tabla que lista las opciones, y las contrasta con unas columnas que contiene los criterios de evaluación, los cuales preferiblemente deben tener no solo una calificación sino un peso ponderado en el resultado final, tal como se ilustra en la Tabla 22:

Tabla 22

Tabla Peso de Criterios / Método Multipol

CRITERIOS	INCIDENCIA A SOLUCION DEL PROBLEMA	IMPACTO A COMUNIDAD	COSTO ESTIMADO DE LA ALTERNATIVA	TIEMPO DE DISEÑO Y EJECUCION	INCIDENCIA EN GESTION GUBERNAMENTAL	SUMATORIA
PONDERACION	25%	25%	10%	10%	30%	100%
Plan regional enfocado en el ecoturismo	4	4	5	4	5	88%
Proliferación de eco parques	4	2	1	2	4	60%
Conservación de recursos naturales	3	5	4	4	4	80%
Diversificar cultivo regional	3	5	5	4	5	88%
Definir los sitios relevantes y crear rutas turísticas	5	5	3	4	5	94%
Convenios con gremios empresariales	5	4	4	5	5	93%
Interés común desarrollado	3	5	4	4	3	74%
Articulación con la academia	4	5	5	4	5	93%
Fomento en liderazgo político	4	4	4	4	4	80%
Políticas orientadas al largo plazo	4	4	4	4	4	80%
Aprovechamiento de mecanismos nacionales	4	5	4	4	5	91%
Desarrollo herramienta TIC	5	5	4	5	5	98%
Desarrollo estructural del turismo médico	4	5	4	4	5	91%
Creación de marca propia regional	5	5	5	5	5	100%
Generación de oportunidades	3	3	1	1	3	52%
Seguridad Regional organizada	3	3	1	1	2	46%

Nota: elaboración propia basado en *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*, (p. 101-103), por Godet *et al.*, 2000, Gerpa, 4ta Edición. Prospektiker: Cuadernos de Lips No 5.

8.4 Discusión

Partiendo de los resultados obtenidos, se plantea la respectiva discusión del presente estudio, la cual se realiza por cada objetivo específico desarrollado. En ese sentido, se debe rescatar que definitivamente la implementación de las localidades para el Distrito Especial de Santiago de Cali requiere sin duda alguna llevar a cabo análisis estratégicos, preferiblemente que se apliquen técnicas de estudios del futuro, comprendiendo que desde el momento presente se debe avanzar de manera progresiva hacia un punto que se desea o necesita lograr en un futuro con posible fecha establecida (Sánchez, 1998, p. 48-49).

Para ello, se debe utilizar tanto la experiencia de la gestión realizada desde la Alcaldía Distrital como los estudios elaborados al respecto desde la academia, los cuales contribuyen a generar un conocimiento para establecer los escenarios con reduciendo en la mayor medida posible la incertidumbre (Merleau-Ponty, 2000; Sánchez, 1998).

Por ende, desde el enfoque gerencial en Políticas Públicas, tal como lo propone Parson (2007), se cumple claramente no solo con el exhaustivo análisis de las políticas a implementar o aplicar para el caso de Santiago de Cali, sino la construcción de respuestas a interrogantes implícitos que resultan en tal importante proceso, ofreciendo explicaciones teóricas y técnicas para las variables de mayor peso a tener en cuenta.

Precisamente, en el desarrollo del primer objetivo específico se inicia con la obligación de cumplir lo estipulado en la Ley 819 de 2003 (Congreso de Colombia, 2003) sobre la respectiva planeación de los impactos fiscales y financieros en cualquier situación que represente un aumento en el gasto, se encuentra una relación directa con esta necesidad de establecer condiciones propicias para la debida implementación de las localidades en el D.E. de Santiago de Cali, teniendo

en cuenta las dificultades que se han afrontado en el pasado junto al indicador de Ley 617 de 2000 (Congreso de Colombia, 2000) y lo que esta experiencia debe aportar en una línea a trazar hacia el futuro, advirtiendo las situaciones a evitar (Comte-Sponville, 2001; Merleau- Ponty, 2000).

Así mismo, los aspectos identificados que condicionan la implementación de las localidades según lo estipula la Ley 1617 de 2013 (Congreso de Colombia, 2013), los cuales en todo su conjunto representan considerables impactos fiscales y financieros en el Distrito, incluyendo en ello las condiciones especiales que se deben incorporar con la finalidad de garantizar una prestación de bienes y servicios acorde a las demandas y exigencias particulares que marque el contexto de cada localidad tal como lo demanda el MIPG, lo que obliga a que en la planeación se logre lo mayor congruencia posible entre la línea cronológica y la cuantificación de los recursos a destinar (Elias, 1997, p. 83).

Esto, sin duda alguna merece que se apliquen los procesos de planeación para las políticas públicas (Medina y Ortegón, 2006), buscando una sana implementación de las mencionadas localidades, teniendo en cuenta lo delicado de ello según lo estipulado en el Decreto 2388 de 2015 (Presidencia de Colombia, 2015) frente a la destinación de recursos para los Fondos de Desarrollo Local, el origen de esos recursos y el peso de los mismos en el cumplimiento del indicador de Ley 617 de 2000.

En ese orden de ideas, las competencias en salud a asumir con la nueva categoría como Distrito Especial, al tiempo de la necesidad de cerrar las brechas en capacidad instalada para cumplir tanto con este vital servicio, como el resto que sean identificados en la debida caracterización contextual de cada futura localidad, lo cual procure una amplia participación de los actores interesados que integran la sociedad logrando impactos que de manera generalizada se

perciban efectivos y contribuyan al adecuado proceso de descentralización (Wiesner, Garnier y Medina, 2000; Ortegón y Pacheco, 2005).

Lo desarrollado en el punto 8.1.2 del plan financiero del Distrito y 8.1.4 sobre la gestión fiscal y financiera a realizar, demarca una clara ruta para la integración de los niveles estratégico, programático y operativo en lo que demanda la implementación de las localidades, basándose en un análisis prospectivo estratégico, así como los aportes que por parte de la academia o centros de pensamiento se puedan obtener, para mejorar la capacidad de gestión gubernamental (Medina y Ortegón, 2006; Yehekzel Dror, 1994; Kliksberg, 1990; Dror, 1994).

Igualmente, los retos a afrontar y que se resaltan en el punto 8.1.4 con la debida gestión fiscal y tributaria a desarrollar una vez se implementen las localidades (Banco de la Republica, 2019), lo que demanda una estricta aplicación de los principios de proporcionalidad, certeza, comodidad y economía (Smith, 1976), no solo para lograr un proceso fiscal y tributaria exitoso, sino evitar por algún mínimo descuido que se presenten externalidades tributarias (Dahlby y Wilson, 1996).

Un escenario deseado por toda administración pública en todos sus niveles, es contar con una buena cultura tributaria (Bromberg, 2009), lo cual sin duda alguna se logra como una respuesta ciudadana (Rodríguez, 2011) a una evidente aplicación de los principios de la hacienda pública (Restrepo, 2012) garantizando que los contribuyentes perciban los beneficios de ello (Arrow, 1971; Baer, 2006).

En ese sentido, el aporte del punto 8.2 es precisamente revisar la forma en que se lleva a cabo los procesos en referentes latinoamericanos sobre gobiernos descentralizados, destacando procesos avanzados y hasta con evoluciones tanto normativos como sociopolíticas y

administrativas, con un claro impacto en el desarrollo económico en la Ciudad de México y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que sin dejar de lado las dificultades particulares que naturalmente hacen parte de su propia agenda pública, demuestran un interesante avance normativo y organizacional en cuanto sus procesos de descentralización y con ello una claridad en el reparto de competencias, lo que representa una gestión más ejecutiva y gerencial desde el Gobierno o Alcaldía Mayor, como una labor más focalizada y trascendental hacia la atención al ciudadano desde las localidades o las denominaciones que han otorgado a sus divisiones geopolíticas.

De las experiencias adquiridas en estos dos referentes, se resalta que normativamente es explícita la forma que se lleva a cabo la descentralización mediante una clara separación de competencias, así como los modelos fiscales y tributarios que han procurado un desarrollo económico acorde a las necesidades de su territorio. A su vez, la experiencia del Distrito Metropolitano de Quito, deja aprendizajes en cuanto los procesos electorales y formas de atender las zonas urbanas y rurales, más allá que la ausencia de normatividad le causen considerables dificultades en la consolidación de sus procesos de descentralización desde la necesaria autonomía que debe tener el mismo Distrito hacia el gobierno nacional.

Partiendo de ello, el desarrollo del punto 8.3 inicia demostrando los lineamientos que se necesitan establecer con un proceso que consagre un nuevo pensamiento en la administración Distrital de Santiago de Cali, el cual honre la descentralización como vehículo para estimular la eficiencia en la asignación y destino de los recursos, incentivar la participación ciudadana en la gestión pública, la promoción del desarrollo integral y el respeto de las libertades y diferencias (Inman y Rubinfeld, 1997), lo que definitivamente es clave para los nuevos mecanismos de gobernanza requeridos para este modelo político administrativo.

El desarrollo del punto 8.3.1 evidencia la claridad que se requiere en la repartición de competencias o distribución de funciones entre el Distrito y las localidades (Musgrave, 1997), lo cual es clave para lograr una evidente autonomía que promueva un proceso de aprendizaje tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba en forma de retroalimentación (Otálvaro y Tovar, 2020). Esto sin duda alguna, en relación a lo desarrollado en el punto 8.1, hace clara alusión a las condiciones económicas que se requiere crear para esta nueva denominación geopolítica, en busca de maximizar los beneficios cumpliendo tanto las exigencias normativas como las tendencias globales de la economía (Krugman y Obstfeld, 1995; Méndez, 1997; Krugman, 1997; Merchand, 2009; Lira, 2003; Jessop, 2004).

En general, el desarrollo de la primer parte del punto 8.3 demuestra que, frente a la implementación de localidades para un Distrito Especial en Colombia, requiere la implementación de procesos de planeación que no se aplican con regularidad, aparte de no contar con un modelo propio a nivel nacional que sirva de faro e ilustre este importante y delicado proceso de la mejor y óptima manera posible.

La segunda parte del punto 8.3, corresponde a la propuesta de herramientas y consideraciones basados en los estudios del futuro, para el cual se dio amplio provecho a los aportes que el Profesor e Investigador en estudios del futuro Javier Medina Vásquez contribuyo con una de sus más recientes obras, precisamente pensadas en generar insumos en estos procesos para la región de América Latina y el Caribe (Medina, 2020).

Esta segunda parte del punto 8.3 se conformó por dos pilares, el primero plantea insumos estratégicos a tener en cuenta para la implementación de las localidades en el Distrito Especial de Santiago de Cali, desde el enfoque que caracteriza a la Escuela de la Construcción social de

Futuros. El segundo pilar, propone herramientas tomadas de la Escuela de la Prospectiva Estratégica a utilizar con su respectiva justificación y aplicación, las cuales son tomadas del cuaderno No. 5 de la serie “Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica”, del autor Michel Godet, en colaboración con Régine Monti, Francis Meunier y Fabrice Roubelat (2000), siendo esta serie una de las obras más representativas de la mencionada Escuela. En cuanto a la no elección de algunas herramientas, es porque a criterio del autor no cumplen con la pertinencia requerida, o como es el caso de la Ficha 12 Árboles de Pertinencia, se considera que la aplicación de la Metodología de Marco Lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005) es mucho más compleja y estructurada, aparte de ser acorde a las herramientas que por normatividad se aplican en el contexto territorial colombiano.

9. Conclusiones y Recomendaciones

En el presente apartado se consignan las conclusiones que resultan posterior a la culminación de la investigación, para finalizar con las recomendaciones que se permite plasmar el autor de la misma.

9.1 Conclusiones

La presente investigación deja como conclusión inicial que la implementación de las localidades en el Distrito Especial de Santiago de Cali, si bien implica tener en cuenta como primer y fundamental medida las variables fiscal y financiera, en segundo lugar la descentralización, también acarrea los procesos que comprenden el modelo de gobernanza pertinente para esta nueva categoría, como tener en cuenta numerosos, diversos, diferentes y delicados aspectos que requieren procesos de planeación robustos que se caracterizan por no contar con referentes dentro del contexto colombiano, adicional de necesitar el uso de herramientas de planeación que actualmente no existen dentro de la normativa nacional.

Como se evidenció en el desarrollo del presente estudio, las variables fiscales y financieras como el cumplimiento de los indicadores de Ley que al respecto se cuenta en Colombia, son razones ineludibles para tomar con precaución toda reforma administrativa por parte de las Alcaldías del país, más cuando estas representan un aumento significativo de las obligaciones fiscales y financieras a honrar, como es la implementación de Localidades en correspondencia a la adopción de una categoría tan compleja como lo es un Distrito Especial. Esto, requiere contar con procesos de planeación financiera acordes a la necesidad de lograr equiparar el gasto con el ingreso, al tiempo que se mitiga la enorme carga de incertidumbre que ello acarrea.

Precisamente, la forma en cómo se lleva a cabo los procesos de planeación desde el sector público según la Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” (Congreso de Colombia, 1994), no solo conlleva a que se cometan “torpezas normativas y procedimentales”³⁴, sino que forman una barrera para poder implementar de manera adecuada apuestas novedosas, actualizadas y pertinentes, propiciando que procesos tan complejos como la implementación de Localidades para un Distrito Especial en Colombia, cuenten con una alta carga de incertidumbre, principalmente por los aspectos fiscales y financieros como factores fundamentales y de alto riesgos, como ya lo ha demostrado Santiago de Cali en anteriores Reformas Administrativas.

En cuanto a los aspectos que podrían apoyar tanto los procesos de planeación operativa como financiera, al tiempo el de descentralización en búsqueda de mejorar la cercanía y relacionamiento con la ciudadanía, siendo esto uno de los objetivos de la categoría Distritos Especiales en Colombia, se cuenta con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG (DAFP, 2017), el cual ha presentado dificultades en su implementación en el país dado que la rigidez del modelo de planeación actual no permite la incorporación de nuevas formas de hacer las cosas, mucho menos que dentro del ciclo de planeación se armonicen otro tipo de modelos.

En el caso puntual del MIPG, este trae consigo inserto una metodología ágil³⁵ en sus dimensiones 2da de Direccionamiento Estratégico y Planeación³⁶, 3ra de Gestión con Valores para Resultados y 4ta Evaluación de Resultados, lo que prácticamente no tiene cabida según la

³⁴ Conclusiones del autor basado tanto en su experiencia en el sector público como sus estudios en materia.

³⁵ La metodología que trae inserta el MIPG en su proceso operativo es la SCRUM.

³⁶ En esta dimensión se encuentran las Políticas Institucionales que corresponden a la Planeación y El Presupuesto y/o Planeación Financiera.

Ley 152 de 1994, y en ese sentido las mejoras que se proponen desde la aplicación de mejoras en la planeación estratégica y financiera han presentado serias dificultades.

Los referentes a nivel internacional han demostrado que frente al reto que presenta Santiago de Cali con la implementación de las Localidades en correspondencia a su nueva categoría como Distrito Especial, se cuenta con una normativa muy genérica y hasta poco desarrollada en cuanto la separación de funciones entre las Alcaldías Distritales y las Locales, así como la coordinación entre las mismas para aumentar el nivel gerencial de la primera, siendo la experiencia a resaltar lo desarrollado en la Ciudad de México – CDMX.

En ese sentido, para la articulación entre la Alcaldía Distrital y las Locales con las Juntas Comunes como base para el desarrollo de los Planes de Desarrollo Local, las experiencias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – CABA son propicias, apoyándose en la similitud normativa que se tiene tanto en la conformación y forma de gobierno para las Localidades, como en los niveles jerárquicos generales. Por su parte, la experiencia del Distrito Metropolitano de Quito demuestra que la falta de claridad normativa y conceptual antes de llevar a cabo los procesos de implementación, pueden acarrear serias dificultades, principalmente en la forma de operar adecuada y eficientemente.

La aplicación del enfoque gerencial en Políticas Públicas (Parson, 2007), demostró que frente a los retos que comprende adoptar un modelo descentralizado como son las localidades en un Distrito Especial según lo dispuesto en la Ley 1617 de 2013 (Congreso de Colombia, 2013), no solo falta mucho camino por recorrer, más cuando la Administración Distrital anterior como la actual poco avanzaron al respecto hasta la fecha de redactado en el presente documento. Sumado a ello, lo planteado en el actual Plan de Desarrollo Distrital, no aporta mucho a lograr el objetivo

de implementar adecuadamente las Localidades, honrando las obligaciones que por Ley corresponde, lo cual no solo se evidenció en el desarrollo de esta investigación, sino que es parte de los discursos políticos de ambas alcaldías, quedando simplemente allí, en las palabras.

Respecto a ello, se propusieron lineamientos a tener en cuenta para la implementación de estas Localidades desde el enfoque de descentralización, no solo en cumplimiento a las normas que corresponde sino en la búsqueda de mejoras sustanciales en la operación y el relacionamientos con los actores interesados y grupos sociales, que propicien un incremento de las condiciones generales de bienestar a partir de una adecuada, oportuna y pertinente capacidad instalada en cada Localidad, según las demandas particulares que presente cada en su respectivo entorno.

En ese sentido, las consideraciones para la construcción social de futuros como las herramientas de la prospectiva estratégica que se proponen, no solo hacen parte de unas alternativas teóricas, conceptuales y metodológicamente desarrolladas, sino que aportan el vacío normativo y procedimental que ostenta Colombia en materia de planeación territorial, como es el caso de la implementación de Localidades que debe llevar a cabo la Alcaldía de Santiago de Cali, en el proceso de culminar su adopción de la categoría como Distrito Especial.

Queda la sensación que, a pesar de haber construido un documento amplio y extenso, tomando como bases fundamentales los enfoques fiscal y financiero como el de descentralización, queda demasiada literatura por construir mediante estudios enfocados directamente en las variantes o aspectos particulares como están reflejados en los mismos enfoques de la denominación otorgada al Distrito de Santiago de Cali.

Como conclusión final, la presente investigación demuestra que los procesos complejos que caracterizan las dinámicas propias de toda administración pública, sobre todo los que

involucren grandes reformas estructurales y organizacionales, como respuesta a los ajustes que corresponden a su capacidad de reacción frente a las nuevas necesidades y expectativas de la sociedad, como el cumplimiento de una norma que establezca dicha reforma, como es el caso de Santiago de Cali que pasa de ser un Municipio de Categoría Especial dentro del ordenamiento colombiano a ser un Distrito Especial (Congreso de Colombia, 2018), categoría que exige profundos cambios no solo en estructura sino en todo lo referente al funcionamiento general con un nivel de descentralización mucho más alto y sofisticado (Congreso de Colombia, 2013), que responda a un nuevo modelo de relacionamiento del gobierno Distrital con la ciudadanía (DAFP, 2017), requieren un exhaustivo análisis de todas las variables que componen el fenómeno a enfrentar, dado los impactos que de ello resultan hacia todos los actores que componen la sociedad que comprende el ente territorial y son gobernados por este, principalmente la ciudadanía, seguido de todo el andamiaje social y económico.

Queda claro entonces, que las variables fiscales y financieras tienen un lugar primordial en el ordenamiento territorial colombiano, dado el estricto cumplimiento de indicadores de Ley que para las mismas existe, siendo estos instrumentos de seguimiento creados precisamente para evitar un desborde en una posible crisis que se presente, como sucedió precisamente en Santiago de Cali en la vigencia 2001. Por su parte, las variables de descentralización, gobernanza y demás, van de la mano en forma de correlación a las de tipo fiscal y financiero, por lo que las primeras deben ser un parámetro a tener en cuenta no como un límite o impedimento, sino como el punto de referencia para la consolidación de capacidad instalada en los territorios, siendo esto un aporte a resaltar del presente estudio.

En ese sentido, como aporte científico que se realiza desde el presente estudio es proponer bases de análisis y prospección para este tipo de dinámicas administrativas, configurándose esto

en algo novedoso y original no solo frente a los escasos estudios respecto al fenómeno, sino la inexistencia de herramientas que vía Ley proporcionen un derrotero para llevar a cabo tan delicada transición, teniendo en cuenta todas las consecuencias que ello representa y que fueron ampliamente ilustradas en el desarrollo del presente documento. Así mismo, la aplicación de consideraciones que aportan los estudios del futuro y herramientas desde la prospectiva estratégica, se proyectan como una solución tanto metodológica, como teórica y prácticamente viables.

Sin duda alguna, estas dinámicas tanto sociales como administrativas evidencian con fuerza la necesidad de consolidar el relacionamiento entre la academia y el sector público, la cual ha venido mostrando importantes avances en el nivel local y territorial, pero que todavía falta ajustar en el nivel central de gobierno y congreso.

9.2 Recomendaciones

Dado la magnitud e impacto de este tipo de procesos para cualquier ente territorial, tal como es el caso del Distrito Especial de Santiago de Cali, que atraviesa la necesidad de implementar las localidades en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1617 de 2013, sumado a su historia reciente con las reformas administrativas, las cuales tuvieron sus particulares impactos a nivel fiscal y financiero, con dificultades de gran consideración como sucedió con la reforma realizada en el año 1996, cuyas consecuencias derivaron en la intervención por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por insolvencia, es evidente que a partir del presente estudio como de otros similares, se realicen investigaciones que profundicen las líneas que se plantean, dado que la esfera de estudio abarca aspectos desde lo fiscal y financiero, descentralización, gobernanza, económico, seguridad, medio ambiente y sostenibilidad, entre otros, todos de gran relevancia para el proceso de crecimiento e inminente metropolización que atraviesa Santiago de Cali.

También es necesario profundizar los estudios frente a la compleja aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, el cual sin duda alguna está dirigido a mejorar la relación Estado – ciudadano, siendo quizás un escenario de descentralización mediante localidades el que más y mejores frutos al respecto se espera lograr, haciendo este uno de los retos más complicados a gestionar, dado las condiciones actuales que presenta la economía en general, la cual sin duda alguna afecta de manera directa a la ciudad y el país, condicionando con ello en primer medida el recurso financiero para emprender una adecuada y pronta implementación de este interesante modelo de Estado.

Por su lado, el conseguir una capacidad instalada que corresponda a las necesidades y expectativas particulares de cada una de las futuras 6 localidades, partiendo de un censo con fines de caracterización poblacional, profundizando sobre aspectos tan sensibles que derivan de la reflexión anterior, así como el nuevo modelo de gobernanza que se debe implementar en todos los niveles del Distrito.

En ese sentido, la necesidad de emprender la construcción de una cultura ciudadana de conciencia medio ambiental, en procura de concebir un territorio realmente sostenible, recordando que este término involucra también el desarrollo económico y social.

Sea como fuere, las dinámicas de la sociedad demandan una constante vigilancia de forma estratégica por parte de las administraciones locales, territoriales y nacionales, a fin de lograr reaccionar a tiempo y moldear en la mayor medida posible sus políticas públicas, para garantizar una acertada y pertinente gestión desde lo público. Precisamente, el proponer un modelo prospectivo para este tipo de procesos tan complejos, obedece a la necesidad de encontrar

soluciones técnico – teóricas coherentes que brinden la capacidad de adaptación, sin perder el rumbo hacia un destino de desarrollo integral.

Para las administraciones locales, territoriales y nacionales, es por demás recomendar apalancarse en la academia de manera estrecha y perdurable, como en muchos escenarios ya se ha venido presentando, dado que el aporte que se hace desde el sector académico que en gran parte se dedica a estudiar la forma de resolver los problemas de la sociedad, es de vital importancia para lograr una gestión pública destacable y que procure dejar los mejores cimientos que sea posible a sus sucesores en beneficio de la sociedad en pleno. Tal como lo cuestiona Medina (2020) en cuanto a la integración a la revolución 4.0: “...¿con que capacidades se cuenta para abordar la cuarta revolución industrial?” (p.44).

Los aportes que hace Medina (2020, p.58) frente a los escenarios que plantea el Millenium Project para la región, requieren atención prácticamente inmediata, dado que no es factible esperar a que las circunstancias empeoren tal como van en su marcha por inercia, lo que demanda que la ciudadanía de la mano con sus líderes e instituciones, emprendan un camino de mejora integral y continua, con un constante aprendizaje.

En consecuencia, se hace necesario revisar la recopilación de experiencias que Bitar (2016, cómo se citó en Medina, 2020, p.104-106) hace de los países que más avances han logrado en el análisis de retos a largo plazo, al igual que las experiencias en la prospectiva legislativa que demuestra Gutiérrez (2014, cómo se citó en Medina, 2020, p.106-109), a lo que Medina (2020) considera que “es importante...la conformación de un Centro Prospectivo de alto Gobierno de Colombia. Este tipo de Instituciones ya son realidad en diversos países como en el caso de la Comisión de Futuro de Finlandia.” (p.117).

Para la normativa de planeación orgánica en Colombia, establecida en la Ley 152 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994), se hace necesario hacer una revisión de fondo que permita actualizar este importante proceso e incorporar metodologías ágiles para garantizar una completa implementación del MIPG, como de procesos prospectivos para la toma de decisiones.

El autor del presente estudio se muestra de acuerdo con los postulados de Medina (2020), quien sostiene que “Los dirigentes deben pensar de otra manera, y eso implica...ejercer un rol responsable para prepararse frente a los grandes desafíos...” (p.54). Estos desafíos no solo obedecen a los aspectos fiscales y financieros, también son del orden empresarial y productivo, la prestación de servicios públicos esenciales como salud, educación, seguridad y demás que corresponden al gasto social público, sino los concernientes al cuidado del medio ambiente y que afectan el cambio climático, para los cuales algunos entes territoriales colombianos han debido tomar medidas recientemente. Por lo tanto, para retos como el que debe emprender en adelante la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali se “se deben forjar capacidades para pasar a la acción, para implementar con efectividad planes, programas y proyectos transformadores.” (p.55).

En ese sentido, Medina (2020) concluye que “las redes y comunidades prospectivas pueden contribuir a diseñar e implementar soluciones específicas en este sentido,” (p.57), por lo cual una ineludible “...prioridad es impulsar los laboratorios de prospectiva e innovación, construir “canchas de juego” para acelerar el desarrollo de capacidades” (p.57), garantizando que las mismas sean del alcance tanto institucional como del ciudadano, a fin de tender puentes de ingreso a ideas y proyectos que por generalidad no tienen un acogida pertinente y oportuna, precisamente por falta de un receptor.

Por ende, se debe entender que todo cambio estructural en ese sentido comprende la interacción de todos los actores de la sociedad, tanto a nivel educativo, productivo, político, tecnológico, institucional, medio ambiente, seguridad y convivencia, cultura y demás actores que componen “las esferas de cambio” (Medina, 2020, p.91), lo que apunta a “...reconocer la necesidad de mejorar la gobernanza y la capacidad institucional para enfrentar las transformaciones globales.” (p.92), dado que sin duda alguna la gran dificultad a afrontar es “...la integración real de la prospectiva en el ciclo de toma de decisiones y el ciclo de política pública” (p.92).

Otro aspecto que falta profundizar desde la administración Distrital como la academia, es la acción conjunta que debe llevarse a cabo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC frente a la gestión pendiente con los linderos del Distrito, y la forma en que ello se armonizará con el proceso natural de metropolización que enfrenta Santiago de Cali como nodo dinamizador de la región sur occidente colombiana. Así mismo, existen retos y oportunidades pendientes de planificar y/o prospectar frente a la gestión catastral a partir de la Ley 1995 de 2019 (Congreso de Colombia, 2019), que actualizó la normativa nacional y territorial en temas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz.

Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Santiago de Cali. (1996). Decreto Extraordinario No. 01 de 1996. “*Por el cual se dictan las normas sobre la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias*”. Santiago de Cali. Colombia.
- (2001). Decreto Extraordinario No. 0203 de 2001. “*Por el cual se compilan el Acuerdo 70 de 2000, Acuerdo 01 de 1996 y las demás disposiciones que lo hayan modificado, adicionado o aclarado que conforman la estructura orgánica y funcional del Municipio de Santiago de Cali*”. Santiago de Cali. Colombia.
- (2004). Decreto No. 449 de 2004. “*Por medio del cual se crea el empleo del Contador General del Municipio de Santiago de Cali*”. Santiago de Cali. Colombia.
- (2006). Decreto No. 411 de 2006. “*Por el cual se adopta el sistema gerencial financiero territorial – SAP*”. Santiago de Cali. Colombia.
- (2016). Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016. “*Por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias*”. Santiago de Cali. Colombia.
- (2021). Plan de Desarrollo Distrital de Santiago de Cali 2020 – 2023. Cali Unida por la Vida. Santiago de Cali. Colombia. DOI: <https://www.cali.gov.co/documentos/3253/plan-de-desarrollo--2020---2023/genPagDocs=1>
- (27 de septiembre de 2021). *Programa “Cali Open to Work”*. Santiago de Cali. Colombia. DOI: <https://www.cali.gov.co/developoeconomico/publicaciones/163996/690-calenos-y-calenas-se-beneficiaran-del-programa-cali-open-to-work/>
- Aleixandre-Benavent, R, González Alcaide, G, González De Dios, J, y Alonso-Arroyo, A. (2011). Fundamentos para la realización de búsquedas bibliográficas. *Fuente de información bibliográfica*. Acta Pediátrica Española, 69 (3), pp. 131-136, 2011.
- Acosta, O., Fainboim, I., Gutierrez, C. y Zuluaga, B (1999) Relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá y la Nación. *Coyuntura Social*. FEDESARROLLO. ISSN 0121-2532. Recuperado de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1782>
- Alonso, J.C., Estrada, D. y Arango, C.A. (2020) *Empleando Algoritmos de Analítica como Partida para la Discusión de la División del Nuevo Distrito*. Capítulo 6 en: Rodríguez Caporalli, E. y Sanabria Pulido, P.P. (eds.) (2020). *Cali Distrito Especial. Políticas públicas*,

ordenamiento territorial y descentralización. Colombia: Universidad de los Andes, Universidad San Buenaventura Cali y Universidad Icesi. pp. 75-81. DOI: [10.51564/2021.06](https://doi.org/10.51564/2021.06)

Amara, R. (1981a, febrero). The futures field: searching for definitions and bound – aries. *The Futurist*, 15, 25-29.

----- (1981b, abril). The futures field: how to tell good work from bad. *The Futurist*, 15, 63-71.

----- (1981c, junio). The futures field: which direction now? *The Futurist*, 15, 42-46.

American Psychological Association. (2019). Normas para citado y referencia bibliográfica. APA. Séptima edición. Estados Unidos: Normas APA. DOI: <https://normas-apa.org/>

Arrow, K. (1971). “A Utilitarian Approach to the Concept of Equality in Public Expenditure”. En: Quarterly Journal of Economics, vol. 85, No. 3, Aug., pp. 409-415.

Banco de Desarrollo de América Latina – CAF (21 de diciembre de 2021). *Ciudad de México*. Datos de la Ciudad. DOI: <https://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana/ciudades/ciudad-de-mexico/>

Banco de la República de Colombia (2014). “*Economía de las grandes ciudades en Colombia: seis estudios de caso*”. Colección de Economía Regional Bogotá. Banco de la República. pp. 159-164.

----- (2019) Política Fiscal y la Estabilización Macroeconómica en Colombia. Publicaciones. Viernes 10 de mayo de 2019. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/espe90>

Baena Paz, G. (2007). *Aplicaciones de la prospectiva a la política*. Bogotá, Colombia: Convenio Andrés Bello.

Baer, K. (2006). “Capítulo II. La administración tributaria en América Latina: algunas tendencias y desafíos”. En CEPAL (2006). *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. pp. 131-160.

Balbi, E. (2014). *Construyendo el futuro: Método Meyep de Prospectiva Estratégica: Manual del Método oficial de Prospectiva Estratégica de la Red EyE (escenarios y estrategia) en América Latina*. Versión 4.0. Buenos Aires, Argentina.

Berger, G. (1956a). L’homme et ses problèmes dans le monde de demain. Essai d’anthropologie prospective. *Les Etudes philosophiques*. 11 (1), 150-151.

----- (1956b). L’avenir des sciences de l’homme. *La Nef*, 13 (13), 315-224.

- . (1957). *Sciences humaines et prevision: Revue des deux mondes*. Paris, Francia: Fevrier.
- . (1964). "*Phénoménologie du temps et prospective*", Presses Universitaires de France, Paris.
- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*. Significado y Medida. 1ra Edición. Editorial Ariel S.A. ISBN: 84-344-1693-X. Barcelona, España.
- Bitar, S. (2016). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. ¿Cómo impactará la digitalización y qué hacer?* Diálogo Interamericano. Washington.
- Bollens, S. (1986) Examining the Link between State Policy and the Creation of Local Special Districts. *State & Local Government Review*. Vol. 18, No. 3 (Autumn, 1986), pp. 117-124. <https://www.jstor.org/stable/4354886?seq=1>
- Bromberg, P. (2009). *Cultura tributaria como política pública*. Contrato 629 de 2009. Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia.
- Caicedo, H. (2006). *Análisis del diseño de los contratos en el proceso de subcontratación de las organizaciones públicas, en el caso de EMCALI EICE*. (Trabajo de grado, Maestría de Organizaciones). Cali: Universidad del Valle.
- Castillo, M. (2020). *Hacia una Gestión Pública de la Conflictividad Local*. Capítulo 12 en: Rodríguez Caporalli, E. y Sanabria Pulido, P.P. (eds.) (2020). *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización*. Colombia: Universidad de los Andes, Universidad San Buenaventura Cali y Universidad Icesi. pp. 223-81. DOI: [10.51564/2021.12](https://doi.org/10.51564/2021.12)
- Carr, J. (2006) Local Government Autonomy and State Reliance on Special District Governments: A Reassessment. *Political Research Quarterly*. Vol. 59, No. 3 (Sep., 2006), pp. 481-492. <https://www.jstor.org/stable/4148048?seq=1>
- y Farmer, J (2011) Contingent Effects of Municipal and County TELs on Special District Usage in the United States. *Publius: The Journal of Federalism*, Volume 41, Issue 4, October 2011, Pages 709–733: <https://doi.org/10.1093/publius/pjr031>
- Cebreiro, B. y Fernández, M. (2004) "Estudio de casos", Diccionario enciclopédico de didáctica. Málaga: editorial Aljibe.
- Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano – CIDEU. (21 de diciembre de 2021). *Quito*. DOI: <https://www.cideu.org/miembro/quito/>

Comte-Sponville, A. (2001). ¿Qué es el tiempo? Reflexiones sobre el presente, el pasado y el futuro, trad. *Pierre Jacomet*, Editorial Andrés Bello, Barcelona.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. (2013). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe*. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal. Naciones Unidas. CEPAL. Santiago de Chile.

Concejo Municipal de Santiago de Cali. (2004). Acuerdo 132 de 2004. “*Por el cual se crea la contaduría general del municipio de Cali, adscrita al departamento administrativo de hacienda municipal*”. Recuperado de: http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_2004

----- (2009). Acuerdo 469 de 2019. “*Por el cual se modifica parcialmente el estatuto tributario de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones.*”. Recuperado de: http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_2019

Congreso de Colombia. (1994). Ley 152 “*Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*”. Diario Oficial No. 41.450 del 19 de julio de 1994. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html

----- (1998). Ley 489 “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

----- (1997). Ley 388 “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

----- (1999). Ley 549 “*Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0549_1999.html

----- (2000). Ley 617 “*Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html

- (2003). Ley 819 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html
- (2004). Ley 901 “*Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 863 de 2003 y se modifican algunas de sus disposiciones*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0901_2004.html
- (2004). Ley 902 “*Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0902_2004.html
- (2011). Ley 1474 “*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*”. Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011_pr001.html#74
- (2012). Ley 1607 “*Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1607_2012.html
- (2013). Ley 1617 “*Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1617_2013.html
- (2014). Ley 1739 “*Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1739_2014.html
- (2015). Ley 1753 “*Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 “Todos por un nuevo país”*”. Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- (2018). Ley 1933 “*Por medio de la cual se categoriza al Municipio de Santiago de Cali en Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de:

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201933%20DEL%2001%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.pdf>

----- (2019). Ley 1955 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

----- (2019). Ley 1995 “*Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial*”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1995_2019.html

Congreso de Ecuador. (1993). Ley No. 46 del Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito. Recuperado de: <http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2016/01enero/A2/ANEXOS/P ROQU LEY DE REGIMEN PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO .pdf>

Congreso de México. (2016). Decreto SG-290116 “*Por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*”. Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos de México. Ciudad de México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html

Corte Constitucional de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Artículo 2: Fines esenciales del Estado. Recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/capitulo-0/articulo-2>

----- (1991). Constitución Política de Colombia. Título 12: Del régimen económico y de la hacienda pública. Capítulo 2: De los planes de desarrollo. Artículo 342. Recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-2/articulo-342>

----- (1991). Constitución Política de Colombia. Título 12: Del régimen económico y de la hacienda pública. Capítulo 2: De los planes de desarrollo . Artículo 343. Recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-2/articulo-343>

----- (1991). Constitución Política de Colombia. Título 12: Del régimen económico y de la hacienda pública. Capítulo 3: Del presupuesto. Artículo 350. Recuperado de: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-3/articulo-350>

- (1991). Constitución Política de Colombia. Título 12: Del régimen económico y de la hacienda pública. Artículo 354. Recuperado de: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-3/articulo-354>
- (2015). Sentencia C-262 de 2015. Régimen para los Distritos Especiales. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-262-15.htm>
- Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (2008). Constitución Política de la República del Ecuador. Recuperado de: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Constitucion.pdf>
- Costa Filho, A. (1988). Planificación y Construcción de Futuro. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Creswell, J. (2013). Qualitative Inquiry & Research Design Choosing among Five Approaches (3rd ed.). Thousand Oaks, CA SAGE.
- Dahlby, B. y Wilson, L. (1996). Vertical Fiscal Externalities in a Federation. *Journal of Public Economics* 87(5-6):917-930.
- De Jouvenel, B. (1967). *L'arte della congetturra*. Florencia, Italia; Vallecchi Editore.
- De Jouvenel, H. (1999). "Prospective, l'anticipation pour l'action" en "Futuribles", hors série, janvier, p.13
- Del Olmo, E. (1984), *Métodos prospectivos*. Caracas, Venezuela: Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES).
- Delgado, W., Jiménez, N y Valderruten, A. (2017). Implementación del Régimen de Distritos Especiales (Ley 1617 de 2013) en Buenaventura. *Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento*, Universidad del Valle.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2015). Decreto 1083 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública". Bogotá. Colombia. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=62866
- (2017). Decreto 1499 de 2017. "Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015". Bogotá. Colombia.

- (2018). Decreto 612 de 2018. “Por el cual se fijan directrices para la integración de los planes institucionales y estratégicos al Plan de Acción por parte de las entidades del Estado”. Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional. Bogotá. Colombia. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=85742
- (2020). Descentralización. Glosario. Bogotá. Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Descentralizaci%C3%B3n>
- Departamento Administrativo de Hacienda Municipal (2019). Informe de Gestión vigencia 2018. Municipio de Santiago de Cali.
- (2019). Informe de Gestión Financiera, situación SICALI y la autonomía tributaria. Municipio de Santiago de Cali.
- Departamento Nacional de Planeación (2016). Acuerdo No. 14 de 2016. “*Concepto COT sobre PL-S 149 de 2016 Santiago de Cali - Valle del Cauca NOTA: Ratificación Acuerdo COT Nro. 005 de 2016*”. Comisión de Ordenamiento Territorial – COT. Bogotá. Colombia. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/COT%20parte%201/Acuerdo%20No.%20014%20Santiago%20de%20Cali.pdf?Web>
- Dror, Y. (1994), La capacidad de gobernar. Reporte al Club de Roma, Fondo de Cultura Económica, México.
- Duarte, C. (6 de agosto de 2021). *Movilizaciones 4.0: el paro nacional de Colombia*. Publicado en Palabra Salvaje. Recuperado de: <https://www.javerianacali.edu.co/movilizaciones-40-el-paro-nacional-de-colombia>
- Durance, P. (2008). *De la Prospective. Textes fondamentaux de la prospective française*. 2ª ed. París, Francia: L’Harmattan.
- Einaudi, L. (1946). *Principii di scienza della finanza*, Giulio Einaudi, 2da. Edición, Turín. Versión en español, (1968) Principios de Hacienda Pública, 6ta. Edición, Aguilar, Madrid.
- Elias, N. (1997). Sobre el tiempo, trad. Guillermo Hirata, *Fondo de Cultura Económica*, México.
- Forbes Staff (16 de mayo de 2018). *CDMX, la quinta ciudad más habitada en el mundo: ONU*. Actualidad. DOI: <https://www.forbes.com.mx/cdmx-la-quinta-ciudad-mas-habitada-en-el-mundo-onu/>

Gándara, G. y Osorio, F.J. (coords.) (2014). *Métodos prospectivos: Manual para el estudio y la construcción de futuro*. México D.F., México: Editorial Paidós.

Gavigan, J., Ducatel, K. y Scapolo, F. (2002). *The role of foresight in the selection of research policy priorities*. Conference Proceedings, European Commission–IPTS –JRC, Reporte EUR 24406, Seville.

Ghemawat, P. (2000). *La estrategia en el panorama del negocio*. México D.F., México: Pearson – Addison Wesley.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (1 de diciembre de 2021a). ¿Qué es AMBA? El Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires Ciudad. Recuperado de: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/unidades%20de%20proyectos%20especiales%20y%20puerto/que-es-amba>

-----, (2 de diciembre de 2021b). Proyecciones población años 2010 – 2040. Buenos Aires Ciudad. Recuperado de: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=29329>

-----, (2 de diciembre de 2021c). Áreas de Gobierno. Buenos Aires Ciudad. Recuperado de: <https://www.buenosaires.gob.ar/areasdegobierno>

-----, (3 de diciembre de 2021d). Comunas. Buenos Aires Ciudad. Recuperado de: <https://www.buenosaires.gob.ar/bweb/search?keys=comunas&q=bweb>

Godet, M. (1994). *De la anticipación a la acción*. Bogotá, Colombia: Editorial alfaomega.

-----, (1997). *Manuel de prospective stratégique*. París, Francia: Dunod, 2 vols.

----- (eds). (2000). *La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica*. París, Francia: Gerpa, 4ta Edición. Prospektiker: Cuadernos de Lips No 5. DOI: <http://es.lapropective.fr/dyn/espagnol/bo-lips-esp.pdf>.

----- y Durance, P. (2011). *Prospectiva Estratégica para las empresas y los territorios*. París, Francia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) – Dunod.

Goux–Baudiment, F. (2000), Donner du futur aux territoires. *Guide de prospective territoriale a l'usage des acteurs locaux*. Collections du CERTU, Paris.

- Grinnell, R. (1997). *Social work research & evaluation: Quantitative and qualitative approaches*. E.E. Peacock Publishers, 5.ed. Illinois.
- Gutiérrez, M.A. (2014). *Antecedentes de Comisiones de Futuros en los Parlamentos del mundo*. Buenos Aires, Argentina: Mimeo-Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva-Millennium Project.
- Hodara, J. (1984). *Los estudios del futuro: Problemas y métodos*. México, D.F.: Instituto de Banca y finanzas.
- Husserl, E. (2002). *Lecciones de fenomenología de la conciencia interna del tiempo*, trad. Agustín Serrano de Haro, Trotta, Madrid.
- Inman, R. y Rubinfeld, D. (1997). "Rethinking Federalism", en *Journal of Economic Perspectives*, Fall.
- Jessop, B. (2004). *Revista Eure* (Vol. XXIX, No 89), Santiago de Chile.
- Kioko, S. N., y Zhang, P. (2019). Impact of Tax and Expenditure Limits on Local Government Use of Tax-supported Debt. *Public Finance Review*, 47(2), 409–432. <https://doi.org/10.1177/1091142117723706>
- Kliksberg, B. (1990). Nuevas fronteras tecnológicas en gerencia en América Latina. En: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 57, No. 3.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (1995). *Economía internacional: teoría y política*. Mc Graw Hill, España.
- (1997). "Desarrollo, Geografía y Teoría Económica", Antoni Bosch editor.
- Lesourne, J. y Soffa, C. (eds.) (1996). *La prospective stratégique d'entreprise: Concepts et études de cas*. París, Francia: Odile Jacob.
- Lira, L. (2003). "La cuestión regional y local en América latina". Serie Gestión Pública N° 44, ILPES/CEPAL. Santiago de Chile.
- Londoño, H. y Zamorano, D. (2006). "Vocaciones histórico-económicas de Santiago de Cali", reseña histórica, cadenas productivas y aspectos sociales del Valle del Cauca, D. Zamorano (ed.), Observatorio Económico y Social del Valle del Cauca, Cali.
- López, A. (2008). *El cartel de los sapos*, Editorial Planeta, Bogotá.
- Malaska, P. (1995). The futures field of research. *Futures Research Quarterly*, 11 (1), 79-90.

Masini, E. (1982). Reconceptualizing futures: A need and a hope. *World Future Society bulletin*, 16 (6), 1 – 8.

----- (1994). Prefácio: Construindo o futuro. En P. Moura, *O impacto global do novo paradigma*. Río de Janeiro, Brasil: Mauad Editora.

McCabe, B (2000) Special-District Formation among the States. *State & Local Government Review*. Vol. 32, No. 2 (Spring, 2000), pp. 121-131.
<https://www.jstor.org/stable/4355258?seq=1>

McFeeley, N (1978) Special District Governments: The "New Dark Continent" Twenty Years Later. Article in *The American Review of Public Administration*. 12(4):211-245. December 1978.
https://www.researchgate.net/publication/249696638_Special_District_Governments_The_New_Dark_Continent_Twenty_Years_Later

Medina, J. (1999). The research and future images and visions: Need for a strategic alliance between the futures studies and social sciences. *International Review of Sociology*, 9 (3), 333-348.

----- (2000). “*Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional del ILPES*”, Cuadernos del ILPES, N. 46.

----- (2001). “Función de pensamiento a largo plazo: experiencias significativas a nivel mundial”, Seminario de Alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Consejo Regional de Planificación, La Habana (Cuba) noviembre 11 y 12, 2000.

----- (2002). *Crisis de sentido y construcción de alternativas: El rol del pensamiento estratégico y de largo plazo en el enredo colombiano*. [Programa “Diálogos Estratégicos, Colciencias, Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia, Santa Fé de Bogotá]. Bogotá, Colombia.

----- (2003). *Visión compartida de futuro*. Santiago de Cali, Colombia: Universidad del Valle.

----- y Ortegón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Comisión Economía Para América Latina y el Caribe – CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social – ILPES. Área de Proyectos y Programación de Inversiones. Santiago de Chile. Serie Manuales No 51. Recuperado de:
<https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/3/27693/manual51.pdf>

- Becerra, S. y Cataño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.
- (2018a, julio 18). Conferencia dictada en la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y Congreso de la República. En *Seminario prospectiva legislativa: Curso de inducción de Congresistas Electos, periodo 2018 – 2022*. Bogotá, Colombia.
- (2020). *Abriendo Caminos en la Prospectiva de América Latina y el Caribe*. Programa Editorial Universidad del Valle. Colección Ciencias de la Administración – Investigación. Santiago de Cali. 263 páginas.
- Merchand, M. (2009). *Reflexiones en torno a la nueva geografía económica en la perspectiva de Paul Krugman y la localización de la actividad económica*. Breves Contribuciones del I.E.G. - N° 21 - Año 2009/10 - ISSN 2250-4176. pp. 206-223
- Merleau-Ponty, M. (2000). *Fenomenología de la percepción*, trad. *Jem Cabanes*, Península, Barcelona.
- Miklos, T. y Tello, M. (1991). *Planificación prospectiva: Una estrategia para el diseño de futuro*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. (1996). Constitución Política de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=166
- Mojica, F. (2005). *La construcción del futuro*. Bogotá D.C., Colombia: Convenio Andrés Bello – Universidad Externado de Colombia.
- (2019, 24-25 de octubre). Las tecnologías transformadoras vistas desde América Latina (escenarios de futuro). En *Prospecta Américas: Primer Seminario Internacional sobre Prospectiva Tecnológica para las Américas*. Organización de los Estados Americanos, Secretaría Técnica de la COMCYT, Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica del Perú (CONCYTEC), Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (COLCIENCIAS), Pontificia Universidad del Perú. Lima Perú.
- Moura, P. (1994). *Construindo o futuro: O impacto global do novo paradigma*. Río de Janeiro, Brasil: Mauad Editora Ltda.
- Mullins, D. y Cox, K. (1995) Tax and expenditure limits on local governments: an information report. Editorial: *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, Washington DC. 1995. <https://library.unt.edu/gpo/acir/Reports/information/M-194.pdf>

- y Joyce, P. (1996) Tax and Expenditure Limitations and State and Local Fiscal Structure: An Empirical Assessment. *Public Budgeting and Finance*. Volumen: 16 Páginas: 75-101: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1540-5850.01061>
- Musgrave, R. (1997). "Devolution, Grants and Fiscal Competition", en *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, Number 4, Fall.
- Nelson, M. (1990) Decentralization of the Subnational Public Sector: An Empirical Analysis of the Determinants of Local Government Structure in Metropolitan Areas in the U. S. *Southern Economic Journal*. Vol. 57, No. 2 (Oct., 1990), pp. 443-457. <https://www.jstor.org/stable/pdf/1060622.pdf?seq=1>
- Organización Mundial de la Salud (29 de noviembre de 2021). Brote de enfermedad por coronavirus (COVID – 19). DOI: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (2004). *Science, technology and Industry: Outlook*, OECD; Paris.
- (2017a). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. París. Recuperado en diciembre de 2021 de: <https://bit.ly/2NfCgYf>
- (2017b). *Skills for a High Performing Civil Service*. París, Francia. Recuperado en diciembre de 2021 de: <https://bit.ly/2uDT30w>
- Ortegón, E. y Pacheco, J. (2005). *Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México Venezuela y España como caso de referencia* (cuadros comparativos). Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Manuales, No 40, Santiago de Chile.
- Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planeación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas. Serie Manuales, No 42, Santiago de Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf
- Otálvaro, B. y Tovar, J. (2020). *Análisis sobre la descentralización territorial. Una revisión sobre Cali como Distrito Especial*. Capítulo 14 en: Rodríguez Caporalli, E. y Sanabria Pulido, P.P. (eds.) (2020). *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización*. Colombia: Universidad de los Andes, Universidad San Buenaventura Cali y Universidad Icesi. pp. 274-286. DOI: [10.51564/2021.14](https://doi.org/10.51564/2021.14)

- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO. México. ISBN-10: 970-9967-06-1. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/liminar/v6n2/v6n2a16.pdf>
- Pask, G. (1979). “*Teoría de la conversación*”. En: J. Ibáñez (comp.). Nuevos avances de la investigación social. Barcelona: Anthropos. Suplementos, núm. 22.
- Poli, M. y Pierre, R. (2018). The discipline of Anticipation. Foundations for Futures Literacy. En R. Miller, *Transforming the Future* (Open Access). Londres, Reino Unido: Routledge. Recuperado de: <https://bit.ly/2ThOG5D>
- Ponce Talancón, H. (2007). La matriz foda: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. *Enseñanza e Investigación en Psicología*, 12(1), 113-130. [fecha de Consulta 15 de Diciembre de 2021]. ISSN: 0185-1594. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29212108>
- Popper, R. (2008). How are foresight methods selected? *Foresight*, 10 (6), 62 – 89.
- Porter, M. (1986). *L'avantage concurrentiel*, InterEditions, 1986.
- Potter, J. and Wetherell, M. (1995) “*Analyzing Discourse*”. In: A. Bryman and R.G. Burgess. *Analyzing Qualitative Data*. London/New York: Routledge.
- (1998). *La representación de la realidad: discurso, retórica y construcción social*. Barcelona: Paidós.
- Presidencia de la República (1989). Decreto 624 de 1989. “*Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*”. Bogotá. Colombia. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html
- (1996). Decreto 111 de 1996. “*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*”. Bogotá. Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>
- (2001). Decreto 1537 de 2001. “*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado*”. Bogotá. Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5324>

- (2013). Decreto 0196 de 2013. “*Por el cual se fija el procedimiento y los criterios de distribución y asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud en el componente de prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y se dictan otras disposiciones*”. Bogotá. Colombia. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2013/Documents/FEBRERO/12/DECR ETO%20196%20DEL%2012%20DE%20FEBRERO%20DE%202013.pdf>
- (2015). Decreto 1068 de 2015. “*Por la cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*”. Bogotá. Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72893>
- (2015). Decreto 2388 de 2015. “*Por la cual se unifican las reglas para el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales*”. Bogotá. Colombia. Recuperado de: <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/decreto-numero-2388-2015-589641462>
- Presidencia de Ecuador. (2010). Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización. Recuperado de: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf
- Prieto, M. (2017). Impactos del Régimen de Distritos Especiales (Ley 1617 De 2013) Sobre la Gobernanza Territorial en Colombia: El Caso del Distrito Especial de Buenaventura (Trabajo de Grado para optar a título de Magister en Políticas Publicas). Santiago de Cali, Colombia. Universidad del Valle.
- Restrepo, J. (2000). *Hacienda pública*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Recuperado de: http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Hacienda_p%C3%BAblica
- (2012). *Hacienda Pública*. Universidad Externado de Colombia. 9 Edición, Bogotá Distrito Capital, Colombia.
- Rocha, R. (2000). *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, Editorial Siglo del Hombre, unodc, Bogotá.
- Rodríguez Caporalli, E. y Sanabria Pulido, P.P. (eds.) (2020). *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización*. Colombia: Universidad de los Andes, Universidad San Buenaventura Cali y Universidad Icesi. DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/ee.11.2020>

- Rodríguez, J. (1999), "*El observatorio de prospectiva tecnológica industrial, una herramienta al servicio de la política tecnológica*", Technology foresight: A UNIDO–ICS initiative for Latin America and the Caribbean, Workshop, Trieste, Italy; 7–9 december
- (2011). *Cultura tributaria. Propuestas y argumentos para aumentar la justicia fiscal*. Paraguay.
- Ruiz, C., Chavarriaga, J. & Esquivel, J. (2019). *Cali Distrito Especial, ¿Qué implicaciones tiene para la Ciudad?* (Trabajo de Grado para optar a título profesional de Economía y Negocios Internacionales y Administración de Empresas). Santiago de Cali, Colombia. Universidad ICESI.
- Sanabria-Pulido, P. y Rodríguez Caporalli, E. (2017). *Transformar lo público. Perspectivas de la Reforma Administrativa de Santiago de Cali de 2016*. Santiago de Cali: Editorial Universidad Icesi. Sello Editorial Javeriano Cali. Página 51.
- Sánchez, A. (1998). *Tiempo y sentido*, Biblioteca Nueva/UNED, Madrid.
- Sandoval, C. (1996). *Investigación Cualitativa*. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES. Programa Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social. Bogotá, Colombia. ISBN: 958-9329-09-8.
- Sartori, G. (2003). "Qué es la Democracia". Taurus, México. DOI: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1135/1.pdf>
- Singer, P. (1979). *Practical Ethics*, Cambridge: Cambridge University Press. viii, 237 págs. ISBN 978-0-521-22920-3
- Smith, A. (1976). *An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations*. The University of Chicago Press. Chicago (pp. 350-351).
- Shi (2017) The Rise of Specialized Governance in American Federalism: Testing Links Between Local Government Autonomy and Formation of Special District Governments. Publius: *The Journal of Federalism*, Volume 47, Issue 1, Winter 2017, Pages 99–130, <https://doi.org/10.1093/publius/pjw025>
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Stoecker, R. (1991): Evaluating and rethinking the case study. *Social Review*, 0038-0261, 88-112.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación – México. (2019). *Constitución Política de la Ciudad de México*. Recuperado de:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2020-01/118922.pdf

- Toboso, M. (2007). *Fenomenología del transcurso del tiempo*. Diánoia, volumen 52, número 59: México. pp. 27–42. ISSN 0185-2450. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-24502007000200002
- Varela, E. (2008). Burocratización y modos de gestión en los servicios públicos. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Martínez, Á & Delgado, W (2013). Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia. *Estudios Políticos*, 43, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 205-227).
- Wiesner, Garnier y Medina (2000), Las funciones básicas de la planificación, Cuadernos del ILPES, No. 46.