

Presentación

Pablo Sanabria

Director del Observatorio de Políticas Públicas,
POLIS, de la Universidad Icesi

Buena parte de las motivaciones del trabajo de observación que realiza POLIS, surge de la difícil coyuntura que enfrentan los asuntos públicos en nuestra ciudad y nuestra región. Esta situación exige información y formación. En ese sentido, como herramienta de formación como ciudadanos y actores de lo público, debemos procurar brindar a la comunidad elementos de juicio acerca de aspectos fundamentales para la viabilidad futura de Cali y el Valle del Cauca. Este boletín analiza varios de esos temas que, a futuro, se plantean como interrogantes importantes de lo que deben ser las estrategias de desarrollo de la ciudad y la región.

Como primera medida, presentamos en este boletín el principal proyecto que desarrolla actualmente nuestro observatorio, titulado: **Seguimiento a las Finanzas Públicas Municipales y Departamentales de Cali y el Valle del Cauca**. Este proyecto se propone como un mecanismo de observación de la evolución de las finanzas públicas regionales. Así, en el primer artículo de esta edición, Natalia Solano, practicante del Observatorio y encargada de desarrollar las mediciones del mismo, nos presentará los principales elementos metodológicos y su construcción.

En este proyecto, a través de indicadores trimestrales de recaudo tributario y ejecución del presupuesto, se pretende crear un instrumento de observación de la gestión de los gobiernos territoriales en materia fiscal, así como conocer el grado de compromiso de la administración pública local con el alcance de niveles básicos de eficiencia y *accountability*. De esta forma, el Observatorio se propone como una fuente de análisis e información sobre los asuntos fiscales regionales en el Valle del Cauca y Santiago de Cali.

Esta edición incluye, además, tres artículos referentes a asuntos estratégicos para el futuro de nuestra ciudad y nuestro departamento. Como primera medida, Javier Mendoza, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, elabora un informe descriptivo de seguimiento de la disputa jurídica entre la Sociedad de Concesiones de

Infraestructura S.A. –CISA- y la Gobernación del Valle del Cauca, por la cancelación del contrato de concesión de la doble calzada Candelaria - Florida. En su documento, elaborado durante su práctica en POLIS, Mendoza presenta un completo marco de los actores comprometidos en dicho conflicto y del rol de los fallos constitucionales en la solución de disputas y las políticas públicas.

Seguidamente, en el reporte de proyectos del Observatorio, Ana Lucia Paz, directora del programa de Sociología, presenta una serie de reflexiones acerca de la intervención social, recogidas a partir del proyecto desarrollado dentro de la línea de Inclusión Social del observatorio: "Intervención Social en Cali: Tendencias Históricas en el siglo XX y evaluación de proyectos recientes". En él, brinda elementos fundamentales que deben enriquecer la formación en intervención social y la ejecución de proyectos que por su esencia deben reconocer la pluralidad y la interdisciplinariedad y partir de lo objetivo para llegar a intervenciones efectivas e integrales.

Finalmente, el Director del Centro de Investigaciones en Economía y Finanzas junto con dos investigadoras del grupo "Economía, Políticas Públicas y Métodos cuantitativos" de la Icesi, presentan un informe de seguimiento y actualización donde se realizan proyecciones al recaudo por concepto de sobretasa a la gasolina, el cual se destina al financiamiento del Sistema Integrado de Transporte Masivo, en el municipio de Cali. Este análisis es vital con miras a la viabilidad y sostenibilidad futura del sistema. ■

Indicadores Cali

| Año | PIB Millones de pesos de 2000 | Tasa de desempleo | Inflación anual* | Casos de violencia familiar | Exportaciones Valor FOB (Miles de US\$) ** |
|------|-------------------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|--------------------------------------------|
| 2002 | 11.866.072 | 16,10% | 7,74% | 3.864 | 185.353 |
| 2003 | 12.036.494 | 16,3% | 7,15% | 5.941 | 266.457 |
| 2004 | 12.421.474 | 14,2% | 5,34% | 6.971 | 300.580 |
| 2005 | 12.988.094(p) | 12,7% | 4,59% | 7.347 | 333.085 |

* Medida a partir del IPC Cali.

** Aduana Cali

Fuentes: Departamento Administrativo de Planeación e ICESI -DANE - DIAN - Observatorio de la violencia familiar - Secretaría de Salud Pública Municipal

Encuentre en esta edición:

Página No. 2

Construyendo herramientas para el seguimiento de las finanzas públicas territoriales del Valle del Cauca y Cali.
Natalia Solano

Página No. 4

Relaciones público-privadas en contratos de concesión y estabilidad jurídica.
Javier Mendoza Gaviria

Página No. 7

Educar para la intervención social: retos de la academia.
Ana Lucía Paz Rueda

Página No. 9

El futuro de la Sobretasa a la gasolina y la financiación del Sistema Integrado de Transporte Masivo.
Julio César Alonso, Julieth A. Solano y Ximena Duque

Construyendo herramientas para el seguimiento de las finanzas públicas territoriales del Valle del Cauca y Cali.

Natalia Solano

Practicante Observatorio de Políticas Públicas
Universidad Icesi

El Observatorio de Políticas Públicas -POLIS, con el fin de realizar seguimiento y evaluación a lo público en la región, ha desarrollado una serie de instrumentos que miden la evolución fiscal, a través del proyecto denominado: Seguimiento a las Finanzas Públicas Municipales y Departamentales de Cali y el Valle del Cauca, con el cual se pretende hacer seguimiento a la dinámica de las finanzas de los entes territoriales, determinante para el devenir económico de la ciudad y del departamento.

El proyecto consiste en el cálculo de un tablero de indicadores que permitirá evaluar, a partir de la dinámica del ingreso y del gasto público, la gestión de los gobiernos territoriales en la obtención de los ingresos, y la responsabilidad en el manejo de los recursos que reciben tanto de la nación como de los ciudadanos.

Los indicadores que se calculan se dividen en dos grandes grupos: los del ingreso y los del gasto. A su vez, los indicadores del ingreso se dividen en tres subgrupos, tal como lo muestra la tabla 1. El subgrupo A.1 corresponde a los indicadores de recaudo de ingresos per cápita, los cuales muestran la cantidad que el respectivo ente

territorial percibe por habitante, es decir, son indicadores del esfuerzo que realiza cada individuo para cumplir con sus compromisos contributivos, en una situación de equidistribución.

El subgrupo A.2 indica la importancia relativa de algunos recaudos analizados respecto de los otros ingresos. Estos indicadores señalan la magnitud del esfuerzo fiscal y el grado de autonomía del ente territorial en la consecución de sus recursos. Igualmente, permite identificar cuáles son las principales fuentes de ingresos del ente territorial.



Tabla 1. Indicadores de ingresos fiscales

| Grupo de indicadores | Nombre del Indicador | ¿Qué Mide? | Formula |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A.1 Indicadores de recaudo de ingresos per cápita | Ingreso fiscal per cápita | Promedio de recursos percibidos por el ente territorial por cada individuo | $\frac{\text{Ingresos corrientes}_{i,t} + \text{Ingresos de capital}_{i,t}}{\text{Población}_{i,t}}$ |
| | Carga tributaria per cápita | Cantidad de ingresos que, en igualdad de condiciones, cada individuo debe aportar en términos de impuestos | $\frac{\text{Ingresos tributarios}_{i,t}}{\text{Población}_{i,t}}$ |
| | Recaudo real per cápita | Recaudo de impuestos que se realiza, en términos reales, sobre cada uno de los habitantes | $\frac{\text{Recaudo real del impuesto analizado}_{i,t}}{\text{Población del ente analizado}_{i,t}}$ |
| A.2 Indicadores de importancia fiscal | Importancia de los recursos propios | Esfuerzo de los entes territoriales en el recaudo de impuestos | $\frac{\text{Ingresos tributarios}_{i,t}}{\text{Ingresos totales}_{i,t}}$ |
| | Dependencia de las transferencias | Dependencia de los ingresos corrientes de la nación. Indicador de autonomía fiscal | $\frac{\text{Ingresos por transferencias}_{i,t}}{\text{Ingresos totales}_{i,t}}$ |
| | Magnitud del impuesto analizado (1) | Participación del recaudo del impuesto analizado en los ingresos que se derivan del ejercicio normal del gobierno | $\frac{\text{Recaudo impuesto analizado}_{i,t}}{\text{Ingresos corrientes}_{i,t}}$ |
| | Importancia del impuesto analizado(2) | Importancia del impuesto analizado en relación con el total de recaudo de impuestos | $\frac{\text{Recaudo impuesto analizado}_{i,t}}{\text{Ingresos tributario}_{i,t}}$ |
| A.3 Indicador de eficiencia en la ejecución del presupuesto de ingresos | Ejecución del presupuesto de ingresos (2) | Porcentaje de recaudo de un ingreso en particular para el trimestre <i>i</i> respecto de la meta de recaudo en el año <i>t</i> | $\frac{\text{Ingresos ejecutados}_{i,t}}{\text{Ingresos definitivos}_{i,t}}$ |

(1) Para el municipio se analizan los impuestos de industria y comercio, predial y sobretasa a la gasolina.

Para el departamento se analizan los impuestos de registro, consumo de licores, cerveza, cigarrillo y tabaco.

(2) Se calcula para cada uno de los tipos de ingresos (total, corrientes, tributarios y no tributarios, y de capital).

Tabla 2. Indicadores de la ejecución del gasto

| Grupo de indicadores | Indicador | Qué Mide | Formula |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| B.1 Indicadores de ejecución del gasto per cápita | Gasto per cápita | Presupuesto de gasto disponible por individuo | $\frac{\text{Gastos corrientes}_{i,t} + \text{Gastos de capital}_{i,t}}{\text{Población}_{i,t}}$ |
| | Gastos de funcionamiento per cápita | Gasto por habitante en que se debe incurrir para el funcionamiento y desarrollo de las actividades propias del gobierno | $\frac{\text{Gastos de funcionamiento}_{i,t}}{\text{Población}_{i,t}}$ |
| | Inversión per cápita | Inversión pública que realiza el gobierno territorial por habitante | $\frac{\text{Inversión total}_{i,t}}{\text{Población}_{i,t}}$ |
| B.2 Indicadores de objeto y fuente del gasto | Gastos de funcionamiento financiados con recursos propios | Grado de autonomía, esfuerzo y responsabilidad del ente territorial en el recaudo de ingresos propios para financiar su funcionamiento | $\frac{\text{Gastos de funcionamiento}_{i,t}}{\text{Ingresos corrientes}_{i,t}}$ |
| | Reinversión de los recursos de capital | Cantidad de ingresos de capital que se destinan para financiar los gastos de la misma actividad | $\frac{\text{Gastos de capital}_{i,t}}{\text{Ingresos de capital}_{i,t}}$ |
| | Capacidad de pago de los intereses de deuda | Magnitud de los servicios de deuda que se cubren con los ingresos provenientes del ejercicio normal del gobierno | $\frac{\text{Gastos de intereses}_{i,t}}{\text{Ingresos corrientes}_{i,t}}$ |
| B.3 Indicador de eficiencia en la ejecución del presupuesto del gasto | Ejecución del presupuesto de gastos (3) | Porcentaje de ejecución de un gasto en particular para el trimestre <i>i</i> respecto al presupuesto de gastos del año <i>t</i> | $\frac{\text{Ejecución del presupuesto de gasto}_{i,t}}{\text{Presupuesto de gasto definitivo}_{i,t}}$ |
| B.4 Indicadores de importancia del gasto | Magnitud de la inversión | Porcentaje del total de gastos del ente territorial que se destinan a inversión | $\frac{\text{Inversión total}_{i,t}}{\text{Gasto total}_{i,t}}$ |
| | Magnitud de la burocracia | Tamaño del ente territorial en términos de los costos del personal que lo compone | $\frac{\text{Gastos de personal}_{i,t}}{\text{Gasto corriente}_{i,t}}$ |
| | Costo de la deuda | Proporción de los gastos del ejercicio del gobierno que se destinan a saldar los servicios de la deuda | $\frac{\text{Gastos de intereses}_{i,t}}{\text{Gastos corrientes}_{i,t}}$ |

(3) Se calcula para cada uno de los tipos de gasto (total, corrientes, de funcionamiento, de intereses y de capital).

Por último, el indicador de eficiencia en la ejecución del presupuesto de ingresos A.3 muestra cuánto se ha recaudado de un ingreso en particular respecto a la meta de recaudo definida cada año, indicando de esta forma, el grado de compromiso y responsabilidad del ente territorial en la consecución de los ingresos.

En el caso de los indicadores de ejecución del gasto, la tabla 2 señala los cuatro subgrupos en los que se dividen estos indicadores. El primero de estos subgrupos, B.1, corresponde a los indicadores de ejecución del gasto per cápita, los cuales enseñan la disponibilidad promedio de recursos por habitante, en una situación de igualdad de condiciones.

El segundo subgrupo, B.2, comprende los indicadores de objeto y fuente del gasto, mostrando de esta forma el grado en que las fuentes de ingresos son suficientes para financiar los gastos. El tercer subgrupo B.3, indica la eficiencia en la ejecución del presupuesto de gastos, es decir, permite conocer cuánto se ha gastado con respecto a la meta de gasto definida cada año, es decir, es una medida de la responsabilidad del ente territorial en la utilización de los recursos.

El cálculo de estos indicadores trimestrales se está llevando a cabo actualmente, y cubre a partir del primer trimestre de 2004 hasta el cuarto trimestre de 2006. La fuente oficial de información utilizada para el cálculo de los indicadores trimestrales de recaudo fiscal y de ejecución del presupuesto, para el municipio y el departamento, son las respectivas Secretarías de Hacienda. La información que se requiere en ambos casos, son las ejecuciones trimestrales del presupuesto de ingresos y gastos.

El análisis del comportamiento de los indicadores para los trimestres comprendidos entre 2004 y 2006, se publicará en el Boletín POLIS en el próximo trimestre y estará disponible en la página web del Observatorio. Los indicadores se publicarán en el tablero de indicadores disponible igualmente en la página web y su actualización se realizará cada trimestre. Lo anterior, permitirá que la comunidad conozca el comportamiento de las finanzas públicas territoriales, y pueda, con esta herramienta, desarrollar una evaluación y seguimiento del manejo de las cuentas fiscales en el Valle del Cauca y en Santiago de Cali. ■

Relaciones público-privadas en contratos de concesión y estabilidad jurídica: Disputa jurídico-contractual entre la Gobernación del Valle del Cauca y la Sociedad Concesiones de Infraestructura S.A. (CISA)

Javier Mendoza Gaviria (1)

Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
Universidad Icesi

Introducción

Este escrito pretende mostrar un breve informe descriptivo sobre las instancias judiciales que se constituyeron tras la disputa jurídico-contractual emanada de la Sociedad de Concesiones de Infraestructura S.A. (CISA) y la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca por la liquidación de un contrato de concesión. Éste tenía como finalidad la construcción de una doble calzada que unía los municipios de Candelaria y Florida con la ciudad de Cali, diferencia que se mantuvo hasta hace poco cuando la Corte Constitucional, vía tutela, resolvió finalmente el caso. Sin embargo, antes de presentar lo acaecido en las instancias judiciales, es necesario comentar algunas reacciones socio-políticas y económicas producidas por este conflicto, pues por su magnitud económica, diferentes sectores consideraron que de perder el litigio la Gobernación, aspectos de alta sensibilidad social podrían verse afectados.

1. Reacciones al conflicto

La más notable reacción social, si no política, fue la hecha por el Gobernador del Valle del Cauca, Angelino Garzón. En varias ocasiones manifestó que obligar al Departamento a pagar \$28.000 millones de pesos, suma a la que ascendía, hasta hace unos años, la liquidación unilateral del contrato hecha por la Gobernación, y la condena establecida por el Tribunal de Arbitramento en ocasión de su ejecución, más sus intereses, comprometía los recursos con los cuales se desarrollan importantes programas de educación y salud para la infancia y juventud. Tras este llamado de la Gobernación y de las administraciones locales, diversas instancias vallecaucanas realizaron marchas con el fin de protestar por el impacto social de este pago.

Por otro lado, el sector empresarial, particularmente, el de infraestructura, consideró que el hecho de que la Corte Constitucional interviniera para resolver un conflicto contractual vía tutela, era otra forma de inseguridad jurídica, teniendo en cuenta el riesgo económico para inversionistas nacionales y extranjeros. Para Juan Martín Caicedo Ferrer, presidente de la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI) “[l]a lectura que se le está dando a esta situación es que no sirve la instancia arbitral y, lo peor, no tiene validez lo que falle el máximo juez especializado en la materia que es el Consejo de Estado” (2). Advirtió además el dirigente



gremial que “[e]ste choque de trenes desincentiva la inversión privada y genera desconfianza e inestabilidad jurídica, en contravía de lo que el país y el gobierno quieren, que es promoverla. Es un golpe directo a la concesión, que en un país con deficiencias fiscales como el nuestro es un instrumento necesario para poder realizar todas las obras que se requieren” (3). En ese mismo sentido, Rodrigo Pinzón, gerente comercial de Pavco, proveedora de insumos para infraestructura, describió esta situación como la ley de la selva: “Es sumamente grave no solo para el sector de infraestructura sino también para el industrial, el energético y cualquier otro, porque la ley no existe ni se respeta. Eso es grave, si se tiene en cuenta que el país requiere una inversión muy fuerte en obras de infraestructura y de toda índole donde se requiere la participación privada” (4).

Todo lo anterior es sólo una pequeña muestra de las reacciones ocasionadas en virtud de esta disputa jurídico-contractual, que afectó directamente a la administración, a los tribunales de justicia y al sector empresarial.

2. Instancias judiciales (5)

El 4 de octubre de 1995, el Departamento del Valle del Cauca y CISA suscribieron el Contrato de Concesión, el cual tenía por objeto la realización de diseños, rehabilitación y construcción, operación, conservación y mantenimiento de la carretera Cali – Candelaria – Florida. El contrato tuvo vigencia hasta el 21 de diciembre de

(1) Realizó parte de su práctica profesional en 2006 en el Observatorio de Políticas públicas –POLIS y en la Corte Constitucional. Las opiniones expresadas comprometen únicamente al autor y no a las entidades involucradas.

(2) Tomado del artículo: “Inversionistas en alerta máxima”, publicado el día 3 de mayo de 2006. Fuente: Dinero.

(3) Ídem, nota 7.

(4) Ídem, nota 7.

(5) Laudo Arbitral del 24 de abril de 2003, Sentencia T-481 de 2005, y Auto 100 de 2006 emanado de la Corte Constitucional.

1999, cuando las partes suscribieron Acta de Terminación Anticipada del Contrato de Concesión porque diversos factores impedían su ejecución.

Tales factores, en resumen, se relacionan con el rompimiento de la ecuación económica del contrato de concesión, que ocurre cuando, durante la ejecución del contrato, por situaciones ajenas o no a la voluntad del ente estatal contratante, se hace más oneroso llevarlo a cabo para la empresa contratista, evento que lo faculta para solicitar al Estado equilibrar las prestaciones económicas, de tal forma que la realización de la obra no le genere pérdidas. En el caso particular, el desequilibrio se debió principalmente a los siguientes hechos: hubo la necesidad de cambiar el trazado inicialmente previsto por razones de orden público, incrementando los costos; debió relocalizarse el acueducto, pues en la realización de las obras se encontró una tubería que paralizó labores, lo que ocasionó una mayor permanencia del contratista en el sitio, y por lo tanto mayores gastos. Mientras se daba solución a los diferentes problemas suscitados en la ejecución del contrato, no pudo continuarse con la segunda fase de construcción.

Parte de las ganancias de CISA, y de los ingresos para adelantar las obras subsiguientes y terminarlas en el plazo acordado, provenían de las tarifas de los peajes que se instalarían en la carretera objeto del negocio, empero, al no haber el volumen de tráfico previsto, no se logró el recaudo necesario, generándose una situación de desequilibrio evidente. Sumado a lo anterior, hubo graves incidentes de orden público, pues miembros de la comunidad de Candelaria afectados por el cobro del peaje, obstaculizaron el flujo vehicular por la calzada, afectando incluso las casetas destinadas a tal cobro. Dado lo anterior, el departamento se comprometió a solucionar estas circunstancias, en particular subvencionando la tarifa de los peajes, sin que haya evidencia hasta hoy de haberse cumplido.

CISA presentó ante el Centro de Conciliación y Arbitraje (6) de la Cámara de Comercio de Cali demanda contra el Departamento, con el fin de que se declarara el desequilibrio económico del contrato a su favor y se liquidara. Antes de que los árbitros iniciaran su labor judicial, la Gobernación emitió una resolución en la que liquidaba de manera unilateral el contrato, reconociendo a favor de CISA la suma de \$7.364.438.799 pesos. El proceso ante los árbitros continuó hasta su última etapa en donde se decidió declarar que por circunstancias imprevistas se produjo un desequilibrio financiero en la ejecución del contrato en perjuicio de los intereses del consorcio y, en consecuencia, condenó al Departamento del Valle del Cauca a pagar a CISA la suma de \$15.214.319.228 pesos por concepto de inversión o capital no recuperado por el concesionario y \$5.528.983.646 de pesos por concepto de intereses. El Departamento del Valle del Cauca interpuso un recurso

jurídico con el fin de anular la decisión de los árbitros, invocando, principalmente, que éstos no tenían la facultad para pronunciarse sobre la liquidación del contrato, la cual había sido efectuada por la Gobernación por medio de una resolución. Las resoluciones y demás actos administrativos sólo pueden ser invalidados por los jueces contencioso-administrativos razón por la cual, la Gobernación consideró que los árbitros habían invadido ilegítimamente las facultades de éstos. El Consejo de Estado, por medio de una de sus salas, revisó tal recurso, encontrando infundadas las razones de la Gobernación por lo que no accedió a la pretensión de anular la decisión de los árbitros. Lo anterior llevó al Gobernador, en calidad de representante del Departamento, a interponer acción de tutela contra las decisiones del Tribunal de Arbitramento y del Consejo de Estado. Los argumentos de esta acción se encaminaron a afirmar que el Tribunal y el Consejo de Estado incurrieron en violación al debido proceso, entre otras cosas, por desconocer la ley contencioso-administrativa que regula la materia.

La acción de tutela fue seleccionada por la Corte Constitucional para ser revisada, correspondiendo a su Sala Primera de Revisión, integrada por tres magistrados, resolver el caso, particularmente, los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Tenía o no potestad la Gobernación del Valle del Cauca para liquidar unilateralmente el Contrato de Concesión?
- ¿Afectó la decisión del 24 de abril de 2003 del Tribunal de Arbitramento la Resolución No. 095 de 2001, mediante la cual la Gobernación del Valle del Cauca liquidó unilateralmente el Contrato de Concesión?

Frente al primer problema, consideró la Sala de Revisión que la Gobernación no había perdido la potestad para liquidar unilateralmente el contrato, toda vez que la ley no otorga un término preclusivo para que lo haga. Afirma también que la notificación de la demanda hecha por el consorcio contratista no impide a la Gobernación liquidar el contrato, potestad a la que además no podía renunciar en ese momento.

Frente al segundo problema, la Sala considera que la decisión de los árbitros afectó la resolución de la Gobernación que liquidaba de forma unilateral el contrato, en la medida que dentro de la liquidación se incluían las prestaciones derivadas del desequilibrio económico del contrato alegado por el consorcio, por lo que tanto la decisión de los árbitros como la resolución de la Gobernación estarían obligando al Departamento pagar dos veces por el mismo asunto. El anterior análisis de los dos problemas jurídicos propuestos, llevó a la Sala Primera de Revisión, mediante Sentencia T-481 de 2005, a revocar la decisión de los árbitros, y validar solamente la resolución de la Gobernación que liquidaba el contrato.

(6) El Arbitramento es un mecanismo de solución de conflictos, usado como alternativa diferente al tradicional juicio ejecutado por los jueces de la República. En este caso, el Tribunal de Arbitramento estuvo compuesto por tres (3) árbitros, que habilitado por las partes, entraron a resolver el conflicto.

Sin embargo, las sociedades Concesiones de Infraestructuras S.A. en liquidación (CISA) y varios Consejeros de Estado, solicitaron a la Corte Constitucional en Sala Plena, es decir, a sus nueve magistrados, anular el fallo de tutela proferido por su Primera Sala de Revisión, solicitud que fue atendida favorablemente. Mediante Auto 100 de 2006, la Sala Plena anuló la sentencia T-481 de 2005, indicando que su Sala Primera de Revisión se alejó indebidamente de los postulados desarrollados por la Corte en pleno en esta materia. Afirmó que su Sala de Revisión concluyó que la conducta de los árbitros dentro del proceso debía ser considerada como un error judicial (la llamada vía de hecho), entre otras cosas por desconocer la ley aplicable al caso, lo que generaba la invalidez de su decisión. Para la Sala Plena por el contrario, la conducta de los árbitros se ajustó a las normas, por lo que la decisión de estos no debía ser revocada. Adujo además que la Sala de Revisión permitió la procedencia de la acción de tutela contra la decisión de los árbitros, sin cumplirse a cabalidad los requisitos que se exigen para ello.

Por otro lado, la Sala Plena consideró que su Sala de Revisión al revocar la decisión de los árbitros, y dejar sólo con validez la resolución de la Gobernación, afectaba los derechos de CISA, quien por el paso del tiempo, ya no podía interponer ningún recurso contra la decisión del Departamento, situación no imputable al consorcio pues un juez de tutela anteriormente había declarado que los árbitros eran los competentes para resolver su caso, razón por la cual CISA no inició ninguna acción ante los jueces contencioso-administrativos.

Tras la anulación de la sentencia T-481 de 2005, la Corte Constitucional, Sala Plena, profirió la sentencia SU-174 de 2007 en la que puso fin a este debate iniciado siete años atrás. En ésta, la Sala Plena adujo, contrario a lo expresado por su Sala de Revisión, que los árbitros no se pronunciaron sobre la resolución de la Gobernación que liquidaba unilateralmente el contrato, ni juzgó su validez, como tampoco accedió a hacer una liquidación del mismo, sino que se pronunció sobre controversias exclusivamente económicas existentes entre CISA y el Departamento del Valle, con ocasión del citado contrato.

Por lo anterior, la Corte encontró que el fallo de los árbitros se ajustó a derecho y sostuvo la decisión que en su momento se había tomado: el Departamento debe pagar una cuantiosa suma de dinero a CISA tras diversas controversias económicas generadas por el desequilibrio financiero dentro de la ejecución del contrato firmado por estas dos entidades.

3. Conclusión

Finalmente, uno de los episodios de mayor relevancia económica para la región en los últimos años, ha terminado. Para algunos la decisión de la Corte ha sido

justa, para otros el fallo “desangró” las finanzas del departamento, afectando sus políticas de inversión social. Respetando todas las opiniones, lo cierto es que fue necesario que el más alto tribunal de la jurisdicción constitucional interviniera en un caso que “formalmente” estaría por fuera de su competencia, intervención para algunos desafortunada en la medida que la estabilidad jurídica queda minada cuando no se sabe a ciencia cierta quién es el juez llamado a resolver una disputa jurídico-contractual y bajo qué argumentos entra a decidir el caso. Para otros la intervención es plausible si se tiene en cuenta que el resultado final del caso fue proteger un derecho constitucional imperante en un Estado Social de derecho: el debido proceso, derecho por demás fundamental y objeto de protección jurídica por medio de la acción de tutela. Luego, bajo una interpretación abierta y razonable de las normas jurídicas, la Corte sí está llamada a intervenir en los fallos que decidan controversias jurídico-contractuales, si y sólo si, en éstos un derecho fundamental resulta vulnerado o amenazado, pues el Constituyente le adjudicó como deber y función principal la guarda de la Constitución. ■



Ana Lucía Paz Rueda

Directora Programa de Sociología
Universidad Icesi.

La Universidad Icesi adelanta desde hace dos años un proyecto de investigación sobre “la intervención social en Cali”. A partir del avance actual del proyecto, este artículo plantea unas reflexiones sobre algunos asuntos que competen a la academia, específicamente a la Universidad, cuando se interesa por el estudio de las intervenciones en un proyecto de estas características.

Indagar sobre las maneras en las que se intervienen los problemas sociales significa observar distintas dimensiones como los actores, los procesos, las prácticas, los anclajes con políticas públicas etc. Los principales actores a observar son los agentes de intervención y los beneficiarios. Entre los primeros se encuentran principalmente el Estado, el tercer sector y la academia. Los segundos se definen, por lo general, por su condición de exclusión social y pueden hacer referencia a sujetos, pero sobre todo a comunidades o sectores sociales.

En el marco de este proyecto hemos entendido por intervención social aquellas acciones que diversos sectores realizan sobre lo público, con el ánimo de resolver problemas de orden estructural, atendiendo a las causas que lo generan, más que a paliar sus efectos. Esto es, por supuesto, una decisión que deja por fuera otras acciones que pueden denominarse “intervenciones” pero que por su objeto, por ejemplo, asistencial o paliativo escapan al interés de este artículo.

Uno de los principales retos implicados alrededor de un ejercicio académico de la intervención social, está ligado a la necesidad de nutrir la reflexión en torno a las relaciones humanas complejas que se dan en las intervenciones, al estudio de las barreras entre intervenidos e interventores en pro de una relación horizontal, respetuosa y que contribuya a la construcción colectiva de conocimiento. Pero además, a liderar un proceso útil para la transformación de los problemas sociales o de las situaciones objeto de la intervención. Para esto es clave el aprendizaje basado en la experiencia que debe reconstruirse y sistematizarse y el diálogo entre distintos actores, entre ellos, los de la comunidad y los científicos o profesionales. Esto implica valorar el conocimiento o el aprendizaje tácito y explícito; el primero es el saber ligado a la academia y el segundo a los procesos comunitarios, ciudadanos y vitales, en una especie de meta- aprendizaje. A esta perspectiva se le denomina “gestión del conocimiento” e implica utilizar modelos académicos, pero no encerrarse en ellos.

El trabajo de la Universidad en el tema de la intervención, requiere tomar una posición particular frente al tema del

conocimiento. Como es bien sabido, el aprendizaje activo (1) reconoce que el saber no se puede transmitir de una manera simple, no es sólo un proceso de comunicación directa. La transmisión implica tornarlo en información y la información no necesariamente es conocimiento. Esto es igualmente válido, en los aprendizajes sociales que requieren, tal como se ha señalado, el diálogo y gestión del conocimiento en y con las comunidades.

De acuerdo con lo anterior, que el conocimiento se construya efectivamente en relación con los intervenidos, implica un proceso complejo en donde se torna vital el tipo de interacción entre interventores e intervenido y que debe girar alrededor de la recepción crítica y la construcción misma del saber. Esto señala una tensión (propia de la división del trabajo comunitario), entre el saber profesional experto y el saber empírico, en medio de la cual se debe buscar su equilibrio en la gestión permanente, democrática y respetuosa del conocimiento y de las acciones sociales ligadas a la intervención.

Por otra parte, toda intervención implica al menos dos momentos, divididos a su vez en diferentes etapas. Uno de diseño, gestión y toma de decisiones y un segundo de ejecución, acción y evaluación. Formar expertos en intervención significa entonces abordar estas etapas que se retroalimentan permanentemente en un proceso cíclico. En otras palabras, una intervención implica diferentes procesos y sub-procesos: el de la acción implica aprendizaje y reflexión desde ella misma para analizar qué es lo que está ocurriendo, tratando de superar la idea de la ejecución simple de lo planeado. Esto significa necesariamente ligar la idea de la intervención social a un saber experto, que, por supuesto, supone disciplinariedad pero no necesariamente inter-disciplinariedad. En resumen, se trata entonces de una intervención que reconozca la necesidad de construir la acción y el saber a partir de la interdisciplinariedad y el intercambio de diferentes formas de saber.

Otro asunto de gran importancia es, en el marco de un trabajo interdisciplinar, la necesaria articulación de lo teórico y lo metodológico y de la puesta en cuestión de cada uno de estos elementos. Si bien es imposible desconocer la importancia de la teoría para pensar las intervenciones sociales, también es necesario cuestionar su uso, la teorización, por sí misma, no resuelve la intervención pero tampoco su instrumentalización, es decir tampoco el enfoque estrictamente metodológico. En las metodologías hay que rescatar el uso de las diferentes técnicas cuantitativas y cualitativas y nutrir el debate sobre su interrelación, límites, potencialidades y necesaria imbricación con el trabajo de campo.

(1) Modelo de aprendizaje Universidad Icesi

Formar profesionales que investigan e intervienen significa formar un sujeto con capacidad de análisis complejo, que domina las técnicas, que las usa con rigor, pero con la flexibilidad necesaria para adaptarlas a las diferentes poblaciones intervenidas, sus problemas y necesidades.

La intervención requiere profesionales que además de investigar sepan analizar problemas sociales, diseñar estrategias para enfrentarlos, gerenciar esas estrategias, evaluarlas, en función de generar rendimientos que no necesariamente son económicos. La intervención social debe estar dirigida por profesionales que sepan orientar la generación de valor público.

Esto implica necesariamente el desarrollo de modelos. Modelos ajustados a los requerimientos de lo social y al perfil de las comunidades, orientados a impactar, desde distintas perspectivas el problema, ligados a un marco teórico y metodológico adecuado, es decir, que sean coherentes y probados, sostenibles y potencialmente replicables. Su construcción, además, debe partir de reconocer, lo que se ha hecho, valorar experiencias aprendidas. Es ahí en donde el anclaje con la investigación, sistematización, recolección y publicación de experiencias adquiere mayor sentido porque construye conocimiento que se revierte en la calidad de las intervenciones.

En otras palabras, hablamos de un perfil complejo para realidades complejas y ello implica, como ya se dijo, interdisciplinariedad pero también el reconocimiento de otro tipo de asuntos. Reconocer por ejemplo, que las soluciones a los problemas que se abordan desde la intervención generan cambios en las realidades y por tanto, nuevas situaciones-problema susceptibles de ser intervenidas. Por tanto son acciones prescriptivas que deben permanentemente ajustarse a cambios.

Reconocer también que aunque las intervenciones sociales sean comprendidas desde las áreas disciplinares los problemas que atiende no lo son. Muchos de sus elementos escapan a la lógica de las disciplinas y por tanto las formas de abordarlos deben ser maleables. Pensarlo de otra manera significaría asumir que la intervención social, en cualquiera de sus múltiples manifestaciones, es la salida efectiva a los problemas y no una ruta de construcción de múltiples posibilidades en un mundo complejo. Reconocer entonces que la intervención social debe ser comprendida como una de las maneras a través de las cuales se transforma lo público hoy, mediante la participación de diversos sectores, (con mucho énfasis el tercer sector y el mundo empresarial) y que han acompañado y enveces reemplazado las acciones que antes estaban lideradas por el Estado.

El liderazgo de las intervenciones no estatales ha llevado a la focalización de actividades, y esto hace que la academia deba enfocarse más en lo microsocioal como eje de análisis. El nivel micro requiere de perspectivas que reconozcan las particularidades de los procesos y que esas particularidades estén ligadas a lo espacial, territorial, cultural, y demás dimensiones sociales, políticas y económicas. Esto, por supuesto, no significa disminuir el interés por lo macro sino reconocer que esa dimensión afecta lo micro, se refleja en él y por tanto debe reconocer sus características y potenciar así la posibilidad de impactar las acciones macro sobre lo micro en un diálogo entre las dos dimensiones. Dada la complejidad de la intervención social y la focalización en micro escenarios se hacen urgentes teorizaciones sobre lo micro, adaptación de teorías y herramientas de lo macro a problemas micro pero también uso de instrumentos de diversa índole para los análisis que, como la Icesi sabe bien, están lejos de ser un asunto relativo estrictamente a las ciencias sociales.

Indudablemente la dimensión macro asalta la mente del investigador de las intervenciones sociales. Si éstas se definen principalmente por su intención de superar la exclusión, si el sujeto o la comunidad intervenida es equiparada al sujeto o comunidad excluida, habría que reconocer los alcances estructurales del asunto y entonces asalta una pregunta: ¿Estamos, a través de las intervenciones sociales, atendiendo problemas sociales macro desde una micro perspectiva? Qué impactos reales tiene esta forma de abordaje en lo público? ¿Qué tan alineadas están estas acciones microsocioales con las políticas públicas? Pero sobre todo, estos asuntos que nos competen: ¿Cuál es entonces el conocimiento útil para la intervención social (para analizarla y para acompañarla)?

Ocuparse de estos interrogantes y de los temas antes planteados, es una ruta posible y necesaria para formar profesionales que logren construir modelos de intervención, para cuidar de su coherencia, para construir apuestas teórico metodológicas que pongan en cuestión las rígidas miradas disciplinares con las que se cruzan. No necesariamente para convertir la intervención en un permanente devenir (porque sabemos que la sostenibilidad en el tiempo es necesaria) sino para ajustarla permanentemente a las sociedades cambiantes. Esto por supuesto implica continuar, aprovechar y fortalecer el reto pedagógico de la Icesi, útil para orientar a los estudiantes y a nosotros mismos en la comprensión de situaciones complejas y cambiantes. La intervención social requiere de profesionales que piensen y actúen desde y con la complejidad, con la valoración del saber experto pero con el reconocimiento respetuoso del saber lego que es inmensamente importante y útil, que se interesa por el conocimiento sobre lo macrosocioal y lo microcomunitario, en una experiencia de reconocimiento recíproco que debe darse, sobre todo, en medio del análisis profundo de las prácticas. ■

El futuro de la Sobretasa a la gasolina y la financiación del Sistema Integrado de Transporte Masivo

Julio César Alonso
Director CIENFI
Universidad Icesi

Julieth A. Solano
Joven Investigadora CIENFI
Universidad Icesi

Ximena Duque
Asistente de Investigación
Universidad Icesi

La sobretasa a la gasolina es una de las tres fuentes principales de ingresos de la administración de Cali. En especial, parte del recaudo de este impuesto está dedicado a financiar la construcción del megaproyecto más importante que ha encarado la ciudad en las últimas tres décadas: el Sistema Integral de Transporte Masivo (SITM). La construcción de la infraestructura del SITM está financiada en un 70% por recursos de la nación y el restante 30% (1) proviene de recursos de la sobretasa a la gasolina. Pero los recursos obtenidos por cuenta de este impuesto no financian únicamente el SITM, sino también al programa de saneamiento fiscal, al mantenimiento de la malla vial de la ciudad y la construcción de algunos proyectos viales.

El recaudo de la sobretasa a la gasolina comenzó en 1993 cuando la Ley 105 del 30 de diciembre de ese año, en el artículo 29, autorizó a los municipios y distritos a cobrar una sobretasa al combustible automotor. Sin embargo, la tarifa de este tributo indirecto y su distribución han sufrido varios cambios a lo largo de su historia, como se resume en la tabla I.

Tabla I. Modificaciones a la sobretasa a la gasolina y su distribución.

| Normatividad | Cambio |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley 105 de 1993 | Permite a los municipios y a los distritos cobrar una sobretasa al combustible automotor en un porcentaje máximo del 20%. El destino de estos fondos se debía destinar al mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo. |
| Acuerdo No. 03 de marzo de 1994 | El municipio de Cali adopta la sobretasa a la gasolina corriente y extra con una tarifa del 8%, la cual se recaudaría sólo hasta el 3 de marzo de 2003. |
| Acuerdo 19 de 1995 | Aumenta la tarifa de la sobretasa en 4 puntos porcentuales repartidos en dos aumentos iguales, pasando a 10% a partir del primero de enero de 1996 y luego al 12% el primero de enero de 1997. |
| Acuerdo 01 de 1998 | Mantiene la tarifa de 12%, pero se amplía la vigencia del cobro de la sobretasa hasta 2020. También determina la distribución de los ingresos de la sobretasa, así: 12,5% para el mantenimiento de la red vial existente y 87,5% para financiar el SITM. Se determina que los aportes del municipio al SITM culminan en 2012. |
| Acuerdo 35 de 1999 | Aumenta la tarifa a un 15%. La nueva distribución corresponde a: 23,5% para el mantenimiento de la red vial, 70% para financiar el SITM, y 6,5% al mejoramiento y reconstrucción de la transversal 103. [1] |
| Ley 617 de 2000 (Ley de racionalización del gasto público) | Permite a entidades territoriales que adelantan programas de saneamiento fiscal y financiero utilizar las rentas de destinación específica (como la sobretasa a la gasolina) para el cumplimiento de obligaciones de los planes de saneamiento. |
| Acuerdo 82 de 2001 | Autoriza al Alcalde a pignorar los ingresos percibidos por el cobro de la sobretasa así: 23,5% para el mantenimiento de la malla vial ahora se destinaría a saneamiento fiscal y financiero del municipio. Así, a partir del 26 de julio de 2002 la distribución de la sobretasa a la gasolina corriente y extra ha sido: 23, 5% para saneamiento fiscal, 70% para el SITM y 6,5% para el mejoramiento y reconstrucción de la transversal 103. |
| Ley 788 del 2002 | Unifica la tarifa de la sobretasa a la gasolina pasando al 18,5%, primero de enero de 2003 |
| Acuerdo 192 del 2006 | Compromete nuevas vigencias futuras para financiar la construcción de ciclorutas (aporte adicional a partir de 2013), compensar el impacto de la reevaluación en el proyecto SITM (aportes de 2014 a 2016) y la ampliación del sistema integrado de transporte masivo (2017 y 2018) |

[1] La transversal 103 es una de las principales vías que permite el acceso al Distrito de Aguablanca, el sector marginal más grande de la ciudad.

En Alonso y Solano (2005), se presenta un recuento histórico del comportamiento del recaudo por concepto de la sobretasa a la gasolina en el municipio de Cali. Además, se entregan proyecciones que permiten determinar la capacidad del municipio para cubrir las obligaciones contraídas en el proyecto de SITM. Como continuación de ese estudio es necesario realizar un seguimiento de dichas proyecciones y actualizarlas empleando la nueva información disponible.

El propósito del presente informe es realizar una breve evaluación de las proyecciones anteriores y presentar proyecciones actualizadas para el recaudo por sobretasa a la gasolina corriente y extra para el municipio de Santiago de Cali. Así mismo, el artículo pretende invitar a la discusión del futuro del recaudo por concepto de esta sobretasa, pues la ampliación del SITM, el futuro de la malla vial y el programa de saneamiento fiscal dependen en parte de este tributo.

I. Evaluación de las proyecciones realizadas

Alonso y Solano (2005) realizaron proyecciones de carácter mensual para el periodo comprendido entre julio de 2004 y diciembre de 2010. Para calcularlas se empleó la información de las cantidades de combustible demandado desde enero de 1994 hasta junio de 2004. Los autores emplearon un modelo ARIMA (2) para obtener estimaciones futuras de la demanda de combustible (gasolina oxigenada (3)).

Por otro lado, para obtener el recaudo proyectado, se modelaron tres escenarios de comportamiento de los precios (dichos escenarios correspondían a la proyección de precios de la gasolina realizados por el CONFIS (4), EIA (5) y ECOPETROL). Para cada uno de ellos, se presentó la proyección media y su correspondiente intervalo de confianza (con un nivel de significancia del 5%), los autores denominaron al centro del intervalo el escenario medio y al límite inferior: escenario bajo.

(1) Compromisos contraídos en el documento CONPES 3166

(2) Con los modelos ARIMA se busca explicar el comportamiento de una variable dependiente o endógena en un momento t por medio de las observaciones de ella misma en periodos anteriores, es decir, su pasado. Este tipo de modelos permite encontrar el proceso generador de datos de una determinada variable aleatoria, en este caso el consumo en galones de gasolina corriente y extra.

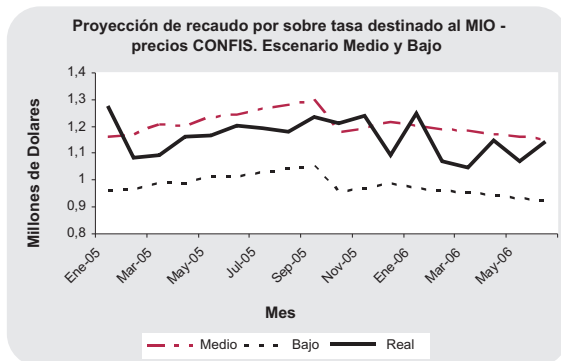
(3) El término gasolina oxigenada se refiere a un combustible que contiene gasolina convencional y alcohol carburante en un 10%

(4) Concejo Superior de Política Fiscal

(5) Energy Information Administration

En Alonso y Solano (2005), se presenta un recuento histórico del comportamiento del recaudo por concepto de la sobretasa a la gasolina en el municipio de Cali. Además, se entregan proyecciones que permiten determinar la capacidad del municipio para cubrir las obligaciones contraídas en el proyecto de SITM. Como continuación de ese estudio es necesario realizar un seguimiento de dichas proyecciones y actualizarlas empleando la nueva información disponible.

Gráfica 1



Fuente: Secretaria de Hacienda Municipal, Cálculos propios

Específicamente, los ingresos obtenidos por sobretasa a la gasolina destinados a las obras del SITM para 2005 y primer semestre de 2006 (6), logran establecerse mes a mes dentro de los niveles esperados en las proyecciones para dicho año.

Tabla 2. Error de las Proyecciones de Sobretasa a la Gasolina, bajo el Escenario Medio.

| Año | Ecopetrol | EIA | CONFIS |
|-------|-----------|------|--------|
| 2005 | 2,7% | 2,7% | 2,7% |
| 2006* | 4,7% | 6,8% | 3,8% |

Fuente: Contraloría Municipal, Cálculos propios
* Acumulado a junio 2006.

En general, se puede considerar que el comportamiento del modelo de proyecciones realizado anteriormente, es útil teniendo en cuenta que presenta en promedio un margen de error de sólo 2,7% para 2005. Por otra parte, hasta agosto de 2006 los aportes al SITM proyectados presentan una diferencia promedio del 5,1%. Así, el modelo econométrico parece razonablemente bueno para continuar realizando proyecciones del comportamiento futuro del recaudo por este concepto, por lo menos en el mediano plazo. Esto es importante para el municipio pues permite conocer el margen de acción que se tiene sobre el recaudo por sobretasa. En la medida en que el modelo es efectivo en su propósito de explicar el comportamiento de dicho recaudo también será importante para determinar los periodos en los que será

más difícil cumplir con los aportes, lo que permitirá a la administración municipal diseñar planes de contingencia. Así mismo, cuando las proyecciones indiquen que se generarán excedentes en el pago de los aportes al sistema, la administración central podrá ahorrar estos excedentes para años en los que cumplir con los aportes sea difícil.

Para actualizar las proyecciones del recaudo de la sobretasa a la gasolina destinado a cumplir las obligaciones del municipio con el SITM se emplea la misma metodología sugerida empleada anteriormente. Empleando la nueva información disponible (7), se actualiza el cálculo del modelo econométrico (Ver Alonso, Duque y Solano (2007) para un detalle técnico) obteniendo los resultados que se presentan en la tabla 3.

Tabla 3. Proyecciones de los Recursos de la Sobretasa a la Gasolina Aportados al SITM bajo Escenarios Medio y Bajo para tres supuestos de precios (2007-2012). Millones de dólares de 2002 (8)

| Supuesto de precios ECOPETROL | | | | | |
|-------------------------------|-----------|-------|----------------|------------|------|
| Año | Ecopetrol | | Pactado Conpes | Excedentes | |
| | Medio | Bajo | | Medio | Bajo |
| 2007 | 13,85 | 11,08 | 9,7 | 4,15 | 1,38 |
| 2008 | 14,20 | 11,10 | 9,5 | 4,70 | 1,60 |
| 2009 | 14,27 | 11,07 | 9,3 | 4,97 | 1,77 |
| 2010 | 14,16 | 11,01 | 9,1 | 5,06 | 1,91 |
| 2011 | 14,21 | 11,11 | 8,8 | 5,41 | 2,31 |
| 2012 | 14,47 | 11,37 | 8,6 | 5,87 | 2,77 |

| Supuesto de precios EIA | | | | | |
|-------------------------|-------|-------|----------------|------------|------|
| Año | EIA | | Pactado Conpes | Excedentes | |
| | Medio | Bajo | | Medio | Bajo |
| 2007 | 15,09 | 12,10 | 9,7 | 5,39 | 2,40 |
| 2008 | 15,46 | 12,14 | 9,5 | 5,96 | 2,64 |
| 2009 | 15,41 | 12,00 | 9,3 | 6,11 | 2,70 |
| 2010 | 15,26 | 11,91 | 9,1 | 6,16 | 2,81 |
| 2011 | 15,06 | 11,79 | 8,8 | 6,26 | 2,99 |
| 2012 | 14,83 | 11,66 | 8,6 | 6,23 | 3,06 |

| Supuesto de precios CONFIS | | | | | |
|----------------------------|--------|-------|----------------|------------|------|
| Año | Confis | | Pactado Conpes | Excedentes | |
| | Medio | Bajo | | Medio | Bajo |
| 2007 | 13,42 | 10,72 | 9,7 | 3,72 | 1,02 |
| 2008 | 13,50 | 10,53 | 9,5 | 4,00 | 1,03 |
| 2009 | 13,35 | 10,32 | 9,3 | 4,05 | 1,02 |
| 2010 | 13,16 | 10,20 | 9,1 | 4,06 | 1,10 |
| 2011 | 12,95 | 10,09 | 8,8 | 4,15 | 1,29 |
| 2012 | 12,73 | 9,98 | 8,6 | 4,13 | 1,38 |

Fuente: UPME, documento CONPES 3369 Cálculos propios

A partir de los resultados de las proyecciones de los aportes del municipio al SITM, se puede concluir que, en términos generales, siempre se logra cumplir con lo pactado según el documento CONPES 3369. Esto teniendo en cuenta todos los supuestos de precios y los escenarios contemplados, bajo y medio. Lo cual es congruente con el estudio inicial para la sobretasa a la gasolina.

Por otro lado, la administración municipal presentó al Concejo Municipal a finales de 2006 un proyecto de acuerdo – que se convertiría finalmente en el Acuerdo 192 de 2006 – para comprometer nuevas vigencias futuras y financiar la construcción de ciclorutas (aporte adicional a partir de 2013), compensar el impacto de la reevaluación en el proyecto (aportes de 2014 a 2016) y la

(6) El informe cuenta con información hasta junio de 2006.

(7) Se emplea una muestra de datos mensuales de las ventas de galones de gasolina corriente y extra para el período de enero 1994 a junio de 2006.

(8) Los datos se analizan en millones de dólares de 2002 para hacer nuestros cálculos comparables con los cálculos del documento CONPES 3166.

ampliación del sistema integrado de transporte masivo (años 2017 y 2018). Hasta donde es de conocimiento de los autores, la administración municipal no presentó un documento técnico que sustentara la posibilidad de financiar estas nuevas necesidades de recursos por medio de la sobretasa a la gasolina. Por lo tanto, el presente documento espera llenar dicho vacío por medio de un modelo de proyecciones y así poder determinar si estas nuevas vigencias pueden ser cubiertas con el recaudo de la sobretasa. De esta manera, se presentan las proyecciones para los años 2013 a 2018 en la tabla 4.

Tabla 4. Proyecciones de los Recursos de la Sobretasa a la Gasolina Aportados al SITM bajo Escenarios Medio y Bajo para tres supuestos de precios (2013-2018). Millones de dólares de 2002 (9)

| Supuesto de precios ECOPETROL | | | | | |
|-------------------------------|-----------|-------|-------------------|------------|------|
| Año | Ecopetrol | | Pactado Conpes | Excedentes | |
| | Medio | Bajo | | Medio | Bajo |
| 2013 | 14,52 | 11,48 | 8,6 | 5,92 | 2,88 |
| 2014 | 14,38 | 11,36 | 8,6 | 5,78 | 2,76 |
| 2015 | 14,41 | 11,28 | 8,6 | 5,81 | 2,68 |
| 2016 | 14,53 | 11,26 | 8,6 | 5,93 | 2,66 |
| 2017 | 14,63 | 11,23 | 8,6 | 6,03 | 2,63 |
| 2018 | 14,72 | 11,17 | 8,6 | 6,12 | 2,57 |

| Supuesto de precios EIA | | | | | |
|-------------------------|-------|-------|-------------------|------------|------|
| Año | EIA | | Pactado Conpes | Excedentes | |
| | Medio | Bajo | | Medio | Bajo |
| 2013 | 14,57 | 11,52 | 8,6 | 5,97 | 2,92 |
| 2014 | 14,38 | 11,36 | 8,6 | 5,78 | 2,76 |
| 2015 | 14,49 | 11,34 | 8,6 | 5,89 | 2,74 |
| 2016 | 14,77 | 11,45 | 8,6 | 6,17 | 2,85 |
| 2017 | 15,04 | 11,54 | 8,6 | 6,44 | 2,94 |
| 2018 | 15,30 | 11,61 | 8,6 | 6,70 | 3,01 |

| Supuesto de precios CONFIS | | | | | |
|----------------------------|--------|------|-------------------|------------|------|
| Año | Confis | | Pactado Conpes | Excedentes | |
| | Medio | Bajo | | Medio | Bajo |
| 2013 | 12,49 | 9,86 | 8,6 | 3,89 | 1,26 |
| 2014 | 12,32 | 9,73 | 8,6 | 3,72 | 1,13 |
| 2015 | 12,27 | 9,60 | 8,6 | 3,67 | 1,00 |
| 2016 | 12,23 | 9,48 | 8,6 | 3,63 | 0,88 |
| 2017 | 12,17 | 9,34 | 8,6 | 3,57 | 0,74 |
| 2018 | 12,10 | 9,18 | 8,6 | 3,50 | 0,58 |

Fuente: UPME, Proyecto de Acuerdo No. 163 de 2006
Cálculos propios

Es importante anotar que hay poca diferencia entre el recaudo pactado por el municipio en el documento CONPES y las proyecciones por aportes al SITM, es decir los excedentes esperados son muy ajustados. En el caso de las proyecciones bajo el supuesto de precios de ECOPETROL, se puede observar que de 2013 a 2018 se generan excedentes promedio de US\$5.78 millones según el escenario medio y US\$2.57 millones en el escenario bajo. Por otra parte, bajo el supuesto de precios EIA los excedentes son similares al compararse con CONFIS y mayores a los de ECOPETROL. Por último, cuando se consideran los resultados bajo el supuesto de precios CONFIS, se puede anotar que contrario a lo que ocurre bajo los otros dos, en este caso los excedentes se hacen menores a medida que pasa el tiempo, llegando a su nivel mínimo en 2018.

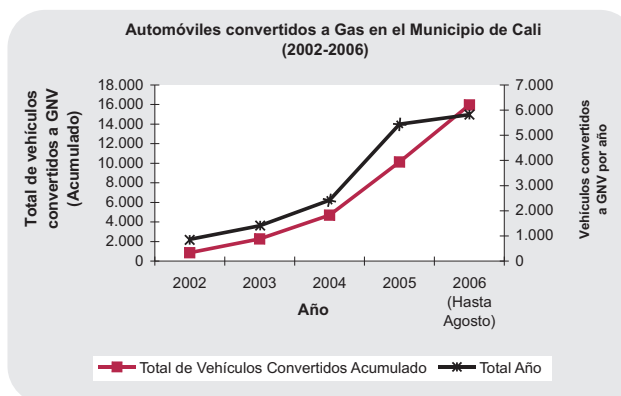
2. Comentarios Finales

Si bien el modelo estadístico de proyecciones utilizado para evaluar la sobretasa a la gasolina presenta un buen comportamiento de mediano y corto plazo, es importante resaltar que cualquier proyección a partir de modelos econométricos presenta mayor incertidumbre a medida que el horizonte proyectado se amplía. Así, aunque parece posible asegurar los recursos financieros para efectuar los pagos hasta 2012, como se pactó en el documento CONPES 3369 y en el Acuerdo 192 de 2006, es importante tener en cuenta aspectos que pueden poner en peligro la disponibilidad de dichos recursos. En especial, aquellos que no pueden ser capturados en el modelo por no existir información histórica que permita cuantificar su efecto.

Por ejemplo, el aumento de la tasa de conversión de gasolina a gas natural puede poner en peligro el comportamiento favorable del recaudo de este tributo. La conversión de automóviles a gas natural reducirá el consumo de gasolina y por tanto el recaudo de la sobretasa disminuirá. Es importante recordar que en la actualidad el consumo de gas natural no implica tributo alguno para el municipio de Cali.

De hecho, en los últimos cuatro años, la cantidad de vehículos convertidos a gas ha venido creciendo considerablemente (Ver Gráfica 2). A agosto de 2006 ya se habían convertido a gas natural en la ciudad de Cali cerca de 16.000 vehículos. Aunque esta cifra representa aún un porcentaje relativamente bajo del parque automotor de la ciudad, sí expresa una clara tendencia a la conversión de gasolina a gas (10). Esta tendencia definitivamente amenaza la financiación del proyecto de SITM.

Gráfica 2



Fuente: Contraloría Municipal, Cálculos propios

(10) Si bien no existen estadísticas claras que permitan determinar la participación de los vehículos de transporte público (en especial taxis) en la conversión a gas natural, parece plausible esperar que sean estos vehículos de transporte público los que se convierten más rápidamente a gas en comparación con los particulares. Así mismo, dado que los taxis tienen un consumo promedio diario de combustible mayor que los vehículos particulares, se puede esperar una disminución más acelerada en el consumo de gasolina oxigenada en la ciudad. Adicionalmente, es importante anotar que la mayor cantidad de buses y busetas que transitan por las calles de Cali emplean como combustible diesel. Así, buses y busetas no generan recursos para el municipio por concepto de sobretasa a la gasolina.

(9) Los datos se analizan en millones de dólares de 2002 para hacer nuestros cálculos comparables con los cálculos del documento CONPES 3166.

Si bien se ha encontrado que en el corto plazo el consumo de gasolina es inelástico a su precio, en el largo plazo precios persistentemente altos en la gasolina oxigenada pueden provocar una sustitución de ésta por combustibles alternos como el gas natural vehicular. Pero el fenómeno de la conversión de vehículos de gasolina a gas natural vehicular no es simplemente un producto de las acciones de los agentes.

Esta reconversión del parque automotor es claramente un objetivo de la política energética del orden nacional que obedece a razones ambientales, de política comercial, y de autosuficiencia energética. En este orden de ideas, es entendible el porqué este tipo de combustible no es grabado con sobretasa y su uso es ampliamente fomentado.

Por otro lado, el uso de alcohol carburante en la mezcla de combustible también coincide con los anteriores objetivos de política y es de esperar que la extensión a la sobretasa de este combustible continúe. Así mismo, la mezcla actual de 10% de etanol y 90% de gasolina en el combustible es similar al requerido en Estados Unidos, pero muy inferior al requerido en países líderes en su uso como Brasil. En este país suramericano, el requerimiento mínimo de alcohol carburante es de 23%. Por lo tanto, la experiencia sugiere que políticas públicas orientadas a una mayor protección ambiental tienden a incentivar el uso de un porcentaje mayor de etanol o gas natural en la mezcla de combustible.



Teniendo esto en cuenta, si bien pueden existir algunas limitaciones técnicas para que en el corto plazo el Gobierno nacional cambie el requerimiento mínimo de etanol en la gasolina oxigenada vendida en Colombia, podría esperarse un cambio de dicha proporción en el mediano plazo.

Adicionalmente, es un hecho claro que los nuevos vehículos son más eficientes en el uso de combustible y que la entrada en funcionamiento del SITM a finales de este año podría desestimular el empleo de vehículos particulares y/o el uso de taxis. Esto necesariamente se puede reflejar en un menor consumo de combustible y por tanto un menor recaudo por este tributo.

En este orden de ideas, es importante reconocer que existe un choque entre los objetivos de las políticas ambientales y energéticas del gobierno nacional y las necesidades de financiación de los gobiernos locales. Por un lado, según el marco jurídico actual, el único combustible que genera recursos para los municipios es la gasolina. Mientras que el ACPM genera recursos para los departamentos y la nación, el gas natural vehicular y el alcohol carburante no están gravados con sobretasas.

En la actualidad, esta contradicción entre los objetivos nacionales y los locales no parece ser un problema grande, pero la tendencia que se observa en los recaudos de la sobretasa a la gasolina hace necesario iniciar la discusión. Por un lado, buses y busetas que transitan hoy por la malla vial del municipio no tributan por concepto de dicha sobretasa para su mantenimiento. Por otro lado, vehículos privados y taxis tienden a consumir cada vez menos gasolina (ya sea por su conversión a gas o por ser más eficientes en el uso de gasolina). Por tanto, si bien la sobretasa a la gasolina parece hoy un tributo adecuado para financiar el SITM y el mantenimiento de la malla vial, tal vez esto no sea cierto en el mediano y largo plazo. Así, la discusión queda abierta: ¿Cómo solucionar el problema?

3. Referencias

Alonso, Duque y Solano (2007) "Seguimiento al recaudo por sobretasa a la gasolina destinado al Sistema Integrado De Transporte Masivo", CIENFI, Mimeo, (disponible en www.icesi.edu.co/cienfi/)

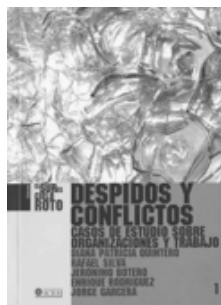
Alonso C., Julio César, Solano, Julieth (2005). "Sistema de transporte masivo en la ciudad de Cali: ¿Podrá el Municipio financiar el proyecto?". Estudios Gerenciales. Universidad Icesi, Cali, Bogotá. ■

Nuevos libros en la Icesi



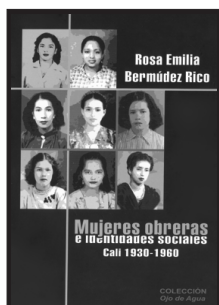
Publicaciones recientes Universidad Icesi

Colombia y Venezuela: Interpresidencialismo e integración regional / Milaneso, Juan Pablo. – Cali: Colección El Árbol de las Garzas. Universidad Icesi, 2007. - 77p. - 320/m637c.



Despidos y conflictos: Casos de estudio sobre organizaciones y trabajo / Quintero, Diana Patricia. Silva, Rafael. Botero, Jerónimo. Rodríguez, Enrique. Garcerá, Jorge. – Cali: Colección El sur es cielo roto. Universidad Icesi, 2007. - 110p. - 174.4/D468

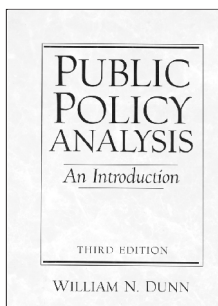
Historias no oficiales de guerra y paz / Barón, Luis Fernando. – Bogotá: CINER, 2006. -210 p.- 301.161/B265.



Mujeres obreras e identidades sociales Cali 1930-1960 / Bermúdez, Rosa. – Medellín: La Carreta Editores E.U.,2007. - 191p. – 331.4/B516m

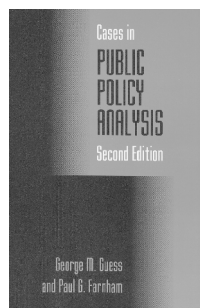
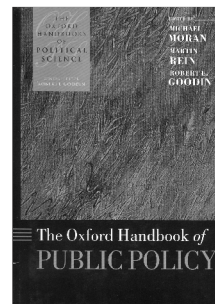
Adquisiciones Políticas Públicas

Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis / Sartori, Giovanni. - Madrid: Alianza Editorial, 2005. - 454p. - 324.2/s251p.



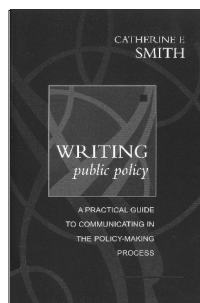
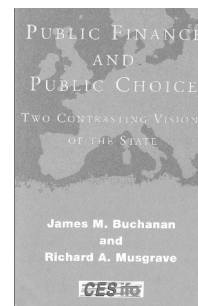
Public Policy Analysis: an introduction / Dunn, William N. - Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2004. - 510p. - 320.6/D923p.

The Oxford handbook of Public Policy / Moran, Michael. Rein, Martin. y Goodin, Robert E. - Oxford, New York: Oxford University Press, 2006. -983p. - 320.6/O98.



Cases in Public Policy Analysis / Guess, George M. Farnham, Paul G. - Washington D.C: Georgetown University Press, 2000. - 367p. - 320.6/G936c.

Public Finance and Public Choice: Two contrasting visions of the state / Buchanan, James M. y Musgrave, Richard Abel. - Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2001. - 272p. - 336.3/B918p.



Writing Public Policy: a practical guide to communicating in the policy-making process / Smith, Catherine F. - New York: Oxford University Press, 2005. -146p. - 320.6/S644w.

Observatorio de Políticas Públicas

Actividades sobre lo público en la Icesi

2006

I Conversatorio de análisis económico de la política con estudiantes de Icesi Octubre de 2006

El análisis de la política estuvo históricamente determinado por una estructura fundamentalmente jurídica y moral. Esta situación cambió radicalmente en el último tercio del siglo XX, en el que la economía y la sociología realizaron un extraordinario aporte para la configuración de la ciencia política moderna. Por ello, las facultades de Ciencias Administrativas y Económicas y de Derecho y Ciencias Sociales realizaron el **Primer Conversatorio sobre Análisis Económico de la Política**, dirigido a la comunidad universitaria. Esta actividad se llevó a cabo los días 23 y 30 de octubre.

POLIS convocó foro sobre la Reforma al Sistema General de Participaciones Noviembre 2 de 2006

El proyecto de reforma al Sistema General de Participaciones fue el tema central del foro **Educación, salud y descentralización en juego**, que reunió a destacadas autoridades de los ámbitos local, regional y nacional, además de gremios y medios de comunicación. EL foro fue organizado por la Universidad Icesi, a través del Observatorio de Políticas Públicas – POLIS, el diario *El País*, la Unidad de Acción Vallecaucana, la Cámara de Comercio de Cali, *RCN Radio*, *Caracol Radio*, la *Revista Semana* y los noticieros *90 Minutos* y *Noti-5*, como un espacio que permitiera discutir iniciativas de reforma, conocer sus antecedentes y sus implicaciones jurídicas y económicas para establecer sus posibles efectos y proponer salidas que satisfagan los intereses del nivel central y de las regiones.

El encuentro tuvo la participación del rector de la Universidad Icesi, Francisco Piedrahita; la directora del Departamento Nacional de Planeación, Carolina Rentería; el gobernador del Valle del Cauca, Angelino Garzón, el ex alcalde de Bogotá, Jaime Castro, y los congresistas: Óscar Darío Pérez, Luis Guillermo Vélez (q.e.p.d.), Luis Fernando Velasco, Roy Barreras y Gustavo Petro.



2007

Perspectivas de la participación política colombiana en la coyuntura actual Febrero 19 de 2007

El programa de Ciencia Política de la facultad de Derecho y Ciencias Sociales, interesado en contribuir en la construcción de ciudadanía, ofreció la conferencia **Perspectivas de la participación política de la ciudadanía colombiana en la coyuntura actual**, el pasado 19 de febrero. La conferencia estuvo a cargo de Gabriel Murillo, politólogo y profesor de la Universidad de Los Andes desde 1971 y especialista en temas como política colombiana, y democracia y participación.



La revolución del espacio público - Eduardo Arias Marzo 6 de 2007

El Observatorio de Políticas Públicas, POLIS; los programas de Economía con énfasis en Políticas Públicas y Ciencia Política con énfasis en Relaciones Internacionales, y la revista *Semana* llevaron a cabo la conferencia **La revolución del espacio público**, a cargo del columnista Eduardo Arias, quien ha trabajado en diversos medios de comunicación. A ella asistieron jóvenes representantes de colegios y universidades interesados en los asuntos públicos de Cali y el Valle del Cauca.



Actividades sobre lo público en la Icesi

2007

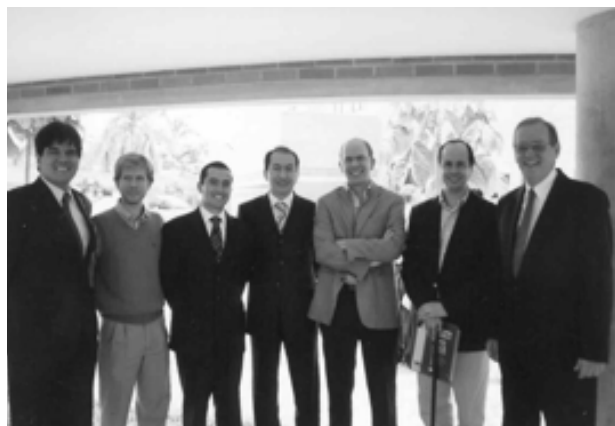
Representante del Banco Mundial, en la U Marzo 16 de 2007

El pasado 16 de marzo, Stephanie Tam, B.A. in Economics de Yale University y Master in Development Management de London School of Economics and Political Science, invitada por el programa de Economía con énfasis en Políticas Públicas brindó una conferencia sobre cómo desarrollar una carrera en entidades multilaterales. Tam es funcionaria del Banco Mundial y trabaja como consultora del departamento de Desarrollo Humano para África y como Analista de Operaciones en el departamento de Movilización de Recursos. En su charla, hizo una revisión sobre los elementos que configuran la experiencia de trabajar en una organización como el Banco Mundial, las ventajas y costos en un medio multicultural e interdisciplinario, así como las posibilidades de desarrollo profesional en un medio altamente competitivo y con candidatos con perfiles diversos.



Panel ¿Cómo ven los medios a Cali?: Agenda Pública 2008-2012 Abril 25 de 2007

El Observatorio de Políticas Públicas POLIS; el programa de Economía con énfasis en Políticas Públicas y la oficina de Comunicaciones de la Universidad realizaron el foro **¿Cómo ven los medios a Cali?: Agenda Pública 2008-2012**, con la participación de Alejandro Santos, director de la revista *Semana*; Francisco Lloreda, director del periódico *El País*, y Andrés Mompotes, editor jefe del periódico *EL TIEMPO*. En este evento, se discutió la relación de los medios y la futura agenda pública con miras a las importantes elecciones del mes de octubre.



El Observatorio de Políticas Públicas – POLIS – de la Universidad Icesi invita a los interesados a participar con artículos sobre temas coyunturales de carácter público que afecten al país, a la región y particularmente al Valle del Cauca.

Se dará preferencia a artículos relacionados con economía regional y fortalecimiento institucional, capital humano, ordenamiento territorial e infraestructura, política y democracia, competitividad regional e inclusión social

Si está interesado(a) en participar en nuestra publicación semestral con un artículo de máximo 1.000 palabras, por favor háganoslo llegar al correo electrónico: polis@icesi.edu.co o comuníquese al teléfono: 555 2334 Ext. 400

Pautas para la publicación de artículos en el Boletín POLIS

- Tipología: Reportes de investigaciones, artículos cortos y estudios sobre temas públicos, revisiones de temas, documentos de reflexión, derivados de investigación, análisis de coyuntura.
- Redacción en español
- Los trabajos serán sometidos a una revisión y posterior edición por parte del comité editorial del Observatorio. Los conceptos de la revisión se le entregarán o enviarán al autor.
- Los trabajos se deben presentar en formato de Word (texto) y/o Excel (cuadros y gráficas).
- Pueden contener hasta 1.000 palabras, incluyendo notas, referencias bibliográficas y tablas.
- El autor y sus asistentes deberán incluir los datos de su correo electrónico y su hoja de vida.
- El título del artículo debe ser explicativo y recoger la esencia del trabajo.

POLIS

15

Observatorio
de Políticas
Públicas

UNIVERSIDAD
ICESI

POLIS, Observatorio de Políticas Públicas

Francisco Piedrahita. Master en Ingeniería Industrial, Universidad de Pittsburg. Ingeniero Industrial, Universidad de Los Andes. Rector de la Universidad Icesi.

Lelio Fernández. Doctor en Filosofía, Pontificia Universidad Salesiana, Roma. Licenciado en filosofía, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi.

Héctor Ochoa. Ph.D en Economía y Master en Administración, Universidad de Syracuse. Especialista en Planeación estratégica y Economía Latinoamericana. Economista, Universidad de Antioquia. Decano de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas.

Pablo Sanabria. Master en Políticas Públicas, London School of Economics. Especialista en Evaluación Social de Proyectos, Universidad de los Andes. Economista, Universidad Nacional de Colombia. Director programa de Economía con énfasis en Políticas Públicas, Universidad Icesi. Director del Observatorio de Políticas Públicas.

Juan Pablo Milanese. Master en Relaciones Internacionales, Universidad Degli Studi di Bologna. Politólogo, Universidad de Buenos Aires. Director Programa de Ciencia Política con énfasis en Relaciones Internacionales de la Universidad Icesi.

Natalia Solano. Estudios de Economía y Negocios Internacionales de la Universidad Icesi. Estudiante en practica Observatorio de Políticas Públicas.

Luis Felipe Zafra. Estudios de Economía y Negocios Internacionales de la Universidad Icesi. Monitor del Observatorio de Políticas Públicas.

Colaboradores de este número

Ana Lucía Paz. Master en Sociología y especialista en Teoría y Métodos de Investigación, Universidad del Valle. Socióloga, Universidad del Valle. Directora del Programa de Sociología de la Universidad Icesi. Coordinadora del proyecto de investigación "Las intervenciones sociales en Cali, tendencias históricas y características contemporáneas".

Javier Mendoza Gaviria. Abogado de la Universidad Icesi. Profesor y coordinador del seminario de fundamentos de derecho constitucional de la Icesi. Realizó su práctica profesional en 2006 en la Corte Constitucional de Colombia y en el Observatorio de Políticas Públicas –POLIS.

Julio César Alonso. Ph.D. en Economía, Maestría en Economía y Maestría en Estadística, Universidad de Iowa State. Economista, Universidad del Valle. Director del Centro de Investigaciones en Economía y Finanzas de la Universidad Icesi –CIENFI y profesor del departamento de Economía. Ha sido investigador de Fedesarrollo y del Center for Agricultural and Rural Development –CARD.

Julieth Solano. Profesional en Economía y Negocios Internacionales, Universidad Icesi. Joven Investigadora del CIENFI. Profesora cátedra Universidad Icesi.

Ximena Duque. Estudios de Economía y Negocios Internacionales de la Universidad Icesi. Actualmente es estudiante en práctica internacional en la Colombian American Association en Nueva York.

Natalia Solano. Estudios de Economía y Negocios Internacionales de la Universidad Icesi. Estudiante en práctica Observatorio de Políticas Públicas.



www.icesi.edu.co/epp

►►► Prepárate para
transformar
la sociedad

ECONOMÍA CON ÉNFASIS EN POLÍTICAS PÚBLICAS

El programa más **innovador** para formar a los futuros **líderes** de la región y el país.

Líderes con un perfil **versátil** y **adaptable**, que combina la rigurosidad y creatividad cuantitativa del economista con la capacidad analítica y de relaciones de la ciencia política.

El programa para los jóvenes interesados en la **transformación** de la **sociedad**, en la **construcción** de ciudad, región y país.

Profesionales con perspectivas amplias para trabajar por el **progreso** a través del liderazgo en posiciones de avanzada en el gobierno y el sector privado

**Ven y haz parte
de este selecto grupo**

►►► Prepárate para
mejorar la vida de millones
de colombianos



Facultad de Ciencias
Administrativas y Económicas