

## Colombia y la deuda pública territorial<sup>1</sup>

Carlos Alberto Sandoval  
Javier Alberto Gutiérrez  
Carolina Guzmán<sup>2</sup>

Abril de 2000

Nº 8

La serie de Estudios de Economía y Ciudad es un medio de divulgación de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. Presenta trabajos de investigación que tienen carácter provisional, los contenidos son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Secretaría de Hacienda ni a la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá

---

<sup>1</sup> La versión preliminar de este documento fue presentada en el XII Seminario Regional de Política Fiscal y Talleres Complementarios de la CEPAL realizado en Santiago de Chile, entre el 24 y 27 de enero del año 2000. Se agradece la colaboración de Viviana Lara, y los comentarios de los investigadores de la Oficina de Estudios Económicos, especialmente a Caril Rodríguez.

<sup>2</sup> Los autores son Secretario de Hacienda Distrital, Jefe de la Oficina de Estudios Económicos e Investigadora de la Oficina de Estudios Económicos, respectivamente. E-mail: [csandoval@shd.gov.co](mailto:csandoval@shd.gov.co), [jagutierrez@shd.gov.co](mailto:jagutierrez@shd.gov.co), [cguzman01@shd.gov.co](mailto:cguzman01@shd.gov.co).

## TABLA DE CONTENIDO

1	Introducción.....	2
2	Orígenes del endeudamiento de los gobiernos locales en Latinoamérica.....	3
2.1	Marco institucional de la descentralización .....	3
2.2	Bonanzas crediticias de las entidades financieras .....	5
3	Descentralización y estabilidad macroeconómica.....	7
4	Evolución de la reglamentación al endeudamiento de las entidades territoriales..	10
4.1	Innovaciones de la Ley .....	11
4.1.1	Indicadores.....	11
4.1.2	Instancias de endeudamiento.....	12
4.1.3	Las operaciones de Crédito Público solo podrán ser destinadas a financiar gastos de inversión, excepto los créditos a corto plazo, refinanciación de la deuda e indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta.....	13
5	Estado actual del endeudamiento territorial con los establecimientos de crédito ..	14
6	Transferencias intergubernamentales y el endeudamiento territorial .....	19
7	Comentario final .....	21

# COLOMBIA Y LA DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL

## 1 Introducción

En Colombia, el proceso de descentralización se ha fundamentado en la transferencia efectiva de poder decisorio, recursos y responsabilidades del nivel nacional a las entidades territoriales. Esta mayor independencia y el traslado de competencias han generado un crecimiento acelerado de los gastos territoriales, que refleja una dependencia creciente de las transferencias nacionales y, así mismo, un explosivo proceso de endeudamiento para financiar sus déficit<sup>1</sup>.

El endeudamiento de los entes territoriales es, en buena medida, un problema institucional. La descentralización se ha basado exclusivamente en la transferencia de recursos gubernamentales a los departamentos y municipios con una carencia de regulación adecuada que ligue el monto de recursos transferidos a la eficiencia de los entes territoriales para generar sus propios ingresos.

Por otro lado, la accesibilidad y liquidez de las instituciones de crédito, a inicios de la década de los noventa incentivó a los agentes económicos a acudir a él, para financiar sus inversiones, coyuntura que aprovecharon los entes territoriales, con la desventura de caer muchos de ellos en crisis fiscales.

A su vez, el sistema financiero al no haber medido correctamente la capacidad crediticia de los departamentos y municipios, bajo los supuestos de que los gobiernos regionales o locales no se quiebran, o que el gobierno nacional siempre va al rescate de estas instancias gubernamentales, ha contribuido a que la deuda de los entes territoriales colombianos presente una tendencia ascendente a lo largo de la década de los noventa.

Este documento presenta la evolución del endeudamiento territorial con los establecimientos de crédito y plantea algunas soluciones institucionales. El trabajo está dividido en siete secciones: en la segunda se analizan los factores que han dado origen al endeudamiento territorial en los países de Latinoamérica. En la tercera se consideran aspectos macroeconómicos vinculados con la descentralización. En la cuarta se realiza un recuento de la evolución de la legislación sobre endeudamiento territorial en Colombia y las innovaciones de la Ley 358 de 1997. En la quinta sección se describe brevemente el estado actual de la cartera de los entes territoriales con los establecimientos de crédito; en la sexta se examina la relación del régimen de transferencias intergubernamentales y el endeudamiento de los entes territoriales; y por último se presentan algunas propuestas y los comentarios finales.

---

<sup>1</sup>/ Sandoval, C. A., "Santa Fe de Bogotá y la descentralización fiscal en Colombia criterios de eficiencia y equidad. Estudios de Economía y Ciudad No. 4, Secretaria de Hacienda Distrital, agosto de 1999.

## **2 Orígenes del endeudamiento de los gobiernos locales en Latinoamérica**

El elevado endeudamiento que los gobiernos locales de Latinoamérica han experimentado en la década de los noventa tuvo como origen, en primera instancia, el marco institucional en que se ha dado el proceso de descentralización en los distintos países, y segundo, la liquidez y facilidades al acceso al crédito que brindó el mercado de capitales.

### **2.1 Marco institucional de la descentralización**

Por medio de la descentralización, el gobierno central delegó a los gobiernos subnacionales responsabilidades como el suministro y oferta de bienes y servicios públicos, administración de recursos, generación de ingresos y control de gastos. Para cumplir con las competencias de inversión y provisión de bienes y servicios, los gobiernos locales cuentan, en términos generales, con las siguientes fuentes básicas de ingresos: las transferencias otorgadas por el gobierno central, la determinada por el cobro de tarifas, impuestos y tributos propios de cada municipio y de recursos extraordinarios o de una sola vez, como pueden ser los derivados de la venta de bienes de propiedad pública.

Sin embargo, estos recursos no han sido suficientes para cubrir las necesidades de inversión, y los gobiernos subnacionales, para subsanar dicha deficiencia, han recurrido al endeudamiento interno y externo. El acceso al mercado de capitales por parte de estos gobiernos en Latinoamérica es reciente y se ha incrementado a medida que el proceso de descentralización en los distintos países ha avanzado, exceptuando a Chile, país donde es prohibida la contratación de deuda por parte de los gobiernos locales.

El endeudamiento de los entes territoriales, a pesar de ser un mecanismo de financiamiento viable y provechoso para sus inversiones, se ha convertido en un problema institucional, inherente a la descentralización, debido al crecimiento acelerado de los gastos territoriales que ha generado una dependencia creciente de las transferencias nacionales, y a la carencia de una estructura que regule y proteja a las partes que intervienen en el proceso de la deuda pública: gobiernos centrales, gobiernos locales y las entidades emisoras de deuda.

En efecto, el incremento del gasto público en mayor proporción que los ingresos corrientes que obtienen los gobiernos locales, ha generado desequilibrios en sus finanzas públicas, y una fuerte dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales, hecho que adicionalmente dificulta el logro de la estabilidad macroeconómica de los países, por el efecto de los altos montos de recursos que son trasladados a los gobiernos locales sobre los presupuestos nacionales. Hay que destacar que aún en América Latina, la responsabilidad del gasto público realizado por los niveles subnacionales es bajo, exceptuando países como Argentina, Brasil y Colombia. En 1995, la participación del gasto territorial en promedio para 1995 fue de

17.6%, mientras en los países miembros de la OCDE el promedio fue de 35%<sup>2</sup>.

Las diferencias entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales, y por ende, las obligaciones de proveer bienes y servicios públicos varían entre los diferentes gobiernos departamentales y municipales, principalmente con las grandes ciudades, debido a la habilidad de las administraciones en generar ingresos, las deficiencias en cobertura y calidad en la prestación de bienes y servicios públicos<sup>3</sup>, sumados a los distintos niveles de pobreza y marginalidad, de deterioro en la calidad de vida, de contaminación ambiental, de congestión, entre otros problemas, que particularmente afronta cada ente territorial.

La carencia de reglas claras y controles a la utilización del endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales, ha generado que la deuda de estos entes territoriales tenga un alto componente de riesgo para los gobiernos centrales, por sus efectos sobre la estabilidad macroeconómica de los países; cuando la responsabilidad política y fiscal (accountability) es pobre, y la disciplina administrativa es poco desarrollada, los gobiernos subnacionales abusan de los niveles de deuda que pueden acceder, contribuyendo a que se generen desbalances fiscales agregados que posteriormente tendrán consecuencias macroeconómicas<sup>4</sup>.

En adición, la cesación de pagos de la deuda de un gobierno local, desfavorece el acceso al crédito de los gobiernos nacionales en los mercados internacionales de capitales, por distorsiones en la información. En efecto, la percepción equívoca que se genera cuando el endeudamiento es visto en forma global, es la penalización a deudores solventes por el incumplimiento de deudores insolventes.

Es así, como los desbalances fiscales que han experimentado varios países Latinoamericanos, a razón del endeudamiento de sus gobiernos locales, han suscitado que éstos hayan adoptado instrumentos para controlarlo. Entre los esquemas de control tenemos, el caso extremo donde se prohíbe la deuda, el cual sólo ha sido adoptado por Chile; el que impone restricciones al endeudamiento de los entes subnacionales utilizando indicadores que miden su capacidad de pago, como es el caso de Colombia, y que posteriormente será explicado con detalle; otro mecanismo de control es el de limitar el uso de los activos de los gobiernos locales como garantía para el acceso a nuevos créditos, y finalmente dejar que el mercado sea el que asigne los recursos.

Estos controles al endeudamiento externo, que han adoptado los países Latinoamericanos, es muestra de la conciencia de fomentar un manejo más responsable y coordinado del endeudamiento territorial, con miras a minimizar sus posibles efectos macroeconómicos. Sin embargo, estos mecanismos presentan

---

<sup>2</sup>/ Aghón, G. (1999). "Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes". Estudios de Economía y Ciudad No. 3, Secretaría de Hacienda Distrital, agosto de 1999.

<sup>3</sup>/ La migración a las grandes ciudades genera una mayor presión a las administraciones en la provisión de bienes y servicios públicos y en la generación de recursos, más aún cuando éstas cuentan cada vez con menores ingresos vía transferencias.

<sup>4</sup>/ Freire, M.E., Huertas, M. y Darche, B. (1999). "Sub-national governments and credit markets: selected cases". Fifth Annual Bank Conference on Development, Chile, June 20-22, 1999.

algunas deficiencias, por ejemplo, el privar totalmente a los gobiernos subnacionales de contratar deuda puede resultar costoso en términos económicos, ya que el retorno de una inversión, en algunos casos, puede superar al costo financiero del endeudamiento. En el caso de Colombia, los indicadores de capacidad de pago en los que se basa la autoridad central para imponer restricciones a la contratación de crédito, presentan problemas de información asimétrica, debido a que las proyecciones de ingresos que los departamentos y municipios pueden estar inflados permitiendo que su endeudamiento sea mayor a su misma capacidad de pago.

Es importante mencionar que las restricciones existentes del mercado de capitales para las inversiones locales y regionales de largo plazo, ha generado que instrumentos como la emisión de bonos sea una fuente de financiamiento de interés en la región; gobiernos subnacionales de Argentina, Brasil y Colombia, principalmente, han utilizado este mecanismo, para reestructurar y refinanciar su deuda, y financiar proyectos de inversión<sup>5</sup>.

## **2.2 Bonanzas crediticias de las entidades financieras**

La crisis de la deuda que se desencadenó en la región en la década de los ochenta, dio comienzo a un período de desequilibrios y ajustes, que llevó a los países a emprender reformas estructurales encaminadas a propender economías más estables y más integradas al entorno internacional. Estas reformas conllevaron cambios en los patrones de crecimiento, que produjeron la recuperación de la actividad productiva regional, la cual alcanzó el 5.1% en 1994<sup>6</sup>.

Buena parte de este crecimiento del producto de la región, estuvo incentivado por nueva inversión proveniente de las corrientes de capitales extranjeros<sup>7</sup>. Varios factores contribuyeron a esta oleada de capitales, el aumento de la producción y la menor inflación, resultado de las reformas de mercado - y también de la privatización y la desregulación de los mercados internos -, que ofrecieron a los inversionistas nacionales e internacionales nuevas posibilidades de obtener una alta rentabilidad. Finalmente, las bajas tasas de interés en Estados Unidos se sumaron al atractivo de la alta rentabilidad que ofrecían los mercados emergentes.

La entrada de flujos de capital, generó un incremento de los créditos bancarios, el cual es típico en las primeras etapas de la recuperación económica después de la estabilización, tal como ocurrió en la primera mitad de los años noventa en los países de la región. En efecto, en un ambiente de inflación reducida, desarrollo económico renovado y fuertes corrientes de capital hacia un país, los bancos locales tienden a expandir el crédito para gasto privado y público, preferiblemente de bienes no transables<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup>/ Freire, M.E., Huertas, M. y Darche, B. Ibidem.

<sup>6</sup>/ Cepal, Estudio Económico de América Latina, 1996 – 1997.

<sup>7</sup>/ La inversión extranjera representó el 4% del PIB regional en 1991 y alcanzó el 6% en 1993 y 1994.

<sup>8</sup>/ De hecho, el crédito se destinó principalmente a consumo o capital de trabajo, y no a inversión productiva, debido a que muchas economías de la región todavía no cuentan con instrumentos adecuados de financiamiento de largo plazo.

Por ejemplo, en México mientras la corriente de capitales creció a un promedio anual de 8% del PIB en el período 1990-1993, el crédito bancario al sector privado aumentó no menos del 10% del PIB en 1989 a cerca de 40% en 1994<sup>9</sup>.

El área institucional se caracterizó por flexibilidad en la supervisión prudencial del sistema financiero y falta de control debido a la inadecuada regulación, lo que permitió el acelerado incremento en el volumen de los flujos, y sobre todo en la velocidad en que estos ingresaron en cada una de las economías receptoras, que posteriormente, se vieron perjudicadas por la misma velocidad de retiro de dichas inversiones de corto plazo<sup>10</sup>.

La flexibilización de la banca en sus procesos de supervisión en el otorgamiento de créditos, facilitó que los recursos fueran otorgados a personas o entidades que no presentaban la suficiente solvencia para cumplir con sus deudas<sup>11</sup>. Lo anterior se evidencia claramente cuando repentinamente la actividad económica se desacelera o cuando se presenta un alza de la tasa de interés, y estos agentes incurren en incumplimientos de sus obligaciones.

Los gobiernos subnacionales no fueron ajenos a este auge crediticio, y como se ha mencionado, tuvieron un fácil acceso al crédito gracias a la garantía que representaba el gobierno central para las instituciones financieras. Buena parte del alto endeudamiento que presentan los entes territoriales es consecuencia del boom de crédito de inicios de la década de los noventa.

Cómo se observa en el Gráfico 1, la cartera de los departamentos y municipios de Colombia como porcentaje de los ingresos corrientes presentó un incremento considerable, de niveles del 25%, la correspondiente a los departamentos, en 1992 pasó a 39% en 1993 y 49.2% en 1997. En Argentina, el auge crediticio también afectó los niveles de endeudamiento de las provincias, las cuales usualmente han financiado sus déficit fiscales por medio de préstamos con los propios bancos provinciales. En 1995, la deuda provincial con las entidades financieras representó el 36.6% dentro del total y en 1996 ésta aumenta significativamente representando el 39.9% de la deuda total<sup>12</sup>.

Posteriormente, esta bonanza crediticia alimentada por capitales extranjeros, produjo que ante un retiro masivo de flujos externos, sumado a desajustes macroeconómicos y un sobreendeudamiento de los agentes, varios países de la región, unos en mayor proporción que otros, experimentaran una desaceleración de su producción, déficits en balanza de pagos y fiscal, y crisis financiera. Durante la década de los noventa países como México (1994), Argentina (1995), Colombia (1998), Ecuador (1999), han soportado crisis bancarias producto del auge crediticio promovido por la entrada de capitales.

---

<sup>9</sup>/ Birdsall, Hausmann y Gavin, 1998.

<sup>10</sup>/ Las imperfecciones y la integración de los mercados de capitales internacionales, han permitido que la movilización de recursos financieros alcance niveles voluminosos y de fácil entrada y salida.

<sup>11</sup>/ Cepal. Ibidem.

<sup>12</sup>/ Zentner, A. y Sanguinetti, J. (1999). "El endeudamiento de los gobiernos subnacionales: el caso de las provincias argentinas". Versión preliminar.

La crisis financiera de Asia y su predecesora de América Latina son la demostración de que la combinación de bancos débiles y épocas de bonanza es peligrosa. En ambas regiones, las crisis fueron detonadas por el auge del crédito bancario en sistemas financieros débiles. Cuando el crecimiento es fuerte, todas las inversiones tienen elevada rentabilidad, y los bancos y otros financistas caen en la tentación de considerar solventes a todos los prestatarios.

También, las crisis financieras han evidenciado que las autoridades responsables de la política macroeconómica deben mantenerse vigilantes sobre el sistema bancario, e ir contra la corriente de las bonanzas crediticias para asegurar que los préstamos bancarios no crezcan demasiado rápidamente y que los bancos sean suficientemente fuertes para resistir los choques a los que estarán inevitablemente expuestos.

### **3 Descentralización y estabilidad macroeconómica**

La asignación de la responsabilidad de la estabilización macroeconómica entre los diferentes niveles de gobierno ha suscitado estudios alrededor del tema. Zentner y Sanguinetti (1999) resumen la visión tradicional<sup>13</sup> que responsabiliza la estabilización de la economía exclusivamente al gobierno nacional, dando tres argumentos: 1) cuenta con más instrumentos de política macroeconómica, que los gobiernos subnacionales, dado el estrecho vínculo entre la política monetaria y la política fiscal, dado que el uso de una moneda única a nivel nacional, implica que la política monetaria debe ser centralizada. Esto permite controlar el comportamiento cíclico de las variables macroeconómicas, con el objetivo de generar un alto nivel del producto y del empleo, con precios estables. 2) El reducido tamaño de los presupuestos de los gobiernos subnacionales considerados aisladamente y el escaso efecto del multiplicador fiscal debido al carácter abierto de sus economías, generan efectos mínimos e ineficaces sobre la política macroeconómica y 3) por lo tanto los incentivos de llevar a cabo estas políticas son mínimos.

Los anteriores argumentos han sido cuestionados, principalmente la centralización de la política fiscal, por los costos externos que debe asumir el gobierno central debido a los diferentes tamaños de los gobiernos subnacionales. Por una parte, pueden existir ciclos no correlacionados entre una economía local o regional y los de la Nación<sup>14</sup>, los cuales pueden actuar en contra de la estabilidad macroeconómica, en la medida que los gobiernos subnacionales promuevan comportamientos anticíclicos o procíclicos<sup>15</sup>. Los efectos en este caso dependerían del tamaño del ente territorial y de las externalidades que genere sobre la economía del país.

---

<sup>13</sup>/ Esta teoría se remonta a Musgrave, 1959 y ha sido desarrollada ampliamente en la literatura económica.

<sup>14</sup>/ Un ejemplo de ciclos no correlacionados puede provenir del hecho que una región esté especializada en la producción de commodities cuyos precios son independientes de la situación macroeconómica del país.

<sup>15</sup>/ Shome P. (1995). "Federalismo Fiscal: Ingresos, gastos y gestión macroeconómica". Serie Política Fiscal 64, Cepal.



Otro costo del gobierno central hace referencia a la decisión de rescatar a un gobierno subnacional que se encuentra en crisis fiscal. Esta determinación dependería de las externalidades que sobre los otros entes territoriales y la Nación tendría el rescate, así, en la medida que el tamaño de la subnación sea mayor, el riesgo se incrementaría y, la decisión del gobierno central sería a favor de la descentralización. Por otro lado, el incentivo de rescate también depende de la participación que tendría el costo de asumir el “bailout” del ente territorial sobre el presupuesto del gobierno Nacional, en este caso el gobierno entraría al rescate de los gobiernos subnacionales con tamaño reducido en el presupuesto nacional.

Tanzi (1996), argumenta que, especialmente en los países en desarrollo, los gobiernos subnacionales contribuyen a que existan inestabilidades macroeconómicas porque sus gastos superan a sus ingresos, debido a que las presiones políticas llevan a éstos a aumentar sus gastos y a disminuir sus tributos o porque el gobierno central transfiere responsabilidades de gasto a los niveles subnacionales sin la adecuada provisión de recursos.

Existen razones a favor y en contra del nivel de gobierno que debe asumir la responsabilidad de la estabilidad macroeconómica. Por las características de la gestión macroeconómica, ésta ha sido propia del nivel central de gobierno, y depende de una favorable combinación entre la política monetaria y la fiscal. Sin embargo, los riesgos y costos que debe asumir el gobierno central son elevados y aumentan en proporción al tamaño de los entes territoriales. Por otro lado, la descentralización al cumplir con objetivos de redistribución y de asignación de recursos, y de competencias de gastos, permite una mayor disciplina fiscal.

La experiencia en los países latinoamericanos muestra que la autonomía que el gobierno central ha otorgado a los entes territoriales, y la carencia de limitaciones presupuestarias estrictas, han hecho surgir una relación contradictoria entre descentralización y estabilidad macroeconómica.

En el caso de Colombia, el aumento de las transferencias y el crecimiento acelerado de la deuda de los entes territoriales generó una explosión del gasto corriente y de capital a nivel local. Los gastos departamentales pasaron de 5.2% como porcentaje del PIB en 1991 a 5.7% en 1995, mientras que los municipales aumentaron de 7.3% como porcentaje del PIB a 9.1% en 1995. Por su parte, el endeudamiento departamental con el sector financiero aumentó, de 0.21% en 1992 con respecto al PIB a 0.58% en 1995, y la de los municipios de 0.47% a 1.0% del PIB, en el mismo período.

El rápido incremento de las transferencias de la nación a los entes territoriales, unida a las consecuencias fiscales de la reforma a la seguridad social y al aumento en el gasto del sector judicial y militar hizo que, a pesar de tres reformas tributarias sucesivas (1990, 1992, 1995) aumentaran los ingresos, las finanzas del nivel central de gobierno pasaran de un ligero superávit en 1991 a un déficit de 4% del PIB en 1996.

Una de las causas de la inestabilidad económica que han experimentado los países de

la región tiene que ver con la deuda pública de los gobiernos subnacionales. En primer lugar, la deuda de los entes territoriales ha suscitado estudios por sus implicaciones sobre la economía de un país, las cuales deben ser entendidas no por la magnitud agregada de la deuda subnacional sino por el potencial de riesgo que se genera por la heterogeneidad de los desempeños fiscales de los distintos gobiernos locales, y en algunos casos las repercusiones políticas que acarrea una crisis fiscal, la declaración de cesación de pagos, entre otras<sup>16</sup>.

La deuda de los gobiernos subnacionales posee dos características, en primer lugar, el mercado de crédito se encuentra distorsionado debido a la relación vertical entre los gobiernos locales y el gobierno Nacional, la cual implica que la posibilidad de rescate ante una cesación de pagos (default) de un ente territorial sea elevada. En segundo lugar, la conducta fiscal de cada gobierno produce efectos sobre los demás gobiernos locales y el gobierno central<sup>17</sup>.

Es así, como la elección de la política fiscal que un gobierno subnacional adopte, dada la relación vertical entre los niveles de gobierno, depende de las probabilidades de rescate si ésta cae en default. En el caso que el gobierno central decide rescatar, los gobiernos subnacionales tienen incentivos a tener restricciones presupuestales suaves y tener comportamientos astutos con un alto componente de riesgo.

Aunque hay que advertir que no todos los desbalances fiscales de los gobiernos subnacionales son causa de manejos financieros imprudentes. Shocks externos como desastres naturales, actos de violencia, entre otros, generan a los gobiernos locales, que a pesar de tener una sana administración fiscal, entren en crisis financiera, y que por tanto, necesiten del “rescate” del gobierno Nacional.

A su vez, como se mencionó en la sección anterior, el acceso no condicionado de los gobiernos municipales a los mercados de crédito y la falta de controles por parte del gobierno central al endeudamiento territorial generan efectos negativos en el déficit fiscal y reduce el margen para la estabilización económica. Shah (1997) argumenta que el riesgo surge del hecho de que el sector privado anticipa una “garantía o fianza” del gobierno central, ante dificultades de incumplimiento, y no descuenta apropiadamente los riesgos del préstamo, lo cual distorsiona la percepción del mercado financiero acerca de la restricción presupuestaria que enfrentan los gobiernos subnacionales.

Por último, es necesario tener en cuenta factores políticos institucionales que afectan los niveles de gasto y de deuda pública de los distintos niveles de gobiernos, que debilitan las restricciones presupuestarias. Las estructuras de los sistemas y de los partidos políticos, la limitación de las leyes que rigen a las instituciones presupuestales y la estabilidad de los gobiernos, influyen en la acumulación de deuda, generando desbalances fiscales<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup>/ Zentner, A. y Sanguinetti, J. Ibidem.

<sup>17</sup>/ Idem

<sup>18</sup>/ Alessina, A y Perotti, R. (1995). “La economía fiscal del déficit fiscal”. Revista Banca y Finanzas No.38<sub>9</sub>

#### **4 Evolución de la reglamentación al endeudamiento de las entidades territoriales**

En el año 1986, por medio de los decretos 1222 y 1333, se reglamentó la capacidad de endeudamiento para las entidades territoriales, según la cual la contratación de nuevos créditos se supeditaba a que el servicio de la deuda de la entidad no podía sobrepasar el 30% de los ingresos ordinarios.

La Constitución de 1991 abrió el camino para la consolidación de la autonomía política y económica a nivel local, en el contexto de un país unitario. La redefinición de responsabilidades, resultado del proceso de descentralización, asignó a las entidades territoriales un papel mucho más importante en la provisión de servicios y en la planificación y ejecución de inversiones productivas que habían estado en cabeza de entidades del orden nacional.

La descentralización también acompañada por una creciente transferencia de recursos de la Nación, amplió la capacidad de endeudamiento de los municipios y departamentos. Con el aumento de los ingresos a nivel municipal, los intermediarios financieros incrementaron el volumen de préstamos a estas entidades. El nivel de endeudamiento de las entidades territoriales se incrementó significativamente sin que de igual forma lo hiciera la generación propia de recursos de manera que garantizara la capacidad de pago de la deuda.

Las facultades otorgadas a los entes territoriales por la Constitución Nacional de 1991 para la contratación de deuda pública, sumada a la poca información y control que tuvo sobre los niveles y condiciones de contratación, causaron en pocos años, crisis de financiamiento en algunos departamentos y municipios.

Desde 1995, cuando se percibió el desajuste en las finanzas territoriales por el alto endeudamiento interno, el Gobierno Nacional propuso un proyecto de Ley para reglamentar el Artículo 364 de la Constitución sobre la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales. En dicho proyecto se estableció una metodología para calcular la capacidad de pago de los municipios y departamentos. Se buscó fijar parámetros específicos para determinar un indicador de endeudamiento, pues con la normatividad vigente muchos de ellos no excedían la capacidad legal de endeudamiento pero sí su capacidad real. Estos eran las entidades que tenían ahorro corriente negativo y debían financiar sus faltantes con mayor endeudamiento.

Otras entidades generaban gastos de funcionamiento tan grandes que dejaban poco dinero para el pago del servicio de la deuda y la inversión, comprometiendo así los planes y programas de gobierno de administraciones posteriores.

Otra crítica a la legislación era la carencia de mecanismos de las entidades territoriales para recobrar su capacidad de endeudamiento, en los casos que el servicio de la deuda de algún municipio o departamento llegara a exceder el límite de

endeudamiento. La solución era la reestructuración de la deuda para no pagar amortizaciones en ese año y así lograr disminuir el servicio de la deuda.

Después de varios proyectos, en enero de 1997 se aprobó la Ley 358, la cual reglamentaba el Artículo 364 de la Constitución Nacional, que señala que el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago<sup>19</sup>.

#### 4.1 Innovaciones de la Ley

##### Indicadores

- **Un indicador que mide la solvencia:** es la capacidad de una entidad territorial de pagar cumplidamente sus obligaciones.

$$\text{Solvencia} = \text{Intereses} / \text{Ahorro operacional}^{20}$$

Propiedades del indicador:

- \* Mejor indicador estático de endeudamiento.
- \* Mide la capacidad de servir puntualmente la totalidad de la deuda.
- \* Fluctúa junto con la tasa de interés del mercado.
- \* Desincentiva la concentración de amortizaciones.

- **Un indicador que mide la sostenibilidad:** mide la capacidad de sostener un cierto nivel de endeudamiento.

$$\text{Sostenibilidad de la deuda} = \text{Saldo de la deuda} / \text{Ingresos corrientes}$$

Propiedades del indicador:

- \* Si se conocen las condiciones financieras se sabe el número de años para pagar la deuda y el peso del servicio sobre los intereses.
- \* Controla la ingeniería financiera de concentración alta de amortizaciones en otras administraciones.

A pesar de las propiedades de estos indicadores para medir la capacidad de pago y sostenimiento de la deuda pública de los gobiernos descentralizados, la metodología

---

<sup>19</sup>/ La capacidad de pago es el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

<sup>20</sup>/ Se define ahorro operacional como la diferencia entre ingresos corrientes - gastos de funcionamientos - transferencias pagadas.

para el cálculo de los indicadores presenta problemas, como la toma de las ejecuciones presupuestales de la vigencia anterior, que no tiene en cuenta los déficits acumulados de las vigencias anteriores, y en caso del indicador de solvencia, en el cálculo del ahorro operacional se tiene en cuenta algunos recursos de capital que pese a su alta volatilidad, (recursos del balance y rendimientos financieros) aumentan coyunturalmente el total de ahorro y por ende, disminuyen el indicador.

### **Instancias de endeudamiento**

El mecanismo implementado por la Ley para medir la capacidad de endeudamiento fue el sistema de semáforos, el cual busca medir que dicha capacidad de pago esté atada al cumplimiento de unos convenios de desempeño, en los casos en que la relación intereses sobre ahorro operacional alcance la instancia amarilla, para ser usados como correctivos del balance fiscal de la entidad territorial. Los semáforos tienen las siguientes instancias:

- **Instancia en verde:** Cuando el endeudamiento de la entidad territorial se sitúe en una relación intereses/ahorro operacional menor o igual al 40%

$$INT / AO \leq 40\%$$

En este caso, el ente territorial es autónomo en el manejo de su endeudamiento. Las autorizaciones requeridas son las propias de los concejos municipales y las asambleas departamentales.

- **Instancia en amarillo:** Cuando el endeudamiento de la entidad territorial se sitúe en una relación intereses/ahorro operacional superior al 40% y menor al 60%.

$$40\% < INT/AO \leq 60\%$$

Las entidades tienen autonomía de endeudamiento siempre y cuando el saldo de la deuda de la vigencia anterior no se incremente a una tasa superior al índice de precios al consumidor (IPC) para la vigencia.

Para incrementar por encima del IPC, las entidades territoriales requieren de autorización: Los municipios no capitales deben solicitarla ante la Gobernación previo concepto de las oficinas de Planeación Departamental; y las capitales, distritos y administraciones departamentales ante el Gobierno Nacional.

Las autorizaciones se emiten con base en un plan de desempeño. Estos planes son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad. Tienen por objeto garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento, para lo cual se deben adoptar medidas de racionalización del gasto y

fortalecimiento de los ingresos propios.

- **Instancia en rojo:** Cuando la relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%.

$$\begin{aligned} &INT / AO > 60\% \text{ ó} \\ &SLD / IC > 80\% \end{aligned}$$

En este caso, las entidades no podrán contratar nuevas operaciones de crédito sin autorización expresa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas autorizaciones dependerán de planes de desempeño. Dentro de esta instancia se encuentran los entes territoriales que no presentan ahorro.

**Las operaciones de Crédito Público solo podrán ser destinadas a financiar gastos de inversión, excepto los créditos a corto plazo, refinanciación de la deuda e indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta.**

Al amparo de la Ley 358 muchas de las entidades altamente endeudadas debieron ajustarse a los planes de desempeño propuestos por el Gobierno Nacional para poder acceder a recursos de crédito y salir de sus apuros financieros. Entre ellos se encuentran algunos que se ufanaban de llevar un control eficaz sobre la deuda pública y que a la postre se vieron forzados a cumplir planes de desempeño.

Entre las entidades territoriales que se han sometido a cumplir con planes de desempeño se encuentran: Valle, Meta, Bolívar, Cesar, Tolima, Caquetá, Norte de Santander, Cauca, Atlántico, Cartagena, Quibdó, Barranquilla, Santa Marta, Cali, Itzmina, Candelaria, entre otros.

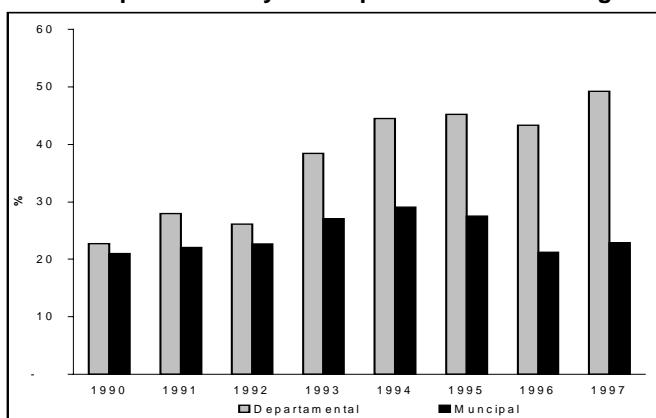
La evidencia muestra que con la Ley 358 de 1997 las entidades territoriales y las entidades financieras tomaron conciencia del problema del endeudamiento y disminuyeron la tendencia creciente a la contratación de créditos y aumentar los saldos de la deuda. La tasa promedio de crecimiento anual del saldo de la deuda en los departamentos se situaba en 50% en el periodo 1992-1997 y en los municipios capitales se situaba en 43%. Después de la entrada en vigencia de la Ley ha venido disminuyendo el saldo de la deuda y en la actualidad el incremento anual solo ha sido del 9% para el año 1999.

Hacia delante, es pertinente llamar la atención a los concejos y asambleas, debido a que han sido muy laxos en sus autorizaciones para establecer los cupos o permisos de endeudamiento, quizás por su carácter político y su desconocimiento del tema. Estos organismos deberían ejercer un control previo, asesorados por las Secretarías de Hacienda y por las Contralorías, lo cual le daría a este proceso una mayor transparencia e impondría restricciones a las administraciones para comprometer recursos del crédito.

## 5 Estado actual del endeudamiento territorial con los establecimientos de crédito

Gran parte del ascendente endeudamiento de los departamentos y municipios a lo largo de la década de los noventa, está relacionado con la percepción del mercado financiero de tener apoyo como prestamista de última instancia al gobierno nacional, el cual se asume que dirigirá recursos al rescate de las deudas contraídas por los departamentos y municipios. Esta estrecha relación entre los diferentes niveles de gobierno relaja la restricción presupuestaria de los entes territoriales ante las entidades financieras, ya que éstas flexibilizan la evaluación y monitoreo del comportamiento de los deudores de los gobiernos departamentales y municipales<sup>21</sup>.

**Gráfico 1**  
**Cartera departamental y municipal como % de los ingresos corrientes**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

De hecho, la cartera de los entes territoriales como porcentaje de los ingresos corrientes ha aumentado como se observa en el Gráfico 1, al pasar de 22.2% en 1990 a 49.2% en 1997, año en que la situación se tornó crítica, y departamentos y municipios recurrieron al endeudamiento para atender el pago de salarios, gastos generales e intereses de deuda, generando un atraso en el cumplimiento de sus obligaciones con los establecimientos de crédito. A partir de 1995, el gasto corriente creció en términos reales al 47% anual, mientras los ingresos corrientes lo hicieron al 36% anual.

A junio de 1999, la cartera total de los entes territoriales ascendía a \$3.1 billones, representando el 6% del endeudamiento total nacional. Dentro del total de la cartera de los entes, los departamentos fueron los que registraron una mayor participación, 48.4%, seguida de ciudades capitales, 32.7% y municipios con el 15%. Por otra parte, del endeudamiento de los entes el 69.5% corresponde a créditos vigentes, mientras el restante 30.4% a créditos vencidos (Cuadro 1).

<sup>21</sup>/ Asobancaria (1999). "Endeudamiento territorial con los establecimientos de crédito de Colombia".

**Cuadro 1**  
**Cartera de los entes territoriales**  
**Millones de pesos y porcentaje de la cartera total**

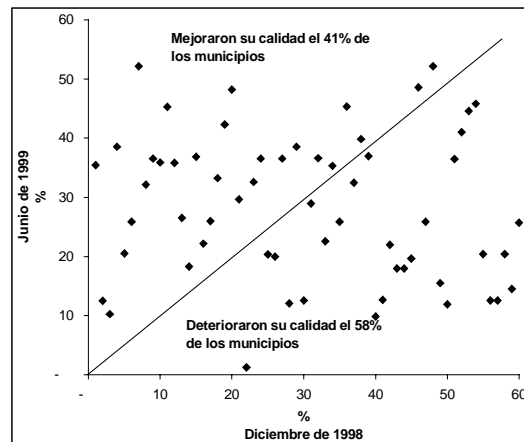
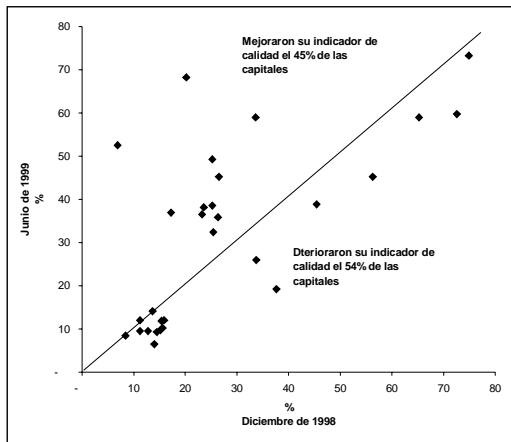
	<b>Jun-99</b>	<b>Participación</b>
Departamentos	1,526,300,900	2.89
Municipios	472,605,025	0.90
Capitales	1,031,735,271	1.96
Otros entes*	123,681,705	0.23
<b>Total entes</b>	<b>3,154,322,901</b>	<b>5.98</b>
<b>Total nacional</b>	<b>52,769,000,000</b>	<b>100.00</b>

\* Incluye empresas de servicios públicos, telecomunicaciones, personerías, universidades, tesorerías, industrias de licores, y loterías.

Fuente: Asobancaria.

A pesar que el saldo de la deuda de los entes territoriales se redujo en 11.8% entre diciembre de 1998 y junio de 1999, es decir en \$416.9 mil millones, producto de las restricciones del sistema financiero a los nuevos créditos solicitados por los departamentos y municipios, y del Gobierno Central para frenar el ascendente endeudamiento, el indicador de calidad de la cartera se ha deteriorado. Como se observa en el Gráfico 2, a junio de 1999, el 54% de las ciudades capitales presentan un deterioro en dicho indicador<sup>22</sup>, igualmente preocupante el 58% de los municipios han registrado un aumento en su cartera, a pesar que el saldo total de la deuda, como anteriormente se había comentado, se redujo.

**Gráfico 2**  
**Indicador de calidad de la cartera de las ciudades capitales y municipios**  
**1998 - 1.999**



Fuente: Asobancaria

<sup>22</sup>/ El deterioro en el indicador de calidad de la cartera, es explicado por dos razones: el incremento en términos nominales de la cartera vencida, mientras que el saldo total de la deuda disminuía; y porque los ingresos de los entes territoriales se han reducido, mientras los gastos han mantenido una dinámica de crecimiento sostenida.



A septiembre de 1999, el saldo de la deuda del total de los departamentos alcanzó \$1.9 billones de pesos, significando un incremento del 29.5% respecto a junio del mismo año. De los 32 departamentos, el 87.5%, es decir, 28 departamentos, registraron una situación crítica en su endeudamiento según las instancias de la Ley 358 de 1997. Como se explicó anteriormente, que estos departamentos estén catalogados en semáforo en rojo, significa que no podrán contratar nuevas operaciones de crédito sin la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público debido a la pérdida de solvencia y sostenibilidad de su deuda.

**Cuadro 1**  
**Endeudamiento como participación de los ingresos corrientes de los Gobiernos Centrales**  
**Departamentales, 1995 - 1999**

Departamento	Saldo de deuda / Ingresos corrientes					Participaciones en el total, 1999	358/97 para 1999
	1995	1996	1997	1998	1999*		
Valle del Cauca	53,2	83,5	75,8	86,6	93,2	26,5%	Crítica
Antioquia	30,4	33,6	48,2	54,9	43,7	17,5%	Crítica
Santander	77,1	129,9	132,4	56,0	50,0	5,4%	Crítica
Cundinamarca	32,9	23,7	28,7	21,9	34,5	9,2%	Autónoma
Atlántico	44,4	54,2	46,3	48,1	44,4	4,9%	Crítica
Casanare	10,8	13,4	92,5	73,9	65,7	4,6%	Crítica
Bolívar	131,8	53,1	41,2	38,8	39,1	2,6%	Crítica
Tolima	42,3	25,9	24,3	21,5	30,7	3,5%	Crítica
Cauca	58,7	84,3	20,0	36,5	33,6	2,3%	Crítica
Huila	39,4	35,6	31,0	24,7	28,0	2,5%	Crítica
Meta	59,4	41,2	37,9	34,3	32,5	1,8%	Crítica
Norte de Santander	115,1	72,2	26,8	31,2	27,4	1,7%	Crítica
La Guajira	140,2	113,6	83,9	95,5	85,5	1,7%	Crítica
Córdoba	37,7	23,0	46,5	22,9	13,8	1,1%	Crítica
Magdalena	38,7	60,7	63,9	61,1	70,9	2,1%	Crítica
Nariño	48,8	61,2	69,8	18,6	14,8	1,3%	Crítica
Arauca	49,3	39,9	45,5	47,9	34,3	1,1%	nd
Risaralda	38,9	21,6	38,2	23,6	38,1	2,4%	Crítica
San Andres y Providencia	10,1	28,2	30,0	51,6	47,9	1,2%	Crítica
Caldas	55,7	27,7	17,1	14,6	13,6	1,2%	Autónomo
Boyacá	29,5	6,9	15,2	15,3	13,1	1,1%	Crítica
César	83,1	129,6	89,9	21,5	19,7	1,1%	Crítica
Putumayo	57,9	63,2	77,3	99,9	90,3	0,8%	Crítica
Caquetá	27,3	10,4	12,9	19,7	18,7	0,6%	Intermedia
Chocó	133,5	104,4	92,7	68,1	61,8	0,5%	Crítica
Quindío	33,4	14,0	7,9	11,1	13,2	0,5%	Crítica
Sucre	44,2	15,1	6,8	5,6	4,9	0,3%	Crítica
Amazonas	2,9	1,3	15,2	13,6	11,6	0,2%	Crítica
Guaviare	8,2	2,9	2,4	10,7	8,3	0,1%	Crítica
Guainía	10,4	0,0	3,8	5,1	4,6	0,0%	Crítica
Vaupés	1,2	0,4	0,2	3,9	1,9	0,0%	Crítica
Vichada	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0%	Crítica
<b>Total</b>	<b>44,9</b>	<b>43,0</b>	<b>44,3</b>	<b>41,0</b>	<b>40,5</b>	<b>100%</b>	

\* Con corte a septiembre de 1999.

Datos no oficiales.

Fuente: DAF y Contraloría General de la República.

Cálculos: SHD, Oficina de Estudios Económicos

De los departamentos que presentaron participaciones mayores del 4.5% de su deuda respecto al total, cinco de ellos registraron una situación crítica, hecho que se refleja en la relación nivel de endeudamiento e ingresos corrientes<sup>23</sup>. Tomando como ejemplo, al Valle del Cauca, como se observa en el Cuadro 1, este departamento incrementó dicha relación de 53.2% en 1995 a 93.2% a septiembre de 1999.

Por su parte, Cundinamarca, que participó con el 9.2% del total del endeudamiento y Caldas, son los dos únicos departamentos que presentaron una situación autónoma (semáforo en verde), en su capacidad de cumplir y sostener sus obligaciones crediticias. En instancia amarilla se ubicó el departamento de Caquetá.

**Cuadro 2**  
**Endeudamiento como participación de los ingresos corrientes de las ciudades capitales, 1995 – 1999**

Capital	Saldo de deuda / Ingresos corrientes					Participaciones en el total 1999
	1995	1996	1997	1998	1999*	
Santa Fe De Bogota D.C.	36,6	29,4	26,3	20,2	17,5	22,3%
Santiago De Cali	90,7	94,7	93,5	91,4	99,4	26,9%
Medellín	53,9	71,5	57,6	57,0	61,5	13,9%
Barranquilla	56,4	52,2	56,0	53,4	60,0	10,4%
Cartagena	80,1	56,4	43,9	33,8	32,1	4,3%
Bucaramanga	152,8	109,6	100,8	102,0	88,1	3,0%
Manizales	147,7	76,9	96,7	72,4	79,1	3,3%
Ibague	43,0	57,4	62,9	69,5	69,2	2,8%
Pereira	57,6	48,3	51,1	47,2	41,8	1,6%
Neiva	26,7	33,3	44,5	44,6	43,5	1,2%
Montería	46,0	77,1	28,6	62,8	50,2	0,9%
Villavicencio	38,8	28,9	62,1	37,7	34,0	0,9%
Valledupar	33,9	32,9	22,6	36,5	35,7	0,9%
Santa Marta	52,5	67,4	36,0	32,4	37,9	1,1%
Popayán	29,0	28,2	45,3	49,0	42,4	0,8%
Arauca	29,9	49,7	59,3	64,7	62,9	0,9%
Pasto	18,2	44,1	29,0	30,0	30,7	0,9%
Tunja	114,3	53,3	88,7	61,7	56,0	0,7%
Sincelejo	63,9	41,2	33,2	51,8	44,1	0,6%
Armenia	11,2	27,2	26,3	23,5	24,7	0,6%
Cúcuta	31,4	13,9	21,9	22,4	22,3	0,6%
Florencia	46,1	31,4	40,0	50,2	52,4	0,5%
Riohacha	47,1	61,7	56,8	0,0	0,0	0,2%
Yopal	73,2	33,4	49,3	43,0	33,2	0,2%
Quibdó	23,7	26,0	52,9	0,0	0,0	0,3%
San Jose Del Guaviare	27,2	28,4	34,7	44,5	39,2	0,2%
Mocoa	36,5	19,5	34,7	27,4	23,7	0,1%
Leticia	24,7	14,4	19,1	9,3	7,8	0,0%
Mitú	23,5	7,7	5,6	7,3	14,9	0,0%
Puerto Inirida	0,0	9,8	2,9	2,9	2,6	0,0%
Puerto Carreño	4,3	1,7	1,0	2,4	2,2	0,0%
<b>Total</b>	<b>52,8</b>	<b>47,9</b>	<b>44,4</b>	<b>39,7</b>	<b>39,5</b>	<b>100%</b>

\* Con corte a septiembre de 1999.

Datos no oficiales.

Fuente: DAF y Contraloría General de la República

Cálculos: SHD, Oficina de Estudios Económicos

<sup>23/</sup> A la fecha no se han registrado las cifras de los ingresos corrientes de 1999, por tanto, se supuso que estos crecerán con la inflación.

En cuanto al endeudamiento interno de las ciudades capitales de departamento, la situación es similar a la que están experimentando los departamentos. Sin embargo, Santa Fe de Bogotá, ciudad que participó con el 22.3% del total de la deuda de las ciudades capitales, registró un endeudamiento completamente autónomo (semáforo en verde). Santiago de Cali, Medellín y Barranquilla, ciudades que presentan al igual que Santa Fe de Bogotá, las mayores participaciones dentro del total, 26.9%, 13.9% y 10.4%, respectivamente, su situación de endeudamiento no difiere de la de su respectivo departamento.

En efecto, durante el período 1995 – 1999, Cali, Medellín y Barranquilla incrementaron su saldo de deuda como participación de los ingresos corrientes, registrando a septiembre de 1999, una relación de 99.4%, 61.5% y 60.0%, respectivamente. Por su parte, Santa Fe de Bogotá, disminuyó su deuda como porcentaje de sus ingresos corrientes, pasando de 36.6% en 1995 a 20.2% en 1998 (Cuadro 2).

Ante ésta crítica situación del endeudamiento de las entidades territoriales y con el propósito de sanear las finanzas públicas del sector central como descentralizado, el Gobierno implementó la Ley 550 de diciembre de 1999, que permite realizar acuerdos de reestructuración de la deuda pública de los departamentos y municipios, entre el Ministerio de Hacienda y el Gobernador o Alcalde. Al 31 de diciembre de 1999, del total de 32 departamentos, 15 se han acogido al Plan de Ajuste Fiscal, y otros 12 se encuentran en proceso de que sean reestructuradas sus deudas financieras en este año (Cuadro 3). Es importante resaltar la buena voluntad del Gobierno de sanear las finanzas públicas, sin embargo, estos incentivos son perniciosos en la medida que no premian el esfuerzo fiscal ni el cauteloso manejo que ciertos departamentos y municipios realizan al solicitar créditos de deuda pública.

Por otro lado, que las entidades territoriales cuenten con el apoyo de los recursos del Gobierno Central cuando pierden su capacidad de pago, trasmite a los establecimientos de crédito señales de que siempre existe un prestamista de última instancia para el pago de las obligaciones financieras, permitiendo así, que las restricciones del sector financiero y los controles al endeudamiento se flexibilicen. En el Cuadro 3 se observa que se han destinado \$794.506 millones para reestructurar la deuda de los departamentos que se acogieron al Plan de Ajuste Fiscal a diciembre de 1999, siendo el rango del pago de deuda del 100% para algunos departamentos y como mínimo del 46% para el departamento del Tolima. Esta situación es similar para los municipios.

Es evidente, que el nivel de endeudamiento de los entes territoriales es crítico y requiere que el Gobierno Nacional le preste mayor atención, por los graves efectos sobre las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y el desempeño del sector financiero.

**Cuadro 3**  
**Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional**  
**Créditos aprobados y deudas financieras reestructuradas 31 de diciembre de 1999**  
**Millones de pesos**

DPTO	PLAN DE AJUSTE FISCAL	RECURSOS APROBADOS Millones de pesos*	SALDO DEUDA 30/09/99 Millones de pesos	DEUDA REESTRUCTURADA 1999**
Amazonas	SI	6.000	3.102	3.102
Antioquia	NO		345.784	
Arauca	ELEGIBLE 2000 - i	0,00	21.757	
Atlántico	ELEGIBLE 2000 - ii	0,00	96.900	96.900
Bolívar	SI	10.893	51.875	46.000
Boyacá	NO	0,00	20.926	
Caldas	NO		23.489	
Caquetá	SI	8.158	10.962	
Casanare	ELEGIBLE 2000 - i	0,00	90.925	
Cauca	SI	10.554	45.088	45.088
Cesar	SI	6.653	22.311	22.060
Chocó	SI	5.000	10.445	
Córdoba	SI	12.600	22.420	22.420
Cundinamarca	NO		182.707	
Guainía	ELEGIBLE 2000 - ii	0,00	760	
Guaviare	ELEGIBLE 2000 - i	0,00	2.071	
Huila	SI	22.411	50.225	
La Guajira	SI	10.000	34.072	34.072
Magdalena	SI	12.042	42.454	42.454
Meta	ELEGIBLE 2000 - ii	0,00	36.508	
Nariño	ELEGIBLE 2000 - ii	0,00	25.040	
Nte Santander	ELEGIBLE 2000 - i	0,00	33.562	
Putumayo	SI	4.500	15.820	
Quindío	NO		10.132	
Risaralda	ELEGIBLE 2000 - ii		47.135	
San Andrés	SI	20.000	24.041	24.041
Santander	SI	30.000	105.731	134.000
Sucre	SI	7.129	5.832	
Tolima	ELEGIBLE 2000 - ii	8.000	70.023	32.000
Valle del Cauca	SI	11.000	523.340	292.369
Vaupés	ELEGIBLE 2000 - i	0,00	275	
Vichada	ELEGIBLE 2000 - i	0,00	275	
<b>TOTALES</b>		<b>184.940</b>	<b>1.975.987</b>	<b>794.506</b>

\* Los créditos aprobados en USD por crédito externo de fuente BID-CAF, se convirtieron en pesos con la TRM promedio anual de 1999, \$1.749.

\*\* Incluye créditos de tesorería

Elegible 2000 i: Entidad Territorial cuyo proceso se inicia en el primer semestre del año 2000

Elegible 2000 ii: Entidad Territorial cuyo proceso se inicia en el segundo semestre del año 2000

Fuente: Ministerio de Hacienda, DAF (Subdirección Técnica y Unidad Técnica Central)

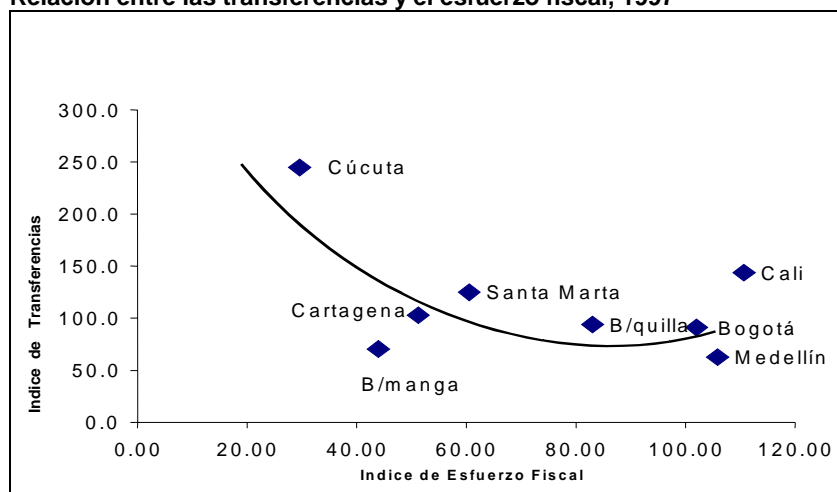
## 6 Transferencias intergubernamentales y el endeudamiento territorial

En los últimos años, el régimen de transferencias intergubernamentales del país, implementado por la Ley 60 de 1993, ha sido tema de discusión canalizado en dos enfoques: equidad y eficiencia. El criterio de equidad hace referencia que en función de igualar las bases tributarias, dada una capacidad de generar recursos propios, todas las entidades podrían ofrecerle a sus habitantes el mismo paquete de bienes y

servicios públicos; mientras que el segundo enfoque, considera que el régimen actual de transferencias refleja un choque estático en su asignación y que si se adoptara un enfoque dinámico, se generarían externalidades positivas sobre el crecimiento económico y el bienestar de la población del país.

La dependencia que ha generado la transferencia de los ingresos de la Nación a los entes territoriales, y la consecuente pereza fiscal que en varios departamentos y municipios se ha presentado, reflejan ineficiencias en la asignación de los recursos, que deben ser evaluadas. Tomando los resultados de la metodología Sistema Representativo de Impuestos SRT<sup>24</sup>, con la cual se construyó un índice de esfuerzo fiscal<sup>25</sup> que fue comparado con el nivel de transferencias recibido por ocho de las principales ciudades capitales del país; como se observa en el Gráfico 4, existe una relación inversa entre las transferencias y el esfuerzo fiscal, que indica que las entidades territoriales no tienen incentivos para incrementar sus recursos propios si el sistema no premia su esfuerzo fiscal.

**Gráfico 4**  
**Relación entre las transferencias y el esfuerzo fiscal, 1997**



Fuente: Fedesarrollo

En similar concordancia, a favor de un mayor control al endeudamiento de los entes territoriales, premiar a los departamentos y municipios que no excedan su capacidad de pago y que demuestren esfuerzo fiscal, por medio de un nuevo indicador incentivaría a que los entes no alcancen los niveles de endeudamiento que actualmente están registrando.

<sup>24</sup>/ Para profundizar sobre la metodología de construcción del SRT véase Ospina y Gutiérrez (1996).

<sup>25</sup>/ El esfuerzo fiscal de cada ciudad es la relación entre los recaudos observados y los recaudos potenciales. La metodología para calcular estos últimos consiste en aplicar a las bases tributarias de cada impuesto, la tarifa promedio observada del mismo. Esta relación indica el porcentaje en que cada ciudad utiliza su base tributaria.

Es necesario subrayar el sano manejo que se le debe dar a la política de deuda de los entes territoriales con el fin de evitar la profundización de complicaciones financieras por uso irresponsable del sistema de endeudamiento. En esta materia, es importante resaltar los esfuerzos del gobierno por medio de la implementación de la Ley 550 de 1999, que restringe en mayor medida el manejo financiero de las entidades territoriales cuando estas pierden su capacidad de pago.

En adición, dentro del propósito del actual Gobierno Nacional de sanear las finanzas públicas del país, se encuentran en consideración del Congreso de la República un paquete de reformas fiscales, encaminadas a generar cambios estructurales en las finanzas públicas, combinando ajustes profundos en el gasto, con políticas capaces de generar equilibrio fiscal en el largo plazo. Dentro de este grupo de reformas se encuentra un Proyecto de Ley que pretende racionalizar el gasto y el endeudamiento de las entidades territoriales. Se trata que parte de los ingresos provenientes de las rentas propias de los gobiernos descentralizados sean destinados a inversión social, con el fin de desviar estos recursos a gastos de funcionamiento; en materia de egresos, la propuesta persigue que los gastos de deuda no excedan el 100% de los ingresos propios.

El alto endeudamiento que actualmente registra la mayoría de departamentos, ciudades y municipios, sugiere que la autonomía que impuso la descentralización en el manejo crediticio y la legislación que controla dicho endeudamiento (Ley 358 de 1997), debe crear mecanismos que premien y a su vez estimulen a los entes territoriales que manejan con mesura la contratación de deuda pública.

## **7 Comentario final**

El proceso de descentralización en Colombia registró un importante cambio a partir de 1991, cuando la nueva Constitución Política del país otorgó autonomía a los entes territoriales para el manejo de los recursos derivados de la gestión tributaria (ingresos corrientes), transferencias recibidas del gobierno nacional como situado fiscal (destinado a gastos para educación y salud) y recursos de capital. Sin embargo, este proceso que buscaba hacer más eficiente procesos como la destinación del gasto, llevó a que los gobiernos subnacionales fueran los responsables directos del suministro de bienes y servicios a la población de su territorio, con lo cual el gobierno central nacional se limita a transferir recursos a las regiones, esperando que éstas hagan buen uso de los mismos.

El proceso de transferencias fue modificado en 1993 a partir de la Ley 60, haciendo uso de una fórmula que incorpora varios componentes, entre los que se destacan la eficiencia administrativa, el esfuerzo fiscal y un indicador de necesidades básicas insatisfechas; ponderando de manera independiente cada uno de ellos. Sin embargo, este mecanismo no es del todo justo, la evidencia ha venido demostrando que entidades eficientes, con un manejo y resultados fiscales buenos (es el caso de Santa Fe de Bogotá), cada vez tienen que recurrir más a recursos propios para atender las

demandas crecientes de servicios de una ciudad en expansión permanente, una ciudad que obtiene los mejores resultados en sus indicadores fiscales entre todos los entes territoriales del país, mejor que las demás ciudades capitales y que los departamentos más grandes del país; con manejo serio y responsable de sus niveles de endeudamiento, con las mejores calificaciones dadas por las calificadoras de riesgo y con una situación autónoma en el manejo de su deuda.

Como se observó en el Gráfico 4 de este documento, no parece conveniente que a mayor esfuerzo fiscal haya menores transferencias, o que los entes territoriales que como Santa Fe de Bogotá tienen sus finanzas sanas, cada vez tengan que hacer mayor uso de sus recursos propios para atender necesidades que deberían ser cubiertas con transferencias por Situado Fiscal<sup>26</sup>.

A pesar que el gobierno nacional reestructuró el sistema intergubernamental de transferencias por medio de la Ley 60 de 1993 y reglamentó el endeudamiento de las entidades territoriales, es necesario realizar esfuerzos que conlleven a que las competencias otorgadas a los departamentos y municipios sean eficientes, en términos de una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos y de una mayor responsabilidad fiscal y política, que son elementos que no enmarcan el accionar de muchos entes territoriales.

Es claro que en el tema de la búsqueda de mecanismos para que los entes territoriales no se endeuden no hay hasta ahora una fórmula definitiva. Primero, si se establece una restricción total al endeudamiento, caso extremo, las entidades territoriales que puedan hacer buen uso de esos recursos y que tengan capacidad de pago y de cubrimiento oportuno de sus deudas, dejarán de adelantar proyectos importantes financiados con deuda y que pueden tener retornos mayores muy positivos para la ciudad, superiores a los costos financieros en que puedan incurrir con el proceso de endeudamiento. Es necesario tener mecanismos de evaluación y monitoreo del destino de los recursos derivados de deuda.

Sin embargo, también es importante evaluar si con procesos flexibles que permitan a un ente territorial acceder a créditos para hacer inversiones productivas, efectivamente están en capacidad de cubrir sus deudas; aquí entra a jugar un papel importante el tema de la información asimétrica entre quienes permiten atender necesidades de inversión con deuda debido, por ejemplo, a que los entes territoriales presentan proyecciones de ingresos inflados, difíciles de identificar, que llevarían a los territorios a endeudarse sin capacidad de pago para cubrir sus deudas.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es el de las instituciones, las finanzas públicas y la economía política. Alguna evidencia existe en el sentido que cuando hay posibilidades de reelección de los mandatarios, las finanzas son mejores y los niveles de endeudamiento son más bajos en comparación con los entes que no cuentan con la posibilidad que su mandatario pueda acceder nuevamente al cargo en el siguiente período. A lo anterior se puede agregar que períodos muy cortos para que una

---

<sup>26</sup>/ Para verificar y profundizar en este tema, puede consultarse a Rojas, Gutiérrez y Castro, "Las finanzas distritales, situación actual y perspectivas", en Estudios de Economía y Ciudad No. 5, Secretaría de Hacienda D.C., septiembre de 1999.

administración adelante su gestión, lleva a que los proyectos emprendidos no se culminen y que las inversiones hechas a partir de recursos derivados de un proceso de endeudamiento no sean utilizados eficientemente.

A pesar de lo señalado anteriormente, tampoco es claro que sólo con el cambio en las instituciones, se modifique el estado de cosas en lo que tiene que ver con las finanzas públicas y con el tema de endeudamiento en particular. El caso de Colombia muestra cómo entes territoriales, que actúan bajo las mismas instituciones, muestran resultados muy distintos, unos pocos con un tratamiento serio en el tema de deuda (Santa Fe de Bogotá), y muchos otros con niveles de endeudamiento insostenibles y en estado crítico.

Todo lo anterior lleva a pensar en un esquema de control al endeudamiento que tenga que ver con la autoregulación derivada de premios a los que se pueda acceder después de demostrar resultados fiscales buenos. Los estímulos pueden tener que ver, en el caso de Colombia, con mayores transferencias a los entes territoriales que demuestren un buen comportamiento fiscal, calculadas a partir de una mayor ponderación, por ejemplo, al rubro de esfuerzo fiscal<sup>27</sup> o incluyendo en la fórmula de distribución de transferencias un indicador bien ponderado de saldo de deuda/ingresos corrientes.

Se debe premiar y no castigar los buenos resultados fiscales de una Administración de un gobierno subnacional.

---

<sup>27/</sup> El índice actual de esfuerzo fiscal, para el Situado Fiscal equivale al incremento, con respecto al ejercicio anterior, del gasto en salud y educación financiado con rentas provenientes de fuentes distintas al Situado Fiscal. Este incremento se pondera por el inverso del producto interno bruto per cápita de cada departamento y distrito. Para la participación de los municipios en los ingresos corrientes equivale a la tasa de variación en dos ejercicios, de la recaudación de impuestos. Posteriormente, este porcentaje se pondera aplicando el índice de NBI con el fin de favorecer a las jurisdicciones más pobres.



## BIBLIOGRAFIA

Aghón, G. (1999). "Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes". Estudios de Economía y Ciudad No. 3, Secretaria de Hacienda Distrital.

Alesina A. y Perotti, R (1995). "La economía política del déficit fiscal". Banca y Finanzas No. 38.

Asobancaria (1999). "Endeudamiento territorial con los establecimientos de crédito de Colombia".

Freire, M.E., Huertas, M. y Darche, B. (1999). "Sub-national governments and credit markets: selected cases". Fifth Annual Bank Conference on Development, Chile, june 20-22, 1999.

Rezk, E (1997). "Aspectos macroeconómicos vinculados con el federalismo y la descentralización". Asociación Argentina de Economía Política, XXXII Reunión anual – Bahía Blanca.

Rojas, A., Gutiérrez, J.A. (1999). "Descentralización fiscal y financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá D.C. 1990 – 2001". Estudios de Economía y Ciudad No. 1, Secretaria de Hacienda Distrital, enero de 1999.

Rojas A., Gutiérrez J.A., y Castro J.V., (1999). "Las finanzas distritales, situación actual y perspectivas". Estudios de Economía y Ciudad No. 5, Secretaría de Hacienda D.C.

Sandoval, C. A., (1999). "Santa Fe de Bogotá y la descentralización fiscal en Colombia criterios de eficiencia y equidad. Estudios de Economía y Ciudad No. 4, Secretaria de Hacienda Distrital, D.C.

Secretaría de Hacienda Distrital, Oficina de Estudios Económicos (1999). "Documento para Discusión Reforma Ley 60, mimeo.

Shome P. (1995). "Federalismo Fiscal: Ingresos, gastos y gestión macroeconómica". Serie Política Fiscal 64, Cepal.

Tabellini, G. y Alesina, A (1990). "Voting on the Budget Deficit". American Economic Review, Vol. 80.

Tanzi V. (1996). "Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. In Annual World Bank Conference on Development Economics, M. Bruno and B. Pleskovic de., Washington D.C.

Zentner, A. y Sanguinetti, J. (1999). "El endeudamiento de los gobiernos subnacionales: el caso de las provincias argentinas". Versión preliminar.