

Crisis fiscal departamental: razones y proporciones¹

Jorge Armando Rodríguez A.²

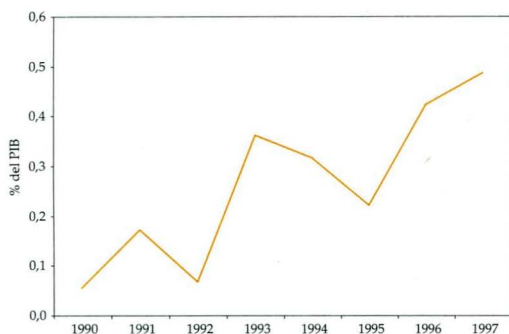
I. Tendencias del todo (y algo de las partes)

Tal vez no desdibuje la realidad si digo que a la intuición con que a menudo abordamos la situación fiscal de los gobiernos territoriales por lo general le falta una dosis de estadística, especialmente cuando se trata de la coyuntura. En buena parte ello obedece a que la producción de estadísticas sobre el particular deja todavía mucho que desear (una observación que Wiesner y otros analistas de seguro no desmentirán). Pero, entre otras posibilidades, podría ser también que la confusión después de todo rinde algunos dividendos. Desde luego que lo intuitivo está llamado a jugar su papel aquí, aunque si hemos de hablar de crisis, y de otras palabras mayores, vale la pena explorar algunas cifras disponibles. La idea no es tanto probar algo como buscar un marco de referencia común para la comunicación.

El Gráfico 1 muestra la evolución del déficit fiscal (el exceso anual de gastos sobre ingresos, excluido el crédito neto) del conjunto de los gobiernos centrales departamentales en el período 1990-97, estimado a partir de información de la Contraloría General de la República y expresado como porcentaje del PIB. Tres características pueden destacarse. Primero, la magnitud de los desequilibrios ha sido, en promedio, relativamente reducida (0,3% del PIB). Segundo, en todos y cada uno de los años de lo que va corrido de la década de los noventa se han generado déficit fiscales. Y, tercero, tales déficit han registrado una tendencia creciente durante el período, pasando del 0,1% del PIB en 1990 a 0,5% del PIB en 1997. Estos rasgos sugieren una hipótesis: Desde una perspectiva agregada, los problemas potenciales y reales de los gobiernos departamentales tendrían menos que ver con el tamaño de los déficit fiscales que con su persistencia y dinámica ascendente.

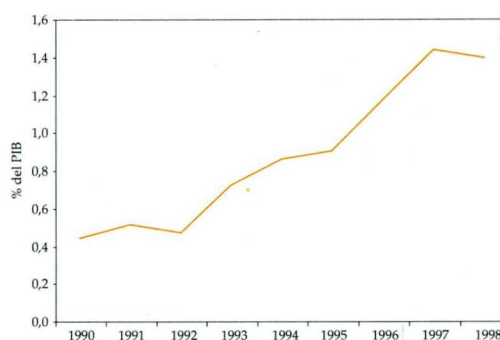
¹ Ponencia originalmente presentada en el IV Encuentro de Profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública, Universidad de los Andes, noviembre de 1998.

² Director Maestría en Ciencias Económicas, Universidad Nacional. Agradezco la colaboración de Nestor Urrea y Ramón Patarroyo.

Gráfico 1**DÉFICIT FISCAL (+) DEPARTAMENTAL**
Gobiernos centrales

Fuente: Contraloría General de la República y autor.

Paralelamente, la deuda pública departamental (gobiernos centrales), producto de la acumulación a través del tiempo de déficit fiscales, ha ido expandiéndose de manera más o menos sostenida a lo largo de la década. Como se observa en el Gráfico 2, el saldo de la deuda se situó en 1,4% del PIB en 1997, frente al 0,4% observado en 1990. Llama la atención el hecho de que la fase expansiva del endeudamiento, iniciada en realidad en 1993, ha coincidido con períodos de gobiernos departamentales elegidos por voto popular. Dado el relativamente redu-

Gráfico 2**DEUDA PÚBLICA DEPARTAMENTAL**
Gobiernos centrales

Fuente: Contraloría General de la República.

cido tamaño de la deuda en los primeros años noventa, su crecimiento ulterior puede verse como el proceso de conversión de los departamentos en nuevos sujetos de crédito.

Aunque el tamaño de la deuda departamental ya no es en modo alguno insignificante, de nuevo lo más sobresaliente es la rapidez con la que se ha acrecentado. El Cuadro 1 presenta información sobre la deuda interna del sector público colombiano, en sus tres niveles de gobierno (gobiernos centrales nacional, departamen-

Cuadro 1**DEUDA INTERNA DEL SECTOR PÚBLICO**
Gobiernos centrales (% del PIB)

Nivel de gobierno	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997
Gobierno Nacional	6,4	5,9	7,3	8,1	10,3
Gobiernos Departamentales	0,7	0,9	0,9	1,2	1,4
Gobiernos Municipales	1,9	1,7	1,5	1,7	1,8
Total	9,0	8,5	9,7	11,0	13,6

Fuente: CGR y FMI.

tales y municipales). El conjunto del sector público, así definido, aumentó de manera considerable el uso del crédito doméstico como fuente de financiamiento del gasto: El saldo de la deuda interna ascendió a 13,6% del PIB en 1997, 4,6 puntos del PIB más que en 1993. En adición a la política monetaria restrictiva del banco central, ese fenómeno puede contribuir a explicar la evolución de la tasa de interés en los últimos años. Es claro que el gobierno nacional central es de lejos el mayor demandante de crédito interno. Nótese, sin embargo, que entre 1993 y 1997 la deuda de los gobiernos departamentales se duplicó (aumento del 100%, en términos del producto nacional), superando a los otros dos niveles de gobierno. Estas tendencias encierran, no obstante, capacidades de pago efectivas y potenciales distintas.

El endeudamiento público territorial constituye una herramienta útil para llevar a cabo proyectos que benefician a una determinada jurisdicción, especialmente cuando los beneficios cobijan a varias generaciones. Pero, a semejanza de la deuda del gobierno nacional, puede convertirse en una especie de maldición. Y eso sucede no sólo cuando los recursos se despilfarran sino también cuando su dinámica se torna insostenible (la ocurrencia simultánea de los dos fenómenos sería el peor de los mundos). A menudo la insostenibilidad se anuncia en forma de contratación de nuevos créditos para pagar créditos viejos, y en el largo plazo se manifiesta en un crecimiento de la deuda mayor que el crecimiento de la economía. Sin pasar por el cedazo de pruebas estadísticas rigurosas, la evidencia indica que esto último ha venido ocurriendo en el agregado departamental. La literatura económica ha puesto de presente el desafío implícito en estas circunstancias: Si se quieren mantener

déficit fiscales más o menos sistemáticos no queda otro remedio que crecer rápido (al fin y al cabo el crecimiento económico es un determinante básico de los recaudos impositivos y por tanto de la capacidad de pago de los gobiernos), en rigor por encima de la tasa de interés real. Esta condición no sólo ha estado ausente sino que al parecer continuará así por un buen rato. De hecho, en 1998 el flujo de crédito hacia el nivel intermedio de gobierno se frenó en forma brusca, situándose ligeramente por debajo de 1,4% del PIB, una reacción tardía del mercado financiero ante los problemas de solvencia que empezó a registrar un número creciente de departamentos, como consecuencia del abuso del endeudamiento en el pasado.

Uno siempre reconoce un déficit cuando lo ve, aun cuando puede resultar difícil definirlo o medirlo de un modo satisfactorio para todo el mundo y para todos los propósitos, según asevera Tanzi. El déficit fiscal al que nos hemos referido hasta ahora mide el uso neto anual de recursos financieros por parte del conjunto de los gobiernos departamentales. El Cuadro 2 presenta, junto al indicador anterior, otras medidas de la situación fiscal de tal nivel de gobierno. El déficit primario refleja mejor los resultados fiscales propiamente atribuibles a un año determinado, en la medida en que excluye los pagos de intereses, que en buena parte corresponden al endeudamiento de años anteriores. Como se puede apreciar, los déficit "nuevos" cobran alguna importancia a partir de 1993, con excepción de 1995, un año de virtual equilibrio primario. Su evolución parece apuntalar la observación efectuada por la Contraloría General de la República y por otros analistas en el sentido de que los mandatarios territoriales han tendido a endeudarse menos a comienzos y más hacia el

final de los períodos de gobierno. El llamado balance primario estructural refleja el efecto sobre la demanda agregada de la combinación de acciones fiscales de los gobiernos departamentales, después de descontar el pago de intereses y los efectos del ciclo económico sobre las finanzas públicas seccionales (probablemente más marcados sobre el lado de los ingresos que sobre el lado del gasto). La sabiduría convencional sobre el tema sostiene que el uso de la política fiscal con fines de estabilización económica (e.g., objetivo nivel de empleo) tiene más probabilidades de éxito si se lleva a cabo por el gobierno nacional, y ello requeriría que el conjunto de gobiernos territoriales tuviera una posición fiscal más o menos neutral frente al ciclo económico. En términos generales, este requisito parece cumplirse en el caso departamental.

Hasta aquí se ha hecho alusión al balance fiscal en términos de operaciones efectivas, más precisamente en términos de movimientos monetarios asociados al endeudamiento convencional con el sistema financiero. Por definición, este concepto no incorpora otras cargas que po-

drían recaer sobre los contribuyentes futuros, entre las cuales sobresalen las obligaciones con los jubilados de la administración pública departamental. Según una encuesta del Ministerio de Hacienda, a inicios de 1999 quince gobiernos departamentales, casi la mitad de los existentes en el país, registran incumplimiento en sus compromisos pensionales. En promedio, el atraso en el pago de mesadas a los actuales jubilados es de tres meses, mientras que en la realización de aportes patronales para el pago futuro de pensiones es de cuatro meses³. Asimismo, es sabido que en algunos departamentos se han presentado atrasos en el pago de salarios e incumplimiento de contratos con proveedores. Pese a que se desconoce su magnitud global, estos incumplimientos constituyen una especie de créditos forzosos en contra de los afectados, y su presencia lleva a una subvaluación del tamaño del déficit o de la deuda, según el caso. Hay, por supuesto, que tener eso en mente.

El análisis del agregado o conjunto de gobiernos departamentales arroja luces sobre lo que está sucediendo, pero menos de lo que podría

Cuadro 2

DIFERENTES CONCEPTOS DE DÉFICIT (+) Gobiernos centrales (% del PIB)

Concepto/años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Uso neto de recursos financieros	0,1	0,2	0,1	0,4	0,3	0,2	0,4	0,5
Déficit primario	-0,1	0,1	0,0	0,3	0,1	0,0	0,2	0,2
Balance primario estructural	-0,1	-0,1	-0,1	0,3	0,2	0,0	0,1	0,2

Fuente: Estimaciones del autor con base en CRG y Sanchez, F.

³ En virtud de la Ley 100 de 1993 los gobiernos seccionales y locales, en su condición de patronos, deberían ir ahorrando de manera anticipada para pagar las pensiones en el futuro, en lugar de esperar y ver de qué manera se soluciona el asunto cuando se produzca la jubilación, como acontecía en el régimen previo.

pensarse. Hay que considerar, por ejemplo, que en el agregado los déficit de unos pueden ser compensados en todo o en parte por los superávit de otros. El análisis individual es por lo menos igualmente importante, ya que no hay movilización directa de recursos al interior de este nivel de gobierno y las políticas adoptadas por cada gobierno seccional son en lo fundamental independientes de las adoptadas por otros. Por supuesto que hay factores comunes que inciden sobre su comportamiento (v.g., el régimen tributario). Más allá del trasfondo común, debería reconocerse, sin embargo, que una cosa son las decisiones del gobernador y asamblea de Nariño y otra cosa las de sus pares en Antioquia o Bolívar. Por lo demás, su grado de desarrollo económico difiere y ese elemento puede ejercer una influencia significativa.

El Cuadro 3 deja entrever algunas particularidades en relación con la importancia absoluta y relativa de la deuda, así como con su dinámica. A fines de 1997, un solo gobierno departamental, el del Valle del Cauca, concentraba casi la cuarta parte de toda la deuda pública del nivel intermedio de gobierno. No es de extrañar, entonces, la atención nacional suscitada por las dificultades del gobierno valluno para servir sus obligaciones financieras. Los cinco mayores deudores, esto es, menos de la quinta parte del total de gobiernos departamentales, absorbían el 62% de la deuda global (Valle, el 23,3%; Antioquia, el 19,7%; Santander, el 6,9%; Cundinamarca, el 5,8%; Casanare, el 5,8%).

Tomada en forma aislada, esta estadística puede conducir a equívocos, pues la capacidad de los departamentos para soportar una determinada carga no es homogénea. Por cada habitante, los mayores deudores son, en su orden y

de lejos, Casanare, San Andrés y Arauca (Habría que ver si el petróleo ha sido una bendición o una maldición para los productores). En términos per cápita el Valle del Cauca ocupa el cuarto lugar. Todavía más dicente es el tamaño de la deuda con respecto al tamaño de la economía de cada jurisdicción (en la medida en que esta última está ligada a la capacidad para generar ingresos fiscales). Infortunadamente, no hay información reciente sobre el PIB de los llamados nuevos departamentos (ni para San Andrés), considerados en forma individual, aunque sí la hay para el agregado de los mismos. Con base en este criterio, quizás más relevante, y efectuando las agregaciones pertinentes, los más endeudados son, en su orden, los gobiernos de los nuevos departamentos considerados en conjunto (4.3% de su PIB, sobre todo a raíz de Casanare y Arauca), Chocó (2.9%), Valle del Cauca (2.4%) y la Guajira (2.4%). Debería notarse que aún deudas poco abultadas pueden convertirse en un problema, no tanto para el conjunto de la economía como para un departamento en particular (piénsese en el caso del Chocó).

Cuando se trató el tema desde una perspectiva conjunta se observó que había indicios de que se ha venido consolidando una dinámica insostenible de la deuda. Ello parece aún más evidente a nivel individual. En el período 1990-97, la tasa de crecimiento real de la deuda se ubicó, en promedio anual, en 82% en el caso de Caquetá, en 72% en el de Tolima, 38% en el de Nariño, y 36% en el de Cesar. Si se considera que la economía colombiana ha crecido históricamente a un promedio cercano al 4,5%, y que no cabe esperar que el crecimiento económico en cada una de esas jurisdicciones (y por tanto el crecimiento de sus respectivos ingresos tributarios) haya alcanzado o vaya a alcanzar la di-

Cuadro 3

DEUDA PÚBLICA DEPARTAMENTAL

Gobiernos centrales

1997					
Departamento	Saldo total millones de \$	Saldo total estructura	Saldo per cápita miles de \$	Deuda/PIB *	Crecimiento real promedio 90-97
Amazonas	2.172	0,1	36,0	nd	n.a
Antioquia	309.058	19,7	58,9	2,0	15,9
Arauca	35.312	2,3	171,3	nd	n.a
Atlántico	74.183	4,7	37,4	1,9	25,1
Bolívar	43.119	2,8	23,4	1,3	27,5
Boyacá	23.260	1,5	17,2	0,8	15,9
Caldas	22.167	1,4	20,4	0,8	14,3
Caquetá	6.662	0,4	16,8	1,7	82,4
Casanare	91.637	5,8	403,9	nd	n.a
Cauca	22.815	1,5	19,0	1,3	9,0
Cesar	22.240	1,4	25,5	1,8	35,9
Chocó	10.542	0,7	25,7	2,9	17,8
Córdoba	22.798	1,5	16,8	1,4	n.a
Cundinamarca	93.108	5,9	47,1	1,4	24,7
Guainía	300	0,0	9,6	nd	n.a
Guaviare	295	0,0	2,7	nd	-11,4
Huila	39.866	2,5	44,6	1,9	9,8
La Guajira	30.902	2,0	67,3	2,4	20,0
Magdalena	22.607	1,4	18,5	1,3	n.a
Meta	35.442	2,3	53,7	1,6	19,9
Nariño	27.544	1,8	17,7	1,7	37,9
Norte de Santander	32.079	2,0	25,6	1,8	25,3
Putumayo	11.583	0,7	42,3	nd	n.a
Quindío	5.809	0,4	10,8	0,3	3,1
Risaralda	41.964	2,7	46,3	1,8	15,3
San Andrés y Providencia	14.475	0,9	220,3	nd	n.a
Santander	108.632	6,9	56,8	2,3	27,1
Sucre	5.727	0,4	7,6	0,8	5,0
Tolima	45.922	2,9	35,0	1,4	71,7
Valle del Cauca	365.520	23,3	92,1	2,4	23,2
Vaupés	20	0,0	0,7	nd	n.a
Vichada	0	0,0	0,0	nd	n.a
Total	1.567.760	100,0	45,8	1,4	23,0

* Estimado.

nd: No disponible.

na: No aplica.

Fuente: CGR, Dane.

námica exhibida por la deuda, no es difícil concluir que tales ritmos de expansión del endeudamiento no podían (o no pueden) continuar

por mucho tiempo, so pena de incurrir en moratoria o en ajustes fiscales de alguna severidad (vía impuestos y/o gastos).

II. El semblante de las crisis

Puede que toda crisis fiscal envuelva escasez de recursos pero no toda escasez de recursos públicos implica crisis fiscal (los recursos son siempre limitados, ¿no?). Dado que cabe esperar que las crisis difieran en cuanto a sus manifestaciones e intensidad, resulta útil tener varios criterios para identificarlas y establecer sus características. El Cuadro 4 es un ejercicio en proceso en esta dirección, para el período 1996-97. El primer criterio es la existencia o no de ahorro corriente negativo durante los dos años. La presencia de ahorro corriente negativo no significa per se crisis pero puede ser un mal síntoma, ya que su persistencia llevaría a financiar gasto corriente con crédito. Los dos siguientes criterios se refieren al grado de endeudamiento, y están contruidos en forma similar (no igual) a los indica-

dores previstos en la Ley 358 de 1997 para efectos de determinar cuando se requiere autorización de otro nivel de gobierno para contratar nuevos créditos (semáforos rojo y amarillo). El cuarto criterio tiene que ver con la generación de ingresos tributarios con respecto al promedio nacional, en términos del PIB respectivo. La idea es reflejar la capacidad relativa de tributar y el uso de esa capacidad. Es de suponer que los departamentos con menor tributación relativa, que de ordinario (no siempre) son los más rezagados económicamente, están más expuestos o son más propensos a las situaciones de crisis. El incumplimiento de obligaciones financieras (mora en el servicio de la deuda) o de obligaciones laborales son, en principio, indicadores de crisis de segundo orden, en el sentido de que pueden ser consecuencia de otros problemas subyacentes, como los captados en los indica-

Cuadro 4

CRITERIOS DE IDENTIFICACION DE CRISIS FISCALES
Gobiernos centrales departamentales, 1996-1997

Departamento/criterio	Ahorro corriente negativo (1)	Relacion deuda/ ingresos corrientes excesiva (2)	Relacion intereses/ ahorro corriente excesiva (3)	Ingresos tributarios relativos reducidos (4)	Mora servicio deuda (5)	Incumplimiento obligaciones laborales (6)
Antioquia	N	N	S	N	N	N
Boyacá	S	N	S	N	N	S
Caldas	N	N	N	N	?	?
Cauca	S	N	S	N	?	S
Cesar	S	N	S	N	S	S
Córdoba	N	N	S	N	S	S
Guainía	N	N	N	S	S	S
Guaviare	N	N	N	S	N	S
Huila	S	N	S	N	N	S
Magdalena	S	N	S	N	S	S
Nariño	S	S	S	N	N	S
Putumayo	S	S	S	S	N	S
Quindío	N	N	N	N	N	N
Santander	N	S	S	N	S	S
Tolima	S	N	S	N	S	S
Valle del Cauca	N	S	S	N	S	N

S: Si se observa el síntoma de crisis.

N: No se observa el síntoma de crisis.

(1): Ahorro corriente negativo en 1996 y 1997.

(2): Relación igual o mayor a 80%.

(3): Relación igual o mayor a 40%.

(4): Relación ingresos tributarios/ PIB departamental igual o inferior al 80% del promedio nacional.

Fuente: Elaboración del autor con base operaciones efectivas departamentales y Dane.

dores previos, o incluso de la simple decisión deliberada de no pagar en forma oportuna.

Excluyendo los dos indicadores de incumplimiento de obligaciones financieras y laborales, en la muestra de 16 departamentos se observa que sólo un gobierno departamental (Putumayo) presenta los cuatro indicadores de presencia de crisis fiscal, según las definiciones adoptadas aquí. Mi percepción es que el Putumayo y el Chocó (no incluido en la muestra) son en verdad dos de los casos más complejos, en la medida en que combinan problemas que podrían caracterizarse como "estructurales" con otros más prosaicos. El gobierno de Nariño presenta tres signos de crisis (todos menos el indicador de tributación relativa). Dos signos los gobiernos de Boyacá, Cauca, Cesar, Huila, Magdalena, Santander, Tolima y Valle del Cauca. Es interesante anotar que en los casos de Santander y Valle del Cauca los síntomas de dificultades fiscales tienen todo que ver con el grado de endeudamiento. Esto sugiere que sus problemas son menos estructurales que los de Putumayo, por ejemplo, y que el ingrediente de gestión puede ser importante. Obsérvese, por último, que los

departamentos de Guanía y Guaviare, no obstante que son los más débiles de la muestra desde el punto de vista tributario (en gran medida a raíz de su menor desarrollo económico), no registran los otros síntomas de crisis fiscal. Ello no significa que no tengan problemas fiscales (de hecho podrían tener otras manifestaciones). Lo que sí quiere decir es que los problemas experimentados por los departamentos no obedecen solamente a la limitación de recursos.

El Cuadro 5 registra las operaciones efectivas agregadas de los mismos 16 departamentos contemplados en la muestra en cuestión, para los años 1994-97, según información preliminar del Ministerio de Hacienda. Como se puede apreciar, los ingresos tributarios han crecido en términos reales en el período, a un ritmo lento (2% en promedio anual), característica que ha sido más bien una constante de largo plazo. El crecimiento real de los pagos corrientes, que incluyen tanto el funcionamiento como los intereses, fue sin embargo en extremo alto (31% en promedio). En estas condiciones, es probable que el crédito, una fuente esporádica de financiamiento, haya terminado sufragando en alguna medida gastos

Cuadro 5

OPERACIONES EFECTIVAS DEPARTAMENTALES Muestra 16 departamentos (Miles de millones de pesos de 1990)

	1994	1995	1996	1997	Crecimiento real promedio
Ingresos tributarios*	205,6	209,5	218,0	219,0	2,1
Pagos corrientes	219,4	235,5	339,9	479,5	30,9
Déficit (-) o superavit corriente	35,3	43,1	39,3	-11,5	n.a.
Inversión	79,8	128,0	176,5	177,8	33,0
Deficit (-) o superavit total	-46,6	-38,7	-60,1	-66,9	n.a.

* Incluye participación licores.

n.a.: no aplica.

Fuente: Banco de la República (1994) y Ministerio de Hacienda (1995-97).

de funcionamiento, un rubro muy inercial en el corto plazo⁴. Al margen de la existencia o no de restricciones legales a este proceder, por lo general se trata de una política inadecuada, pues pone a las finanzas a depender de los vaivenes del mercado financiero. Hay que agregar a lo anterior la marcada expansión de la inversión.

III. Lo que no tiene causa no es problema

Así sea a grandes rasgos, toquemos ahora lo relativo a las causas próximas de los problemas encarados por las finanzas públicas departamentales. Tales causas pueden clasificarse en dos grandes grupos: a) las atribuibles a factores fuera del control directo de los gobiernos seccionales (no necesariamente ajenos o inmodificables), y b) las asociadas a las políticas y la gestión de las autoridades de cada entidad territorial. Las dosis precisas en que estos elementos se mezclan en cada departamento, o incluso en el conjunto de los mismos, es un tema que desborda los propósitos de estas notas.

A. Fuerzas externas, no tan externas

Aunque no suele hacerse explícito, la descentralización supone cierta capacidad fiscal e institucional mínima de los gobiernos territoriales para proyectarse hacia sus comunidades. Las posibilidades de desplegar esa capacidad mínima dependen en parte de la base económica y demográfica de las jurisdicciones. Estos factores juegan un papel importante en nuestro país, con

énfasis en los llamados nuevos departamentos y en el Chocó. Si bien no es un dato nuevo el hecho de que Colombia no es precisamente un país rico, y que en su interior hay unas jurisdicciones menos desarrolladas que otras, no debería perderse de vista que estas circunstancias convierten en más vulnerables a algunos gobiernos frente a factores desencadenantes de crisis. Con todo, de aquí no se desprende que la solución para esta clase de problemas sea necesariamente la eliminación de los gobiernos intermedios, como ha sido propuesto. En este ámbito deberían primar los criterios políticos (¿qué es mejor para la estabilidad y gobernabilidad del país?), asumiendo las consecuencias fiscales, siempre y cuando sean llevaderas para los contribuyentes, como la financiación de aparatos administrativos pequeños.

El marco legal del orden nacional dentro del cual se desenvuelven las finanzas intergubernamentales puede contribuir a forjar situaciones de crisis fiscal, (con todo, no hay que descartar la posibilidad de chivos expiatorios). El problema puede originarse en aspectos localizados de la legislación, mal diseñados, o en una articulación inadecuada de diferentes componentes de la misma (impuestos, transferencias, crédito, etc). Veamos unos pocos ejemplos.

La legislación nacional le exige a los nuevos departamentos, por lo general más débiles en su base tributaria propia, la misma organización administrativa que a los demás. No obstante, no es claro que cada uno necesite, por ejemplo, una

⁴ Cierta similitud hay aquí con el aumento del gasto corriente financiado con aumentos cíclicos del situado fiscal, la transferencia del gobierno nacional a los gobiernos departamentales. Cuando el situado fiscal disminuye a raíz de una recesión económica, por ejemplo, se produce un desfase debido a la dificultad para reducir el gasto corriente en el corto plazo.

Contraloría y menos claro que cada uno pueda financiarla, sin afectar seriamente sus posibilidades de gasto en otras áreas más esenciales. En estos casos, el control fiscal podría, por ejemplo, hacerse en forma asociada para varios departamentos.

Las reglas de acceso al crédito por parte de los gobiernos territoriales no resultaban adecuadas para frenar dinámicas de endeudamiento insostenibles (Recuérdese que la Ley 357 de 1997 apenas está en período de prueba, e incluso todavía hay aspectos en transición), a lo cual habría que sumar cierta inexperiencia y la laxitud de los banqueros con este tipo de clientes. Siempre que el servicio de la deuda no sobrepasara el 30% de los ingresos ordinarios, sin importar que esos ingresos ya estuvieran comprometidos en gasto, había vía libre para obtener más crédito. El problema es que sin una regulación apropiada (sin llegar al extremo de la prohibición), los gobiernos tienden a endeudarse en exceso, por encima de sus posibilidades financieras. Después de todo, los períodos de gobierno son breves y hasta cierto punto el servicio de la deuda puede programarse para que recaiga sobre la siguiente administración. Además, los contribuyentes del futuro, que van a soportar con sus impuestos la carga de la deuda, por lo general no tienen voz y voto al momento de contratar el crédito. Por último, tanto banqueros como gobernantes pueden tener expectativas de que en últimas el gobierno nacional (es decir, los contribuyentes de todo el país) asumirá las deudas.

El régimen tributario históricamente les ha dado a los gobiernos departamentales poco margen de maniobra (destinaciones específicas, tarifas fijas en casi la totalidad de los impuestos, etc.), aparte de que las fuentes impositivas a las

que han tenido acceso son poco dinámicas. La carga tributaria correspondiente a estos organismos ha fluctuado, en términos gruesos, entre el 1% y 1,5% del PIB. En períodos recientes tal vez sólo el impuesto de registro ha tenido un comportamiento favorable. No obstante, la recesión económica y la severa incidencia del contrabando, especialmente de cigarrillos y licores, han dejado ya sus secuelas.

Las políticas macroeconómicas también pueden tener consecuencias adversas, seguramente no buscadas, sobre los fiscos territoriales. Así, la política tendiente a proteger la banda cambiaria mediante la elevación de la tasa de interés, instaurada a mediados de 1998, provocó un aumento todavía no cuantificado del servicio de la deuda pública departamental. No obstante, este no fue más que uno de los factores detonantes de la crisis, ya que el acelerado crecimiento de la deuda departamental a lo largo de los noventa había sentado las premisas necesarias para su estallido.

B. Las políticas y la gestión importan

Desde luego hay unos gobiernos departamentales mejores que otros. Unos adoptan buenas políticas, otros malas. Y nótese que se trata de las políticas, no de la legalidad de sus actos.

En uno de los departamentos más pobres de Colombia sus diputados deciden que sus dietas deben ser más altas que las de los diputados del resto del país. En algunos otros más desarrollados las Asambleas y Contralorías absorben una fracción abultada (cuando no la totalidad) de sus ingresos propios, no por azar sino producto de acciones deliberadas. En otros más se sabe la de suscripción de convenciones colectivas

onerosas. En promedio, los costos de las agencias departamentales de lotería representan el 45% de las ventas del juego, mientras que a nivel internacional esta relación ronda el 13%. Incluso en cuatro agencias departamentales de lotería los costos exceden el 70% de las ventas. No resulta convincente atribuir estos resultados sólo a factores fuera del control de las autoridades respectivas.

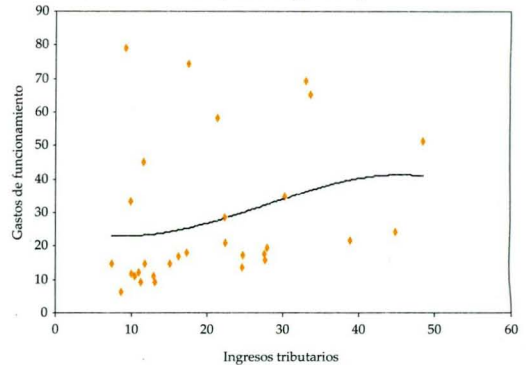
Con respecto a la corrupción, el Procurador General de la Nación ha afirmado que "si los departamentos están quebrados es, en gran parte, por las reiteradas violaciones de la ley de contratación por parte de los funcionarios públicos"⁵.

Los ejemplos de aquí y allá podrían continuar, pero no se trata de eso. De cualquier modo, en estos asuntos resulta crucial no meter a todo el mundo en el mismo saco, y las buenas gestiones deberían recibir reconocimiento. Lo propio habría que hacer con las malas administraciones.

La preocupación pública por la inflación burocrática de las administraciones departamentales tiene sus fundamentos, pero su incidencia varía, y hay algunas administraciones en que el problema reviste menos gravedad. El Gráfico 3 ilustra en algo la situación. Obsérvese que a un mismo nivel de ingresos tributarios per cápita corresponden varios niveles de gasto de funcionamiento (también per cápita). Una señal de burocratización viene dada por la presencia de gasto de funcionamiento en exceso significativo de la media del grupo. No es difícil identificar los departamentos que exhiben esta característica. Otra señal podría ser la ausencia de eco-

Gráfico 3

FUNCIONAMIENTO Y TRIBUTACION
Gobiernos centrales departamentales, 1995
Miles de pesos (per cápita)



Fuente: Ministerio de Hacienda .

nomías de escala en los gastos básicos de funcionamiento a medida que se incrementa el nivel de tributación per cápita. Es preciso considerar que se trata apenas de señales o indicios de inflación burocrática, ya que para determinar si en realidad el fenómeno está presente en este o aquel organismo habría que examinar el asunto más de cerca. Por lo demás, en contra de lo que a menudo se cree, no siempre el gasto de funcionamiento es innecesario o ineficiente, y no siempre el gasto de inversión es necesario o eficiente. La necesidad o eficiencia del gasto público guarda alguna independencia de su naturaleza funcional.

IV. Viejas lecciones: prevenir y sanear

Conviene distinguir entre las políticas públicas preventivas y reactivas frente a las crisis fiscales del orden territorial.

⁵ El Espectador, octubre 21 de 1998, p. 9A.

A. La historia no siempre se repite

En el corto plazo, la herramienta más importante para prevenir el surgimiento de nuevas situaciones de crisis fiscal de los gobiernos departamentales, o de evitar el agravamiento de las ya existentes, es la legislación que regula el endeudamiento territorial. El empleo restrictivo de la facultad de expedir autorizaciones para contratar nuevos créditos, prevista en la Ley 358 de 1997, así como el velar para que los recursos se destinen a inversión, y no a funcionamiento, torna más improbable la conformación futura de dinámicas insostenibles de endeudamiento.

Aunque la llamada ley de los semáforos está todavía muy joven como para hacer balances tajantes, se insinúan ya algunos factores que podrían atentar contra su efectividad. Así, por ejemplo, la ley precisa una buena información sobre las finanzas públicas territoriales, pero ya se sabe que persisten serias deficiencias. El problema no es que la Constitución y la ley no hayan asignado responsabilidades en este campo; el problema es que se asignaron mal (e.g., fragmentación de tareas, duplicación de funciones, un sinnúmero de organismos competentes). No obstante que esta maraña crea inercias nada fáciles de cambiar, vale la pena seguir insistiendo.

En adición a la dificultad para determinar cuáles gobiernos territoriales se endeudan sin ceñirse a los límites previstos en la ley, está la cuestión de si el incumplimiento de convenios de desempeño acarrea las consecuencias apropiadas, o lo suficientemente disuasivas. De cinco administraciones que suscribieron convenios de desempeño en 1997, apenas dos (Atlántico y Caquetá) cumplieron los compromisos adquiridos. Según la Ley 358 de 1997, el incumpli-

miento de planes de desempeño trae consigo la suspensión de todo nuevo endeudamiento. El punto es que en un buen número de casos al momento de suscribir el plan de desempeño ya el mercado había cerrado los canales de crédito al gobierno departamental.

Los ajustes a las normas nacionales que regulan las finanzas territoriales juegan también su parte en la prevención. Un ejemplo. A diferencia de sus contrapartes del pasado, las reformas del régimen tributario departamental de la segunda mitad de los años noventa parecen destinadas a tener algún éxito como generadoras de recaudo (v.g., impuesto de registro en la Ley 223 de 1995 y sobretasa a la gasolina en la Ley 444 de 1998). Está en curso en el Congreso el proyecto de Ley 117 de 1997, relacionado con los juegos de azar, una actividad que hasta el momento ha tenido un pobre desempeño como fuente de ingresos públicos de los departamentos, para no hablar de la utilización dada a los recursos. Todo ello puede revertir la tradicional debilidad tributaria del nivel intermedio de gobierno (otra cosa son los efectos económicos de nuevos gravámenes en momentos de recesión). Aunque la atención se suele centrar en los aspectos cuantitativos, los aspectos cualitativos de la tributación territorial no son menos importantes. Más allá del tema mismo del recaudo, importa también que algunos instrumentos impositivos se diseñen de modo tal que permitan cierta flexibilidad a las autoridades regionales en el establecimiento de tarifas (siempre y cuando las características del impuesto se presten para ello) y, con más razón, en la utilización de los recursos, teniendo eso sí la precaución de no convertir al país en una jungla tributaria. Esto ayudaría a inducir la responsabilidad fiscal y, por esta vía, a evitar nuevos episodios de crisis.

Mejoras en el diseño del sistema de transferencias, nada fáciles de concretar en la arena política, apuntarían en la dirección de la prevención. Esto merecería capítulo aparte, sin embargo.

Que se sepa, todavía no se ha inventado un antídoto totalmente efectivo contra las eventuales malas políticas de los gobernantes. Los expertos dicen que la difusión pública de información sobre sus acciones, la rendición de cuentas y la participación ciudadana contribuyen a evitarlas. Y es probable que tengan razón.

B. Los problemas de aquí y ahora

Frente a los gobiernos departamentales que ya están inmersos en crisis fiscales se requiere, a mi juicio, una combinación de acciones, según la naturaleza de los problemas. Ello exige por supuesto valorar la situación de cada departamento de manera individual, si bien las reglas del juego deberían ser comunes, ojalá sin tratamientos preferentes o discriminatorios.

En general, los programas de ajuste fiscal pueden ser parte integrante de la solución, con más razón si tienen como objetivo la mejora de

la administración pública. Los acuerdos de reestructuración de deuda con la banca comercial y los planes para regularizar el pago de salarios y pensiones corrientes (que no es lo mismo que la acumulación de obligaciones atrasadas) dan cierto aire mientras se implantan otras acciones de ejecución más lenta. Aparte del hecho de que algunos gobiernos (no todos) quieren solucionar el problema sin ajustar sus finanzas a sus posibilidades financieras (v.g., presionando la asunción de sus deudas por parte del gobierno nacional), hay que tener en cuenta que los programas de ajuste fiscal, por sí solos, pueden resultar insuficientes, y en algunos casos pueden ser perjudiciales, especialmente si están mal concebidos. Por ejemplo, las responsabilidades pensionales del antiguo Dainco pasaron con la Constitución de 1991 a los nuevos departamentos, sin un corte de cuentas sobre las provisiones correspondientes. Putumayo y Caquetá tienen dificultades para atender estas obligaciones, que por estar causadas no pueden ya reducirse. Los gobiernos en situación fiscal estructuralmente crítica requieren (esa puede ser la implicación) medidas de apoyo especiales, diseñadas de tal modo que hasta donde sea posible no premien o fomenten la indisciplina fiscal.