

Análisis Coyuntural

CUADERNOS DE ECONOMÍA

Latin American Journal of Economics

Año 37

Diciembre 2000

N° 112

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	
IN SEARCH OF A POSITIVE THEORY OF ECONOMIC POLICY: LESSONS FROM LATIN AMERICA <i>Claudio Sapelli, Editor especial</i>	405
POLITICAL HABITS AND THE POLITICAL ECONOMY OF ECONOMIC REPRESSION AND REFORM <i>Deepak Lal</i>	415
ON THE CRISIS HYPOTHESIS OF ECONOMIC REFORM: COLOMBIA 1989-91 <i>Sebastián Edwards, Roberto Steiner</i>	445
LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN LA ARGENTINA <i>Juliana Bambaci, Tamara Saront, Mariano Tommasi</i>	495
THE POLITICAL ECONOMY OF THE CHILEAN TRANSITION TO DEMOCRACY <i>Claudio Sapelli</i>	537
ÍNDICE ALFABÉTICO POR AUTORES	557

PRECIO SUBSCRIPCIÓN ANUAL 2000 (CUATRIMESTRAL)

Chile	\$	11.000	
América Latina	US\$	44	(incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	54	(incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	4.000	
Extranjero	US\$	15	(incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a nombre de:

Pontificia Universidad Católica de Chile

Instituto de Economía

Oficina de Publicaciones

Teléfonos: 686-4314; 686-4312

Casilla 76, Correo 17, Santiago

CHILE

FAX 56-2-5521310

echamorr@volcan.facea.puc.cl

Dirección WEB: <http://sol.facea.puc.cl/cuadernos>

Descentralización y ajuste territorial

El debate que se ha dado en los últimos meses con respecto al ajuste fiscal de las entidades territoriales y la modificación del esquema de transferencias que opera en la actualidad es central, en la medida en que las decisiones que se tomen sobre estos temas son esenciales para corregir el desequilibrio de las finanzas públicas en el mediano plazo. Pero la dimensión del problema de las entidades territoriales no es solamente fiscal, también tiene que ver con el desempeño de las entidades financieras pues durante los últimos años los gobiernos locales se endeudaron de manera creciente con el sector financiero. De esta manera, el ajuste de los entes territoriales contribuirá a mejorar la calidad de cartera, y por ende la solvencia, de las entidades financieras.

En efecto, cuando se hizo evidente la crisis del sistema financiero en 1998 las entidades territoriales, altamente endeudadas con el sector financiero, a duras penas encontraban recursos para cubrir sus gastos básicos, entre los cuales se destacaba el abultado servicio de la deuda.

Ante la inminente crisis del sector financiero el gobierno inició de inmediato un programa de salvamento. Sin embargo, las reformas estructurales para

superar la crisis fiscal territorial no tuvieron la misma urgencia, y sólo hasta que el desequilibrio de las finanzas públicas de la Nación se hizo insostenible, éste se constituyó en uno de los aspectos fundamentales del acuerdo suscrito con el FMI.

No obstante, es importante mencionar que el debate sobre las finanzas territoriales no se limita a calificar la calidad de las medidas aprobadas para remediar el problema, sino también genera numerosas inquietudes sobre la dinámica del modelo de descentralización. Hoy no podría decirse que basta con mejorar la eficiencia del gasto o del recaudo territorial para ajustar las finanzas de los gobiernos locales. Por el contrario, la experiencia ha mostrado que hay algunos problemas que provienen de la evolución del proceso mismo de descentralización.

Desde que se inició la descentralización ha habido consenso sobre su necesidad y sus bondades, pero en la realidad lo que se ha evidenciado es cierta reticencia del gobierno central a cortar el cordón umbilical con las regiones, limitando su autonomía y alimentando, por esa vía, un bajo nivel de compromiso con el saneamiento de las finanzas públicas.

Este es un aspecto de particular importancia en la coyuntura actual en la medida en que la situación fiscal a nivel regional y la dinámica que han adquirido las transferencias, tienen un efecto directo sobre las finanzas públicas del gobierno central. Además del impacto que se mencionó tiene sobre el desempeño del sector financiero.

I. LAS TRANSFERENCIAS Y LAS FINANZAS DEL GNC

La evolución de las transferencias en los noventa es el resultado, en parte, de la aplicación de lo previsto en la Constitución de 1991 y, en parte, de una política pensional que día a día genera mayores obligaciones para el nivel central.

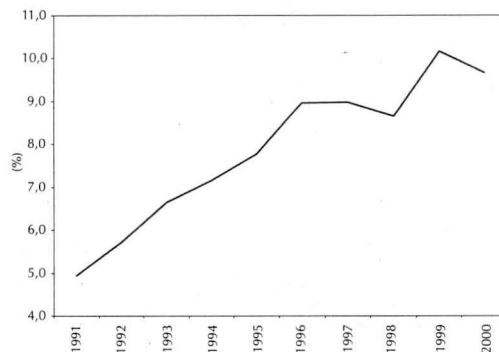
En efecto, las transferencias totales pasaron de representar 5% del PIB en 1991 a casi 10% del PIB en 2000. En términos de los gastos del gobierno central, las transferencias representan más de 50% del total (Gráfico 1).

El situado fiscal y las participaciones municipales son los dos rubros más importantes que componen las transferencias. Sin embargo, es importante mencionar que la participación de estos dos rubros en el total de las transferencias ha sido decreciente en los últimos tres años, debido a que dependen de los ingresos corrientes de la nación que han sido decrecientes. En contraste, los pagos por pensiones han mostrado una tendencia creciente, pasando de ser 19% de las transferencias en 1991 a 22,2% en 2000 (Gráfico 2).

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

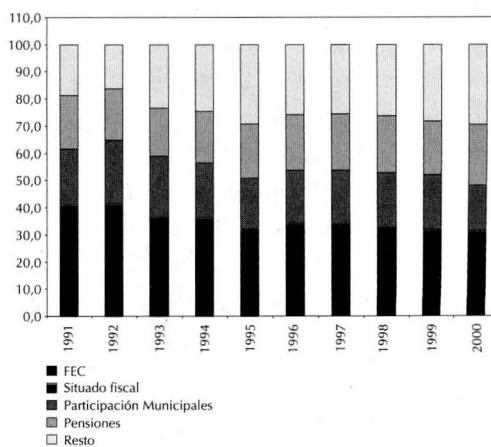
La grave situación fiscal por la que atraviesan actualmente la mayoría de los departamentos, municipios y algunas ciudades se atribuye a una combi-

Gráfico 1. PAGOS DE TRANSFERENCIAS (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 2. COMPOSICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS



Fuente: Ministerio de Hacienda.

nación de factores propios de estas entidades, unos que pueden ser de tipo estructural y otros claramente coyunturales, así como a aspectos que se derivan de su relación con el Gobierno Central.

En ocasiones, el debate se ha dirigido a señalar que la crisis de las entidades territoriales surge de las dificultades mismas del gobierno central, argumento

principalmente expuesto por la Federación Nacional de Departamentos, mientras el Gobierno considera que son las transferencias una de las principales causas de sus dificultades fiscales.

A. Factores propios

Entre los factores propios o causas internas se destacan tres grandes problemas: i) el modelo tributario aplicado por las regiones y la deficiente gestión tributaria; ii) el comportamiento de los gastos de funcionamiento; y iii) el creciente endeudamiento.

1. Ingresos tributarios

En cuanto al modelo tributario adoptado por las regiones, varios estudios muestran que éste se ha caracterizado por una marcada ineficiencia en la gestión, asociada, entre otros aspectos, a la falta de personal capacitado, a una clasificación ineficaz de los contribuyentes, a la carencia de programas de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones, y al hecho de no contar con un esquema sistematizado de información contable.

Adicionalmente, en el caso de los departamentos los ingresos tributarios adolecen de una alta inelasticidad ingreso, contrario a lo que sucede con las fuentes de financiación de la Nación y de los municipios que se caracterizan por una respuesta importante al comportamiento de la economía. En contraste, los ingresos de los departamentos, que se derivan del consumo de bebidas alcohólicas y tabaco, no dependen o dependen poco del desempeño de la economía, además de que su comportamiento se ha visto muy afectado por el contrabando y la evasión.

Esta situación ha llevado a un marcado deterioro de las finanzas de los departamentos, en la medida en

que sus ingresos muestran una tendencia a la baja, especialmente los relacionados con el consumo de licores¹. Sin embargo, en los últimos años se avanzó en la adopción de medidas orientadas a romper con ese esquema con la creación de la sobretasa a la gasolina y al ACPM, un tributo elástico al crecimiento de la economía que ha mejorado los ingresos de algunas regiones.

A pesar de las mencionadas deficiencias en el recaudo de impuestos, un reciente estudio realizado por Fedesarrollo² muestra que las autoridades locales cuentan en todo caso con instrumentos para mejorar sus ingresos corrientes sin depender del nivel central. Prueba de ello es el caso de algunas ciudades como Medellín, donde las transferencias como proporción de los ingresos corrientes pasaron de 43% en 1997 a 22% en 1999. Otras ciudades han experimentado sin embargo la tendencia contraria como por ejemplo Barranquilla, lo cual muestra que la mejoría en los ingresos propios y el grado de dependencia de las transferencias del Gobierno Central, dependen mucho de la gestión de cada entidad más bien que de la falta de instrumentos apropiados para aumentar sus recursos.

No obstante, por las razones mencionadas, el deterioro de los ingresos a lo largo de la presente década, en términos de la capacidad de cubrir los gastos, ha sido contundente. Mientras en 1990 los ingresos tributarios departamentales cubrían el 65% de los gastos departamentales, y 40% en el caso de los municipios, en 1998 estas cifras descendieron a sólo 20% en los dos casos.

¹ Fortalecimiento de la descentralización y recuperación de la Economía Colombiana. Juan Manuel Santos. Anif-Fedesarrollo, febrero 2001.

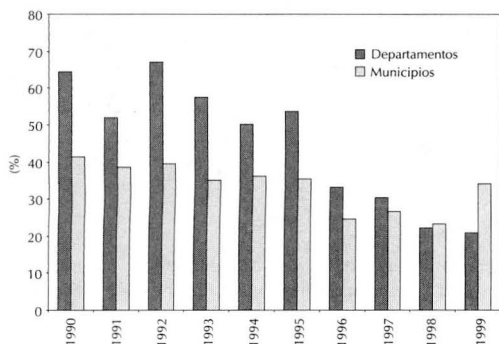
² La descentralización en Colombia. Fedesarrollo. Roberto Alesina, Alberto Carrasquilla y Juan José Echavarría.

Sin embargo, es importante resaltar dos aspectos: por una parte, esta tendencia al deterioro ha sido más marcada en el caso de los departamentos que de los municipios, habiendo incluso tendido a igualarse la proporción de ingresos a gastos en los dos tipos de entes territoriales (cuando había casi 30 puntos porcentuales de diferencia en 1990); y por otra parte, la proporción ingresos a gastos se ha reducido a un ritmo menor desde 1996 si se compara con la primera mitad de la década. Incluso, la relación aumentó en 1999 para el caso de los municipios, los cuales mejoraron su situación y superaron en más de 10 puntos porcentuales aquella de los departamentos (Gráfico 3).

2. Gastos

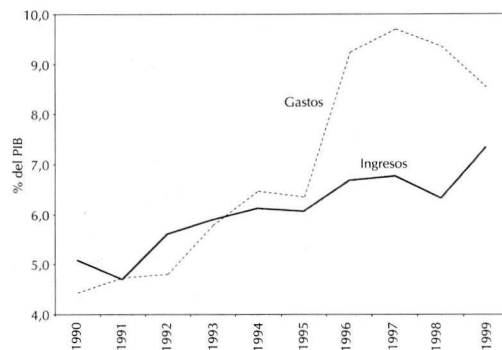
Más grave que el problema mismo de falta de ingresos, los cuales incluso han tendido a crecer a lo largo de la década, lo que han experimentado los entes territoriales es un acelerado aumento en los gastos, en particular desde 1995. (Gráfico 4). De hecho, los ingresos se han mantenido en un rango entre 2% y 2,5% del PIB, mientras las transferencias han ascendido de casi 3% del PIB en 1990 a casi 5% en 1999 (Gráfico 5).

Gráfico 3. INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DE LOS GASTOS TOTALES



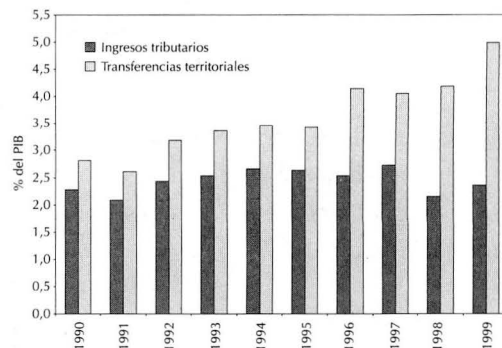
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4. INGRESOS Y GASTOS DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS (% del PIB)



Los ingresos corresponden a ingresos tributarios más transferencias. Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 5. INGRESOS DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

En materia de gastos de funcionamiento, el principal problema que enfrentan algunas entidades territoriales es el sobredimensionamiento de sus plantas de personal, y por tanto los altos gastos en nómina que dejan un escaso margen para la inversión. Otro factor que presiona al alza los gastos de funcionamiento son los salarios de los miembros de las Asambleas departamentales y los giros a las contralorías.

Cifras de la Contraloría General de la República señalan que, pese a un gran esfuerzo en municipios y

departamentos, estos gastos sobrepasan en ocasiones los ingresos corrientes. Como se observa en el (Cuadro 1), mientras en los últimos tres años los gastos de funcionamiento para la Nación representan cerca del 100% de los ingresos corrientes (en ocasiones un poco más), situación que es de por sí grave, para los departamentos estos gastos han superado entre 20% y 30% los ingresos corrientes. El caso de los municipios es menos dramático, ya que este porcentaje es cercano a 60%.

Los departamentos han realizado esfuerzos para reducir sus gastos de funcionamiento, y los resultados son evidentes en 17 de ellos que aplicaron el Plan de Reforma Económica Territorial. Sin embargo, la disminución tiene un límite pues hay un porcentaje importante de gastos inflexibles, como son los ligados a pensiones y a pagos de cesantías, así como los servicios personales que corren por cuenta de las gobernaciones, entre los que se incluyen rubros relacionados con salud y educación. Según el Ministerio de Hacienda, doce departamentos registran atrasos de sus aportes a pensiones por \$11,4 mil millones de pesos.

Lo que es evidente, es que el exceso de gastos de funcionamiento derivado del sobredimensionamiento de las plantas de personal, no es acorde con las graves deficiencias en materia de recaudo tributario y el bajo esfuerzo fiscal, aspecto en el que no puede desconocerse la baja capacidad institucional de los entes territoriales.

Cuadro 1. RELACIÓN GASTOS DE FUNCIONAMIENTO/INGRESOS CORRIENTES

Entidades	1998	1999	2000
Nación	107,3	117	100,7
Departamentos	118,6	131,9	118,3
Municipios	58,3	62,6	63,9

Fuente: Contraloría General de la República.

El comportamiento de los gastos, frente a unos ingresos débiles, ha implicado un déficit presupuestal de las regiones que ha crecido a lo largo de la década, y en particular desde 1995. En el caso de los departamentos, mientras en 1990 había un ligero superávit presupuestal, en 1997 el déficit alcanzó una cifra cercana a 0,6% del PIB y cerca de 0,3% en 1999. La trayectoria de las ciudades fue similar, pasando de un déficit de menos de 0,2% del PIB a casi 0,4% en los mismos años.

3. Endeudamiento de las Entidades Territoriales

Bajo las condiciones anteriores, la opción que tomaron las regiones en forma generalizada fue recurrir al endeudamiento, a lo cual contribuyó el sistema financiero otorgando créditos sin evaluaciones sólidas del riesgo involucrado en este tipo de transacciones. Para algunos departamentos la consecución de recursos financieros fue la vía para sanear temporalmente sus finanzas, mientras para otros fue una estrategia menos necesaria en la medida en que gozaban de una bonanza de ingresos por concepto de regalías, pero aún así decidieron contraer nuevas deudas.

Para la Federación Nacional de Departamentos, el fenómeno del excesivo endeudamiento fue incentivado por las expectativas sobre el sistema de transferencias a las entidades territoriales y la directa convivencia del sector financiero³.

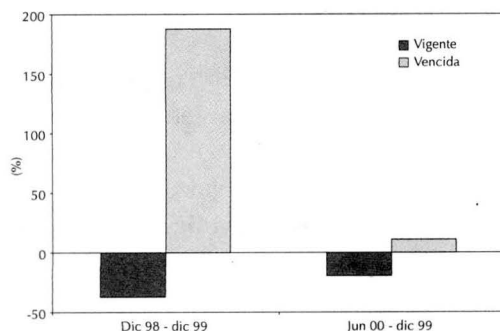
El proceso de endeudamiento creció año a año a tasas relativamente moderadas entre 1991 y 1995, pero a partir de ahí el desembolso de recursos crediticios se disparó, manteniéndose esta tendencia hasta 1998, cuando de nuevo las tasas se redujeron.

³ Federación Nacional de Departamentos. Idem.

Si bien es cierto que la deuda con la entidades de crédito se ha reducido en el último año y medio, como consecuencia de la crisis del sector financiero y de que estas entidades dejaron de ser sujetos de crédito, la cartera vencida ha seguido creciendo, es decir, que las entidades siguen teniendo serias dificultades en pagar sus deudas. De acuerdo con datos del estudio de la Asobancaria, los crecimientos de la cartera vencida en diciembre de 1999 frente a diciembre de 1998 superaron el 150%, en especial fue de 200% para los municipios, 351% para las ciudades y 148% para los departamentos. En contraste, la cartera vigente se redujo cerca de 40% entre estos dos períodos. La situación en junio de 2000 fue menos crítica en la medida en que los aumentos de la cartera vencida fueron más moderados, con tasas de crecimiento entre 7% para municipios y 12% para ciudades, en tanto que la cartera vigente siguió en descenso (Gráfico 6).

El gran aumento que se ha dado en la cartera vencida que crece como proporción de una deuda que se ha venido reduciendo se debe a que las entidades territoriales no han podido cubrir sus créditos pues, por las razones mencionadas, sus ingresos se han reducido, al igual que lo han hecho las transferencias debido a los menores ingresos tributarios de la Nación.

Gráfico 6. VARIACIÓN ANUAL DE LA CARTERA VIGENTE Y VENCIDA DE ENTES TERRITORIALES



Fuente: Asobancaria, 2000.

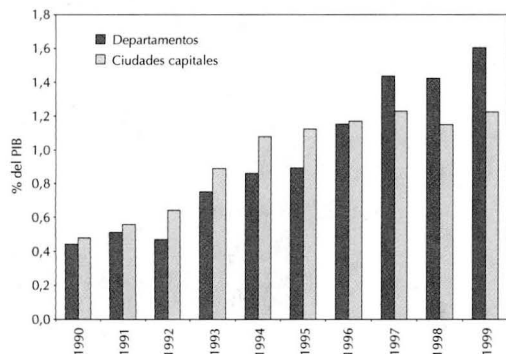
La evolución de la deuda no ha sido sin embargo similar en el caso de todos los entes territoriales. Si se compara el endeudamiento como porcentaje del PIB de los departamentos con el de las ciudades capitales, se observa que estas últimas han tenido un aumento de la deuda menos acentuado, así como niveles inferiores a los de los departamentos, con una tendencia a mantenerse constantes en un nivel cercano a 1,2% del PIB desde 1994. En contraste, el ritmo de crecimiento de la deuda de los departamentos ha sido más pronunciado, y ha seguido ascendiendo en forma continua y marcada desde mediados de la pasada década. Para estas entidades, el nivel de deuda como proporción del PIB alcanzó cerca de 1,6% en 1999 (Gráfico 7).

Por otra parte, si se mide el endeudamiento como porcentaje de los ingresos tributarios para el caso de los departamentos y de los municipios, se aprecia que, al igual que en las ciudades, el endeudamiento de los municipios se ha mantenido relativamente constante desde 1995 incluso con una tendencia a reducirse en 1999. De nuevo, el nivel cercano a 120% de la deuda a los ingresos tributarios es cerca de 60 puntos porcentuales inferior al registrado por los departamentos. La situación para estos últimos es dramática pues el endeudamiento sobre los ingresos tributarios alcanzó un escandaloso 180% en 1999, frente a cerca de 40% en los primeros años de la década (Gráfico 8).

Un reciente informe de la Asociación Bancaria señala que a junio de 2000 la deuda de las entidades territoriales con los establecimientos de crédito sumó \$4,7 billones⁴, que corresponde a \$1,8 billones del nivel departamental, \$1,48 billones por parte

⁴ Endeudamiento de los entes territoriales con el sistema financiero colombiano. Asobancaria, diciembre 2000.

Gráfico 7. ENDEUDAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS Y CIUDADES CAPITALES (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

de los municipios y \$1 billón de las ciudades capitales. La deuda de los entes territoriales representa el 57,6% del total de la deuda que tiene el sector público con el sistema financiero, siendo el restante 42% la deuda correspondiente a los entes nacionales como las entidades financieras, no financieras (el 35,7%), el Gobierno Central y la seguridad social (Cuadro 2).

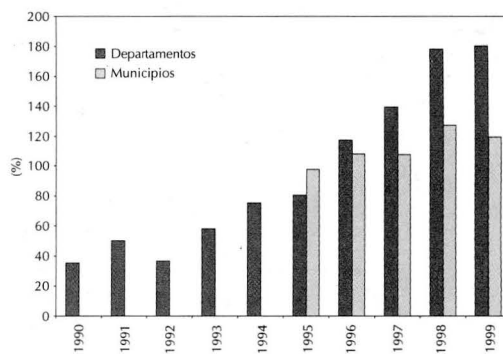
Esto es a todas luces una cifra importante, ya que la deuda de las entidades territoriales representa el 10,5% de la cartera del sistema financiero, donde

Cuadro 2. ENDEUDAMIENTO DE LOS ENTES TERRITORIALES CON EL SECTOR FINANCIERO COLOMBIANO (Cifras a junio de 2000)

	Millones de pesos	Porcentaje
Capital	1.058	13
Departamental	1.851	23
Municipal	1.486	18
Descentralizado*	288	4
Otros**	19	0
Total entes territoriales	4.702	58
Entes Nacionales	3.461	42

Fuente: Asociación Bancaria. Diciembre 2000.

Gráfico 8. ENDEUDAMIENTO COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS



Fuente: Ministerio de Hacienda.

4,1% corresponde a los departamentos, 3,3% a los municipios y 2,3% a las ciudades (Cuadro 3).

Si bien es cierto que el saldo de la deuda se redujo en unos \$460 mil millones de pesos entre 1999 y junio del 2000, pues las entidades territoriales no pudieron renovar sus créditos con el sistema financiero y el Gobierno Central empezó a poner freno a este proceso de endeudamiento, los indicadores de calidad continuaron deteriorándose en los últimos dos años, especialmente los de los departamentos y las ciudades capitales.

El mencionado informe de la Asobancaria sostiene que, de la totalidad de la deuda de las entidades territoriales, 46,9% corresponde a créditos vigentes y el resto a obligaciones vencidas, la mayor parte concentrada en los municipios (39,2%) y en los departamentos (38,8%).

En estas circunstancias, el indicador de calidad de la cartera de las entidades financieras con respecto a la deuda de las regiones se ha deteriorado severamente, pasando de un nivel máximo de 22% (con la deuda de los departamentos) en 1998, a 60% en

Cuadro 3. ENDEUDAMIENTO DE LOS ENTES TERRITORIALES CON EL SISTEMA FINANCIERO (Cifras a junio de 2000, miles de millones de pesos)

Entidad territorial	Monto de la deuda	Porcentaje
Departamentos	1,851	39,1
Municipios	1,486	31,4
Capital	1,058	22,3
Descentralizado ^a	288	6,7
Otros ^b	19	0,4
Total	4,703	100,0

^a Incluye beneficencias, hospitales, universidades, corporaciones autónomas, fondos, federaciones, empresas de servicios públicos, contralorías, telecomunicaciones, personerías y tesorías.

^b Incluye industrias de licores y loterías no clasificadas en ningún nivel de gobierno.

Fuente: Asociación Bancaria, diciembre 2000.

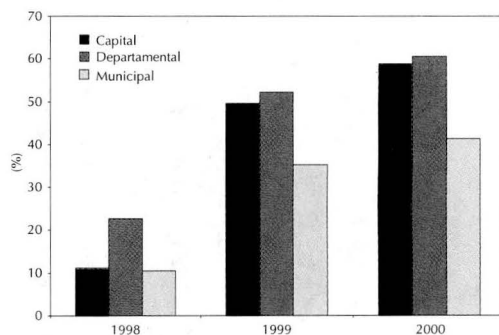
junio de 2000 tanto con departamentos como con las ciudades. Aun cuando el deterioro ha sido generalizado, el aumento del indicador de calidad de la cartera para el caso de las ciudades ha sido más pronunciado que en el resto de entidades, ya que éste pasó de 11% a 50% en sólo un año (de 1998 a 1999). La calidad de la cartera con los municipios también es elevada, pero lo es menos que en el resto de entes territoriales (Gráfico 9).

En particular, el mayor porcentaje de cartera vencida corresponde a los departamentos, 44,5% del total de la cartera vencida de los entes territoriales, el doble de la correspondiente a las ciudades y a los municipios que representa 24% en cada caso (Gráfico 10).

Para el caso de los departamentos, se ha calculado⁵ que la cartera vencida de las entidades de crédito a junio del 2000 ascendía a 2,9 mil millones de pesos por habitante, mientras que la vigente

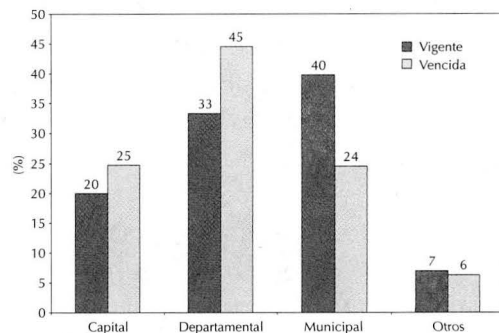
⁵ Asobancaria (2000).

Gráfico 9. INDICADOR DE CALIDAD DE LA CARTERA DEL SISTEMA FINANCIERO CON LOS ENTES TERRITORIALES



Las cifras de 2000 son a juicio de ese año.
Calidad de la cartera = cartera vencida/carera bruta.
Fuente: Asobancaria, 2000.

Gráfico 10. CARTERA VIGENTE Y VENCIDA DE LOS ENTES TERRITORIALES (Junio de 2000)



Fuente: Asobancaria, 2000 y cálculos de Fedesarrollo.

era de \$1,7 mil millones. Adicionalmente, la vencida es mayor en los departamentos grandes, es decir entre 1 y 2 millones de habitantes, y especialmente en aquellos de más de 2 millones de habitantes. Estos últimos, incluso, son también aquellos que concentran el mayor porcentaje de deuda en términos de la cartera vigente.

Los departamentos más endeudados son el Valle del Cauca (sus pasivos equivalen al 20,6% del total

de la deuda), Antioquia (13,8%), Santander (9,5%), Cundinamarca (6%), y Atlántico y Casanare con 4,9%, cada uno. Sobre este último, vale la pena mencionar que, sin contar las regalías que le ingresaron directamente a sus municipios productores, la gobernación recibió entre 1996 y el 2000 la suma de \$761.000 millones -el doble de lo que recibió Arauca, el segundo en la lista de beneficiarios por regalías-, y sin embargo su deuda con el sistema financiero asciende a \$92.000 millones, una situación difícil de explicar.

Para el caso de las ciudades capitales, la deuda está constituida en un 58,8% por cartera vencida, mientras 41,1% lo constituyen los créditos vigentes con los establecimientos financieros. Al igual que en los departamentos, la deuda está altamente concentrada en las ciudades grandes, Cali en primer lugar con el 36% del total del endeudamiento de las capitales, seguido por Medellín con 12,3%, Barranquilla con 11%, Bogotá con 10,4% y Cartagena con 6,2%. En términos generales, el 74% de la cartera vigente se concentra en ciudades de más de \$1 millón de habitantes, y asimismo en ellas se concentra el 64% del total de la cartera vencida, según datos a junio del año 2000. Sin embargo, la situación más crítica de endeudamiento la enfrentan aquellas ciudades donde la deuda llega incluso a ser superior a sus ingresos fiscales, como es el caso de ciudades como Cali con 140%, Ibagué con 170%, Montería con 155%, Quibdó con 122% y Riohacha con 110%.

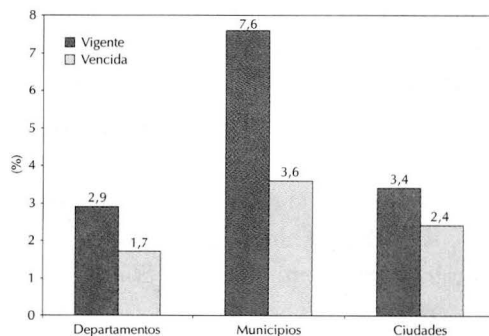
Finalmente, para el caso de los municipios no capitales, cuya deuda promedio por habitante es de \$5,6 millones, el mayor endeudamiento se concentra en los más pequeños, a diferencia de lo que sucede en los departamentos y en las ciudades. El 53% de la deuda se ubica en municipios de menos de 50.000 habitantes, y 19% entre 50.000 y 100.000

habitantes. Adicionalmente, son los municipios de este tamaño quienes tienen los mayores porcentajes de la cartera vencida, aunque cabe anotar que los grandes, de más de 200.000 habitantes, concentran también una proporción importante de esta cartera (26% del total), mientras que tienen sólo 7,9% del total de la vigente. En este sentido, son los municipios grandes los que poseen la cartera más deteriorada y el peor indicador de cartera.

Los datos por habitante de los tres tipos de entes son bastante reveladores de la situación de los municipios. Si bien otras variables agregadas como el nivel de la deuda y la cartera vencida muestran una crítica situación en los departamentos más que en los municipios, esto no parece confirmarse si se controla por el tamaño de cada ente. Mientras la deuda vigente por habitante asciende a \$2,9 miles en los departamentos, y la vencida a \$1,7 miles, para el caso de los municipios estas cifras aumentan a \$7,66 miles y \$3,61 miles. Los datos de deuda por habitante son más de dos veces los de los departamentos y las ciudades (Gráfico 11).

Pero además del sistema financiero, los municipios y departamentos tienen también deudas con la

Gráfico 11. DEUDA PER CÁPITA DE LOS ENTES TERRITORIALES (Junio de 2000, miles de pesos)



Fuente: Asobancaria, 2000 y cálculos de fedesarrollo.

Nación. Se trata de obligaciones que han contraído para financiar los planes de reestructuración a través de créditos blandos o condonables para financiar educación, salud y pensiones, o créditos de tesorería. Se estima que esta deuda equivale al 25% de aquella que los departamentos tienen pendiente con el sistema financiero.

En conclusión, las entidades territoriales se endeudaron con base en expectativas de mayores transferencias, y ese endeudamiento no se utilizó en mayor inversión. Más bien, buena parte de esos recursos se destinó a pagar gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda. Adicionalmente, en muchos casos, esta decisión se tomó ignorando las señales del "semaforo en rojo", un programa ideado por el gobierno central para disparar las alarmas en caso de incendio fiscal en los municipios y departamentos.

4. Factores de la relación Gobierno Central y Entidades Territoriales

La relación entre los dos niveles de la administración se ha visto afectada por problemas relacionados con competencias ambivalentes, la improvisación de las reformas tributarias en lo atinente a las regiones, la utilización de las transferencias territoriales y el manejo de las regalías.

En cuanto a la superposición de competencias, es necesario recordar que la mayor responsabilidad generada por la descentralización para los entes territoriales fue la de asumir la ejecución del gasto en salud y educación. Para ayudar a su financiamiento, la Nación incrementó los niveles de transferencias a los entes territoriales, con dos consecuencias ampliamente conocidas. Por una parte, se generó una dinámica del gasto público que contribuyó a los elevados niveles de déficit fiscal y, por otra, se creó una ambivalencia de responsabilidades en

tre la Nación y los departamentos. En la práctica, se invierten cada año cuantiosos recursos sin mayores garantías de eficiencia, mejor calidad o mayor cobertura en los servicios.

Un buen ejemplo de duplicidad de competencias se encuentra en el financiamiento de la educación. Así, mientras las transferencias deben enfocarse al financiamiento de este sector, el gobierno creó el Fondo de Crédito Educativo (FCE), a través del cual ha entregado a las regiones más de un billón de pesos para el mismo fin.

Otro de los aspectos que más perturba en la relación Gobierno Central y entidades territoriales es el problema de la improvisación en materia tributaria en cuanto a las medidas que se toman para las regiones⁶. Según la Federación Nacional de Departamentos, los aspectos tributarios de las entidades territoriales son marginales o residuales en las reformas tributarias impulsadas ante el Congreso por el Ministerio de Hacienda.

En consecuencia, según esta entidad, las reformas tributarias son improvisadas, no consultan con las necesidades de las regiones y carecen de un estudio sistemático por parte del Congreso. Este aspecto hace más frágil el sistema tributario de los departamentos y municipios, que también es afectado por la escasa capacidad que las regiones tienen para hacer seguimiento a sus contribuyentes, o para sancionar a quienes evaden sus obligaciones con el fisco.

Desde el punto de vista del nivel central, el ritmo de crecimiento de las transferencias a las Entidades Territoriales constituye un factor de presión permanente sobre el déficit fiscal. En 1992 estos recursos

⁶ Finanzas Departamentales. La crisis y las alternativas de solución. Federación Nacional de Departamentos, noviembre 2000.

equivalían a 2,4% del PIB y se estima que este año llegarán a 5%. Como proporción de los ingresos corrientes de la Nación, las transferencias representaban 26% en 1990 y llegaron a ser aproximadamente 40% el año pasado. Es decir, por cada peso que le ingresa al nivel central, sólo por este concepto 40 centavos van a las regiones pues hay que tener en cuenta que a través de otros rubros, como pensiones y el FCE, el gobierno también les transfiere recursos (Cuadro 4).

Uno de los principales cuestionamientos que se hace a este mecanismo es la poca certeza sobre la eficiencia en la utilización de los recursos. Entre los argumentos que se esgrimen en su contra, se menciona que no son claros los compromisos de las regiones en el empleo de estos recursos, no es fácil verificar si cumplen su cometido, y por tanto no existe una fórmula de estímulo o castigo para quienes los derrochan.

Desde otra perspectiva, las autoridades locales enfrentan mucha incertidumbre sobre el monto de recursos que recibirán por la fórmula de cálculo

tanto para las transferencias como para el situado fiscal que va destinado específicamente a los sectores de salud y educación. En este sentido, los gobernadores y alcaldes no tienen certeza sobre el monto de los recursos que ingresarán a las arcas públicas por este concepto.

En materia de regalías petroleras, los departamentos y municipios beneficiarios recibieron durante el año 2000 más de 1,9 billones de pesos, ya sea de forma directa o a través del Fondo Nacional de Regalías (FNR)⁷. Aunque las normas para el gasto de estos recursos son específicas, la Contraloría General de la República ha denunciado el desvío de estos recursos hacia gastos de funcionamiento, así como prácticas de corrupción entre las que ha mencionado sobrecostos en las obras financiadas por esta vía.

Para nadie es un secreto que con estos recursos se han financiado obras que no cumplen principios de planeación, que no mejoran las condiciones de vida de la población y que no consultan las necesidades básicas insatisfechas o de tamaño de la población.

Cuadro 4. TRANSFERENCIAS A ENTIDADES TERRITORIALES
(Miles de millones de pesos corrientes)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a
ICN	6.861	8.386	10.503	13.687	15.212	16.339	20.228
Situado Fiscal	1.527	1.937	2.576	3.334	3.329	4.383	4.197
Participación municipios	874	1.222	1.543	2.106	2.559	3.013	3.676
Total transferencias	2.413	3.176	4.141	5.468	5.922	7.437	8.111
Participación	35.17	37.88	39.43	39.95	38.93	45.51	40

^a Preliminar a octubre.

Fuente: Indicadores de Coyuntura económica, DNP, noviembre de 2000.

⁷ Empresa Colombiana de Petróleos. Dirección de Relaciones Externas. Marzo 2001.

III. ¿CÓMO SE HA ENFRENTADO HASTA AHORA EL PROBLEMA?

A. Ajuste fiscal integral

Aunque como se dijo antes, el gobierno central reaccionó relativamente tarde para evitar la crisis fiscal de las entidades territoriales, tomar en serio el problema le implicó someterse a un programa integral de ajuste fiscal bajo la sombra tutelar del Fondo Monetario Internacional (FMI).

El acuerdo suscrito con este organismo en diciembre de 1999 incluía una reforma constitucional para "mantener constantes en términos reales el valor de los fondos que se transferían a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la Nación"⁸, una para la creación de los fondos de pensiones de los gobiernos locales, una para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales mediante la limitación de sus gastos corrientes, y una sobre política tributaria local otorgando mayor autonomía a los gobiernos locales.

Posteriormente, en la revisión del acuerdo con el FMI divulgado en marzo de este año se dice que "el gobierno seguirá impulsando su ambiciosa agenda de reforma y reestructuración del sector público, incluyendo el fortalecimiento del control sobre las finanzas de todos los niveles de la administración, la reforma al esquema de transferencias y de los sistemas públicos de pensiones y salud"⁹.

B. Avance en los compromisos adquiridos

Uno de los primeros pasos dados por el gobierno para mejorar los ingresos de las entidades territoria-

les fue la Ley 488 de 1998, por la cual se aprobó destinar el 5% de la sobretasa a la gasolina para los departamentos y 50% de la sobretasa al ACPM, como una contribución especial para las entidades territoriales, así como la unificación de los impuestos de timbre y rodamiento, como un impuesto departamental. Esto ha significado para los departamentos cerca de \$540 millones de pesos adicionales entre 1999 y el 2000, y \$400.000 millones para los municipios.

Además de estas iniciativas, las reformas en materia de pensiones territoriales, juegos de suerte y azar y saneamiento de las finanzas territoriales, así como la ley de intervención económica aprobadas todas ellas en los dos últimos años, contienen aspectos positivos para el fortalecimiento de las finanzas regionales.

A través de la Ley 549 de 1999 que creó el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (Fonpet), se ordenó el aprovisionamiento de recursos para atender estos gastos. Dicho Fondo recibe recursos de la Nación, los departamentos y los municipios en porcentajes determinados por la misma ley. Se espera que en el término de 30 años el Fondo pueda cubrir pasivos por \$64 billones de pesos.

Con la nueva Ley de Juegos de Suerte y Azar, el gobierno garantiza que los recursos del monopolio estatal de estos juegos pasen de manera permanente y estable al sector de la salud, que debe ser atendido por las entidades territoriales. Se estima que esta ley reportará ingresos nuevos por \$190 mil millones para los municipios.

La Ley 617 de 2000 o de saneamiento territorial, busca corregir de manera estructural los excesos en

⁸ Acuerdo Extendido de Colombia con el FMI, diciembre 1999.

⁹ Extended Fund Facility, Acuerdo con el FMI, marzo de 2000.

el programa de semáforos, y sin embargo, cuando el Gobierno Central examinó la realidad de las regiones, ya se había alcanzado un punto crítico.

Dado que el esquema de descentralización empleado tiene vasos comunicantes capaces de desequilibrar a una de las partes, los mecanismos de verificación y control deberían tener la misma importancia que la reducción de los gastos o la autonomía de las regiones.

La relación Gobierno Central y regiones no puede circunscribirse sólo al giro de recursos. Es urgente establecer un sistema de información que permita corroborar en el menor tiempo posible el uso eficiente de los recursos. Este sistema de información es el único mecanismo que permitiría hacer viable el esquema de castigo y estímulo para quienes demuestren esfuerzo por mejorar sus sistemas de recaudo y un gasto eficiente.

El endeudamiento de las regiones debe tener límites reales y el Gobierno Central debe procurarse la manera de verificar este comportamiento y sancionar a quienes infrinjan las normas. En este contexto, no se entiende cómo el gobierno de un lado trata de poner límites al endeudamiento y, por otra vía

anuncia que será garante de nuevos créditos a las regiones, como quedó consignado en la Ley 617.

Finalmente, la distribución de las regalías continúa siendo una rueda suelta en el manejo de los recursos públicos, y es tan cuestionable su uso que cada día nuevas voces se suman para reclamar que estos recursos sean distribuidos a todas las regiones del país a través del presupuesto nacional. Sobre esto se requiere una pronta decisión del Estado, para asegurar su buena inversión en la bonanza petrolera que ya empezó a agotarse.

Con las leyes aprobadas para solucionar el problema de las finanzas regionales y los proyectos en discusión se debe evitar a toda costa que, además de las transferencias, el Gobierno Central tenga que asumir el déficit de los gobiernos locales.

Esta ha sido una fuente de desequilibrio de las finanzas públicas, razón por la que debemos ahora destinar parte de los recursos de la bonanza petrolera a corregir una parte del problema. Sanear las finanzas públicas es un objetivo nacional en el cual todos los niveles de la administración deben participar, sin que esto implique un retroceso en el proceso de descentralización.