

## Finanzas públicas

# EL PROCESO DE AJUSTE FISCAL TERRITORIAL: ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS

## Informe de análisis sectorial

Índice	Página
I. Antecedentes de la crisis financiera territorial.....	1
II. Las leyes del ajuste fiscal.....	4
III. La evaluación del desempeño fiscal de los departamentos y municipios.....	5
IV. El proceso de calificación de una entidad territorial para la emisión de deuda.....	8
Conclusión: hacia un mejor acceso de las entidades territoriales a las fuentes de endeudamiento.....	9

### Introducción

Las recientes leyes de ajuste fiscal han surtido efecto en la solución gradual de la crisis financiera territorial que se presentó a finales de la década de los 90 en el país. En los últimos tres años, los resultados prueban el fortalecimiento financiero de las entidades territoriales: departamentos y municipios. Esta nueva situación les permitirá, en adelante, administrar eficientemente los recursos propios y, junto con una racionalización del gasto, un mejor acceso a los mercados de capitales.

La primera parte de este documento describe los antecedentes de la crisis, y la segunda, la regulación creada para sortear las dificultades fiscales. En tercer lugar, mostrará los principales resultados obtenidos, gracias a la aplicación de la legislación expedida, con base en el Informe del Departamento de Planeación sobre el desempeño fiscal de los departamentos y los municipios. Finalmente, comentará los aspectos generales tenidos en cuenta en un proceso de calificación de estándar de capacidad de deuda para evaluar las entidades territoriales que buscan acceso al mercado de capitales a través de contratación y de emisiones de deuda.

### I. Antecedentes de la crisis financiera territorial

Uno de los argumentos a favor del proceso de descentralización, que se profundizó a partir de 1991, fue el de la necesidad de reducir las tensiones surgidas entre los niveles nacional y local a raíz de las decisiones tomadas por el primero para la provisión de bienes y servicios públicos en el ámbito local. El desconocimiento del Gobierno Nacional de las demandas reales del nivel territorial condujo a una deficiente dotación de servicios públicos, lo que se manifestó en su baja calidad y cobertura, de manera que la legitimidad política de la Nación se erosionó. Por ello fue necesario iniciar un nuevo modelo de relaciones entre la Nación y los territorios, que se gestó a partir de un aumento de la representación política en estos últimos para que, por medio de autoridades elegidas en los propios departamentos y municipios, se diseñaran las políticas públicas con base en sus necesidades. Sin embargo, con el fin de lograr este objetivo era indispensable emprender un traslado de competencias y de recursos del nivel central al territorial.

Implantar un modelo descentralizador supone, en la práctica, iniciar una descentralización política, administrativa y fiscal sin incurrir en un desequilibrio macroeconómico. En el caso colombiano, el objetivo de la descentralización ha sido desde el principio el de distribuir los ingresos del orden nacional, departamental y municipal de tal modo que los nacionales se asignen con base en la focalización del gasto, uno de los deberes de un Estado Social de Derecho. Así mismo, en procura de una mejor distribución del ingreso, los entes territoriales tienen que hacer, al mismo tiempo, un esfuerzo tributario incrementando el recaudo fiscal, con el fin de financiar las nuevas responsabilidades que en gasto e inversión han asumido en desarrollo del principio de autonomía.

Según el ex ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo, para conservar el equilibrio

macroeconómico se deben cumplir como mínimo las siguientes condiciones<sup>1</sup>:

- a. Que el traslado de competencias del nivel central a los entes territoriales se dé de manera simultánea con el traslado de recursos;
- b. Que el incremento experimentado en las transferencias se traduzca en una reducción equivalente en los gastos del nivel central en aquellos sectores de los que se trasladaron las competencias;
- c. Que se disponga de instrumentos de coordinación de la política fiscal entre los distintos niveles de gobierno, especialmente en lo que se refiere al endeudamiento, para evitar que un desbordamiento agregado del gasto a nivel territorial, financiado a través del crédito, ponga en peligro la estabilidad macroeconómica, y
- d. Que se logren consolidar entidades territoriales fuertes, equilibradas y económicamente viables, de modo que se pueda garantizar una prestación eficiente de los servicios a su cargo.

Sin embargo, en la primera década de la descentralización, no se cumplió ninguno de los puntos anteriores.

Tanto los gastos nacionales como los de los gobiernos territoriales crecieron sustancialmente y rompieron así la tendencia de la década de los 80. Adicionalmente, los ingresos corrientes nacionales y los tributarios territoriales, que debían crecer a un ritmo superior a los gastos, ni siquiera lo hicieron al mismo ritmo, lo que llevó a una situación de déficit fiscal. Por su parte, los ingresos corrientes nacionales no aumentaron para financiar las mayores transferencias territoriales.

El gasto nacional y el territorial pasaron de tener, en la segunda mitad de la década de los 80, una participación del 27% del PIB, a una del 38% en 1997. Las transferencias de ingresos corrientes del gobierno central, que eran del 2,3% del PIB en 1990, llegaron a 4,5% en 1998, pero los gastos corrientes del gobierno central netos por transferencias territoriales, lejos de disminuir, también aumentaron, de 8,7% a 13,8% del PIB, en el mismo período.

No obstante, hay que destacar que el proceso de descentralización no ha sido por sí mismo el culpable de esta situación. Por el contrario, debe continuar profundizándose bajo el principio de autonomía, el cual es viable siempre y cuando se cuente con un fortalecimiento fiscal de los entes

<sup>1</sup> RESTREPO, Juan Camilo. *Nuevos rumbos para la descentralización*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 2000, pág. 14.

territoriales, ya que las políticas públicas solo se cumplirán cuando hay recursos financieros disponibles.

Las entidades territoriales reclamaban que no contaban con suficientes recursos financieros para atender sus compromisos. Asumían que los mayores ingresos provendrían del incremento de las transferencias y que con ellas se podía soportar el acceso a crédito fresco o a crear nuevas rentas. No obstante, la Nación también ha sufrido restricciones presupuestales. Así mismo, algunas variables exógenas y endógenas incidieron en el desempeño financiero de los municipios y departamentos.

Dentro de las primeras —que son de difícil control—, que influyeron en el déficit financiero nacional y territorial, se encuentra el deterioro de la situación económica del país en la segunda mitad de los 90, que se caracterizó por la desaceleración de la actividad productiva y la escalada de las tasas de interés. Estas circunstancias incidieron, por un lado, en la capacidad de tributación, por la disminución de los ingresos de los contribuyentes, y por otro, en el encarecimiento de los costos para la contratación de crédito dirigido al financiamiento de los planes de desarrollo.

Las variables de orden interno, donde se pudo haber actuado, están estrechamente relacionadas con la dinámica interna de la administración pública. Pero como ya se dijo, el desconocimiento de las prácticas de gestión, la ingobernabilidad, la falta de preparación de los nuevos administradores públicos y el aprendizaje sobre la marcha del manejo de la autonomía territorial, entre otros factores, hicieron que los departamentos y municipios no actuaran, hasta que el problema tocó fondo. Vale anotar que, en el proceso de perfeccionamiento de un modelo, se encuentran obstáculos. Sin embargo, en el caso colombiano, por no haberse contado con una oportuna gestión en el orden interno, se incurrió en costos que van desde el atraso en el desarrollo económico hasta la creación de un clima de incertidumbre en los mercados financieros internacionales.

Aunque se ha demostrado que con una eficiente gestión de riesgos de mercado se pueden mitigar los efectos de una situación macroeconómica adversa a la posición financiera de una entidad territorial, por lo prematuro del proceso de descentralización, las administraciones territoriales se enfrentaban —y aún se enfrentan— al desconocimiento de herramientas de gestión pública financiera.

Volviendo a la problemática generalizada de las entidades territoriales antes del ajuste fiscal de finales de los 90, se pueden destacar como hechos

sobresalientes el agotamiento de los ingresos tributarios, sobre todo en los departamentos; el incremento de los gastos de funcionamiento, las dificultades en la administración del pasivo pensional y el aumento del endeudamiento, fuera de las prerrogativas y las limitaciones legales para la contratación de deuda.

En relación con la disminución de las fuentes de recursos, los ingresos, en el caso de los departamentos, se basan “en impuestos inelásticos, como son los que recaen sobre el consumo de licores, cigarrillos y cerveza”, los cuales, en un escenario de desaceleración o crisis económicas, se ven afectados en mayor medida. En contraste, el espectro de las fuentes de ingresos de los municipios se puede ampliar, aun cuando algunos de sus impuestos todavía están deficientemente diseñados. Sin embargo, se encontró que las entidades territoriales tenían en común plantas de personal sobredimensionadas –aspecto que influyó en el crecimiento de los gastos de funcionamiento– y sin preparación para asumir la de gestión tributaria asociada a la actividad de generación de ingresos propios.

Un problema que persiste es el del manejo pensional, resultado de los numerosos beneficios pactados en las convenciones colectivas, uno de los cuales es el acceso a la pensión sin necesidad de haber cumplido los requisitos legales mínimos. Esto ha hecho que en muchas entidades territoriales los ingresos recaudados solo alcancen para pagar los gastos de funcionamiento de la planta de personal activo o para pagar a los pensionados. En general, la carga pensional ha desplazado la inversión y se ha convertido en uno de los grandes protagonistas del quebranto financiero de departamentos y municipios.

Aunque los problemas mencionados incidieron en la crisis fiscal, fue el sobreendeudamiento el determinante que llevó iniciar un proceso de ajuste. En primer lugar, porque una gran parte de los departamentos y municipios contrataron deuda sin cumplir con las limitaciones y los requerimientos exigidos por la Ley 358 de 1997 para el acceso al crédito. En segundo, porque la reducción del ahorro operacional, por la caída de los ingresos y el aumento de los gastos, afectó el margen necesario para cubrir el servicio de la deuda, esta última utilizada, no en escasas ocasiones, para financiar gastos de funcionamiento. Y en tercero, porque, precisamente en la crisis financiera de 1998, se puso de manifiesto que el sector financiero había colocado gran porcentaje de sus créditos en las entidades territoriales, sin llevar a cabo rigurosos estudios de su situación financiera. Así, una buena proporción de la cartera estaba en entidades territoriales con dificultades para sufragar sus obligaciones con la banca. Además, se encontraba

afectada por el costo de los intereses al estar atada a la DTF, la cual llegó a niveles del 34 por ciento a finales de la década de los 90.

En resumen, según el diagnóstico realizado, los departamentos y municipios estaban gastando más de lo que recibían por ingresos propios, a lo que se añadía un crecimiento desbordado del endeudamiento territorial.

En este oscuro panorama y con el concepto de los organismos de financiamiento multilateral, según el cual había un riesgo que podría afectar a los acreedores internacionales por la crítica situación fiscal, el Gobierno Nacional emprendió el Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y el Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales. “Como la crisis se manifestó fuertemente en 1998, el proceso de ajuste fiscal se inició en este año, y en 1999 se incluyó en el acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional, el cual actualmente se ha extendido como un convenio *stand by*”<sup>2</sup>.

Era inminente, entonces, emprender unas reformas, orientadas a ajustar, desde el ámbito constitucional y legal, las finanzas públicas de los entes territoriales. “Este ajuste tenía tres propósitos generales: 1. Suprimir las rigideces presupuestales. 2. Mejorar los instrumentos de control del gasto. 3. Mejorar los ingresos públicos, especialmente los tributarios”<sup>3</sup>.

De esta forma, se profundizó la aplicación de la Ley 358 de 1997 y nacieron la Ley 550 de 1999, la Ley 617 de 2000, la Ley 715 de 2001 y la Ley 819 de 2003.

## **II. Las leyes del ajuste fiscal**

La Ley 358 de 1997 estableció los parámetros preliminares para la contratación de crédito, con el ánimo de controlar fenómenos de desajuste fiscal en las entidades territoriales. Se buscaba así limitar el endeudamiento territorial, porque, “antes de la expedición de la ley, los municipios, departamentos y distritos podían realizar operaciones de crédito público siempre y cuando el servicio de la deuda no superara el 30% de los ingresos corrientes, incluyendo el servicio de la deuda del crédito que se pretendía contratar, sin importar el nivel de la deuda o la capacidad real de pago, dadas las inflexibilidades propias de las rentas territoriales”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> CABRERA, Carlos, y NARANJO, Rodrigo. *Las leyes de saneamiento fiscal y su efecto sobre la descentralización en Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. BECKER, Alejandro; CHICA, Carolina, y CÁRDENAS, Miguel (comp.), GTZ y Fescol, Bogotá, octubre de 2003, pág. 20.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> *Ibíd.*, pág. 27.

La norma estableció un sistema de semáforos, reglamentado por el Decreto 696 de 1998, que definía unas instancias para realizar operaciones de crédito, teniendo en cuenta el nivel de endeudamiento del ente territorial. “No obstante, no se limita la posibilidad real de realizar operaciones de crédito”<sup>5</sup>.

Según Carlos Augusto Cabrera y Rodrigo Naranjo, “la negociación durante el trámite del Legislativo llevó al establecimiento de unos indicadores que inicialmente se habían concebido técnicamente, pero que en el texto final no miden la capacidad real de pago y permiten apalancar endeudamiento con recursos extraordinarios. No obstante, la ley logró establecer las bases para la introducción del ajuste fiscal territorial a través de convenios de desempeño. Así, no solo se condiciona la capacidad real para endeudarse, sino que se condiciona la gestión en su totalidad a la recuperación de capacidad de pago. Ello solo será posible en la medida en que el Gobierno Nacional, los bancos y los organismos de control hagan un uso adecuado de estos instrumentos, velando por que estos recursos de crédito se destinen a la financiación de proyectos de inversión y no de funcionamiento, y por que consulten la capacidad de pago de los departamentos”.<sup>6</sup>

Con el fin de rescatar a empresas en crisis afectadas por la coyuntura económica del país a finales de la década del 90, se gestó e implementó la Ley 550 de 1999, donde se abrió un capítulo para iniciar el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y sus entes descentralizados cuando estuvieran envueltos en casos extremos, en especial cuando los instrumentos legales del momento no dieran solución eficaces a sus crisis, o para aquellas que no podían usar los convenios de desempeño con el fin de empezar un ajuste en forma voluntaria.

A pesar de que las leyes comentadas pretendían dar apoyo a la solución de la crisis del endeudamiento de las entidades territoriales (porque por sus dificultades fiscales habían dejado de pagar o porque la deuda adquirida era insostenible), con el tiempo fue necesario expedir nuevas reglamentaciones para prevenir la generalización de la crisis y ajustar prontamente el desequilibrio fiscal, ya que las leyes comentadas no lograban disciplinar el gasto.

Con tal fin, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 617 del 2000, en la cual se redefinieron las categorías para la creación y la clasificación de los municipios, orientadas a imponer límites a los gastos de funcionamiento como proporción de los

ingresos corrientes de libre destinación, se especifica qué recursos no deben destinarse al financiamiento de estos gastos y se obliga a la generación de excedentes para la inversión. Así mismo, en casos de incumplimiento de los límites fijados a los gastos y de no lograrse las metas propuestas en los planes de saneamiento hacia la viabilidad financiera, la ley dejó abierta la posibilidad de bajar de categoría a las entidades territoriales y fusionar departamentos y municipios.

Es de anotar que la Ley 617 de 2000 la deben cumplir todas las entidades territoriales. Su expedición se realizó en un contexto de urgencia manifiesta para el control del endeudamiento territorial y buscando la reducción de los gastos de funcionamiento. Es decir, que con el fin de reducir los costos de transacción que se podían presentar en la asambleas departamentales y en los concejos municipales para decidir el proceso de ajuste de una entidad territorial determinada, se decidió, por fuerza de ley, que todos los departamentos y municipios redujeran sus gastos de funcionamiento, aumentaran sus ingresos fiscales, incrementaran la inversión con recursos propios y redujeran su dependencia de las transferencias.

Como lo anotó Ana Lucía Villa<sup>7</sup> en su momento, “desde 1998 la descentralización en Colombia atraviesa una etapa crítica ocasionada por la insolvencia fiscal de las entidades territoriales. Como respuesta a la crisis se viene avanzando en el fomento de una cultura de responsabilidad fiscal, que permita a los gobernantes subnacionales adaptar la estructura de sus gastos a las posibilidades reales de consecución de ingresos propios y, de esta manera, asegurar su autonomía financiera. Como herramienta legal para impulsar dicha cultura fue aprobada la Ley 617 del 6 de octubre del 2000”<sup>8</sup>.

La ley planteó como meta la reestructuración de la deuda bancaria, en vista de las entidades territoriales no tenían la capacidad de enfrentar de manera simultánea su rezago fiscal y dicha deuda. También, las obligó a entrar en un proceso de modernización fiscal para racionalizar y aprovechar el recaudo tributario; a implementar estrategias gerenciales y financieras para aumentar el rendimiento de los activos improductivos, y a crear mecanismos financieros que aumentaran el acceso a créditos blandos de ajuste fiscal para los municipios no capitales<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 28.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 29.

<sup>7</sup> Directora General de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>8</sup> *Principales efectos fiscales de la Ley 617 de octubre del 2000*, en *Compendio de orientaciones generales para la gestión territorial*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal, Bogotá, 2000, pág. 5.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 18.

El Acto Legislativo 01 del 2000 y la Ley 715 del 2001 desvincularon las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación para reducir la tasa de crecimiento de dichas transferencias y disponer así de un ahorro para financiar el déficit fiscal nacional. Igualmente, buscan racionalizar la destinación de las transferencias intergubernamentales para garantizar el cumplimiento de unos objetivos sectoriales en materia de educación y salud. No obstante, la ley citada, que ha sido muy criticada porque implica un retroceso en el proceso de descentralización<sup>10</sup>, pretende reducir el gasto del nivel central, es decir que, de manera indirecta, obliga a las entidades territoriales a reducir la dependencia de las transferencias y, con el ahorro generado por medio de ajuste y del esfuerzo fiscal, financiar la inversión.

Por otra parte, la Ley 819 del 2003, conocida como Ley de Responsabilidad Fiscal, se diseñó de conformidad con los acuerdos suscritos con el Fondo Monetario Internacional, en procura de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Con ese objetivo, introdujo una serie de instrumentos para poner límites al manejo presupuestal y al endeudamiento.

A nivel territorial tiene los siguientes objetivos específicos: 1. Garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos y la sostenibilidad de la deuda, haciéndolos evidentes en la elaboración y presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo. 2. Hacer que las entidades reflejen, en la elaboración del presupuesto de cada vigencia fiscal, un superávit primario que les permita la sostenibilidad de la deuda pública. 3. Hacer más eficiente la programación y ejecución presupuestal, eliminando el régimen de reservas y poniendo un límite a la autorización de vigencias futuras. 4. Reforzar los controles de endeudamiento fijados en la Ley 358 de 1997. 5. Reglamentar la colocación de excedentes de liquidez. 6. Cerrar los espacios a rescates financieros de la Nación.

“Esta ley es el complemento y el refuerzo de las leyes 358 de 1997 y 617 del 2000, la cuales establecen los límites numéricos a los gastos de funcionamiento y a la contratación de la deuda, ya

<sup>10</sup> El proyecto de ley, para expedir la Ley 715, según Jaime Castro “partió de un supuesto equivocado: son las transferencias territoriales las que causan el déficit fiscal de la Nación. Por ello conviene recortarlas, desacelerar el crecimiento o congelarlas por el tiempo necesario –7 años– para equilibrar la finanzas del Gobierno central. Son otros los gastos que causan ese déficit”. “Recortar las transferencias no arregla el problema. En cambio castiga innecesariamente la inversión social que realizan departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Afecta particularmente la cobertura y la calidad de los servicios de salud y educación, la tercera edad y las mujeres. Por ello, es claro que el recorte propuesto constituye una decisión equivocada políticamente en cuanto a los sectores del gasto que deben hacer un esfuerzo para la solución del déficit fiscal del Gobierno central”.

que define procesos y procedimientos dirigidos a que las decisiones fiscales se tomen en un ambiente institucional de transparencia y rendición de cuentas, con base en un marco de referencia de mediano plazo, de forma que permitan visualizar los efectos futuros de esas decisiones sobre los impuestos, sobre las posibilidades de gasto y, especialmente, sobre el nivel de endeudamiento, con lo que se pretende ampliar y hacer más transparente el debate público sobre las finanzas departamentales y municipales<sup>11</sup>. El Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene el propósito de establecer un superávit primario para garantizar el pago de la deuda.

### **III. Los resultados del ajuste fiscal**

#### **A. La evaluación de desempeño fiscal de los departamentos y municipios** <sup>12</sup>.

El Informe sobre el Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios, Año 2002 y Comparativo 2000, que presentó el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el 2003, registra la dinámica de las entidades territoriales en el período en que se presentaron las leyes de ajuste y los resultados de su aplicación.

Luego de presentar una situación de equilibrio presupuestal en el 2000, cuando los ingresos totales obtenidos apenas lograron cubrir los gastos, los departamentos registraron en el 2002 un superávit total de 0,1% del Producto Interno Bruto (PIB), unos \$ 196 mil millones en términos reales. Según el DNP, este resultado se debió a una disminución de los gastos, en especial los de personal, poco más del 50% en términos reales en comparación con el año 2000. El ahorro generado fue de \$ 416 mil millones, aproximadamente, que se destinaron, en su mayoría, a financiar las obligaciones derivadas de los programas de saneamiento y reestructuración de deuda y pasivos en general.

En el 2002, los departamentos registraron un ahorro corriente de 0,2% que, aunque similar al alcanzado en el 2000, tuvo relación con los mayores recortes de nómina, para dar respuesta, además, a la necesidad de cumplir los límites al gasto, definidos en la Ley 617 del 2000.

<sup>11</sup> Cartilla de Aplicación para Entidades Territoriales, Ley 819 del 2003.

<sup>12</sup> Con base en el Informe Sobre Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios, realizado por el Departamento Nacional de Planeación.

El pago de intereses de deuda pasó de 0,2% del PIB en el 2000 a 0,1% en el 2002, reducción que se debe a los alivios de la deuda con los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), las garantías de la Nación y los controles del endeudamiento.

Con el propósito de contribuir a la solución del endeudamiento de las entidades territoriales, se sancionó la Ley 633 de 2000, para autorizar al Gobierno Nacional a disponer de los recursos del FAEP y asignarlos a los municipios y departamentos no productores de hidrocarburos, para pago exclusivo de la deuda vigente a diciembre del 2000, causada por la financiación de proyectos y programas de desarrollo.

Con el fin de garantizar una distribución equitativa, el Gobierno Nacional diseñó la metodología de distribución de tales recursos entre los departamentos y municipios no productores de hidrocarburos. Dicha metodología contiene los siguientes criterios: el índice de desarrollo municipal y departamental, la población departamental y municipal proyectada según el Censo del Dane de 1993, y la eficiencia fiscal y administrativa promedio de los últimos tres años, la cual relaciona ingresos tributarios y gastos de funcionamiento (lo que favorece a las entidades territoriales que han hecho un mayor esfuerzo fiscal)<sup>13</sup>.

Desde el punto de vista de los ingresos, las rentas tributarias aumentaron poco más de 19% en el 2002 en términos reales, como resultado del fortalecimiento de los ingresos propios a través del aumento del recaudo, a pesar de los problemas estructurales que afrontan los impuestos departamentales.

Los ingresos tributarios mantuvieron su participación de alrededor del 24% en los ingresos totales entre el 2000 y el 2002. A su vez, la participación de las transferencias para inversión en los ingresos totales pasó de 47,1% en el 2000 a más de 56% en el 2002, reflejo de una mayor dependencia por este concepto. A pesar del ello, es evidente que las entidades territoriales han procurado que las transferencias se enfoquen a la inversión y que no se destinen al financiamiento de un gasto improductivo.

En el 2002, el saldo de la deuda pública territorial fue del 8,2% en términos reales y pasó de participar con 1,3% del PIB en el 2000 a 1,1% en el 2002. El DNP destaca que este resultado se debió a los

<sup>13</sup> Tomado del Documento Conpes *Propuesta de política para la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, vigencia 2001, y criterios de priorización de los proyectos*. Comisión Nacional de Regalías.

alivios a la deuda otorgados con los recursos del FAEP, y a los mayores controles del endeudamiento. La deuda de los departamentos representó alrededor del 44% de la deuda total territorial, incluyendo la deuda de los gobiernos centrales, la deuda con la banca comercial, los créditos con proveedores y demás deudas.

El DNP resalta que, aunque en la vigencia del 2002 la calificación promedio departamental fue un poco inferior a la registrada en años anteriores, los departamentos mejoraron sus condiciones financieras, dado que buena parte realizaron mayores ajustes en las finanzas de su administración central. En efecto, la disminución en los gastos de nómina, el desarrollo de programas de reestructuración de pasivos y deudas y la mejor dinámica de los impuestos en el 2002 contribuyeron a sanear las finanzas desde el punto de vista de la Ley 617 del 2000.

Los municipios, junto con Bogotá, cerraron la vigencia 2002 con un déficit total equivalente al 0,2% del PIB, inferior al registrado en la vigencia 2000, año en el cual alcanzó el 0,7%. El mayor crecimiento de los ingresos y los ajustes en los pagos por servicios personales dieron lugar al menor déficit, un efecto de la aplicación de las medidas de ajuste fiscal, particularmente, de la Ley 617 del 2000.

Las medidas de ajuste fiscal condujeron a que en el 2002 los municipios alcanzaran un ahorro corriente de 0,7% del PIB, un aumento cercano a los \$ 935 mil millones en términos reales frente a la vigencia 2000, lo que mejoró su posición fiscal y les ha permitido mejorar sus condiciones de viabilidad financiera.

Los municipios, excluido Bogotá, aumentaron sus rentas tributarias en 13,5% en el 2002, en comparación con el 2000, evidencia de un mejor esfuerzo tributario municipal.

Por su parte, los recursos de transferencias de la Nación para inversión ejecutados crecieron 34% en el 2002 en términos reales frente al 2001, y 17% respecto al 2000. Incluyendo Bogotá, tales transferencias pasaron de representar el 41% de los ingresos totales en el 2000 a 42% en el 2002, lo que revela una alta dependencia de los municipios de estos recursos.

El 72% del gasto municipal ha correspondido a gastos de inversión (formación bruta de capital fijo + inversión social), de los cuales poco más de la mitad se ha financiado con recursos de transferencias nacionales y el resto con fuentes diversas (rentas propias, regalías, crédito, etc.). A su vez, la inversión municipal aumentó de 4,59% del PIB en el 2000 a casi 5% en el 2002. El restante

28% correspondió a gastos corrientes, principalmente a transferencias de nómina y a entidades; a gastos de saneamiento fiscal, a pago de intereses de deuda y a gastos generales.

En cuanto al endeudamiento, los alivios de la deuda entregados por el FAEP mejoraron la posición fiscal de los municipios, de manera que su saldo total pasó de 1,6% del PIB en el 2000 a 1,4% en el 2002, una reducción de 4% en términos reales. No obstante, las cifras reportadas reflejan un aumento de nuevos desembolsos en el 2002 en términos reales de casi 9%, sin incluir Bogotá, en comparación con la vigencia 2000.

Según el DNP, los logros alcanzados en el 2002 en materia de disciplina fiscal se han traducido en que un buen número de entidades territoriales pueden ahora cubrir su funcionamiento, garantizar el pago de las acreencias y hacer sostenible el pago de sus pasivos. Ello producirá un impacto positivo en materia fiscal en las siguientes vigencias, que deberá complementarse con la puesta en marcha de las medidas previstas en la Ley 819 del 2003, en armonía con las demás disposiciones sobre la materia, lo que hará aún más segura la sostenibilidad fiscal de los municipios y los departamentos.

Este resultado refleja el esfuerzo de sus administraciones por mejorar la gestión fiscal, a pesar de que la situación financiera de varios de ellos no es la mejor y, en algunos casos, persisten problemas estructurales, como incapacidad de generación de rentas propias, elevado endeudamiento y altos costos por concepto de pasivos, que deja a varios de ellos relegados en el escalafón de desempeño de la vigencia del 2002.

**En la evaluación de los 32 departamentos del año 2003<sup>14</sup>, se nota cómo de los 16 que obtuvieron una buena calificación fiscal en el 2002, 9 lograron mantenerse y 7 salieron por su bajo desempeño y porque algunos que tuvieron baja calificación en el 2002 ascendieron en la escala.**

En general, el DNP afirma que, en el 2003, los mandatarios locales entregaron en mejores condiciones las finanzas territoriales. Las entidades territoriales siguieron con el ajuste en los gastos corrientes y con el fortalecimiento del esfuerzo tributario. Así mismo, el endeudamiento agregado territorial continúa descendiendo.

No obstante, el Gobierno Nacional llama la atención sobre el hecho de que algunos municipios y

<sup>14</sup> Ver Informe del DNP sobre los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios en el 2003 (balance de la gestión fiscal de los anteriores mandatarios).

departamentos requieren mayor atención en el proceso de saneamiento y fortalecimiento financiero.

## **B. El informe de viabilidad fiscal de los departamentos<sup>15</sup>**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público también realizó un diagnóstico sobre la viabilidad fiscal de los departamentos según las regulaciones del ajuste fiscal.

En primer lugar, mediante la aplicación de la Ley 617 del 2000, se logró reestructurar la deuda de 106 entidades territoriales, entre departamentos y municipios, algunas de las cuales recibieron garantías de la Nación para llevar a cabo la reestructuración con el sistema financiero y tomar créditos de saneamiento y ajuste fiscal con el objeto de reducir nóminas improductivas y pagar pasivos laborales. A junio de 2004, estos créditos ascendieron a \$ 385.820 millones, lo que significó que por cada peso de deuda financiera avalada, las entidades territoriales lograron 80 centavos en recursos nuevos para financiar el ajuste fiscal.

De este modo, a junio de 2001, se reestructuraron deudas por \$ 1,75 billones.

Los dos principales efectos de la reestructuración fueron los de incrementar la vida media del portafolio de la deuda, de 3,3 años a 8,4 años, y disminuir el margen sobre la DTF, de 3,2% al 1,3%. En el 2003, a nivel departamental, la deuda pública se redujo en 4% para quedar en \$ 2,3 billones.

Los límites a los gastos de funcionamiento del sector central en el 2003 fueron cumplidos por 24 de los 32 departamentos.

En segundo lugar, a junio del 2004, 60 entidades territoriales se han acogido a la Ley 550 de 1999, para reestructurar los pasivos corrientes. La promoción de acuerdos entre las entidades territoriales y sus acreedores realizada por el Ministerio de Hacienda ha permitido el ajuste de obligaciones por \$ 2 billones, 0,9% del PIB del 2003.

En tercer lugar, se ha cumplido con el mandato de las leyes 633 y 715 del 2000, que permiten que las entidades territoriales prepaguen sus deudas con el uso de los recursos del FAEP. De esta manera, a junio del 2004, el Ministerio de Hacienda, con la utilización de un cupo de US\$ 378 millones, aprobado el noviembre del 2001, ha desembolsado US\$ 179 millones, es decir el 52,6%.

<sup>15</sup> Con base en el Informe de Viabilidad Fiscal de los Departamentos, 2003, realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal.

Como consecuencia de lo anterior, en el 2003 el superávit de los departamentos ascendió a \$ 756.674 millones (el 0,4 % del PIB) y duplicó así el del 2002. Ello se debió a un ahorro corriente de \$ 1,53 billones y un déficit de capital de \$ 773.696 millones.

Del total de ingresos, \$ 2,5 billones corresponden a ingresos tributarios, \$ 0,3 billones a no tributarios, \$ 5 billones a transferencias (especialmente del Sistema General de Participaciones –SGP–) y \$ 1,8 billones a ingresos de capital.

Los ingresos totales se incrementaron en 5,1% para llegar a \$ 9,6 billones (el 4,3% del PIB). El 52% se produjo por transferencias y el 29% por generación interna de recursos a través de impuestos, tasas, multas y contribuciones.

Es de anotar que el fortalecimiento de los ingresos propios se remonta al 2001, acompañado por la reducción de los gastos de funcionamiento, lo que ha beneficiado la inversión física. De este modo, en comparación con el 2002, los ingresos tributarios se incrementaron en 20,2%, nominalmente.

Según el Ministerio de Hacienda, lo anterior se debió al crecimiento del impuesto al consumo de licores en 23% en el 2003 (porque la Ley 788 del 2002, de reforma tributaria, cedió a los departamentos el IVA que anteriormente percibía la Nación por la importación y la comercialización) y, en menor medida, a los mayores recaudos de los impuestos al consumo de cerveza y la sobretasa a la gasolina.

En el 2003, los compromisos llegaron a \$ 9 billones (4,02% del PIB) y aumentaron en 0,6% frente al 2002.

En los gastos de funcionamiento entre el 2001 y el 2002 se evidenció la mayor parte del ajuste. En el 2003, estos aumentaron 5,2%, en lo cual las transferencias fueron las que más aportaron a raíz de las mesadas pensionales, las provisiones para cesantías y prestaciones y el valor destinado para el Fonpet. Sin embargo, los gastos de personal disminuyeron en 0,65% y las transferencias dirigidas a las entidades descentralizadas para el pago de indemnizaciones y de sentencias y conciliaciones descendieron en 8,6%.

El informe del Ministerio de Hacienda afirma que, “aunque se observa un mayor compromiso de los gobiernos departamentales con los aportes al Fonpet y con las provisiones para cesantías, parece que el ahorro obtenido en el menor gasto del sector central y en las menores transferencias a las entidades descentralizadas es absorbido por las necesidades de comprometer mayores recursos en

el pago de mesadas pensionales (...). En la actualidad, el valor de las mesadas pensionales prácticamente dobla el valor de la nómina activa en los departamentos, lo que evidencia la magnitud del esfuerzo que aún debe realizarse en esta materia”.

Los puntos anteriores, es decir, el incremento de los ingresos (tributarios y de capital) y el ahorro en gastos de funcionamiento por efecto de la Ley 617 del 2000, han incidido en el hecho de que, entre el 2001 y el 2003, el financiamiento de la inversión se haya realizado más con recursos propios que con aquellos del Sistema General de Participaciones. Así, los gastos de inversión se incrementaron en 1,1% en el 2003.

Por otra parte, en el 2003, el patrimonio del total de los departamentos se incrementó en 9% como resultado del aumento de los activos, especialmente de los líquidos, y de la reducción de de los pasivos por concepto de deuda pública y de los no financieros de anteriores vigencias. El fortalecimiento de los activos líquidos frente a los pasivos corrientes pone en evidencia que 19 departamentos han contado, desde hace tres años, con el suficiente respaldo para cumplir sus obligaciones de corto plazo. Los demás podrían presentar problemas de liquidez.

De esta forma, el Ministerio de Hacienda concluye que “los resultados del diagnóstico revelan que la recuperación fiscal de los departamentos continuó su consolidación en el 2003, lo que se ratifica con la disminución de departamentos inviables con perspectiva negativa, aumentó el número de departamentos que cumplieron con los indicadores de las normas de disciplina fiscal y que presentan bajo riesgo, y creció el número de entidades que están tomando las medidas necesarias para darle sostenibilidad a su situación fiscal”.

#### **IV. El proceso de calificación de una entidad territorial para la emisión de deuda.**

---

Con los resultados del proceso de ajuste, algunos departamentos, municipios y, sobre todo las ciudades capitales están en mejores condiciones para acceder a los mercados de capital. Por la dinámica de gasto e inversión, junto con las limitaciones estructurales de sus fuentes propias, tendrán que recurrir a nuevas fuentes de financiamiento ya sea en el mercado de capitales interno o en mercados internacionales.

Aunque en los mercados internacionales de capital, las entidades territoriales pueden encontrar ventajas en cuanto a costo y diversificación, el mercado de capitales colombiano representa también una

alternativa de financiación importante por la especialización que se ha ganado en la estructuración de negocios financieros. Además, ya que el sector financiero se ha fortalecido, luego de la crisis soportada a finales de los noventa, se evidencia en este una mayor disponibilidad de recursos.

En esta tarea las agencias calificadoras tienen un papel preponderante, rol que se soporta en el artículo 16 de la Ley 819 de 2003 “para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2 será requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgos, vigiladas por la Superintendencia en que se acredita la capacidad de contraer nuevo endeudamiento”.

La filosofía en la expedición de esta ley no la de solo exigir un requisito más para adquirir crédito. Es, además, la de informar a un mercado de prestamistas e inversionistas sobre la transparencia en los negocios y, de alguna manera, forzar a las administraciones públicas a mejorar y mantener su solidez financiera como resultado de unos esfuerzos de gobernabilidad local.

Así, a pesar que un proceso de calificación de los emisores territoriales se realiza para ver la capacidad de atención de sus obligaciones financieras, dicho proceso va más allá de esto. De esta manera, entre los aspectos que también se deben considerar cuando se va a asignar una calificación de un emisor territorial para acceder a los mercados de capital, se encuentran de forma global los siguientes:

En primer lugar, la capacidad institucional entendida como la relaciones del ente territorial con sus entidades descentralizadas en el desarrollo y cumplimiento de públicas en educación, salud, bienestar social y servicios públicos, entre otros. El objetivo de analizar este aspecto es el de entender el impacto en la utilización de los recursos tanto, propios como de crédito, para incrementar la equidad social, reducir la pobreza y, en general, el mejoramiento de los indicadores sociales y económicos del ente territorial. Dentro de esta capacidad institucional, se observan así mismo, las relaciones con los órganos colegiados, concejos y asambleas departamentales, y con el poder nacional, en el ejercicio del apoyo y control en proyectos de desarrollo local por medio de la expedición y aplicación de regulaciones emanadas de estos órganos.

Asociado a la capacidad institucional, se tiene en cuenta la gestión financiera con base en los planes de desarrollo. De esta manera, se analizan el avance en los indicadores de recaudo y

sostenibilidad de los ingresos, de incremento en la inversión, de racionalización del gasto, de fortalecimiento del ahorro operacional, de cumplimiento del servicio de la deuda, de disciplina fiscal, de aumento de nuevas fuentes de recursos y el nivel de dependencia de las transferencias gubernamentales, entre otros aspectos.

De manera particular se debe conocer el grado de independencia de una entidad territorial, es decir, si controla las fuentes de financiación propias, si tiene margen de maniobra para aumentar o ampliar las fuentes de ingresos tributarios y si cumple con los requisitos y autorizaciones legales para ir a los mercados.

Es claro que el buen desempeño financiero se deriva de una gestión pública eficiente, que nace de un ejercicio de planeación que contenga ejercicios de seguimiento, evaluación y control interno y fiscal. Estas variables, son de importancia en un proceso de calificación ya que garantizan un rigor en la continuidad y coherencia en las políticas fiscales adoptadas. Es decir que en últimas el progreso fiscal, necesariamente debe verse reflejado en el desarrollo económico local o regional. Por ende, un proceso de calificación con sus respectivos seguimientos, debe observar los posibles riesgos que afecten la gobernabilidad en un modelo de ciudad, departamento o municipio que esté arrojando resultados positivos. Cuando se adquiere endeudamiento, cualquier variación en la forma de gestión o algún síntoma de pérdida en su transparencia, puede afectar el cumplimiento en los compromisos adquiridos, así como la consecución de recursos financieros frescos. Por ende, conocer y analizar el manejo administrativo del municipio y los planes estratégicos para el futuro, es fundamental en el entendimiento de la capacidad que tienen los emisores para llevar a cabo sus planes y manejar sus finanzas de una manera prudente.

Igualmente, es fundamental examinar aquellas variables externas que pueden afectar la capacidad y oportunidad en el pago de la deuda, aspectos como la economía local, la capacidad para generar recursos suficientes para pagar los compromisos, la estructura de los créditos obtenidos en el pasado y de los que se contratarán, así como el desempeño en el servicio de la deuda desde el punto de vista del ahorro operacional.

Como se percibe, hay múltiples temas cuantitativos y cualitativos los que se tienen en cuenta, siendo los últimos los de mayor importancia porque son aquellos los inciden en los primeros y porque cuando se planea un mejoramiento o simplemente mantenerlos en su dinámica, es necesario partir de elementos provenientes de factores subjetivos del liderazgo y compromiso en la administración pública

en la planeación, en la ejecución, en la evaluación, en el control, en el cumplimiento, en la información.

De otra parte, cuando se trata de mercados externos específicamente, los inversionistas tienden a relacionar la deuda local con la deuda nacional. La razón de esto se fundamenta en la facilidad de encontrar información del país, aspecto que se dificulta cuando se trata de una ciudad o de una región en particular.

El problema más importante tiene que ver con los techos de las calificaciones de una entidad territorial. En términos generales, se considera que la calificación de riesgo soberano del país fija un techo máximo para una entidad territorial cuando esta va en busca de deuda en moneda extranjera. La Nación, como soberano, tiene la mayor capacidad para acceder a deuda externa y transfiere el riesgo conexo a la entidad. Es importante anotar que la deuda territorial es tenida en cuenta por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial dentro del cupo de deuda del sector público de la Nación limitando el espacio para otros nuevos emisores no soberanos.

No obstante, como estos techos solo aplican para las calificaciones de emisiones en moneda extranjera, una entidad territorial puede tener una calificación doméstica mayor que la de la Nación cuando la emisión es en moneda nacional.

Por otro lado, para un inversionista, la calidad del crédito de una entidad territorial es fundamental. En este sentido, las relaciones Nación-entidad territorial, en términos de respaldo financiero, puede ser de vital importancia cuando la entidad recibe un alto porcentaje de ingresos del gobierno central. Por ello, es indispensable estudiar el crédito soberano de la Nación en detalle, sin que esto signifique que su calificación tenga correlación con la de un departamento o un municipio.

Otro aspecto tiene que ver con las extensiones de las garantías soberanas. Una agencia calificadora diferencia entre una garantía implícita y una garantía explícita de la Nación. Es decir, que si una entidad territorial no posee una garantía explícita, el gobierno central no tiene la obligación de cubrir los pagos si la entidad entra en dificultades financieras. Se busca por lo tanto la ampliación de la garantía implícita que tiene el Gobierno Nacional.

No se puede conocer con facilidad si las entidades territoriales que emiten cuentan con mayor protección que la Nación en el evento de una crisis, ya que esto depende del monto de la deuda, del grado de dependencia de fuentes externas y/o internas de recursos y del nivel y calidad de los ingresos, además de las operaciones de cobertura

por la volatilidad en tasas de interés o en tipos de cambio.

En el caso de las ciudades, por la dinámica tributaria, las fuentes de están relativamente más protegidas de los efectos adversos de una crisis en los mercados financieros que la propia nación.

### **Conclusión: hacia un mejor acceso de las entidades territoriales a las fuentes de endeudamiento**

Como bien lo afirma la firma Dinámica Financiera<sup>16</sup>, “gracias al ajuste fiscal que han llevado a cabo las entidades territoriales colombianas, varias han tomado un nuevo aire para el crecimiento e inversión y, aunque sus necesidades de financiamiento son altas, entre las fuentes de recursos aparece el endeudamiento”.

Los avances preliminares en el fortalecimiento y sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, para hacerlas viables financieramente, están generando efectos positivos, de manera que, nuevamente, muchas de ellas han logrado ser sujetos de crédito.

Aun cuando la tarea del ajuste fiscal aún es reciente, desde la perspectiva de las instituciones que ofrecen recursos financieros, el fortalecimiento de los ingresos propios de los departamentos, municipios y ciudades capitales permite mitigar el riesgo de la colocación de recursos.

Asimismo, dadas las limitaciones del mercado de capitales local, se empiezan a vislumbrar condiciones más favorables para utilizar los mercados de deuda internacional, los cuales ofrecen mayores opciones en materia de plazo, tasas y diversificación de productos.

No obstante lo anterior, existe el riesgo de las variaciones en la tasa de cambio. Por ello los administradores públicos deben buscar opciones de cubrimiento, ya que los ingresos de las entidades territoriales son en pesos y las obligaciones en moneda extranjera.

Algunos académicos afirman que las leyes del ajuste fiscal han ido en contra de la descentralización por la pérdida de autonomía de las entidades territoriales, las cuales requieren fuentes para financiar el gasto y así ejercer dicha autonomía. Sin embargo, aunque tales entidades

<sup>16</sup> Banca de inversión especializada en manejo de riesgos financieros y de financiamiento, que ofrece al sector público asesoría en procesos de administración y cubrimiento del riesgo, lo que le permite encontrar el producto que se acerque más a sus necesidades. [www.dinamicafinanciera.com](http://www.dinamicafinanciera.com)

han mejorado su gestión financiera, buena parte aún depende de los ingresos por transferencias, los cuales están condicionados. En general, para todas las entidades, la discrecionalidad del gasto se ha limitado. Igualmente, se afirma que la estructura tributaria territorial no es muy dinámica, mientras que las fuentes impositivas de mayor dinamismo son definidas por la Nación, como el impuesto al valor agregado y el de renta.

Sea cual sea el caso, es evidente que las leyes de ajuste fiscal, aun con sus debilidades, han producido un efecto positivo. Es probable que la autonomía de las entidades territoriales se esté limitando, pero tampoco hubiese sido responsable dejarlas a su libre albedrío en materia de gasto y endeudamiento. La autonomía también se ejerce desde una juiciosa administración de los ingresos, aspecto que desde hace poco vienen trabajando las entidades y que habían olvidado por el costo político que hay que asumir con la comunidad. Por supuesto, el proceso de descentralización debe profundizarse y, en algún momento, ciertos aspectos que se manejan desde el nivel central y que afectan específicamente la descentralización fiscal deberán afinarse en beneficio de la autonomía territorial.

Sin embargo, aún falta tiempo para establecer hasta dónde serán efectivas las leyes de ajuste fiscal. Tampoco se sabe qué otros problemas puedan surgir en el futuro, ni qué herramientas se utilizarán para solucionarlos. Posiblemente se presente un ambiente fiscal negativo y sea necesario introducir un nuevo ajuste, con la probabilidad de que este se contraponga a la descentralización. Por el momento, queda seguir controlando el gasto y limitar el endeudamiento en bien del desarrollo económico del país.

Por último, les queda a las entidades territoriales asimilar la cultura de la valoración y gestión del riesgo, impulsada por la Nación. A manera de ejemplo, para la adquisición de deuda, el artículo 14 de la Ley 819 del 2003, sobre la capacidad de pago de las entidades territoriales, determinó que "(...) la proyección de los intereses y el saldo de la deuda tendrán en cuenta los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y tasa de cambio (...)".

"Cabe resaltar que este proceso de cultura de riesgos ya ha sido implementado no solamente en los países desarrollados, sino que países emergentes como Brasil, Israel, República Checa o Portugal utilizan mecanismos de cobertura de riesgos permanentemente, tanto a nivel del ente central como de las entidades territoriales y sus descentralizadas. En Colombia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene un programa muy desarrollado de cobertura de riesgos, pero todavía

hay un gran camino por recorrer en las entidades territoriales y sus descentralizadas"<sup>17</sup>.

Los beneficios de cubrirse también tienen una implicación positiva sobre la percepción de riesgo de los agentes externos sobre las organizaciones.

---

<sup>17</sup> Ibíd., [www.dinamicafinanciera.com](http://www.dinamicafinanciera.com)