

No. 229
8 DE
OCTUBRE
1999

LA SEMANA ECONOMICA ASOBANCARIA



ASOCIACION BANCARIA
Y DE ENTIDADES FINANCIERAS
DE COLOMBIA

Tel: 2496411 Fax: 2119915

EDITOR: JORGE HUMBERTO BOTERO
Internet: <http://www.asobancaria.com> E-mail: info@asobancaria.com

ISSN 0122-6657

I. NOTA DEL EDITOR EI TROMPO DE PONER

Desequilibrios graves en los órdenes fiscal y cambiario que han venido profundizándose a lo largo de la década, tanto como la crisis financiera internacional de los dos últimos años, explican, en buena parte, la postración de la economía colombiana. Esos factores constituyen el marco de referencia dentro del cual el Emisor ha regulado la masa monetaria y la paridad externa de la divisa nacional. Evidentemente, su margen de acción ha sido reducido.

Una política monetaria expansiva en un contexto de contracción del flujo neto de divisas, podría haber generado presiones insoportables sobre el tipo de cambio y conducido al país hacia una devaluación masiva. En tal caso, el daño para el país habría sido inmenso: incremento del déficit fiscal, inflación y, en últimas, una recesión más profunda de la que padecemos.

Desde luego, al Emisor le cabe alguna responsabilidad. Permitir el incremento exorbitante de los tipos de interés, produjo cuantiosos daños al sistema financiero y sus usuarios; la demora en desmontar la banda cambiaria pudo ha-

ber significado una pérdida innecesaria de reservas internacionales.

Teniendo en cuenta este balance resulta injusto que el Emisor se convierta en el trompo de poner, que es a lo que conducen algunas iniciativas que cursan en el Congreso encaminadas a aniquilar su autonomía y convertirlo en un apéndice del Gobierno Nacional. Nos preocupan esos conatos. Señalar al Banco como autor de la crisis económica es popular y suscita simpatía en los medios parlamentarios.

No queda más remedio, entonces, que retomar los conceptos fundamentales que dieron origen al sistema adoptado por la Constitución del 91. La moneda no es un recurso fiscal que los gobiernos puedan utilizar para financiar el gasto público; es un bien que pertenece a la sociedad entera y de allí que sea crucial mantener su poder adquisitivo. Para que este propósito pueda realizarse el Banco tiene que ser autónomo frente al Gobierno. Si no lo fuera se vería forzado a emitir para cubrir faltantes del Fisco o validar un crecimiento económico no sostenible en el largo plazo.

Esto no significa que el Emisor pueda ser indiferente frente a lo que ocurra con el crecimiento de la producción y

el empleo. Justamente porque lo que importa es que su dinámica sea sostenible, necesario es controlar el comportamiento de los precios. Ningún país puede desarrollarse en medio de una hoguera inflacionaria.

No creemos que se justifique modificar las reglas básicas de funcionamiento del Emisor. No obstante, ha de reconocerse que el control de gestión por el Congreso no funciona bien. A nuestro modo de ver el problema no es regulatorio, sino de orden político y cultural. Los integrantes de las Cámaras desconfían de los banqueros centrales a los que consideran arrogantes, enclaustrados en una torre de marfil e indiferentes ante las angustias de la gente. Con frecuencia sus planteamientos técnicos no son comprendidos o no se evalúan con suficiente rigor.

Para bien del país hay que buscar medios que conduzcan a una interlocución mejor entre el Congreso y la junta directiva del Banco. Creemos que este debería asumir que la comunicación formal con el Congreso, si bien es necesaria, no ha sido suficiente. Convendría, en nuestra opinión, que los directores, y muy señaladamente el gerente general, diseñaran una mejor estrategia de comunicación y discusión de las políticas a su cargo con los miembros del Congreso.



II. Endeudamiento territorial: UNA BOMBA DE TIEMPO

La difícil situación financiera de varios municipios y departamentos es un tema de gran interés nacional. Lamentablemente, el público no cuenta con mecanismos adecuados de acceso a la información sobre la situación fiscal de los entes territoriales.

En desarrollo de un trabajo sobre el endeudamiento, no ha sido posible tener acceso a información básica como lo es la estructura del ingreso y del gasto de los municipios, las ciudades capitales y los departamentos. Algunos documentos del Ministerio de Hacienda dejan ver que parte del problema fiscal de los entes territoriales proviene de un menor esfuerzo de recaudo *pari passu* el incremento de las transferencias; la brecha resultante ha tendido a cubrirse con un creciente endeudamiento. Pero la información detallada no es del conocimiento público. Además, las cifras de endeudamiento son divulgadas con un rezago considerable.

Con el ánimo de evaluar la situación reciente del endeudamiento territorial, la Asobancaria está elaborando un documento, en el que se utilizan como insumo las cifras de la base de datos del Centro de Información Financiera (CIFIN). Aquí se presentan algunos resultados parciales.

Las cifras utilizadas sólo incluyen los saldos de deuda de los entes territoriales con las entidades del sistema financiero colombiano; por ello, difieren de las cifras oficiales, que incluyen otras fuentes de financiación.

El monto

De acuerdo con las cifras de la CIFIN, a junio de 1999 el endeudamiento territorial sumaba \$3.11 billones, de los cuales el 49% corresponde a departamentos; en su orden, le siguen ciudades capitales, municipios y otros entes con el 32.8%, 15.4% y 2.7%. La participación de los créditos a las entidades territoriales dentro del total de cartera del sistema financiero es aproximadamente el 6% (Cuadro 1).

**Cuadro 1
Cartera de los entes territoriales (Millones de \$ y porcentaje)**

	Jun-99	Participación
Departamentos	1,526,311,446	2.89
Municipios	481,337,888	0.91
Capitales	1,023,001,205	1.94
Otros entes*	85,143,790	0.16
Total entes	3,115,794,329	5.90
Total nacional	52,769,000,000	100.00

Fuente: CIFIN, Asobancaria

* Incluye Empresas de Servicios Públicos, personas, universidades, tesorías e industrias de licor

La calidad

El indicador de calidad de la cartera del sistema financiero con los entes territoriales (cartera vencida/cartera bruta) registra vertiginoso deterioro; en sólo año y medio, dicho indicador se ha multiplicado por diez (Cuadro 2).

**Cuadro 2
Calidad de la cartera del sistema financiero con los entes territoriales (%)**

	Dic-97	Dic-98	Jun-99
Departamentos	1.71	23.53	34.05
Municipios	8.17	14.29	21.92
Capitales	1.60	11.37	30.15
Otros entes	0.67	24.45	30.06
Total	2.98	17.95	30.79

Fuente: Asobancaria

Estos resultados tienen dos causas básicas. De un lado, mientras la cartera vencida se ha incrementado en términos nominales, el saldo total de la deuda se ha reducido considerablemente (Cuadro 3). Del otro, los ingresos de los entes territoriales se han reducido, mientras que los gastos siguen teniendo una dinámica importante.

**Cuadro 3
Variación porcentual anual de la cartera vigente y vencida territorial**

	Dic 97 - Dic 98		Dic 98 - Jun 99	
	Vigente	Vencida	Vigente	Vencida
Departamentos	(0.28)	1,659.06	(19.97)	34.33
Municipios	5.29	97.12	(39.72)	1.55
Capitales	6.38	741.15	(24.96)	152.47
Otros entes	(66.72)	1,506.66	(8.84)	21.11
Total	(1.56)	600.33	(25.60)	51.27

Fuente: Asobancaria

El comportamiento del saldo de la deuda obedece tanto a las decisiones del sector financiero de imponer restricciones a las nuevas deudas de los entes territoriales, como a las propias presiones del gobierno para poner un freno a los municipios y departamentos con mayor endeudamiento. A su vez, el fuerte crecimiento de la cartera vencida está relacionado con la caída de las transferencias, por efecto de la recesión y el mayor desbalance entre ingresos y gastos de los entes territoriales.

Deba anotarse, sin embargo, que el deterioro del indicador de cartera no se registra en la totalidad de los entes territoriales; el 44% de los departamentos, el 46% de las ciudades capitales y el 43% de los municipios han mantenido o mejorado la calidad de la cartera con el sector financiero.

De otra parte es necesario tener en cuenta que a partir de 1995, la situación fiscal de las entidades territoriales empezó a complicarse; el gasto corriente creció en términos reales al 47%, mientras los ingresos corrientes lo hacían al 36%; como consecuencia, se registró una significativa reducción del ahorro territorial. Esta situación se tornó crítica hasta el punto que en 1997, tanto departamentos como municipios recurrieron al endeudamiento para atender el pago de salarios, gastos generales e intereses de deuda y, lo que es más preocupante, empezaron a atrasarse en el pago de las deudas.

¿Que está haciendo el gobierno?

El gobierno ha venido trabajando en el diseño de un plan de salvamento fiscal con el fin de buscar una solución definitiva al problema de las finanzas territoriales:

- *Programa de apoyo al saneamiento fiscal y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales*

Mediante este programa se busca brindar el apoyo financiero a los entes que se comprometan a elaborar un esquema que les permita recuperar su viabilidad financiera. Fundamentalmente, el programa otorga nuevos créditos orientados a financiar las obligaciones que se generen a favor de los empleados oficiales cuyos cargos sean suprimidos con motivo del proceso de reestructuración. En este momento, el programa tiene una cobertura de 8 departamentos y se evalúa la solicitud de otros 14. Se estima la desvinculación de 11.000 trabajadores oficiales. Adicionalmente, se viene trabajando en la elaboración de planes de contingencia que

permitan la reducción de gastos y la reestructuración de las deudas.

- *Proyecto de acto legislativo No. 07 de 1998*

Mediante el cual se propone una fórmula que consiste en mantener en términos reales el valor de las transferencias territoriales y de esta manera independizar el gasto en transferencias del crecimiento de los ingresos corrientes. Además, el gobierno ha presentado una iniciativa legislativa mediante la cual se pretende que parte de los recursos de las transferencias sirvan para constituir un Fondo de Ahorro Pensional, de propiedad de las entidades territoriales. Se estima que el Fondo reciba \$1.09 billones en 1999, \$2.15 billones en el 2000 y \$2.7 billones en el 2001.

- *Reconstrucción de las historias laborales y cálculo del pasivo pensional*

Mediante este trabajo se pretende facilitar la realización de cálculos confiables que cuantifiquen los pasivos laborales de las entidades territoriales. Este proyecto ya está en curso; buena parte de este, se financia con recursos del Banco Mundial.

- *Ley 358 de 1997*

Con esta Ley, se busca establecer nuevos parámetros de control al endeudamiento territorial. No se trata de eliminar el acceso a nuevos créditos, sino de destinarlos exclusivamente a proyectos de inversión. Adicionalmente, se adoptan nuevos criterios por medio de los cuales solamente aquellos entes con capacidad de endeudamiento pueden adquirir nuevos compromisos.

- *Reforma tributaria*

Proyecto de ley 043 de 1998, por medio del cual se abre paso al establecimiento de un estatuto básico de los tributos territoriales y se propone la unificación de los impuestos al consumo.

Proyecto de Ley 117 de 1998, que establece el monopolio de los juegos de azar.

Mediante la adopción de estas medidas, el gobierno pretende hacer frente a uno de los mayores retos de estabilización de las finanzas públicas; el éxito que ellas tengan dependerá, en buena medida, de la responsabilidad con la que asuman las entidades territoriales los compromisos administrativos y presupuestales.

Endeudamiento: un problema institucional

El crecimiento excesivo de la deuda de departamentos y municipios refleja, entre otras cosas, la debilidad que en materia de descentralización aún presenta el país. Tal como está hoy planteada, la descentralización se fundamenta en la distribución de los ingresos corrientes de la nación, mientras que hay enormes vacíos en cuanto a las responsabilidades de gastos y la generación de ingresos propios por parte de los entes territoriales.

Los problemas de endeudamiento territorial ponen en evidencia que hay deficiencias de calidad en la administración pública y a la débil infraestructura de control político sobre las autoridades territoriales. Esta pobreza institucional ha contribuido a propiciar una dinámica de gasto y endeudamiento territorial insostenible.

Otro elemento de la institucionalidad que incentiva el excesivo endeuda-

miento es la rigidez en materia de gastos de las transferencias. Imponerle a los entes territoriales gastar las transferencias del situado fiscal y de la participación municipal en rubros tan específicos como salud y educación, los induce a endeudarse para cubrir gastos de inversión no contemplados en las normas que regulan la destinación de las transferencias. La ejecución de gasto territorial debería hacerse con mayor autonomía, claro está, consultando las verdaderas necesidades, y en plena armonía con los principios contemplados en los respectivos planes de desarrollo territorial.

Modernización de la tributación local

Si bien es cierto que un manejo fiscal ortodoxo implica el fortalecimiento de la tributación local, a nuestro modo de ver se justifica tener en cuenta lo siguiente:

- La tributación no puede convertirse en un obstáculo al desarrollo de la actividad empresarial; algunos de los impuestos que hoy existen son antitécnicos y tienen un efecto negativo en algunos sectores de la producción nacional.
- En el proceso de modernización de la tributación local no sería adecuado incrementar los impuestos en medio de una severa recesión como la que padecemos. El remedio resultaría peor que la enfermedad; la salida a la actual encrucijada requiere de compromisos ambiciosos en materia de racionalización de la estructura de gastos, sobretudo de funcionamiento, por parte de

los entes territoriales, tal y como lo contempla el proyecto de Ley 358 de 1997.

El camino equivocado

El municipio de Popayán, deudor de plazo vencido de varios bancos, ha acudido a la acción de tutela para paralizar los procesos ejecutivos que aquellos, en ejercicio de sus derechos de crédito, ha instaurado. Esta estrategia puede ser exitosa en el corto plazo, pero su efecto en el mediano, consistirá en volver inelegible al municipio para nuevos créditos o para obtener financiamiento en el mercado público. Ojalá este tipo de iniciativas no prospere, porque, de tener éxito, en el futuro los entes territoriales dificultarían la posibilidad de ser elegidos como sujetos de crédito por parte de las entidades financieras.