



Preocupados por la deuda territorial? CON TODA LA RAZON

En un reciente estudio del Ministerio de Hacienda¹, se identifica que las posibilidades de endeudamiento de los entes territoriales con el sector financiero se incrementaron con la profundización del proceso de descentralización administrativa.

Según el estudio, el esquema de descentralización, junto con las mayores expectativas de ingresos por la vía de las regalías, propició un menor esfuerzo en materia de recaudo fiscal en los municipios y departamentos. Los entes territoriales encontraron en el endeudamiento un importante instrumento para hacer frente a las crecientes necesidades financieras. Sin embargo, el deterioro acelerado de sus finanzas, producto de un crecimiento de sus gastos y reducción de los ingresos propios, los llevó a atrasarse en el pago de sus deudas.

Con el ánimo de analizar la situación reciente del endeudamiento territorial, la Asobancaria preparó un documento en el que se actualizan las cifras relevantes del endeudamiento de los entes territoriales con el sistema financiero colombiano. En esta nota presentamos algunos de estos resultados.

El monto de la deuda

El endeudamiento directo del sector público con el sector financiero asciende a \$8.1 billones, de los cuales, \$3.4 billones corresponden a entes del orden nacional. El endeudamiento de los entes territoriales² con el sistema financiero

colombiano asciende a \$4.7 billones, registrando una reducción del 8.8% respecto al saldo observado en 1998 (cuadro 1).

Cuadro 1
Endeudamiento de los entes territoriales. Junio de 2000 (m.m. \$)

Ente territorial	Valor	% de la cartera total
Capital	1,058.1	2.4
Departamental	1,851.1	4.2
Descentralizado*	316.9	0.7
Municipal	1,486.5	3.3
Otros**	19.4	0.0
Total entes	4,732.1	10.6
Total cartera nal.	44,469.0	100.0

Fuente: Asobancaria

* Incluye empresas de servicios públicos, universidades e industrias de licores.

** Incluye Personerías y tesorerías.

Del total de la deuda territorial, el 39% corresponde a departamentos, el 31.4% a los municipios, el 22.3% a capitales, el 6.7% a entes descentralizados, y el resto, a otros entes del orden territorial. Para destacar la magnitud del nivel de endeudamiento, basta con señalar que éste representa hoy en día cerca del 10.6% del total de la cartera del sector financiero colombiano y equivale al 2.8% del PIB.

La calidad se deterioró

Pese a que el saldo de la deuda de los entes territoriales con el sector financiero se ha reducido desde 1998, el indicador de calidad de la cartera (cartera vendida / cartera bruta) registra un deterioro acelerado; en estos dos años dicho indicador se multiplicó por cuatro (cuadro 2). Los peores indicadores de calidad de la cartera se encuentran en departamentos y ciudades capitales.

¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. "La deuda pública departamental 1990-2000". 2000

² Las cifras incluyen la deuda de los entes de orden departamental, municipal, ciudades capitales, entes descentralizados y, otros entes territoriales.

Cuadro 2
Indicador de calidad de la cartera de los entes territoriales (porcentaje)

Ente territorial	1998	1999	2000*
Capital	11.22	49.48	58.82
Departamental	22.75	52.19	60.59
Descentralizado*	15.61	39.93	44.44
Municipal	10.38	35.27	41.42
Otros	0.54	46.64	53.24
Total entes	15.22	45.25	53.06

Fuente: Asobancaria

* Cifras a junio de 2000

Contablemente, el comportamiento del indicador es explicado por el incremento de la cartera vencida en términos nominales, y la reducción del saldo total de la deuda (Cuadro 3).

Cuadro 3
Crecimiento anual de la cartera vigente y vencida de los entes territoriales

Ente	Dic. 98/Dic 99		Jun. 00/Dic 99	
	Vig.	Ven.	Vig.	Ven.
Territorial				
Capital	-41.73	351.57	-22.64	12.83
Departamental	-32.92	148.70	-20.70	11.69
Descentralizado*	-46.92	90.71	-16.81	0.12
Municipal	-36.18	200.23	-17.10	7.54
Otros**	-52.30	7628.62	-3.04	26.29
Total entes	-37.43	188.07	-19.37	10.26

Fuente: Asobancaria

Desde el punto de vista económico, las razones de tal deterioro se encuentran en la pobre dinámica del crecimiento de los ingresos propios, acompañada de mayores niveles de gasto (Cuadro 4).

Las cifras oficiales dan cuenta de la complejidad de la situación fiscal de los entes territoriales a partir de 1995; el gasto corriente creció en términos reales al 47%, mientras los ingresos corrientes lo hicieron apenas al 36%. Esto implicó una significativa reducción en el ahorro corriente. En esa forma, las entidades territoriales tuvieron

que recurrir al endeudamiento para atender el pago de salarios, gastos generales e intereses de deuda.

Cuadro 4
Ingresos y gastos de los entes territoriales (% del PIB)

	1990	1993	1996	1999
Gasto público				
Departamentos	1.94	2.24	2.95	4.26
Municipios	2.49	3.54	6.29	4.28
Ingresos tributarios				
Departamentos	1.25	1.29	0.98	0.89
Municipios	1.03	1.24	1.55	1.46
Transferencias				
Departamentos	2.01	2.1	2.61	2.94
Municipios	0.8	1.27	1.54	2.05

Fuente: Ministerio de Hacienda

La reducción en el saldo de la deuda durante los dos últimos años obedece, en buena medida, a la incapacidad de los entes territoriales de obtener créditos con el sistema financiero, y a las mayores presiones del gobierno para imponer disciplina a los entes con mayores niveles de endeudamiento.

Los departamentos y las ciudades capitales

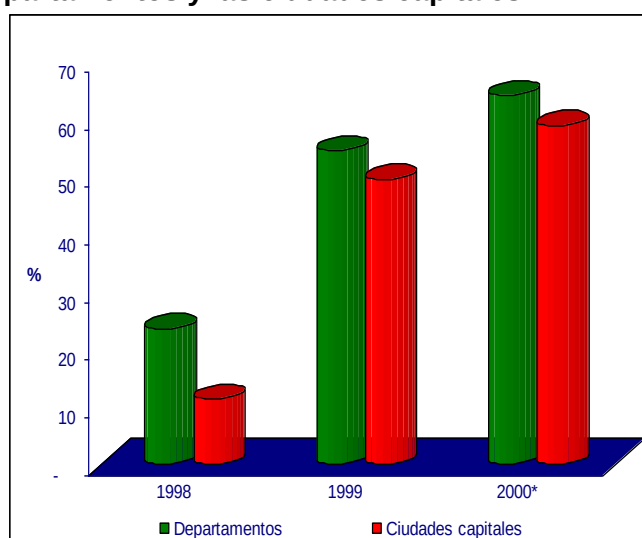
La deuda de los departamentos y las ciudades capitales con el sector financiero asciende a \$1.85 y \$1.05 billones, respectivamente; contrario al comportamiento de la deuda en municipios y entes descentralizados, en los dos últimos años su saldo de deuda se incrementó en alrededor de \$83 mil millones. Sin embargo, al igual que en el resto de entes territoriales, en los departamentos y las capitales se ha deteriorado considerablemente el indicador de calidad (gráfico 1).

El evidente deterioro en la posición financiera de los entes territoriales, reflejado en el incremento de los saldos vencidos de su deuda, es el resultado del desequilibrio entre ingresos tributarios y los gastos totales (Gráfico 2)

En efecto, la dinámica del gasto departamental y de las capitales en los noventa fue ace-

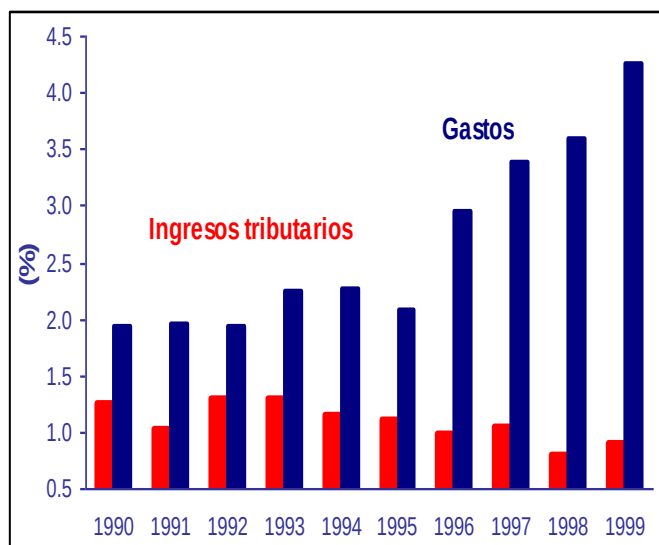
lerada. Mientras en 1990 gastaban cerca de 3.3% del PIB, en 1999 ascendió a 8.4% del PIB. Según las cifras de la Contraloría General de la República, las capitales son responsables del 55% del incremento del gasto en ese lapso y los departamentos del resto.

Gráfico 1
Indicador de calidad de la cartera de los departamentos y las ciudades capitales



Fuente: Asobancaria.
* Cifras a junio de 2000

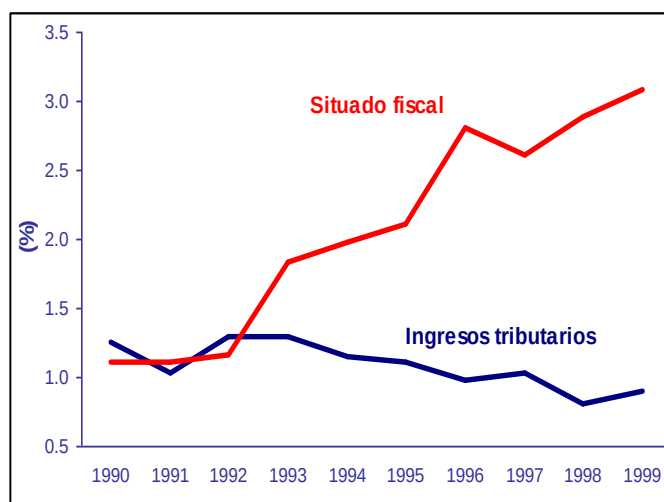
Gráfico 2
Ingresos tributarios y gastos totales de los departamentos (% del PIB)



Fuente: Contraloría General de la República

Pese a que buena parte de este gasto estuvo financiado con las transferencias, el déficit fiscal departamental ha sido persistente durante este periodo, especialmente, a partir de 1995. Así mismo, se registra una mayor dependencia departamental de los ingresos de transferencias y una permanente reducción de los ingresos tributarios. Mientras las primeras se triplicaron como porcentaje del PIB en los noventa al pasar de 1.1% en 1990 a 3.08% en 1999, los segundos se contrajeron al pasar de un máximo de 1.3% a 0.9% en ese mismo lapso (Gráfico 3).

Gráfico 3
Situado fiscal e ingresos tributarios de los departamentos (% del PIB)



Fuente: Contraloría General de la República

Soluciones por buen camino

El gobierno ha venido trabajando en el diseño de un programa de ajuste con el fin de encontrar una solución oportuna al problema del endeudamiento de los entes territoriales y recuperar su viabilidad fiscal. Entre las iniciativas que actualmente ha planteado se encuentran: la Ley de saneamiento fiscal que busca racionalizar las finanzas territoriales, y la Ley de juegos de suerte y azar que pretende fortalecer las fuentes de ingresos con destino a la salud en los departamentos.

Quedarían pendientes la reforma a la Ley 60 para cambiar los criterios de asignación de las transferencias territoriales y, brindar mayor flexibilidad y eficiencia en la asignación de recursos. También resulta imperiosa la necesidad de acometer una reforma tributaria territorial, que amplíe la capacidad de generación de ingresos propios a los departamentos y municipios.

Con la adopción de este tipo de medidas se pretende hacer frente a uno de los mayores retos en el proceso de saneamiento de las finanzas públicas; sin embargo, el éxito de éstas dependerá en buena medida de la responsabilidad y el compromiso de los entes territoriales en materia administrativa y presupuestaria.