

Banca y gobierno central contra las regiones

■ Unión Nacional
de Empleados Bancarios*

Liberalización financiera. Expansión y *boom*

El endeudamiento de las entidades territoriales en Colombia tiene al menos dos causas principales:

- La reforma financiera de principios de los años noventa, que, al permitir la libre entrada de capitales al país, generó un *boom* de liquidez. Este *boom* incentivó el sobreendeudamiento del Estado y en general, de todos los agentes de la economía, lo que condujo a la crisis financiera de finales de la década. Particularmente, las entidades territoriales estuvieron entre los que se endeudaron.
- Un modelo de descentralización que delega más responsabilidades que recursos a los niveles subnacionales del Estado, presionando la búsqueda de recursos por la vía del endeudamiento.

Reforma financiera

Colombia puso en marcha a principios de los noventa, en presencia de un restablecimiento masivo de los flujos internacionales de capital hacia América Latina, el programa de apertura económica. Tal programa incluía, entre otros aspectos, la remoción de las trabas a la libre importación de bienes y la liberación de los controles existentes a los flujos de capital externo.

Esta última medida hizo parte de toda una reforma financiera de corte estructural, que transformó a fondo el papel de las instituciones financieras y las vinculó decididamente a los flujos financieros internacionales. La reforma financiera contempló cambios fundamentales en tres aspectos:

* Este artículo proviene de una investigación más amplia: *Deuda pública territorial: conjura de la banca y el gobierno central contra las regiones*. Ediciones UNEB: Bogotá 2005.

- Operó una apertura irrestricta en la cuenta de capitales, al levantarse los controles hasta entonces existentes. Estos controles tenían un papel clave en el modelo de sustitución de importaciones, pues permitían un manejo efectivo de las políticas monetaria y cambiaria, en un régimen que privilegiaba la protección de la producción nacional frente a las importaciones y garantizaba la capacidad adquisitiva de los exportadores cafeteros.
- Se transformó el régimen de emisión y de política monetaria, declarando la independencia de esta última frente a la financiación del gasto público y colocándole como principal objetivo la reducción de la inflación.
- Se habilitó a las instituciones financieras privadas para que intermediaran, sin mayores regulaciones, tanto en la nueva afluencia de capitales externos, como en todos los recursos de emisión hacia los demandantes de crédito.

Como consecuencia de este paquete de reformas, en 1992, con un panorama de abundancia masiva de divisas en América Latina y de liberalización de las cuentas externas, Colombia experimentó un cambio en la evolución de sus principales equilibrios macroeconómicos:

Componentes de la reforma financiera

<p>El Banco de la República, al ser el único autorizado para emitir dinero, se convirtió en el responsable de la política monetaria y cambiaria.</p>	<p>Se permitió la entrada de capitales extranjeros, lo que permitió la recuperación de la cuenta de capital.</p>
<p>Se permitió la entrada de capitales extranjeros, lo que permitió la recuperación de la cuenta de capital.</p>	<p>Se permitió la entrada de capitales extranjeros, lo que permitió la recuperación de la cuenta de capital.</p>
<p>Se permitió la entrada de capitales extranjeros, lo que permitió la recuperación de la cuenta de capital.</p>	<p>Se permitió la entrada de capitales extranjeros, lo que permitió la recuperación de la cuenta de capital.</p>

- Por un lado, la cuenta de capital, deficitaria en 1991, comienza a recuperarse rápidamente: pasó de -777,3 millones de dólares en 1991, a 239,8 millones de dólares en 1992 y a 2.619 millones de dólares en 1993.
- Por otro lado, la cuenta corriente, superavitaria en 1991, empieza a perder vertiginosamente el dinamismo que había emprendido desde 1990: pasó de 2.346,7 millones de dólares en 1991, a 875,6 millones de dólares en 1992 y a 2.090 millones de dólares en 1993.

Capitales, a granel

La afluencia masiva de capitales tuvo correlación con un deterioro en los términos de intercambio para las exportaciones colombianas y presentó una incompatibilidad inicial entre la apertura comercial y la apertura cambiaria.

Además, la entrada de divisas estuvo signada por la permanencia de tasas de interés internas mayores que las internacionales y por una revaluación sostenida de la tasa de cambio. Esto incentivó aún más, por la vía del premio cambiario, la afluencia de dólares.

Junto a la apertura en la cuenta de capitales, se implementó en el país toda una *reforma a la regulación sobre el sistema financiero*. El propósito era intermediar la masiva entrada de capital y con ello retirar a las instituciones financieras el conjunto de controles administrativos y cuantitativos antes existentes y levantar toda restricción a la creación de nuevas actividades de intermediación y colocación del crédito.

El resultado de la combinación de la apertura cambiaria y de la liberalización del sistema financiero fue la expansión vertiginosa del crédito.

Más y más endeudamiento

El resultado de la combinación de la apertura cambiaria y de la liberalización del sistema financiero fue la expansión vertiginosa del crédito a todos los agentes de la economía. Así, el sector financiero privado intermedió la entrada de capitales y alimentó un endeudamiento generalizado y sostenido hasta el año 1997.

El endeudamiento generalizado disparó el gasto y la expansión de la liquidez se convirtió en un incentivo del endeudamiento para consumo. Paralelamente, el crédito tuvo como principal destino de inversión el sector de los bienes no transables, fundamentalmente a través de la privatización de empresas y de negocios, como las telecomunicaciones. Al tiempo, los precios de la finca raíz se sobrevaloraron por una relación de doble vía: la expansión del crédito aumentó la demanda de vivienda y el mayor precio de los activos inmobiliarios generó una mayor capacidad de endeudamiento en los agentes, que a su vez ampliaron la demanda de nueva vivienda.

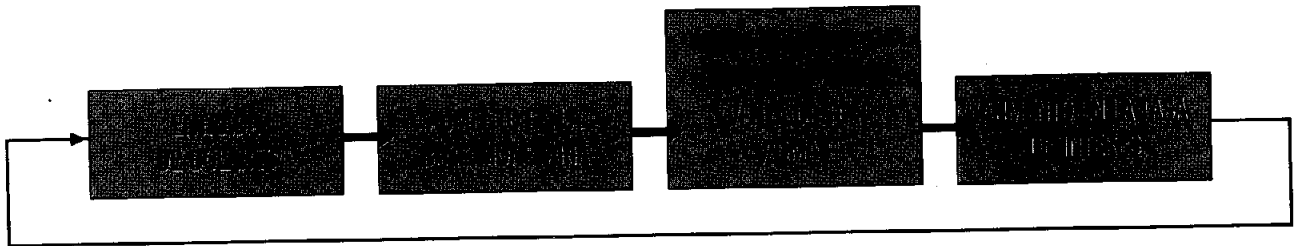
La afluencia de divisas no se tradujo en la prometida modernización de la economía, sino en una burbuja de consumo y en una colocación de inversión en actividades que no garantizarían a la postre la sostenibilidad de la deuda contratada.

Aunque hubo una mayor oferta de crédito, las tasas de interés internas no solo no disminuyeron sino que aumentaron en términos reales. Tal fenómeno, que parece contrariar las leyes más elementales del mercado, corresponde al resultado de la interacción de dos lógicas incompatibles:

- Una política monetaria restrictiva, cuyo principal objetivo es reducir la inflación. Para alcanzarlo, la autoridad monetaria decide hacer uso de un único instrumento disponible: la intervención en el mercado financiero privado, a través de emisión de títulos exigiendo tasas de interés más altas.

- La apertura irrestricta de la cuenta de capital. Este fenómeno se conoce como la *trilogía imposible* la cual señala la imposibilidad de que coexistan el libre flujo de capitales externos hacia afuera y hacia adentro de la economía, la autonomía monetaria y un tipo de cambio real estable.

Es decir, la entrada de capitales aumenta los agregados monetarios, lo que presiona hacia arriba la inflación; para evitar esto, el Banco de la República recoge dinero circulante a través de la venta de títulos (OMAS), pero para ello debe subir la tasa de interés; el problema es que con esta medida, si bien en el corto plazo disminuye la masa monetaria, al subir la tasa de interés, incentiva una mayor entrada de capitales, lo que nuevamente genera presiones inflacionarias.

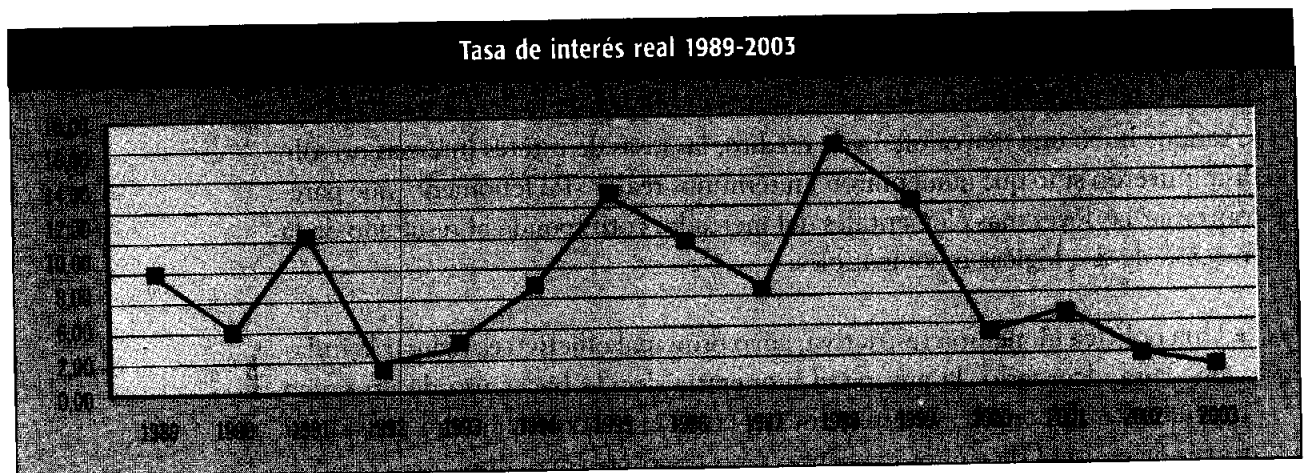


Es decir, se creó un círculo vicioso de entrada de capitales, que se tornó explosivo. La política monetaria perdió su efectividad y la tasa de interés interna nunca convergió con la externa. Como se ve, después de la liberación en la cuenta de capitales, la política monetaria del país se subordinó necesariamente a la dinámica de los capitales extranjeros.

¹ Véase en esta misma publicación el artículo sobre financiarización.

Una estructura de endeudamiento con altas tasas de interés reales, mayores que la tasa de crecimiento y que la tasa de retorno de la inversión productiva, generan un proceso de financiarización de la economía, que se caracteriza por el desplazamiento de la inversión hacia actividades especulativas y determina la insostenibilidad a largo plazo del pago de la deuda por parte de los agentes¹.

▼ Fuente: Superbancaria y Banco de la República. Cálculos propios.



Deuda territorial: se comienza a entender

El sector público no estuvo ajeno a la expansión del crédito con altos costos:

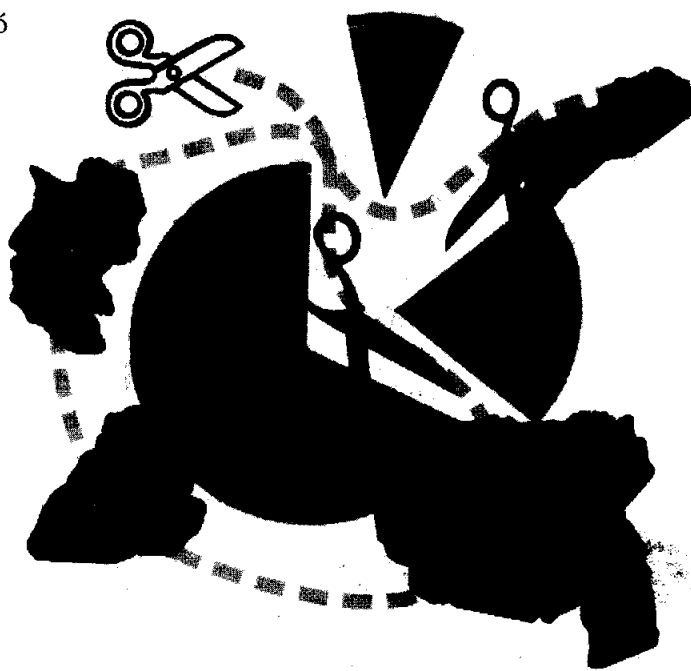
Entre 1991 y 1994 se vivía la abundancia de recursos provenientes de la apertura y la entrada de capitales, se habían relajado algunas medidas monetarias y los municipios y departamentos eran considerados clientes con cero riesgo. El defecto de esos momentos se encontraba en las altas tasas de interés internas, pero que eran muy favorables para el sector financiero. Esta sería la principal variable que determinó la crisis de solvencia de los territorios, pues fue la menos observada para el análisis y consecución de créditos, los cuales se contrataron con el más alto costo de la década (...). Así las cosas, muchas entidades del sector bancario emprendieron programas agresivos de colocación de recursos en las entidades territoriales, prestando con cierta permisividad legal y financiera. Es decir, las normas que existían no especificaban restricciones importantes al endeudamiento y a los alcaldes y gobernadores poco les interesó la viabilidad económica de los proyectos financiados a altas tasas de interés. Así, en esta primera época, la banca colocó recursos en los territorios a tasas de interés de 10 puntos sobre la DTF (CGR 1999, 78-79).

Por otra parte, la reforma al Banco de la República, operada como parte de toda la reforma financiera, también afectó negativamente el equilibrio fiscal. Tanto el gobierno central como las entidades territoriales hacían uso de recursos de emisión antes de la reforma de 1991 y el Banco de la República contrataba tal deuda, en condiciones muy laxas, a largo plazo y bajo costo.

Con la reforma financiera, el financiamiento del gasto público se encareció sustantivamente, pues el Estado tuvo que captar deuda a las tasas del mercado financiero privado. Como se ha visto, esas tasas crecieron debido al impacto macroeconómico de la afluencia de capitales. Así, las finanzas públicas asumieron el costo de los desequilibrios macrofinancieros, de manera que se configuró una estructura de endeudamiento que luego se tornó insostenible.

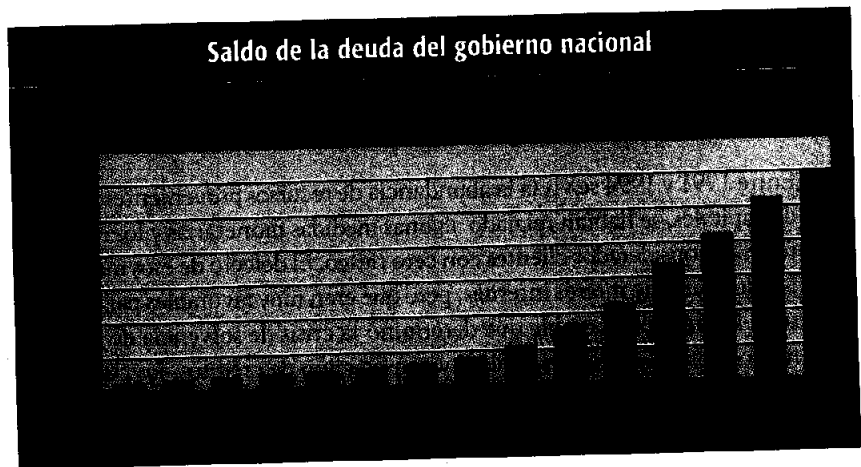
Dicha dinámica se tradujo, a las claras, en un fuerte choque en el costo del financiamiento del gasto público. En el nivel central, esto se evidenció en un crecimiento rápido del servicio de la deuda y posteriormente, en la contratación de nueva deuda para pagar el servicio.

El gobierno central trasladó entonces hacia las finanzas públicas territoriales la necesidad de realizar el ajuste: recortó los presupuestos para inversión en infraestructura y coberturas de los servicios sociales y limitó aún más el margen de maniobra de municipios y departamentos.



Con la reforma financiera, el financiamiento del gasto público se encareció sustantivamente.

► Fuente: Banco de la República.



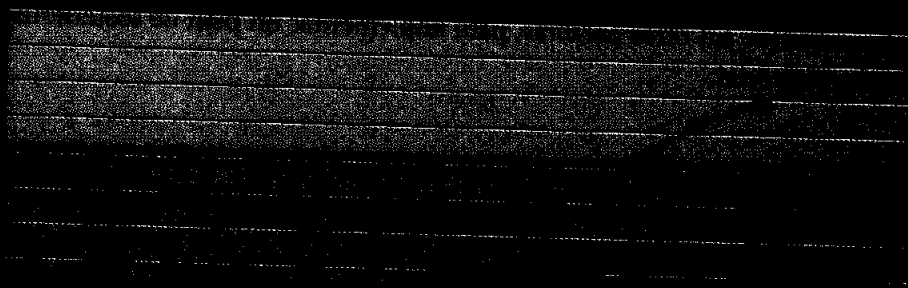
Esto generó a su vez presiones para que las entidades territoriales se endeudaran, bajo la consideración de que con ello responderían al crecimiento de las demandas sociales, que de antemano habían pasado a ser responsabilidad del nivel subnacional (territorial), y respaldarían los proyectos de inversión que quedaban desfinanciados con los recortes. Aumenta de esta manera el endeudamiento de dichas entidades territoriales y se configura así una estructura de financiamiento público desfavorable en todos los niveles del Estado.

Finalmente, el nivel subnacional del Estado incurre en situaciones de endeudamiento insostenible, que lo lleva a posiciones de financiamiento Ponzi:

Si se compara la tasa de crecimiento de la deuda interna de estas entidades con la tasa de interés que debían pagar (suponiendo que en promedio era DTF más 6 puntos), encontramos que a partir de 1995 esta última fue sustancialmente mayor. La brecha creciente entre la tasa de interés (DTF+6) y el aumento de los créditos muestra que en los últimos años los nuevos préstamos no han sido suficientes ni siquiera para pagar los intereses cobrados por los intermediarios. Si la deuda es problemática, el panorama se complica cuando esta brecha sigue en crecimiento (CGR 1999, 79).

La deuda territorial ha crecido sostenidamente como porcentaje del PIB, aunque en menor medida que la del nivel central de gobierno; sin embargo, las consecuencias de esa deuda han sido más dramáticas, pues el nivel subnacional no cuenta con los instrumentos tributarios, presupuestarios y monetarios a los que sí acude el nivel central para lidiar con el ajuste. Dicho ajuste se ha desplazado hacia los entes territoriales y se descargó sobre los contribuyentes.

Saldo de deuda pública bruta por niveles del Estado 1990-2003 / Como porcentaje del PIB



La conjunción de todos los elementos que propiciaron, encarecieron y desbordaron el endeudamiento público territorial muestra que dicha problemática no fue una circunstancia aislada del completo devenir de la economía en los años noventa. Como tal, estuvo ligada profundamente al núcleo del modelo económico introducido en esta década.

▲ Fuente: CGR, División Deuda Pública.

La crisis de las finanzas públicas va más allá de ser producto de un mal manejo intencional, de una supuesta pereza fiscal de quienes recaudan y de un esfuerzo insuficiente de quienes efectivamente tributan. La crisis tiene que evaluarse a partir de otros aspectos:

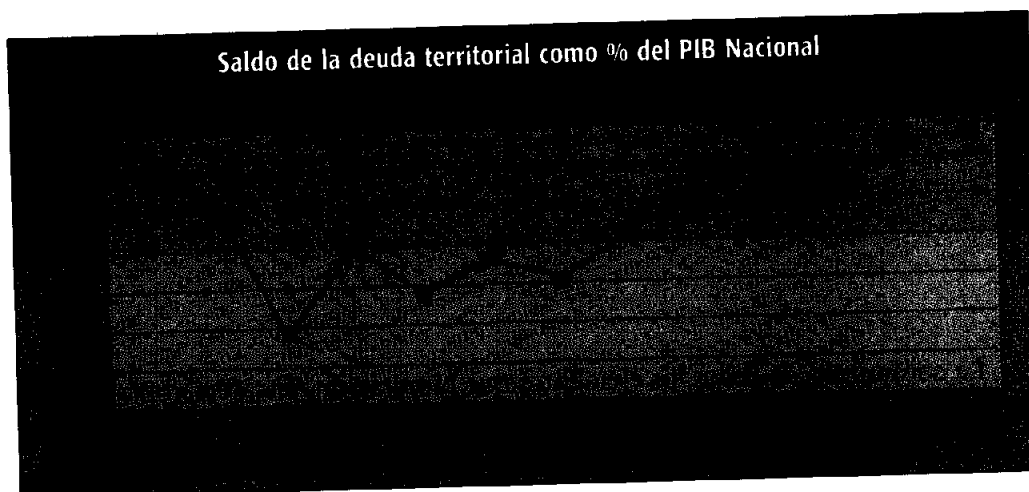
- Como un problema estructural, originado en la funcionalidad del modelo económico para crear rentas a favor del sector financiero.
- Del desmedro de una asignación eficiente de los recursos y del cumplimiento por parte del Estado de los compromisos constitucionales pactados con la sociedad.

Rasgos del endeudamiento

La deuda territorial se ha convertido en un problema mayor de las finanzas públicas en el país, especialmente a partir de 1995. En este año, los indicadores de la deuda territorial alcanzaron niveles preocupantes, no tanto por su monto medido en términos macroeconómicos —relación deuda / PIB, por ejemplo—, sino por las dificultades que enfrentaban dichas entidades para cumplir con el pago de las obligaciones contraídas y por el impacto del servicio de la deuda en su capacidad de inversión y gasto corriente.

Además, el tema de la deuda territorial adquirió importancia en medio de la crisis financiera ya descrita; en este sentido, el deterioro de la cartera de las entidades financieras nacionales que estaba en poder de las entidades territoriales fue un elemento adicional a la ya conocida crisis de pagos del sistema financiero local. Este elemento fue el que, a la larga, cobró mayor importancia en las respuestas insti-

tucionales y normativas que se adoptaron para superar la crisis. El ajuste fiscal territorial se hace para mantener a flote el sistema de pagos de la deuda de las entidades subnacionales. En otras palabras, para implementar un plan de sostenibilidad de la deuda territorial.



► Fuente: Elaboración propia con base en cifras de CGR.

La deuda territorial se ha convertido en un problema mayor de las finanzas públicas en el país, especialmente a partir de 1995.

Curso del endeudamiento

Para el periodo comprendido entre 1990 y 1995, la deuda general del país se reestructuró de acuerdo con su origen; la deuda externa se reemplazó por deuda interna, casi de manera absoluta. De esta forma, el endeudamiento territorial está fuertemente concentrado en deuda interna, ya sea bajo la forma de emisiones de títulos de deuda o bajo la forma de préstamos bancarios ordinarios.

La evolución de los indicadores de deuda tuvo un comportamiento diferente de acuerdo con cada ente territorial:

- Los departamentos aumentaron a lo largo de la década de los 90 su endeudamiento, tanto en términos nominales, como en su participación del PIB.
- Los municipios capitales pasaron de una relación deuda / PIB de 0,71% en 1990 a un 1,19% en 2002.
- El resto de municipios, que hasta 1994 tenía cerrado el acceso al crédito privado, vio cómo su deuda alcanzó el 0,49% del PIB en 1998 y se situó para 2002 en el 0,31% del mismo.
- Entretanto, el resto de entidades públicas (empresas el Estado, principalmente) vio reducir de manera dramática su endeudamiento: de 8,22% del PIB en 1990 pasó en el año 2002 a representar tan solo el 6,07%.

El efecto global consistió en que se mantuvo el nivel de deuda de los territorios como proporción del PIB, en términos iguales a los de finales de los 80 y principios de los 90. Lo único que varió fue que se distribuyó entre agentes más variados y en

nuevos mercados de deuda que antes no existían para las entidades territoriales, como el bursátil y el mercado financiero local.

Hay que recordar que gran parte de la deuda territorial es básicamente deuda bancaria obtenida a través de préstamos comerciales corrientes, a tasas de interés de mercado. Las emisiones de papeles quedaron restringidas a pocas entidades territoriales, en la medida en que una emisión requiere unas garantías financieras y una fortaleza fiscal de la que no gozan muchas de ellas.

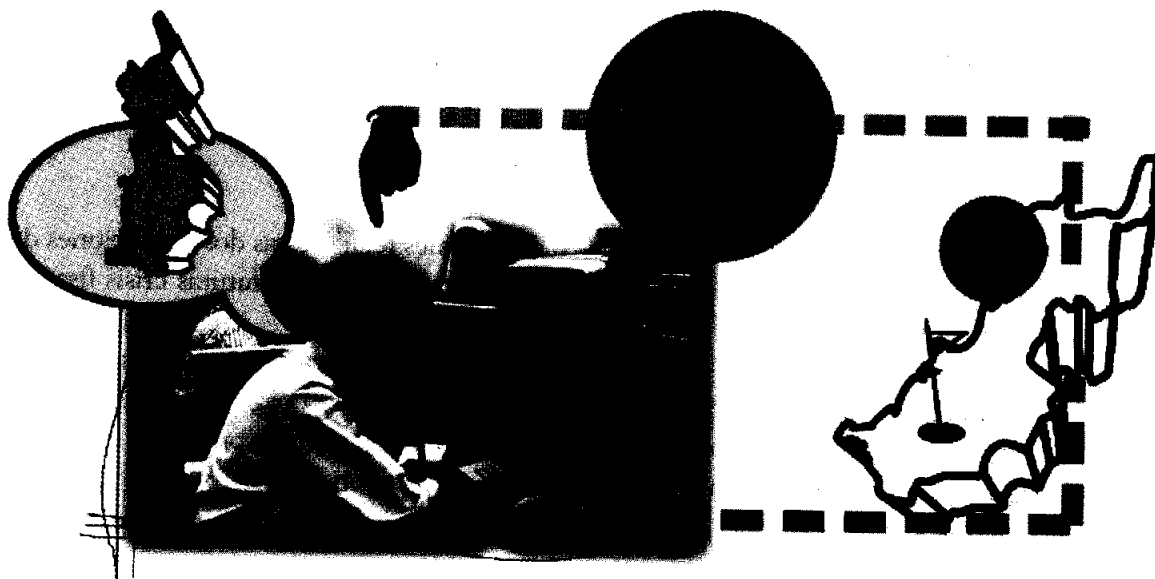
El sector financiero presta sin control y potencia el crecimiento de los saldos de la deuda.

Responsabilidad, ¿sobre qué hombros?

Necesario es tener en cuenta que el sector financiero aprovechó su capacidad de brindar el crédito que se requería, sin considerar la capacidad de endeudamiento de las entidades regionales. La perspectiva en este sentido es que los agentes financieros se enfrentan a un problema de riesgo moral, es decir, le apuestan a prestar sin control alguno, bajo el supuesto de que los fiscos de los entes territoriales nunca entrarán en causales de incumplimiento, porque pueden gestionar sus recursos tributarios, o porque, en su defecto, el gobierno central entrará al rescate. Así, el sector financiero presta sin control y potencia el crecimiento de los saldos de la deuda.

El gobierno nacional también alimentó el endeudamiento de las regiones: otorgó libertad a las entidades territoriales para asumirlo, pero no diseñó un marco de referencia en el cual gestionar los niveles y plazos de la deuda. Actuó convencido de que las regulaciones del mercado eran suficientes para equilibrar el proceso y evitar una crisis.

Finalmente, lo que se impuso fue la idea de que los mercados de deuda son autorregulables y que poseen información simétrica de los agentes. Los casos de sobreendeudamiento de las regiones en América Latina y en Colombia demostraron que este era un supuesto infundado.



El ajuste fiscal territorial propuesto por el Ministerio de Hacienda buscaba simplemente garantizar el pago de la deuda de los entes territoriales al sector financiero.

Así, el endeudamiento territorial debe diagnosticarse a partir del análisis del comportamiento de los actores mencionados: el gobierno nacional central, los gobiernos territoriales y las entidades financieras. De ese mismo modo, distribuir equitativamente las cargas del ajuste, como primera medida de política pública. Dicho de otro modo, no hacer, como se ha hecho hasta ahora, un ajuste indiscriminado sobre los recursos de las entidades territoriales, que termina asfixiando su capacidad de inversión y le resta posibilidades para adelantar programas que mejoren la calidad de vida de sus ciudadanos.

Por su parte, la clase política que tomó las decisiones de endeudarse tiene también una gran responsabilidad. Tanto los mandatarios y políticos locales, como los nacionales. Estos últimos fueron quienes transfirieron el ajuste a los territorios, en el marco de los recortes de finales de la década del 90.

La responsabilidad de la clase política es innegable en varios casos:

- Cuando las negociaciones o reliquidaciones de la deuda se hicieron en contra del interés público.
- Cuando hubo fraude en la ejecución de los recursos obtenidos mediante el mecanismo de deuda.
- Cuando hubo una contratación inadecuada de la deuda, con plazos e intereses demasiado altos para la media del mercado.

Condiciones del endeudamiento

Dos factores, la tasa de interés y la valoración de riesgo, representaron un sobrecosto adicional en el pago de la deuda:

- Porque los entes territoriales vivieron la presión para tomar prestado a un interés variable, con lo que asumieron todo el riesgo de volatilidad. Dicho riesgo no es despreciable. Los analistas económicos consideraron el periodo 1990-2003 como el de mayor inestabilidad (volatilidad) de la economía.
- Porque la medición del riesgo, que realizan agentes privados, es en muchos casos una medida arbitraria, no exenta de influencias políticas. Es decir, en muchos casos no responde a la realidad de solvencia de pago de cada entidad o a su probabilidad de caer en una crisis de pagos.

Ninguna de las llamadas nuevas reglas fiscales reguló estas dos condiciones de endeudamiento. Por esa razón, ambas se erigen en causal de futuras crisis fiscales territoriales.

Lo anterior permite concluir que el ajuste fiscal territorial propuesto por el Ministerio de Hacienda buscaba simplemente garantizar el pago de la deuda de los entes territoriales al sector financiero, pero no resolver el grave problema de fondo: garantizar recursos para la financiación del gasto territorial, de la inversión departamental y municipal y del gasto social. Los recursos de los departamentos, sus rentas

o sus nuevos créditos se dirigen al pago de la deuda ya contraída y con las condiciones en las que se toman los créditos, nada indica que en el futuro esta tendencia cambie, o que los recursos de los créditos se dediquen a pagar futuras deudas.

En conclusión, el endeudamiento territorial responde a una serie de variables no explicadas integralmente. En consecuencia, el ajuste se ha colocado solamente en uno de los actores (las entidades territoriales), con desastrosas consecuencias económicas y sociales para los ciudadanos de estos territorios.

La descentralización y su carga

El segundo determinante del endeudamiento territorial es el modelo de descentralización adoptado en la Constitución de 1991. El problema de este modelo se puede definir por:

- Su carácter municipalista.
- El predominio del enfoque fiscalista en la distribución de los recursos.
- La desconcentración funcional del nivel central en tanto que se delegan más responsabilidades que recursos a los niveles subnacionales del Estado. Esto presiona la búsqueda de recursos por la vía del endeudamiento.
- La ausencia de una ley de ordenamiento territorial

La Carta constitucional otorgaba a las entidades territoriales, fundamentalmente a los municipios, la responsabilidad de garantizar la provisión de los servicios públicos domiciliarios y de atender la pobreza. Además, por intermediación de los departamentos, lo relativo a la salud y la educación básicas.

Para financiar dichas responsabilidades, las entidades territoriales contarían con dos fuentes: sus bienes y rentas tributarias y no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios y las transferencias de recursos que, para tal fin, el Gobierno Central quedaba comprometido a realizar, en un porcentaje determinado de participación de los Ingresos Corrientes de la Nación.

Enfoque fiscalista. Ley 60 de 1993

La ley 60 de 1993 reglamentaba y profundizaba las ideas contenidas en los artículos 356 y 357 de la Constitución, en torno a dos aspectos:

- La asignación de funciones de las entidades territoriales (departamentos y municipios) relacionadas con la



satisfacción de necesidades básicas de la población –es decir, con la garantía de sus derechos sociales.

- La transferencia de recursos para estas entidades, con el propósito de hacer viable semejante propósito.

En dicha ley se establecía como núcleo del proceso, al tenor del mandato constitucional, lo comprendido en los conceptos de situado fiscal (transferencias asignadas a los departamentos y destinadas a la inversión en salud y educación básicas) y de participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (destinadas a la atención de educación y salud, al saneamiento básico, a la promoción de vivienda de interés social, a la asignación de subsidios para la población pobre, entre otros). Ambos conceptos se definieron como porcentajes de los Ingresos Corrientes de la Nación y su crecimiento se estipulaba como creciente.

También se fijaban los criterios de asignación de tales recursos transferidos a las entidades territoriales, con más detalle de lo que se hace en la Carta Constitucional; particularmente en lo que respecta a los parámetros de eficiencia administrativa y esfuerzo fiscal. Al nivel central de gobierno se entregaba la función de formular las políticas y objetivos nacionales en la provisión de los servicios sociales mencionados, asignar los recursos a transferir hacia las entidades territoriales, prestar asesoría y asistencia técnica y, por último, hacer el seguimiento y la evaluación de las coberturas y la calidad de los servicios.



Amparo constitucional al endeudamiento

También la Constitución establece para las entidades territoriales la posibilidad de financiar su actividad a través del endeudamiento, sea interno o externo, "con sujeción a las condiciones del mercado financiero" [artículo 295], aun cuando más adelante se exprese que "el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago" [artículo 364].

Esto no es más que la consideración según la cual el Estado —en sus instancias central y territoriales— debe ajustarse "disciplinadamente" —como si fuese cualquier otro agente económico— a la lógica y dinámica del mercado, en este caso, el mercado financiero.

Deficiente estructura

En resumen, algunas de las deficiencias estructurales del modelo de descentralización son:

- Los recursos destinados para las nuevas responsabilidades nunca fueron suficientes. Se delegaron competencias, pero nunca con la pertinente autonomía fiscal: las bases tributarias importantes se mantuvieron en poder del nivel central y se operó un sistema limitado de transferencia de recursos. Así, los ingresos del nivel subnacional: transferencias, tarifas, impuestos y tributos e ingresos extraordinarios como los obtenidos por privatizaciones, no fueron adecuados para atender las responsabilidades delegadas constitucionalmente: provisión de bienes y servicios públicos, inversión social y equipamiento para el desarrollo económico y su administración y control.

El esquema de descentralización no concibió las herramientas necesarias para fortalecer la capacidad de generación de ingresos propios.

- Como tal, el esquema de descentralización no concibió las herramientas necesarias para fortalecer la capacidad de generación de ingresos propios por parte de las entidades territoriales. Eso hizo que dicha descentralización fuera en muchos aspectos puramente nominal y terminara, como al cabo de 10 años es patente, en un refuerzo del esquema centralista (llamado por algunos dictadura fiscal).

- Este proceso se dio en paralelo con uno similar en el gobierno central. También desde la particular interpretación legislativa del mandato constitucional, en este caso de la autonomía de la política monetaria, se le retiró el recurso al financiamiento por emisión al Estado central. Tuvo entonces que entrar a captar deuda en el mercado interno y externo de capitales, lo que encareció el financiamiento de la política pública y hubo que tributar una renta de intermediación a todo el aparato financiero. Al igual que en el nivel subnacional, el endeudamiento resultó insostenible, con la diferencia de que el nivel nacional

El endeudamiento territorial se autorizó, pero nunca se constituyeron mecanismos efectivos de control político o social.

tuvo muchas más herramientas, macroeconómicas y tributarias, para manejar el desbalance y trasladar su impacto.

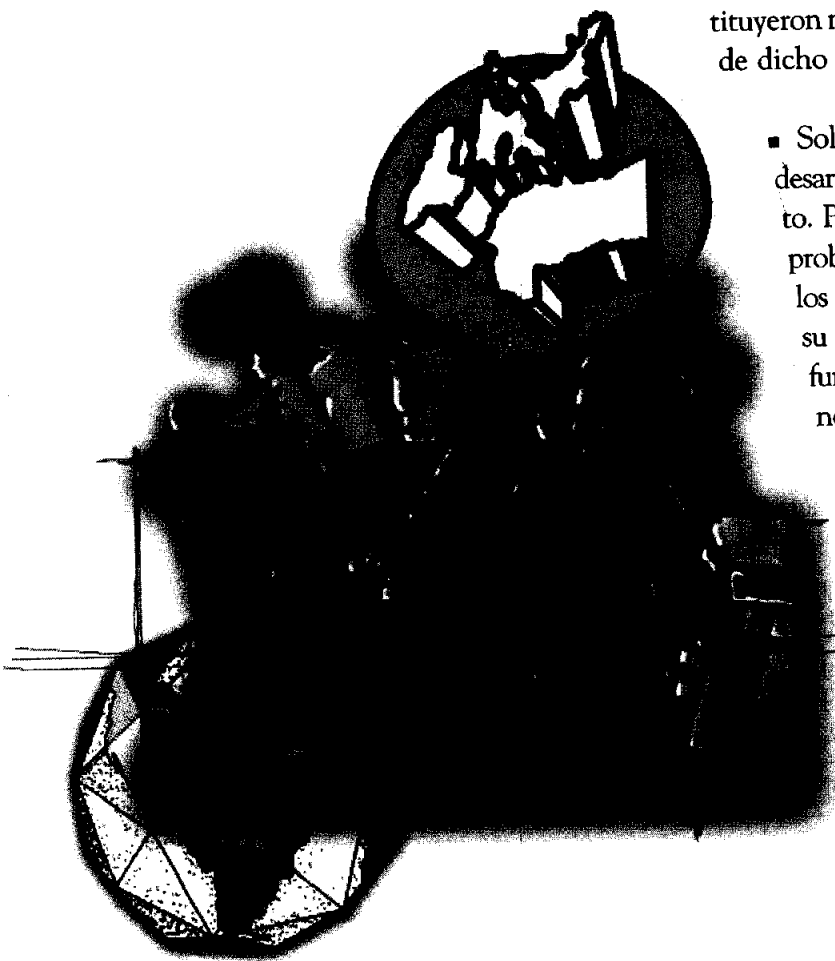
- Esta lógica trajo consigo presiones al ajuste en el gobierno central, que cada administración lidió desplazándolas o bien directamente a la población con nueva tributación o a través de las transferencias y el recorte en los planes de inversión a los niveles territoriales de administración. Como se mencionaba atrás, este ajuste desde la administración central a las territoriales se dio en el contexto de un traslado constitucional de responsabilidades sociales y de desarrollo económico hacia ellas. Todo ello redundó en un mayor déficit fiscal territorial y en la necesidad de buscar nuevos recursos de deuda.

- El modelo mismo de descentralización autorizó a los gobiernos subnacionales para contratar deuda de manera irrestricta, como un sustituto frente a la disminución de recursos transferidos desde el nivel central y con el ánimo de cubrir las responsabilidades delegadas: inversión, provisión de bienes públicos y el funcionamiento.

- En ese sentido, el esquema de descentralización fue bastante funcional a la corrupción y al clientelismo, pues desde esta insuficiencia se justificó y propició el acceso de cada gobierno a ilimitados recursos de crédito en el corto plazo. El endeudamiento territorial se autorizó, pero nunca se pusieron en marcha reglas claras para su contratación, ni se constituyeron mecanismos efectivos de control político o social de dicho endeudamiento.

- Solo después de que fue evidente el mal manejo, se desarrolló una política de seguimiento al endeudamiento. Pero también fue muy limitada para responder al problema y terminó por castigar a otros distintos de los responsables de la contratación del crédito y de su destinación inadecuada. Castigó a las plantas de funcionamiento del Estado subnacional y a los beneficiarios de los derechos sociales, quienes son los mismos contribuyentes. El resultado es la lógica perversa de presión por un mayor esfuerzo tributario de la población frente a una menor satisfacción de las demandas sociales, con grandes costos en términos de legitimidad de las instituciones públicas.

- Lo anterior explica bien por qué los gobiernos territoriales no se quejaron de la transfe-



rencia de nuevas competencias, frente a la insuficiencia de recursos: podían tener mayor discrecionalidad sobre los recursos de deuda pública para financiar sus campañas y clientelas políticas. Para la clase política regional, esto representó una mejoría absoluta frente a la situación precedente a la implementación de la descentralización, cuando gran parte de este manejo dependía de la negociación parlamentaria con el Ministerio de Hacienda y las agencias centrales de inversión.

Al desplazar la responsabilidad de las políticas sociales a los niveles territoriales del Estado, el esquema de desconcentración funcional con recursos insuficientes impulsó la presión social por una mayor provisión de servicios sociales frente a demandas crecientes. Así, el nivel territorial de gobierno actúa como catalizador del creciente descontento de los contribuyentes y beneficiarios de derechos, mientras las decisiones macrofinancieras que realmente determinan el espacio fiscal se siguen adoptando desde agencias cerradas del nivel central, lo que contraría el mismo espíritu constitucional de la descentralización y limitan su desarrollo real.

Políticas de ajuste a la crisis fiscal territorial

Con el FMI se firmó el llamado Acuerdo Extendido, en el que se establecen varias medidas de ajuste a la política fiscal nacional. Con ellas se comprometen en mayor medida los gobiernos subnacionales. Tal acuerdo es el resultado de presiones sobre el gobierno nacional, ejercidas por los diferentes grupos de interés lesionados por la crisis financiera y fiscal territorial. Así, el acuerdo con el FMI tuvo como fin imprimir confianza en los diferentes agentes de la economía, en torno al compromiso estatal por aplicar un ajuste que resultaría beneficioso para los grupos nacionales y extranjeros comprometidos en la crisis.

Entre los compromisos adquiridos en el acuerdo están los siguientes:

- **La ley 715 de 2001 (resultante del acto legislativo 01).** Esta ley organiza el sistema general de participaciones y define mantener constante el valor de los fondos que se transfieren a los gobiernos locales, así como ejercer un mayor control sobre las finanzas territoriales. Por su parte, los compromisos de generación de ahorro primario, sostenibilidad de la deuda y reestructuración de pasivos corrientes en el Gobierno Nacional se transfieren a las entidades territoriales a través de una serie de medidas complementarias, que en su conjunto se denominan *nuevas leyes fiscales*.

- **Las leyes 550 de 1999 y 617 de 2000.** Tienen como precedente la ley 358 de 1997, cuyo fundamento fue la necesidad de una nueva normatividad en materia de endeudamiento, que garantizara la estabilidad macroeconómica del país, mediante el ajuste a las entidades territoriales. Tal ajuste implicaba mayores cargas

El resultado es un mayor esfuerzo tributario frente a una menor satisfacción de las demandas sociales.

Con la ley 617 se pretendía recuperar la capacidad de pago de los entes frente al sistema financiero. De esa manera se garantizaría el pago.

fiscales para la Nación, en momentos en que el déficit del gobierno central era bastante preocupante.

Al contrario de lo esperado, la ley mencionada resultó inocua para tal fin, pues surge para contener un problema ya desbordado, pero no busca solucionarlo de raíz. De modo que incorpora la figura de los planes de desempeño como un recurso de última instancia, ante una situación crítica. Esto los despoja del carácter opcional propuesto por la ley, como un instrumento de control necesario para el buen manejo de la administración pública, destinado a contener los crecientes niveles de endeudamiento. Este último aspecto define la naturaleza tanto de la ley 358 de 1997, como de las leyes 617 y 550: serán mecanismos para garantizar los pagos al sistema bancario nacional, más que leyes de sostenibilidad de la deuda.

La ley 550, o de intervención económica, permite a las entidades territoriales contar con ciertos beneficios que solo podían tener las empresas privadas. Se trata de la realización de acuerdos extrajudiciales para reestructurar pasivos corrientes en situación de bancarrota con la garantía de la Nación, con el compromiso por parte de la entidad de aplicar programas de ajuste sobre la base del cumplimiento de metas fiscales. El rubro prioritario para el ajuste es el de gastos de funcionamiento. El ajuste se lleva a cabo a través de procesos de reforma administrativa, lo que les permite a las administraciones locales generar el ahorro primario suficiente para cancelar las deudas renegociadas.

Se trató en plena crisis de un intento por reactivar la dinámica bancaria, a través de la revitalización de la capacidad de pago de las entidades territoriales, lo que les garantizaría liberar los recursos suficientes para aliviar su carga financiera y ser otra vez sujetos de crédito.

- En el mismo sentido, la ley 617 tuvo varios propósitos:

Organizar las finanzas territoriales a través de un proceso de ajuste fiscal.

Limitar el uso de los recursos propios y garantizar viabilidad financiera a departamentos y municipios, a través de la reestructuración y respaldo nacional sobre la deuda. Hubo aspectos que condujeron a la reducción drástica de los gastos de funcionamiento subnacionales:

- a. La categorización de las entidades territoriales.
- b. La aplicación de programas de ajuste de carácter obligatorio, que antes, con la ley 550, era voluntaria. Dichos ajustes se aplicaban para acceder a alivios sobre la deuda (que implicaban pago de indemnizaciones, liquidación de contratos de prestación de servicios, o pasivos generados por la desvinculación de personal) y determinaban además la reducción en gastos de funcionamiento en personerías y contralorías. Con ello se abría también la opción de eliminar las oficinas para la atención de vivienda de interés social, defensa

del medio ambiente, quejas y reclamos, dependencias de tránsito, casas de la cultura y veedurías.

Con la ley 617 se pretendía recuperar la capacidad de pago de los entes frente al sistema financiero, a través del estudio de plazos y costos de los nuevos créditos y de la administración rígida de los recursos de cada entidad. De esa manera se garantizaría el pago de las deudas al sistema financiero. Eso condujo a la constitución, como parte del proceso de alivios sobre la deuda nueva y reestructurada, de una fiduciaría encargada de la administración de los recursos de los departamentos y municipios y su traspaso a las entidades financieras (artículo 61, ley 617 de 2000).

En suma, las leyes de responsabilidad fiscal dirigen su acción sobre el gasto. De ese modo, se excluyen aspectos relacionados con el examen de la capacidad tributaria local y de su relación con los niveles de actividad económica, importantes para la captación de recursos y la ejecución de gasto. Por otro lado, la reducción en los gastos de funcionamiento, aunque en cierto sentido estabiliza las finanzas locales, puede tener un efecto contrario. La reducción del papel de los concejos municipales y las asambleas departamentales limita la capacidad de control político sobre el manejo fiscal de las mismas instituciones.

Además de esto, la constitución de fiducias para la administración de los recursos en las entidades territoriales que se acogen a los procesos de respaldo y reestructuración de las deudas vulnera totalmente el principio de autonomía que soporta el proyecto descentralizador. Con ello se agravan los problemas sociales en las regiones.

Los bancos involucrados en el endeudamiento obtuvieron garantías del Estado sobre el pago de la cartera vencida en departamentos y municipios.

Los favorecidos y otros resultados

En suma, las políticas de ajuste condicionadas desde la autoridad central han sofocado los márgenes de maniobrabilidad en el manejo de los recursos de los presupuestos públicos territoriales. Así se debilita directamente el proceso de descentralización, que asignó mayor responsabilidad a los entes territoriales en la ejecución del gasto para la prestación de servicios sociales básicos y para la ejecución de proyectos de desarrollo. Las leyes actuaron como favorecedoras de los intereses de la banca comercial, por cuanto los bancos involucrados en el endeudamiento, además de tener la posibilidad de colocar recursos frescos de crédito, obtuvieron también garantías del Estado sobre el pago de la cartera vencida en departamentos y municipios.

Las consecuencias sobre la autonomía financiera son enormes. Las leyes, además de beneficiar al capital financiero, dejaron en sus manos progresivamente las decisiones de gasto, mediante la implantación de los planes y convenios de desempeño, elementos clave en el desarrollo de toda la política de ajuste fiscal territorial.

Un diagnóstico actual sobre el impacto de la política de ajuste muestra que los niveles de endeudamiento territorial siguen altos en relación con la capacidad de

pago de municipios y departamentos, si bien el problema parece haber dejado de ser explosivo. En estas entidades, en donde el ajuste establecido por la ley se realizó, se observa lo siguiente:

Es preciso dotar de herramientas efectivas a las políticas monetaria y cambiaria para controlar los flujos de capital procedentes del exterior.

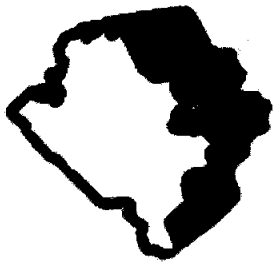
- Un deterioro de las condiciones sociales.
- Una tensión entre el logro de los objetivos macroeconómicos, el desarrollo regional en departamentos y municipios y el saneamiento fiscal que busca viabilizar las finanzas territoriales y el pago de la deuda.

En efecto, el principal resultado de la política fue el aumento de la vida media de la deuda. Es decir, se produjo una ampliación de los plazos de exigibilidad de la misma. Sin embargo, los plazos de vencimiento se concentran entre el 2006 y el 2010; los municipios capitales y los departamentos tienen la mayor parte de la deuda, lo que hace el problema explosivo a mediano plazo. Además, eso significa que aunque los estudios muestran que el ahorro generado en cada año con la aplicación de las leyes de ajuste es suficiente para el pago del servicio de la deuda, el problema del endeudamiento sigue latente, al traspasar su pago a las siguientes administraciones departamentales y municipales.

Tres factores agudizan el problema:

- Los costos que acarrea el cumplimiento de los programas de ajuste (pago de indemnizaciones por liquidación de contratos y otros pasivos generados por la desvinculación de personal).
- El deterioro de la inversión productiva (esta se concentra en algunos departamentos).
- El peso del pasivo pensional.

Las leyes de ajuste fiscal evaden entonces el problema del endeudamiento territorial, en la medida en que no tocan los factores estructurales que originaron el déficit fiscal y que dieron pie a los altos niveles de endeudamiento.



Propuestas

Reordenamiento financiero para la estabilidad monetaria y la sostenibilidad fiscal

La problemática de la deuda pública es una consecuencia de cambios estructurales adoptados en la política económica, fundamentalmente en el marco de regulación financiera y monetaria. Por tanto, cualquier propuesta de acción debe tender a frenar la dinámica insostenible que ha tomado el endeudamiento público desde hace ya varios años y atacar estos factores de manera integral:

Mirar las políticas

Sin mecanismos efectivos para contener la entrada o salida masiva de capitales, la política monetaria permanecerá subordinada a las decisiones de los operadores financieros internacionales. Además, el Banco de la República se limitará a responder ineficazmente y tendrá que sacrificar la estabilidad de los precios macroeconómicos (tasa de interés y tasa de cambio), sin impedir la configuración de situaciones de endeudamiento generalizado y boom de consumo, como las presenciadas en la década del noventa.

Es preciso entonces dotar de herramientas efectivas a las políticas monetaria y cambiaria para poder controlar los flujos de capital procedentes del exterior.

Se debe pensar en un esquema de control de cambios que, sin sacrificar la colocación de capitales externos en actividades productivas, proteja a la economía de los flujos financieros especulativos, cuyo único objetivo es extraer la mayor renta posible de los agentes nacionales, en el menor plazo de colocación.

Pueden implementarse medidas impositivas y administrativas que actúen como mecanismo de blindaje frente a las fluctuaciones financieras internacionales. Entre ellas, el reconocido impuesto Tobin y límites mínimos de permanencia de capitales o la monetización diferida de divisas.

Estas herramientas deben tenerse en cuenta en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, fundamentalmente en relación con los capítulos de inversiones y servicios financieros: en caso de libre movilidad de capitales, se debería privilegiar solo la entrada de capitales anclados a sectores productivos, aquellos que pueden generar algún valor agregado a la economía nacional y no la de capitales especulativos que persiguen rentas, producto del aprovechamiento de las imperfecciones del mercado financiero doméstico y de las fluctuaciones en la tasa de cambio.

Responsabilidad frente a las decisiones monetarias

Gran parte del sobre costo del endeudamiento público tuvo su origen en decisiones de política monetaria. La autoridad monetaria mantuvo la tasa de interés muy alta, en procura de controlar la inflación. En ciertos periodos la subió a niveles cercanos o superiores a los de usura, para enfriar la economía o para defender la banda cambiaria. Esto, impactó fuertemente las posiciones financieras de los deu-

dores, entre ellos los gobiernos territoriales y el gobierno nacional. Como tal, las decisiones de política monetaria tuvieron un excesivo costo fiscal.

En consecuencia, *es necesario que la autoridad monetaria adopte algún tipo de responsabilidad frente a los costos fiscales de sus decisiones de política*. Actualmente el Banco de la República solo reconoce como objetivo suyo el control inflacionario. Desconoce su responsabilidad sobre el desempeño real de la economía, por ejemplo, el empleo, o sobre el costo de la financiación del presupuesto público. Esto es grave pues ni siquiera el control inflacionario está en manos del mismo Banco de la República: el crecimiento de los agregados monetarios está determinado bien por la creación de dinero en el mercado financiero privado, o bien por la entrada de capitales externos.

Así, el manejo de la tasa de interés, antes que resultar efectivo para mantener la estabilidad en los precios, genera sobrecostos a la actividad productiva y eleva los costos de financiamiento público. Esto hace necesaria una *reforma profunda al Banco de la República*, tanto en sus objetivos, como en sus instrumentos. El propósito es otorgarle a la política monetaria verdadera autonomía y efectividad para estabilizar los precios macroeconómicos y minimizar sus costos sobre la actividad productiva, el empleo y el financiamiento del gasto público.

Abrir la discusión

Con la decisión política de retirar los fondos de emisión para financiar el presupuesto público se obligó al Estado a concurrir al mercado financiero privado. Esto, junto a la abolición del régimen de inversiones forzosas y a la reducción de los encajes a las cuentas corrientes, generó una transferencia de recursos por impuesto inflacionario del sector público, al sector financiero privado.

Es inapropiado dejar en manos del gobierno decisiones financieras que afectarán el presupuesto público en el mediano y en el largo plazo.

Es pertinente poner en discusión pública la legitimidad del usufructo privado del señoraje y la responsabilidad que esta transferencia de recursos ha tenido en el encarecimiento de las finanzas públicas. En la situación actual, se requiere considerar la posibilidad de que el presupuesto público utilice el señoraje para responder a compromisos sociales establecidos constitucionalmente. Claro está, sin poner en riesgo la estabilidad monetaria, lo que iría en contra del interés general.

Lo importante es que la discusión salga de las posiciones absolutas: la ortodoxa niega cualquier posibilidad de que el impuesto inflacionario se use en beneficio general a través de las finanzas públicas y al tiempo calla ante su apropiación por parte de agentes privados. La posición populista prescribe su uso ilimitado y sin control para financiar el gasto de los gobiernos de turno. En ambos casos se renuncia a lo fundamental: evidenciar que existe un poder monetario que debe regular toda la sociedad con criterios de legitimidad y bienestar colectivo.

Control social y político

Por otro lado, las decisiones de endeudamiento público y las estrategias adoptadas para dicho fin no pueden ser temas de completa discrecionalidad y compe-

tencia única del Poder Ejecutivo. Es inapropiado dejar en manos del gobierno decisiones financieras que afectarán el presupuesto público en el mediano y en el largo plazo.

Debe existir un amplio control político y social sobre la estrategia de endeudamiento que pretenda adoptar cada gobierno. Así como hoy se prescribe control político sobre los tributos y recae en el Congreso la facultad de aprobarlos o no, deben existir mecanismos de control efectivos sobre las decisiones de financiación a través de crédito.

Hoy ni siquiera hay un debate público del problema de la deuda, y sin embargo, su pago es la verdadera causa del recorte a las transferencias a la salud y a la educación y del aumento de los impuestos que gravan a los más pobres.

En presencia de altas tasas de interés en el mercado, la estructura de endeudamiento del gobierno nacional central en los noventa se tornó bastante inestable, debido a que su estrategia de endeudamiento privilegió la colocación de bonos en el mercado financiero interno y externo. Es necesario recomponer el endeudamiento público, privilegiando el crédito de fomento de largo plazo, tanto interno como externo. Y atarlo a proyectos de desarrollo claros que garanticen retornos financieros y sociales en el futuro. Para que eso sea posible es pertinente reconstituir un esquema de banca de fomento que intermedie eficazmente recursos de ahorro y emisión hacia los proyectos de desarrollo regional y nacional.

En síntesis, el mal manejo del endeudamiento público expresa dos problemas más profundos:

- La ausencia total de control social y político sobre la política monetaria y sobre las decisiones de financiamiento de los gobiernos nacionales y territoriales.
- La subordinación de la política monetaria y cambiaria y por esa vía, de toda la política fiscal, a la libre circulación de los flujos financieros privados, en gran parte, especulativos.

Ley marco para el endeudamiento público

La legislación existente no constituye ningún mecanismo de control expedito sobre el endeudamiento público territorial y nada evita que la situación crítica que se presentó en los noventa, en la que los ciudadanos deben pagar la mala gestión de las finanzas públicas por parte de unos gobernantes de turno que tributan onerosas rentas al sector financiero, se vuelva a presentar en un futuro cercano.

La situación en el nivel nacional es aún más grave: el Congreso no tiene competencia alguna sobre la definición de la estrategia de endeudamiento del gobierno nacional y no hay legislación que regule las condiciones en que el Ministerio de Hacienda contrata la deuda. Aunque el Congreso aprueba o no el cupo de endeudamiento,

Es pertinente reconstituir un esquema de banca de fomento que intermedie recursos hacia los proyectos de desarrollo regional y nacional.

nada tiene que decir sobre la colocación de bonos, cual es el mecanismo fundamental por el que han optado los gobiernos para financiar sus presupuestos.

En consecuencia, es necesario constituir de inmediato un marco legal que regule el endeudamiento público, tanto nacional como territorial, tanto en sus montos, como sobre todo en las condiciones de contratación: tasas de interés, plazos de maduración que se comprometen y destinación de los recursos. No hay ninguna razón para que el presupuesto público tenga que pagar los errores en la captación de la deuda o las fallas propias del mercado financiero nacional. Por tanto, la legislación debe establecer topes en los diferenciales de tasa de interés, de acuerdo con las tasas de crecimiento económico y los plazos pertinentes.

Igualmente, el crédito contratado por el Estado debe atarse a proyectos específicos, que prometan retornos sociales y financieros. De lo contrario, como ocurrió en varias ocasiones, los recursos pueden dirigirse a mantener clientelas o maquinarias electorales.

Es necesario constituir de inmediato un marco legal que regule el endeudamiento público.

Una ley, así toque tanto los montos, como las condiciones y la destinación del endeudamiento, es letra muerta si no existen las instituciones y actores dispuestos a ejercer la vigilancia y control. Por eso, se deben involucrar las herramientas necesarias para desarrollar y fortalecer el control político, institucional y ciudadano de las finanzas públicas.

Las finanzas públicas son un asunto fundamentalmente político y no técnico. Las decisiones que se tomen, incluidas aquellas sobre el endeudamiento, deben responder a criterios de interés general y la manera más efectiva de garantizar esto es vinculando ampliamente a la ciudadanía al debate público y al control social.

Por lo tanto se debe fortalecer y consolidar la autonomía de las contralorías del nivel territorial y hacer más transparente la elección de los contralores. Se justifica incluso que ellos se nombren por elección popular, ya que son pieza clave del control en los municipios y departamentos. Paradójicamente, la ley 617 dispone la reducción de gastos de funcionamiento de las contralorías, las destina a desaparecer en municipios con menos de cien mil habitantes e incluso las funciones de control interno y contabilidad podrían ser prestadas por entidades afines en los municipios de categoría 2 a 6 (cerca del 90% de los municipios).

Igualmente, herramientas como los juicios de responsabilidad fiscal dispuestos en la ley 617 de 2000 y que aplican en casos en que ocurre detrimento patrimonial por parte de los mandatarios regionales, se deben ampliar a los casos en que se demuestren conductas inapropiadas o abiertamente desventajosas en la celebración de los contratos de endeudamiento.

El juego de la participación

Pero además de las instancias y las herramientas institucionales, la ciudadanía misma debe jugar un papel protagónico en la politización del tema del endeudamiento público. Se deben instituir espacios de partici-



pación (auditorías ciudadanas), en los que se ejerza un control social efectivo sobre la contratación de deuda, sobre sus montos, sobre la necesidad del endeudamiento, sobre las condiciones en que se pacta, sobre las instituciones con que se contrata y sobre la destinación de los créditos.

La Constitución de 1991 prevé que la ley organice "formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumple en los diversos niveles administrativos y sus resultados" (artículo 270). A su vez, el Congreso ya desarrolló este tema a través de las leyes 134 y 152 de 1994. No obstante, dichos procedimientos no han entrado a las prácticas cotidianas. Por ello ocurre que los numerosos mecanismos de participación ciudadana en la vida administrativa y en particular los que se refieren al control de la gestión local, no han encontrado todavía las condiciones sociales que aseguren su vigencia. No son suficientes entonces los preceptos normativos para procurar las circunstancias y motivaciones sociales que den cabida a las funciones del control social.

El fortalecimiento de la participación ciudadana en torno a los temas fiscales es posible si las organizaciones sociales incluyen en su agenda temas como las consecuencias sociales de los planes de desempeño, el funcionamiento de las juntas de acreedores que en la actualidad determinan las prioridades de gasto en las entidades intervenidas y en general la situación de la deuda en cada una de las regiones. Su perspectiva debe ser de movilización nacional, de manera que las entidades territoriales tengan capacidad de negociación frente al sistema financiero.

Un acuerdo nacional

Veamos el endeudamiento pasado, ya contratado y que actualmente se está pagando, en el marco de la legislación de ajuste territorial y de salvamento a la banca. En este caso es pertinente realizar un acuerdo nacional que involucre a los actores relacionados con el problema del endeudamiento territorial: acreedores, deudores, la ciudadanía misma y el gobierno nacional. Se trata de aclarar las responsabilidades sobre el pago de la deuda, haciendo evidente quiénes se beneficiaron y quiénes se perjudicaron y distribuir más equitativamente las cargas económicas al respecto.

Un producto del sobreendeudamiento y el manejo adoptado para su ajuste es que departamentos y municipios han perdido una gran parte de su capacidad para cumplir las atribuciones que les asigna el ordenamiento jurídico y lo que de ellos esperan las comunidades que los habitan. Carecen actualmente de condiciones e instrumentos fiscales para cumplir sus funciones, prestar los servicios y construir las obras a cargo suyo.

Ese mismo pacto nacional debe permitir la modificación de las leyes de ajuste y responsabilidad fiscal, para impedir que se siga cargando sobre la entidad territorial la inversión social y el desarrollo regional, todo el costo del ajuste y del mal manejo del endeudamiento. Todo esto agudiza las iniquidades regionales y dificulta el crecimiento económico basado en las vocaciones productivas de cada región. Esto se

El crédito contratado por el Estado debe atarse a proyectos específicos, que prometan retornos sociales y financieros.

hace mucho más grave en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, pues se amplía la brecha entre los niveles de competitividad y desarrollo regional.

Ley de ordenamiento territorial y esquema regional de planeación

La Ley de Ordenamiento Territorial debe buscar organizar el territorio nacional en una serie de regiones que respondan a criterios de identidad, de territorio, culturales, geoestratégicos y de interés nacional.

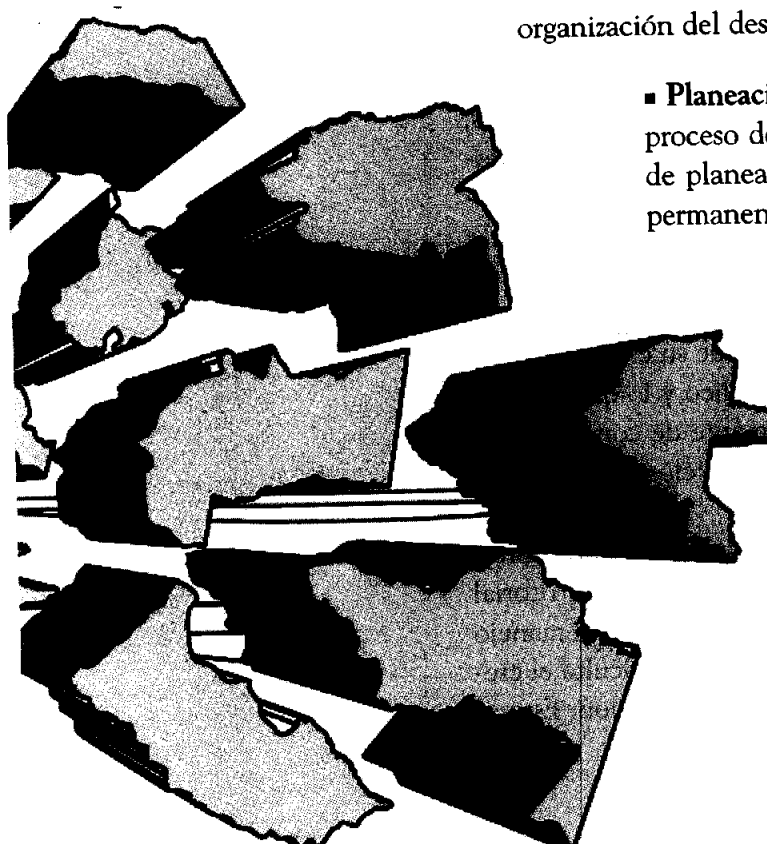
Existe una relación entre el creciente endeudamiento público territorial y los problemas del desarrollo regional. Esa relación conduce a proponer una Ley de Ordenamiento Territorial que revalúe el carácter municipalista de la descentralización, cuyo resultado es la fragmentación, y se oriente por un modelo de regionalización en la administración pública, como plataforma para sustentar un equilibrio político, económico y social-territorial. Se busca con ello superar la perspectiva fiscalista y focalizadora presente en el actual modelo de descentralización.

De otro lado, esta ley de Ordenamiento Territorial se sustenta en tres aspectos: los criterios, la planeación y los aspectos fiscales.

■ **Criterios:** esta Ley de Ordenamiento Territorial debe buscar organizar el territorio nacional en una serie de regiones que respondan a criterios de identidad, de territorio, culturales, geoestratégicos y de interés nacional. Esta regionalización del territorio nacional implica una nueva división político-administrativa, unas modalidades diferentes en la ocupación del territorio y en la organización del desarrollo del país.

■ **Planeación:** la base de la Ley de Ordenamiento Territorial será el proceso de planeación regional y su concertación con la estrategia de planeación nacional. Con ese fin, se propone la estructuración permanente y con carácter altamente decisorio del Consejo Nacional de Planeación. Su misión fundamental será la estructuración de un plan de desarrollo plurianual, que tenga en consideración las dinámicas simultáneas de planeación regional. El Consejo Nacional de Planeación asignará los recursos requeridos para la organización y avance de los planes de desarrollo regional, que se orientarán en la planeación del desarrollo en tres ejes:

1. Desarrollo de las vocaciones productivas de las regiones.
2. Desarrollo de las potenciales fuentes de generación de riqueza en la región.



3. Priorización en la satisfacción de las necesidades de la población, de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas.

En este proceso de planeación regional y de construcción concertada de un plan nacional de desarrollo deben tenerse en cuenta las diversas experiencias del desarrollo local, con el propósito de solucionar la fragmentación. La planeación regional permite articular el esfuerzo descentralizado y las orientaciones de las políticas nacionales, privilegiando el interés nacional y logrando mayor coherencia en la asignación de los recursos, mediante la concertación política y la participación activa de la población.

■ **Aspectos fiscales:** para viabilizar este esquema de administración política, económica y social, la Ley de Ordenamiento Territorial cambiará el esquema actual de recaudo y asignación de los recursos tributarios con los que se financia la planeación regional y nacional. Las propuestas se estructuran alrededor de los ingresos y de los gastos.

Los nuevos criterios para la asignación de los recursos del orden nacional deberán concordar con los planes de desarrollo regional.

Con respecto a los ingresos, se propone crear unas bolsas tributarias regionales, en las que entrarán todas las actuales bases gravables de municipios y departamentos. Se mantendrá el recaudo nacional de los gravámenes que hoy hacen de los ingresos tributarios nacionales y se propenderá por un esquema de tributación que descansa en criterios de progresividad y desestime el uso irracional de los recursos económicos regionales y nacionales. Lo que se persigue es alcanzar estándares mejores de equidad y condiciones de vida digna.

Por su parte, los gastos se harán sobre la base de lo aprobado en las planeaciones regional y nacional. Las responsabilidades de educación, salud y saneamiento básico descansarán en los nuevos niveles regionales, al igual que las inversiones necesarias para llevar a cabo el plan regional de desarrollo. Deben darse también procesos de concertación subregional y local para enfrentar los gastos de inversión y los gastos sociales, de acuerdo con las demandas locales y subregionales.

Un punto básico de esta propuesta es cambiar los criterios con los que actualmente se asignan los recursos desde el nivel central de la administración. El esquema adoptado para su repartición, en lugar de corresponderse con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad entre las diferentes entidades territoriales, privilegia la competencia entre ellas, por acceder a esos recursos, a partir de los criterios tecnocráticos de esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa. Semejantes criterios, impuestos desde la instancia central de gobierno (sea a través del Plan Nacional de Desarrollo, del Departamento Nacional de Planeación o del Consejo Nacional de Política Económica y Social) al conjunto de las entidades territoriales, las obliga a echar mano de cuanto esté a su alcance, con el propósito de hacerse a una porción creciente, o cuando menos, estable, de recursos objeto de las transferencias.

Los nuevos criterios para la asignación de los recursos del orden nacional deberán concordar con los planes de desarrollo regional y con los esquemas de inversión

en esos planes adoptados. Igualmente, se tendrá en cuenta la realidad social-territorial y socioeconómica de la población.

Control social y político eficaz

El control político y el control social son un instrumento importante de vigilancia del endeudamiento nacional y territorial. Por ello, se propone generar un posicionamiento en los movimientos sociales y en los aparatos políticos sobre el tema y sus implicaciones. Con este objetivo, se sugieren las siguientes estrategias:

- **La realización de un auditaje participativo de los contratos de deuda ya pactados.** El objetivo es generar conciencia sobre la ilegitimidad del endeudamiento pactado, del pago del mismo. También sobre el usufructo y beneficio del sector financiero con la deuda del país, a pesar de su enorme responsabilidad en la existencia de la crisis fiscal territorial.
- **Realización de un debate público a nivel territorial** de las consecuencias e implicaciones de los convenios de desempeño y las condiciones que tienen que asumir los entes territoriales para pagar la deuda.
- **Participación social y política en las juntas de acreedores**, es decir, aquellas en donde se negocia el pago de la deuda pública territorial.

Referencias bibliográficas

CESDE y UNEB. 2005. *Deuda pública territorial. Conju-
ra de la banca y el gobierno central contra las regiones*, Edicio-
nes UNEB, Bogotá.

Contraloría General de la República, CGR. 1999. *Deu-
da pública territorial. Sin solución definitiva*, CGR, Bogotá.

Torres L., Juan. 2003. "El poder del dinero", en *El resca-
te de lo público*, CESDE-ACCE. Desde Abajo, Bogotá.