



ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA REGIONAL

Centro Regional de Estudios Económicos Ibagué

TOLIMA: DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL CON EL SECTOR FINANCIERO 1994-2003

AUTORES:
Pastor Enrique Quintero Carvajal*
Jorge Edgar Silva Veloza*

ENERO, 2005

* Economistas del Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República Sucursal Ibagué. Para comentarios favor dirigirse a los autores a los correos electrónicos pquintca@banrep.gov.co, jsilvvel@banrep.gov.co y/o a los teléfonos (0_8)2638723, 2611755 Ext. 288 - 212.

Las opiniones y posibles errores contenidos en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Los autores agradecen los comentarios de Sandra Patricia González Serna, Alvaro Augusto Campos Martínez, Alberto Ramírez Hernández y Julio Escobar Potes.

RESUMEN

En este documento se describe el comportamiento de la deuda pública con el sector financiero de 15 municipios del Tolima, así como el servicio de la misma (amortizaciones a capital e intereses) y su relación con otras variables: PIB regional, rentas y gastos. Para ello se utilizaron como fuentes estadísticas las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos, los informes financieros de la contraloría municipal, departamental y nacional, como también, las bases de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Bancaria y la Contaduría General de la Nación. Los resultados reflejan unos elevados niveles de endeudamiento de estos municipios, que disminuyeron en los dos últimos años del período que abarca el estudio, en virtud de las medidas y apoyos otorgados por el estado colombiano; sin embargo, aún persisten niveles preocupantes en su situación de endeudamiento.

Clasificación JEL: H63, R51, E62

Palabras clave: Deuda Pública financiera, Finanzas Públicas Regionales.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	2
TABLA DE CONTENIDO	3
INTRODUCCION	4
1. Antecedentes de la deuda pública	6
2. Evolución de la legislación sobre endeudamiento público	8
2.1 Ley 358 de enero 30 de 1997	9
2.2 Ley 550 de diciembre 30 de 1999	11
2.3 Ley 617 de octubre 6 de 2000	13
2.4 Ley 819 de julio 9 de 2003	15
3. Variables que afectan la problemática de la deuda pública territorial	16
4. Endeudamiento público financiero local en el Tolima	20
4.1 Comportamiento de la deuda pública municipal	20
4.1.1 Saldo de la deuda pública	21
4.1.2 Desembolsos de la deuda pública	25
4.1.3 Servicio de la deuda pública	26
4.2 Comportamiento de la deuda pública por categorías de municipios	28
4.2.1 Deuda pública del municipio de Ibagué	29
4.2.2 Deuda pública en los municipios de categoría 5	32
4.2.3 Deuda pública en los municipios de categoría 6	35
4.3 Gobiernos municipales que se acogieron a la Ley 550 de 1999	38
4.3.1 Municipio de San Sebastián de Mariquita	39
4.3.2 Municipio de Rovira	40
5. Recursos del Fondo de Apoyo y Estabilización Petrolera – FAEP	42
CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFIA	51
ANEXOS	53

INTRODUCCION

En Colombia la deuda pública de los entes territoriales contratada con el sector financiero experimentó desde los inicios de la década del noventa un proceso constante de crecimiento, que se intensificó de manera especial en la segunda mitad del período. Para atender el servicio del mayor endeudamiento fue necesario que los gobiernos territoriales orientaran recursos fiscales adicionales para atender tales erogaciones, lo que significó recortar los fondos para inversión social y generó en algunas entidades públicas desequilibrios que comprometían su viabilidad financiera.

Esta situación motivó una gran preocupación en el gobierno nacional, a tal punto que implementó medidas para controlar y regular los niveles del endeudamiento público territorial, que condujeran al saneamiento financiero y fiscal en los diversos niveles de la administración pública.

El Tolima no ha sido ajeno a lo ocurrido en el ámbito nacional, toda vez que se presentó un debilitamiento en las finanzas territoriales que requirió del apoyo del estado colombiano y de un tratamiento y gestión por parte de los administradores públicos encaminados a recuperar la viabilidad de las instituciones.

El presente estudio se centra en el examen de la contratación de créditos financieros por parte de las administraciones públicas centrales municipales, sin incluir los pasivos con otras entidades públicas, contratistas, ni la deuda contingente¹ que incorpora, entre otras, las obligaciones pensionales. Para evaluar esta situación se tomaron las estadísticas pertinentes en la Contraloría Departamental del Tolima, la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación, la División General de Apoyo Fiscal - DAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Bancaria y del Banco de la República, para los 15 municipios que

¹ Clavijo (2002), basado en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Departamento Nacional de Planeación - DNP y del Banco de la República, determinó que los pasivos contingentes para el sector público colombiano corresponden en el 2001 a un 193.0% del PIB.

hacen parte de la muestra de finanzas públicas del Tolima que se maneja en el Banco de la República: Ibagué, Alvarado, Armero-Guayabal, Cajamarca, Espinal, Flandes, Guamo, Mariquita, Melgar, Natagaima, Ortega, Rovira, Saldaña, San Luis y Venadillo.

El documento presenta siete secciones incluida la introducción. En la segunda se describen los antecedentes generales y el marco conceptual sobre el financiamiento como herramienta para el desarrollo de las actividades públicas y privadas. En la tercera se hace una breve reseña de las principales normas expedidas en el pasado reciente por el legislativo en materia de endeudamiento territorial, para fortalecer y reactivar del desarrollo regional. La cuarta sección contempla algunos aspectos que determinaron la problemática de la deuda pública territorial. En la sección quinta, se cuantifican los niveles del endeudamiento de los entes públicos con el sector financiero, se revisa la tendencia de algunos indicadores y se establecen diferencias en las localidades municipales acorde a la categorización territorial. En la sexta sección se muestra lo relativo a los recursos de apoyo recibidos por los municipios del Tolima provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), los cuales según autorización del Gobierno Nacional se asignaron para aliviar las finanzas territoriales. Finalmente, en la séptima sección se exponen las conclusiones de esta problemática del Estado Colombiano.

1. Antecedentes de la deuda pública.

Antes de ser expedida la carta magna de 1991, la reglamentación sobre el nivel de endeudamiento público territorial era escasa y acorde a las competencias asignadas a los entes gubernamentales, donde el endeudamiento territorial se regulaba muy superficialmente por los códigos del régimen departamental y municipal. De esta manera, algunas normas (Decretos 1222 de abril 18 y 1333 de abril 25 de 1986) establecieron límites para que las administraciones regionales y locales efectuaran operaciones de crédito con entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

La descentralización político-administrativa iniciada en la década de los ochenta y la constitución de 1991, fortalecieron los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, dentro de los cuales se destacan la educación y la salud, que de manera obligatoria deben ser prestados bajo la dirección y coordinación del Estado. Estos derechos son irrenunciables y significaron para el Gobierno Nacional la obligación de destinar una mayor proporción de recursos para atender estas competencias a través de los entes locales. Esta responsabilidad condujo, entre otros aspectos, a la creación de un Sistema General de Salud y Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993, que incluye un régimen subsidiado y otro contributivo. En este mismo año se expidió la Ley 60 con la que se continuó con el proceso de descentralización, estableciendo competencias para los departamentos y municipios en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, promoción y apoyo a programas agropecuarios y el otorgamiento de subsidios para la vivienda de interés social.

Estas competencias y responsabilidades adicionales otorgadas a los municipios y departamentos, fueron respaldadas mediante el aumento del situado fiscal o por una mayor participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación; de esta manera, las transferencias a los municipios pasaron del 2.8% del PIB en 1990 al 4.8% en 1999². Sin embargo, estos nuevos recursos no fueron suficientes para atender las responsabilidades sociales asignadas, ante lo cual muchos

² Asobancaria, 2000.

municipios se vieron abocados a conseguir recursos por medio del endeudamiento público.

Consciente del creciente nivel de endeudamiento, en 1997 el gobierno nacional expidió la Ley 358 con la que se reglamentó el artículo 364 de la Constitución Nacional: *“El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia”*. Con esta norma se definió que existía capacidad de pago cuando la relación entre los intereses de la deuda pagados más los causados durante el periodo (incluidos los del nuevo crédito) no superaran el ahorro operacional³ en más del 40%.

Esta ley estableció restricciones a los niveles de endeudamiento de los entes territoriales: aquellos que superen el 40% y sean menores al 60% de su capacidad deberán establecer un plan de desempeño, con el propósito de reestablecer la situación económica y financiera de la entidad. El plan debe mantener los indicadores de endeudamiento en niveles adecuados, racionalizar el gasto y fortalecer los ingresos propios. En estas condiciones, solo con la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los entes territoriales podían celebrar operaciones de deuda pública.

Adicionalmente, antes de la promulgación de la ley de endeudamiento territorial el gobierno adoptó mecanismos de control que se circunscribían al lado de la oferta, pues la Superintendencia Bancaria emitió una serie de normas con el fin de controlar el crédito interno a las entidades territoriales y reducir el riesgo de una crisis financiera resultante del excesivo endeudamiento. La Circular Externa 015 de febrero 23 de 1996 enfatizó la labor de las instituciones crediticias de comprobar que los recursos fueran empleados en las actividades convenidas. Así mismo, se estableció que los ingresos futuros utilizados como garantía (pignoración) sólo serían aceptables si la inversión tenía como finalidad la provisión de los mismos servicios establecidos por la ley para la destinación de los ingresos. Además, la

³ La Capacidad de pago existe cuando la relación Intereses de la deuda/Ahorro Operacional no es superior al 40%. Ahorro operacional, surge de restar de los Ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por los entes territoriales.

entidad financiera debía comprobar que los ingresos a pignorar no se hubieran utilizado como garantía para la obtención de otros créditos. Finalmente, se determinó que las instituciones financieras no podían otorgar préstamos a las entidades territoriales sin la autorización del Ministerio de Hacienda, si la proporción del saldo de la deuda sobre los ingresos corrientes excedía el 80%.

Con la pretensión de continuar saneando las finanzas territoriales, la Ley 617 de 2000 estableció límites a los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación, de acuerdo con una categorización municipal que depende del número de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación – ICLD. De esta manera, aquellos entes gubernamentales subnacionales que superen el porcentaje permitido para su categoría, deberán presentar un plan de desempeño y autorización del ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la ley 358 de 1997, con el fin de disponer recursos nuevos y avales por parte del gobierno nacional.

2. Evolución de la legislación sobre endeudamiento público

Los códigos del régimen departamental y municipal (Decreto 1222 de abril 18 y 1333 de abril 25 de 1986, respectivamente) establecieron que para acceder al crédito interno solo era necesario contar con la autorización del concejo municipal o la asamblea departamental; estos debían ser tramitados por el alcalde y no requerían autorización previa o posterior de ninguna entidad departamental o nacional. Para obtener créditos con el sistema bancario estos decretos establecieron que los municipios y sus establecimientos públicos: “no podrán celebrar ninguna operación de crédito interno cuando el servicio total de la deuda pública respectiva represente en la correspondiente vigencia fiscal una suma superior al treinta por ciento (30%) de sus rentas ordinarias, incluyendo el nuevo empréstito. Para los efectos de este artículo, no se consideran rentas ordinarias las provenientes del situado fiscal, ni las transferencias para educación y prestaciones sociales a que se refiere la Ley 43 de 1975...”. Sin embargo, a pesar de los controles, el desbordamiento

de la deuda territorial fue evidente, pues la relación entre el saldo de la deuda interna territorial frente al producto interno bruto en la década de los noventa aumentó 4.0 puntos porcentuales, al pasar de 2.1% en 1990 a 6.1% en 1999.⁴

Con el propósito de frenar el crecimiento de la deuda y aliviar a las instituciones públicas territoriales del excesivo pago de amortizaciones a capital e intereses, que absorbían gran parte de su presupuesto, el gobierno nacional expidió diferentes normas, principalmente en la segunda mitad de la década del 90.

Entre estas se encuentran: La Ley 358 de enero 30 de 1997, Ley 550 de diciembre 30 de 1999, Ley 617 de octubre 6 de 2000 y Ley 819 de julio 9 de 2003. Estas establecieron límites a la capacidad de endeudamiento de los entes locales, fortalecieron la descentralización, fijaron medidas para racionalizar el gasto público, crearon mecanismos para reestructurar la deuda de los entes regionales y locales, y buscaron garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la sostenibilidad de la deuda, de manera que se posibilitara mejorar su viabilidad financiera en el mediano plazo.

2.1 Ley 358 de enero 30 de 1997

En razón al desbordamiento endeudamiento del sector público colombiano, el gobierno nacional reglamentó el Artículo 364 de la Constitución Política y estableció en la Ley 358 de 1997 que en materia de endeudamiento interno y externo, la nación y las entidades territoriales no pueden exceder su capacidad de pago, entendida como el flujo mínimo de ahorro operacional que permita efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años.

Con el propósito de medir la capacidad de pago de los entes públicos, la Ley 358 de 1997 instituyó dos indicadores. Uno de ellos, el **indicador de solvencia**, mide la capacidad que tienen los entes territoriales para pagar sus obligaciones en el corto

⁴ Contraloría General de la República (2000), "Informe de la situación de la deuda pública". Pág. 79.

plazo. La capacidad de pago se define como la relación ente los intereses de la deuda⁵ sobre el ahorro operacional⁶. El segundo es el **indicador de sostenibilidad**, que calcula la capacidad que tienen los entes públicos de mantener los niveles de endeudamiento en el largo plazo, y se mide como el coeficiente entre el saldo de la deuda sobre los ingresos corrientes.

Con el propósito de establecer mayores limitaciones a la celebración inadecuada de operaciones de crédito,⁷ el Decreto Reglamentario 696 de 1998 precisó que los planes de desempeño suscritos entre la entidad financiera y el ente territorial, deben contener un diagnostico financiero e institucional y las acciones, medidas y metas que se compromete lograr en un periodo determinado. Adicionalmente, caracterizó los siguientes escenarios para determinar la instancia de endeudamiento en la que se encuentre cada entidad solicitante de crédito:

Tabla 1

Instancia de endeudamiento	Indicador	Relación	Porcentaje	Semáforo
AUTONOMA	Solvencia	Intereses deuda/ ahorro operacional	=40	VERDE
	Sostenibilidad	Saldo deuda/ ingresos corrientes	< 80%	
INTERMEDIA	Solvencia	Intereses deuda/ ahorro operacional	> 40% y < 60%	AMARILLO
	Sostenibilidad	Saldo deuda/ ingresos corrientes	< 80%	
CRITICA	Solvencia	Intereses deuda/ahorro operacional	> 60%	ROJO
	Sostenibilidad	Saldo deuda/ ingresos corrientes	> 80%	

⁵ Definidos en el Artículo 3 del decreto reglamentario 696 de abril 13 de 1998, "...se suman los intereses pagados durante la vigencia fiscal; los causados cuyo pago deba efectuarse dentro de la misma vigencia; los de la nueva operación de crédito público; los intereses de mora; los de créditos de corto plazo; y los de sobregiros."

⁶ "El ahorro operacional será el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales....." Parágrafo del Artículo 2 de la Ley 358 de 1997.

⁷ Se consideran operaciones de crédito público: "...los actos o contratos que tengan por objeto dotar a las entidades territoriales de recursos con plazo para su pago, de bienes o servicios con plazo para su pago superior a un año, así como los actos o contratos análogos a los anteriores. También se encuentran comprendidos aquellos actos o contratos mediante los cuales las entidades territoriales actúen como deudoras solidarias o garantes de obligaciones de pago y aquellos relacionados con operaciones de manejo de la deuda pública." Artículo 1 del Decreto Reglamentario 696 de 1998.

Seis años después, la Ley 795 de enero 14 de 2003 en su Artículo 114 derogó los artículos 4 y 5 de la Ley 358 de 1997, al precisar que solo pueden solicitar autorización para contratar nuevos empréstitos aquellas entidades territoriales que tengan una relación de intereses sobre el ahorro operacional superior al 60%, o que su relación saldo de la deuda sobre ingresos corrientes supere el 80% (instancia crítica o semáforo rojo).

Por último, para el cálculo del ahorro operacional y de los ingresos corrientes deben utilizarse como fuente estadística las ejecuciones presupuestales de la vigencia anterior, ajustadas en la meta de inflación proyectada por el Banco de la República para la vigencia. Así mismo, las entidades que deban solicitar autorización para celebrar nuevos contratos de obligaciones financieras, están comprometidas a desarrollar un plan de desempeño tendiente a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad, que controle el crecimiento del saldo de la deuda y garantice su capacidad de pago. Estos planes de desempeño permanecerán vigentes hasta cuando la entidad territorial registre un nivel de intereses sobre ahorro operacional menor o igual al 40%.

2.2 Ley 550 de diciembre 30 de 1999

Conforme a lo dispuesto en los Artículos 334 y 335 de la Constitución Política de Colombia, el gobierno nacional, a través de la Ley 550 de 1999, estableció el régimen que promueve la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales, en busca del desarrollo armónico regional. Esta legislación se aplica a cualquier tipo de empresa de carácter privado, **público o de economía mixta** (con algunas excepciones) que opere de manera permanente en Colombia. De esta forma, se reglamentó la intervención del estado en la economía para fines tales como:

“4. Restablecer la capacidad de pago de las empresas de manera que puedan atender adecuadamente sus obligaciones.

5. Facilitar el acceso al crédito y al redescuento de créditos en términos y condiciones que permitan la reactivación del sector empresarial.
6. Fortalecer la dirección y los sistemas de control interno de las empresas.
7. Procurar una óptima estructura administrativa, financiera y contable de las empresas reestructuradas....
10. Facilitar la garantía y el pago de los pasivos pensionales....”⁸

En este orden de ideas, el título V de la mencionada Ley abarca lo pertinente a los acuerdos de reestructuración de pasivos aplicables a las entidades territoriales, donde se precisa el consentimiento o autorización previa por parte de la asamblea departamental o el concejo municipal para acogerse a los lineamientos de la mencionada Ley. Para este fin, actuará como promotor en este procedimiento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (División General de Apoyo Fiscal – DAF) a través de la persona que designe.

De otro lado, la celebración del acuerdo de reestructuración debe contemplar las reglas para el manejo financiero y los lineamientos para el desarrollo de las demás actividades administrativas que tengan implicaciones financieras. Adicionalmente, la norma determina que: “...Con posterioridad a la celebración del acuerdo no podrán celebrarse nuevas operaciones de Crédito Público sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo señalado por la Ley 358 de 1997.”⁹ En cuanto a su vigencia, el Artículo 79 de la Ley 550 de 1999 contempla que: “Esta ley regirá durante cinco años, contados a partir la fecha de su publicación en el Diario Oficial, y durante el mismo plazo se aplicará de preferencia sobre cualquier norma legal, incluidas las tributarias, que le sean contrarias.”

⁸ Artículo 2 de la Ley 550 de 1999.

⁹ Numeral 6 del Artículo 58 de la Ley 550 de 1999 (Subrayado de los autores).

2.3 Ley 617 de octubre 6 de 2000

Inicialmente, la organización de las entidades territoriales del orden central municipal fue modernizada mediante la Ley 136 de junio 2 de 1994, puesto que estableció en su artículo 1 que: “El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”. Así mismo, dentro del contexto del régimen municipal se registrarán los entes locales: “En lo concerniente con su endeudamiento interno y externo, y sujeto a la capacidad de endeudamiento del municipio, de conformidad con la ley y de acuerdo con el literal a) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política”. Así mismo, las entidades gubernamentales del orden municipal se categorizaron de acuerdo con su población y sus ingresos anuales.

Tabla 2

Categoría	Población	Ingresos corrientes de libre destinación - ICLD (SMLV)	Limite gastos de funcionamiento como proporción de los ICLD (Vigente para 2004)
Especial	> 500.001	> 400.000	50%
Primera	100.001 y 500.000	100.000 y hasta 400.000	65%
Segunda	50.001 y 100.000	50.000 y hasta 100.000	70%
Tercera	30.001 y 50.000	30.000 y hasta 50.000	70%
Cuarta	20.001 y 30.000	25.000 y hasta 30.000	80%
Quinta	10.001 y 20.000	15.000 y hasta 25.000	80%
Sexta	= 10.000	< 15.000	80%

Esta legislación fue modificada por la Ley 617 de 2000, la cual dictó normas tendientes a fortalecer el proceso de descentralización y la racionalización del gasto público. En este sentido, por ejemplo, se estableció la categorización de los entes locales con base en la población y en los ingresos corrientes de libre destinación. Adicionalmente, se incluyeron límites a los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación para las administraciones locales (Tabla 2).

En materia de racionalización del gasto, la Ley 617 de 2000 estableció en su capítulo II el saneamiento fiscal de los entes territoriales, al disponer que: “Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.” De igual manera, se limitaron los gastos de funcionamiento de las asambleas y contralorías departamentales y de los concejos, contralorías y personerías municipales.

Finalmente, otro de los aspectos a resaltar de esta norma lo constituye el capítulo VII “Alivios a la deuda territorial”, el cual contempla los condicionamientos para que la Nación sirva de garante de las obligaciones contraídas por los entes territoriales. Del mismo sobresalen los siguientes aspectos (Artículo 61):

- Que las entidades territoriales cuyas deudas se garanticen, requieran de un programa de ajuste fiscal;
- Que las entidades territoriales tengan deudas que deban ser reestructuradas para recuperar su capacidad de pago;
- Que las obligaciones contraídas con las entidades financieras se reestructuren en condiciones de plazo y costo que permitan su adecuada atención y el restablecimiento de su capacidad de pago;
- Que se constituya una fiducia de administración y pago de todos los recursos que se destinarán al pago del endeudamiento que se garantice. En dicha fiducia, se incluirá la administración de los recursos y el pago de la deuda reestructurada y garantizada, junto con sus garantías y fuentes de pago. En el acuerdo, las partes podrán convenir la contratación directa de la fiducia a que se refiere este literal.
- Que los acuerdos de ajuste fiscal se suscriban antes del 30 de junio del 2001.

2.4 Ley 819 de julio 9 de 2003.

El gobierno nacional en su propósito de mejorar el panorama financiero del sector público colombiano, estableció a través de la Ley 819 de julio 9 de 2003, medidas para instituir el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el cual debe contener aspectos tales como: plan financiero, programa macroeconómico plurianual, metas de superávit primario, análisis de sostenibilidad de la deuda y crecimiento económico, entre otros.

En el orden territorial, esta obligatoriedad para los departamentos, distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2 (a partir del 2003) y para los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 (a partir de 2005) quedó consagrada en el Artículo 5 de la mencionada norma, al ordenar a los alcaldes y gobernadores a presentar al respectivo concejo o asamblea, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, que debe comprender: plan financiero, metas de superávit primario¹⁰, análisis del nivel de la deuda y sostenibilidad, informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior, estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior, relación de los pasivos exigibles y contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial, además del costo fiscal de los proyectos de acuerdo u ordenanza sancionados en la vigencia fiscal anterior.

En lo concerniente al endeudamiento territorial, el capítulo III especifica el tratamiento para algunas operaciones de financiamiento. Los créditos de tesorería deben destinarse exclusivamente a atender insuficiencias de caja de carácter temporal durante la vigencia fiscal y deberán cumplir con las siguientes exigencias (Artículo 15):

- Los créditos de tesorería no podrán exceder la doceava de los ingresos corrientes del año fiscal;
- Serán pagados con recursos diferentes del crédito;
- Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 20 de diciembre de la misma vigencia en que se contraten;

¹⁰ El Superávit primario resulta de restar de los ingresos corrientes y los recursos de capital, los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

- No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros.

De otro lado, a partir del 1 de enero de 2005 se le exige a la administración pública territorial (incluye municipios de categoría 1 y 2) como requisito para la contratación de nuevos créditos, presentar acreditación de la capacidad para contraer el nuevo endeudamiento. Documento que deberá ser elaborado por una calificadora de riesgos vigilada por la Superintendencia Bancaria (Artículo 16).

No obstante estar incluido en el Artículo 80 de la ley 617 de 2000, el Artículo 19 de la ley 819 de 2003 prohíbe nuevamente a la Nación el otorgamiento de apoyos financieros a las entidades territoriales que incumplan lo estipulado en la Ley 358 de 1997, incluyendo el préstamo de recursos, la cofinanciación de proyectos y la garantía para operaciones de crédito.

Finalmente, ninguna entidad territorial podrá aumentar su endeudamiento neto cuando se encuentre en mora por operaciones de crédito público contratadas o garantizadas por el Gobierno Nacional Central (Artículo 20). Adicionalmente el cálculo de la capacidad de pago establecido en la Ley 358 de 1997 será para toda la vigencia del crédito.

3. Variables que afectan la problemática de la deuda pública territorial.

Los niveles de la deuda pública de los entes territoriales tienen diversas causas que inciden en mayor o menor medida. Una de ellas tiene que ver con el incremento de la población frente a los bienes públicos. De acuerdo con las proyecciones poblacionales del DANE, el Tolima tenía en el 2003 1.308.944 habitantes, de los cuales se encontraban en las cabeceras municipales 829.689 que representan el 63.3% y en la zona rural 479.255 habitantes, el 39.7%. La mayor concentración de habitantes en las zonas urbanas se presentó en el Tolima y Colombia desde

comienzos de la década de los setentas, debida principalmente a razones de orden público que obligaron el desplazamiento de los habitantes.

El crecimiento poblacional y la migración de los campesinos a la ciudad generan la necesidad de aumentar la cobertura de los servicios públicos para los nuevos asentamientos. De acuerdo con datos del Departamento Nacional de Planeación - DNP el porcentaje de hogares en viviendas sin servicios públicos en el Tolima disminuyó del 21.5% en 1985 al 4.7% en el 2000. En cuanto al servicio de alcantarillado, el Tolima presentaba un cubrimiento del 75.0% en 1987 que creció en el 2002 al 87.7%, como resultado de la gestión municipal para mejorar la cobertura de los servicios básicos.

Las transferencias buscan igualar la distribución de la renta de manera que se favorezca a los grupos con las rentas más bajas. El volumen de transferencias que se enviaba a los municipios aumentó luego de la constitución de 1991, pues de acuerdo con las Leyes 14 de 1983, 12 de 1986 y 60 de 1993¹¹ se elevaron como porcentaje del PIB de 2.41% en 1991 a 4.73% en 1996.¹² Este aumento de recursos y la rigidez de las fuentes propias ocasionaron cierto grado de pereza fiscal, al disminuir la necesidad de gestión de los entes territoriales de recolectar los tributos de índole municipal.

Tal como lo demuestran diversos estudios: "...uno de los principales problemas macroeconómicos asociados a las transferencias intergubernamentales es el relacionado con la pereza fiscal, puesto que argumenta que no existen incentivos necesarios para elevar la recaudación tributaria subnacional cuando las entidades reciben transferencias de manera automática... En todo caso, queda claro que no existen incentivos adecuados para promover una recaudación tributaria territorial

¹¹ Ministerio del Interior; (1997), "Balance del proceso de descentralización". Pág.84.

¹² Ospina, Pedro Nel; Gutiérrez, Catalina; (1996), "Desempeño financiero de las entidades municipales 1993-1995, Coyuntura Económica. Vol. XXVI. No.1.

mayor, y que ello puede haber ocasionado que algunas entidades no realicen el máximo esfuerzo para mejorar sus sistemas tributarios locales.”¹³

El mayor flujo de transferencias a los municipios con el fin de atender el aumento de la autonomía territorial, debido a la entrega de competencias en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, centros de atención primaria en salud, desarrollo rural, infraestructura vial, vivienda de interés social, prestación de servicios públicos, seguridad ciudadana, entre otros, significó que en el Tolima algunos indicadores presentaran señales importantes de mejora, como la tasa de cobertura neta en primaria, que aumentó del 57.7% en 1985 al 89.2% en el 2001. En el caso de la secundaria, la población que pudo acceder aumentó del 29.4% al 47.3% en el mismo periodo. En cuanto a salud, en el lapso 1996 a 2001, el porcentaje de la población tolimense afiliada al régimen subsidiado pasó de 193.720 a 316.425.¹⁴

Otra de las variables que afecta el volumen de la deuda es el crecimiento económico, pues los municipios esperan que en épocas de auge económico los niveles de ingreso regional aumenten por la vía del recaudo de impuestos. Adicionalmente, es necesario realizar una adecuada gestión de cobro, así como actualizaciones de la información catastral, que permitan establecer el número de contribuyentes y su nivel de contribución respectivo, de tal manera que los mayores ingresos cubran los gastos presupuestados y disminuyan las necesidades de endeudamiento.

Al examinar la legislación sobre endeudamiento, se encuentra que solo seis años después de la constitución del 1991 se definió, con la Ley 617 de 1997, la capacidad de pago que debían cumplir los entes territoriales; sin embargo, estas medidas no fueron tenidas en cuenta por los municipios, pues aprovecharon los dos años siguientes para elevar de manera sustancial su endeudamiento. Finalmente, la Ley mencionada frenó los niveles de endeudamiento y le permitió a los municipios

¹³ Bes, Martín; Hernandez, Rafael; Coliva, Carlos; (1998). “La Descentralización en Colombia. Nuevos desafíos”, Banco Mundial.

¹⁴ Evolución y estructura económica y social del Tolima 1980-2002. Centro Regional de Estudios Económicos, Banco de la República, Marzo 2004.

reestructurar deudas con el sistema financiero, que a junio de 2003 alcanzaron los \$845 mil millones.¹⁵

Adicionalmente, la Ley 819 de 2003 estableció sanciones para las entidades financieras que concedan préstamos a los municipios sin capacidad de pago y que sobrepasen los niveles de gasto permitidos por la Ley 617. Estas sanciones incluyen la invalidez de los créditos y la devolución del capital por parte de la entidad territorial beneficiada, sin el pago de intereses u otros gastos financieros.

Los nuevos créditos que adquieran los municipios se deben destinar en un alto porcentaje a reestructurar la deuda, para mejorar los niveles de liquidez en el corto plazo; lo que anteriormente no ocurría por la falta de normas sobre los niveles de endeudamiento máximos que podían sostener los entes territoriales. El endeudamiento para inversiones en infraestructura (construcción de escuelas y hospitales), aunque mejora la calidad de vida de sus habitantes, crea mayores necesidades en el presupuesto para gastos de sostenimiento hacia el futuro, que comprometen aún más la situación financiera de las municipalidades.

Para 1996 los niveles de la deuda bruta interna y externa pública total ascendían a \$30.182 mil millones, cifra que representaba el 30% del PIB. En 2001 este endeudamiento equivalía al 61.3% del PIB¹⁶, al contabilizar \$117.545 mil millones. Este aumento también se presentó en los gobiernos territoriales¹⁷, quienes para el mismo periodo tenían endeudamientos como porcentaje del PIB del 2.2% y el 2.7%.

Finalmente, algunos analistas y estudios del tema consideran que uno de los elementos que permitió el mayor endeudamiento fue el fácil acceso y la liquidez de las instituciones financieras. Aunado a lo anterior, los mayores recursos administrados por los municipios los convirtieron en buenos clientes de los

¹⁵ Situación financiera de 80 municipios. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2002.

¹⁶ Dinámica y características de la deuda pública en Colombia: 1996 - Marzo 2002. Lozano E. Luis Ignacio.

¹⁷ Corresponde a información de las administraciones centrales departamentales y municipales.

establecimientos de crédito, al permitirse la pignoración de rentas futuras como colateral de los préstamos.

De esta manera, a inicios de la década de los noventa la coyuntura fue aprovechada por los entes territoriales: “La entrada de flujos de capital, generó un incremento de los créditos bancarios, el cual es típico en las primeras etapas de la recuperación económica después de la estabilización, tal como ocurrió en la primera mitad de los años noventa en los países de la región. En efecto, en un ambiente de inflación reducida, desarrollo económico renovado y fuertes corrientes de capital hacia un país, los bancos comerciales tienden a expandir el crédito para gasto privado y público, preferiblemente de bienes no transables”¹⁸. Esta situación condujo a que la calidad de la cartera del sistema financiero colombiano con los municipios registrara un vertiginoso deterioro, como lo evidencia el hecho de que este indicador pasó de 8.17% en diciembre de 1997¹⁹ a 41.42% en junio de 2000²⁰. Situación más evidente en los municipios capitales de departamento.

Por último, el aumento excesivo de la deuda pública territorial refleja debilidad en el proceso de descentralización política y administrativa del estado colombiano, ya que en los problemas de endeudamiento territorial son evidentes las deficiencias en la administración pública, con débil control político y fiscal sobre las autoridades regionales.

4. Endeudamiento público financiero local en el Tolima

4.1 Comportamiento de la deuda pública municipal.

Tal como se ha comentado, algunos estudios realizados desde mediados de la década de los noventa consideraron que la problemática del endeudamiento territorial se

¹⁸ Colombia y la deuda pública territorial”. Sandoval, Carlos Alberto, 2000.

¹⁹ ASOBANCARIA; (1999), “Endeudamiento territorial: UNA BOMBA DE TIEMPO”, Semana Económica, No. 229. Pág. 3.

²⁰ CON TODA RAZÓN”, Semana Económica, No. 285 Pág. 3

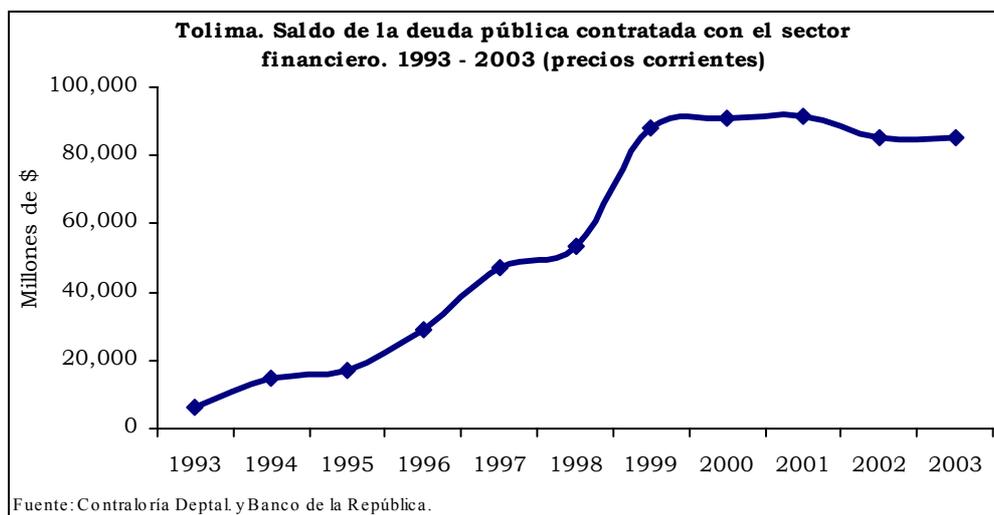
concentraba en las administraciones centrales locales, y advertían que si no se ponía control al nivel de las obligaciones, podrían desestabilizarse las mismas finanzas del Gobierno Nacional.

A continuación se examinará la problemática de las obligaciones financieras contraídas por 15 administraciones municipales del Tolima, fenómeno que ha conducido a que los riesgos financieros pongan en juego su viabilidad.

4.1.1 Saldo de la deuda pública

Para el periodo comprendido entre 1994 y 2003, la deuda pública de los municipios del Tolima²¹ contratada con el sector financiero presentó una tasa de crecimiento anual media del 30.2%, al pasar de \$6.062 millones en diciembre de 1994 a \$85.032 millones en igual mes de 2003. Este resultado muestra una tendencia ascendente muy pronunciada hasta 1999. Las mayores variaciones anuales fueron del 139.8% en 1994 y cercana al 65.0% en los años 1996, 1997 y 1999.

Gráfico 1



²¹ Para el análisis del presente estudio se tomó una muestra de 15 municipios del Tolima: Alvarado, Armero-Guayabal, Cajamarca, Espinal, Flandes, Guamo, Ibagué, Mariquita, Melgar, Natagaima, Ortega, Rovira, Saldaña, San Luis y Venadillo.

Al respecto debemos recordar que antes de 1997 los controles al endeudamiento del sector público eran mínimos y no correspondían con el proceso de descentralización administrativo del estado colombiano. En los años 2000 y 2001 las obligaciones financieras se estabilizaron en \$91.064 millones y \$91.549 millones respectivamente, periodo en el cual entraron en vigencia las leyes establecidas para el ajuste fiscal de las entidades territoriales; de tal manera que para los años 2002 y 2003 la deuda se contrajo ligeramente a niveles de \$84.965 millones y \$85.032 millones respectivamente, con variaciones anuales de -7.2% y 0.1%, lo que se obtuvo en virtud de los acuerdos que se produjeron en los entes territoriales para ajustar sus compromisos financieros, además del decidido apoyo recibido del gobierno nacional.²²

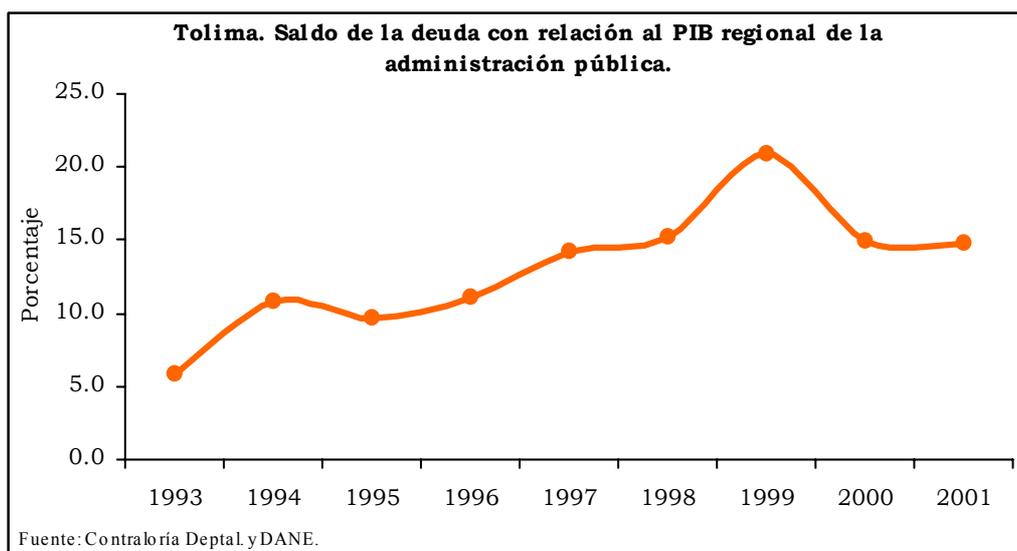
A precios constantes de diciembre de 1998, se observa que la deuda pública en los gobiernos municipales del Tolima presentó entre 1993 y 1999 una pendiente positiva, al pasar de \$14.832 millones a \$80.400 millones, con un crecimiento medio anual del 32.5%. No obstante, entre 1999 y 2003 la pendiente se volvió negativa y cerró en diciembre de 2003 con un saldo de \$58.365 millones y una tasa de variación anual media de -7.7%. Este resultado muestra que en términos reales, el nivel de endeudamiento al finalizar el año 2003 (\$58.365 millones) es ligeramente superior al registrado en 1997 y 1998 (\$55.221 millones y 53.275 millones, respectivamente).

Al examinar el saldo de la deuda pública frente al Producto Interno Bruto Regional de la Administración Pública, se tiene que dicha relación pasó de 5.8% en 1993 a 14.8% en el 2003, con un coeficiente máximo de 20.9% en 1999, cuando además de los elevados niveles de endeudamiento del sector público, se agregó una de las recesiones más fuertes que haya experimentado la economía colombiana.

²² Para el agregado de los 15 municipios, el saldo de la deuda per capita en el Tolima pasó de \$21.429 en 1993 a \$72.198 al cierre del 2003. Congruente con su comportamiento alcanzó un máximo en 1999 de \$102.049.

Sin embargo, durante los años 2000 y 2001 este indicador se ubicó en el 15.0% mostrando el efecto que han tenido la legislación y las políticas de los entes territoriales sobre los niveles de endeudamiento.

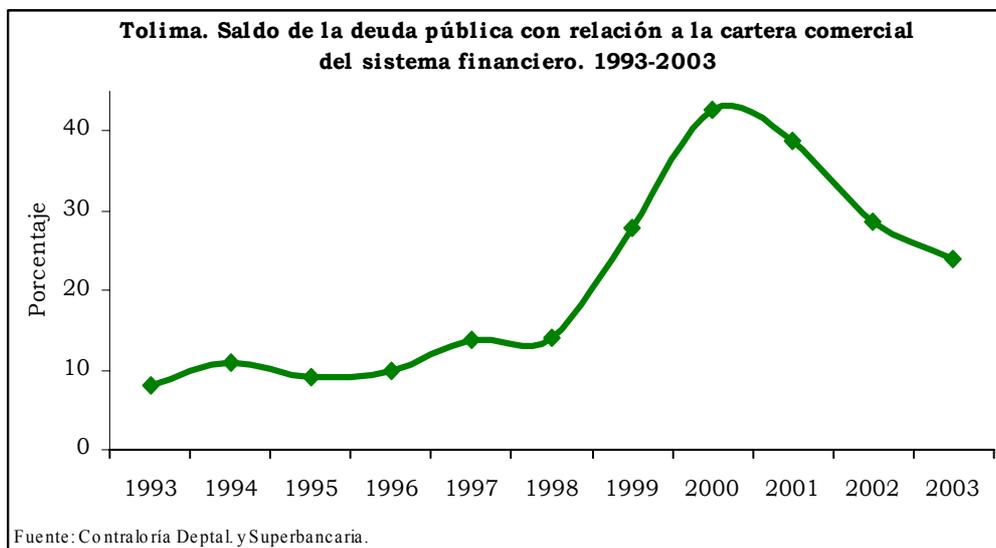
Gráfico 2



Al calcular el coeficiente entre el saldo de la deuda pública contratada con el sector financiero y el total de la cartera comercial intermediada por estos establecimientos, se tiene que correspondía al 8.0% en 1993, luego, este coeficiente alcanzó su punto más alto en el 2000 con 42.7%, para revertir luego esta tendencia y ubicarse finalmente en el 24.0% al finalizar 2003.

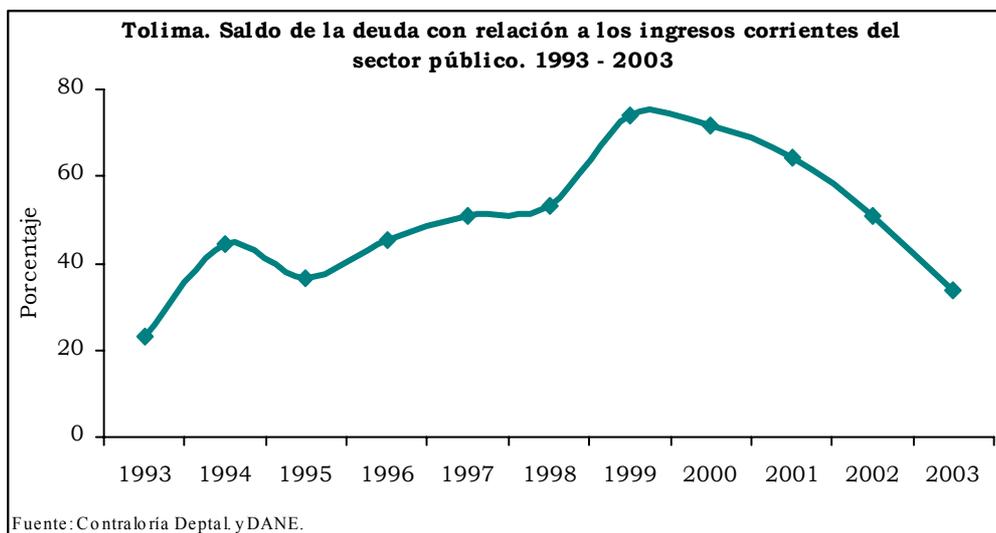
Al respecto debe señalarse que de debido a la normatividad actual, las entidades financieras deben realizar una profunda revisión de la capacidad de endeudamiento para el otorgamiento de nuevos créditos al sector público, así mismo, se encuentra restringido el otorgamiento de recursos en el largo plazo.

Grafico 3



Si se relaciona el saldo de la deuda pública financiera con los recaudos percibidos por los entes territoriales, se tiene, en primera instancia, que frente a los ingresos corrientes la relación se situó en 23.1% en 1993 y cerró en 33.8% en 2003.

Gráfico 4



El auge del endeudamiento tuvo una tendencia ascendente hasta 1999, cuando alcanzó el 73.9%. Sin embargo, la situación resulta más crítica si se relaciona el

saldo de la deuda con los ingresos propios²³ de las administraciones centrales municipales, ya que a partir de 1996 los recursos originados por los fiscos no fueron suficientes para cubrir el monto de los pasivos con el sector financiero, pues el coeficiente pasó del 66.6% en 1993 al 111.0% en el 2003.

4.1.2 Desembolsos de la deuda pública.

Para los primeros años del periodo 1993 - 2003 el desembolso de los créditos contratados por el sector público territorial muestra una tendencia ascendente; las variaciones anuales más significativas se produjeron en 1997 y 1999, con crecimientos de 122.6% y 105.5%, años cuando se obtuvieron los mayores desembolsos por parte del sector financiero, en montos de \$48.914 millones en 1997 y \$57.418 millones en 1999.

Gráfico 5

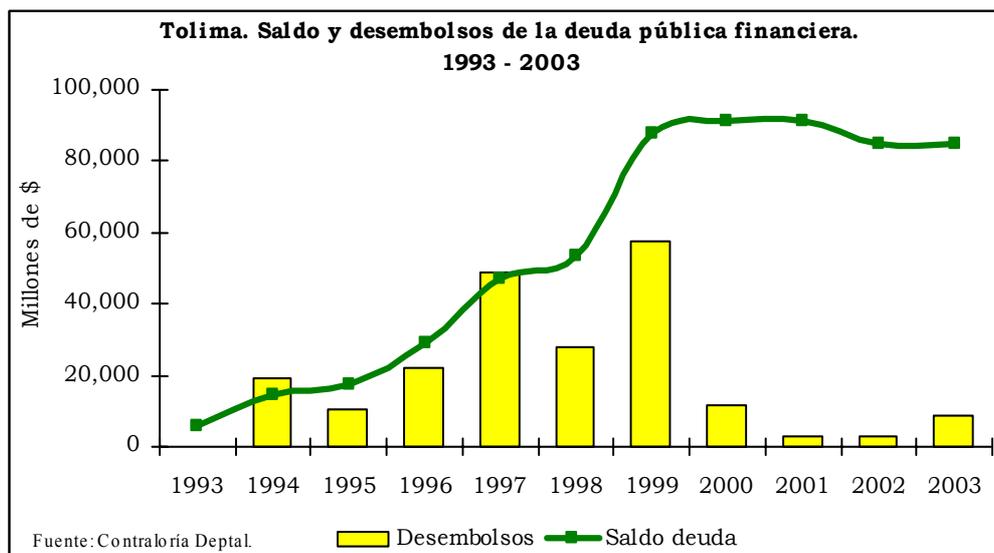


Tal como se observa en la gráfica 6, los años con mayores niveles de endeudamiento de los gobiernos locales fueron los de la década de los noventa, lo cual se originó, en primera instancia, por los arreglos institucionales ligados al proceso de

²³ Corresponde a los ingresos tributarios y no tributarios recaudados por los entes municipales.

descentralización del estado colombiano, tal como se ha comentado, ante el otorgamiento de mayores competencia a las regiones y el traslado de recursos que fortalecieron sus finanzas ante las nuevas responsabilidades otorgadas. Así mismo, este proceso se vio favorecido por la liquidez y facilidad de acceso al crédito que les ofreció el mercado financiero.

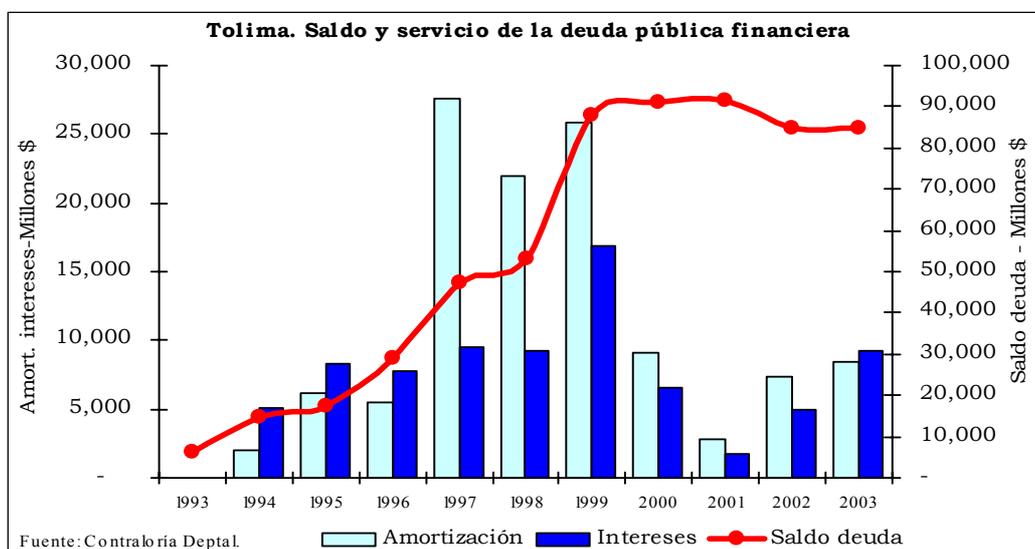
Grafico 6



4.1.3 Servicio de la deuda pública

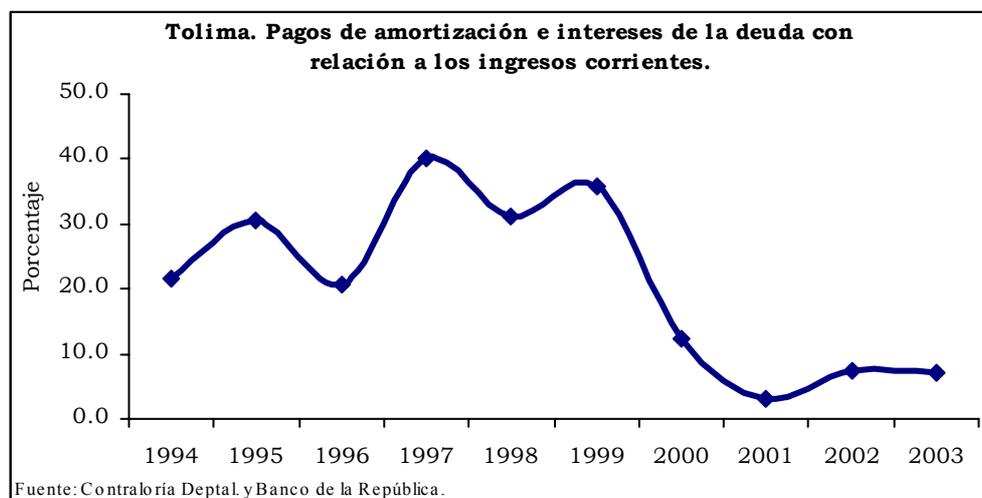
Con relación al servicio de la deuda (pagos por concepto de amortizaciones a capital e intereses), los mayores niveles de endeudamiento durante los años 1997, 1998 y 1999 condujeron a que las cancelaciones por estos conceptos fueran altamente significativas, pues ascendieron a \$37.191 millones, \$31.173 millones y \$42.683 millones en cada uno de dichos años. Posteriormente, los programas de saneamiento financiero, tales como la Ley 550 de 1999 y la reestructuración de pasivos acorde con la Ley 617 de 2000, lograron disminuir los compromisos de abonos a capital y pago de intereses a niveles de \$4.503 millones en el año 2000 y 2001. Sin embargo para el 2002 y 2003 se observa un leve incremento en los pagos por amortización a capital e intereses pero con una deuda estabilizada.

Gráfico 7



Al examinar el servicio de la deuda, se tiene que las administraciones centrales municipales en el Tolima destinaron en promedio entre 1994 y 2003 más del 20.0% de los ingresos corrientes a este concepto; pues para inicios del periodo el pago de intereses correspondió al 21.6% de los ingresos corrientes, hasta alcanzar el 40.1% en 1997 y el 35.9% en 1999. Sin embargo, tal como se ha mencionado, los ajustes administrativos, fiscales y financieros promovidos en los entes subnacionales condujeron a la reducción de este indicador a niveles del 7.1% en el 2003.

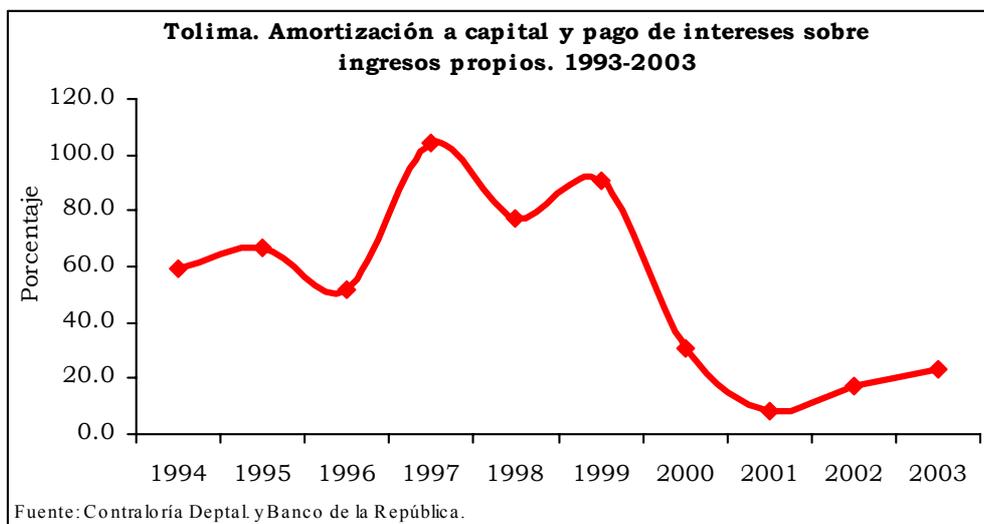
Gráfico 8



No obstante lo anterior, la gestión de los administradores locales no se ha visto reflejada en un mayor esfuerzo fiscal o en un saneamiento definitivo de las finanzas municipales, puesto que, frente a los ingresos propios y a los gastos corrientes, el servicio de la deuda absorbe en promedio entre el 52.9% y el 36.8%, respectivamente.

Por su parte, la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos propios pasó del 59.3% en 1994 al 23.2% en el 2003, con un resultado máximo del 104.2% en 1997, donde, para esa vigencia, los ingresos propios no alcanzaron a cubrir el servicio de la deuda. De manera similar, el coeficiente que relaciona el servicio de la deuda frente a los gastos corrientes presentó una tendencia ascendente para los primeros años del periodo de análisis, iniciando en un 47.3% en 1994, hasta llegar al 74.4% en 1997, para luego descender al 14.7% en el 2003.

Gráfico 9



4.2 Comportamiento de la deuda pública por categorías de municipios

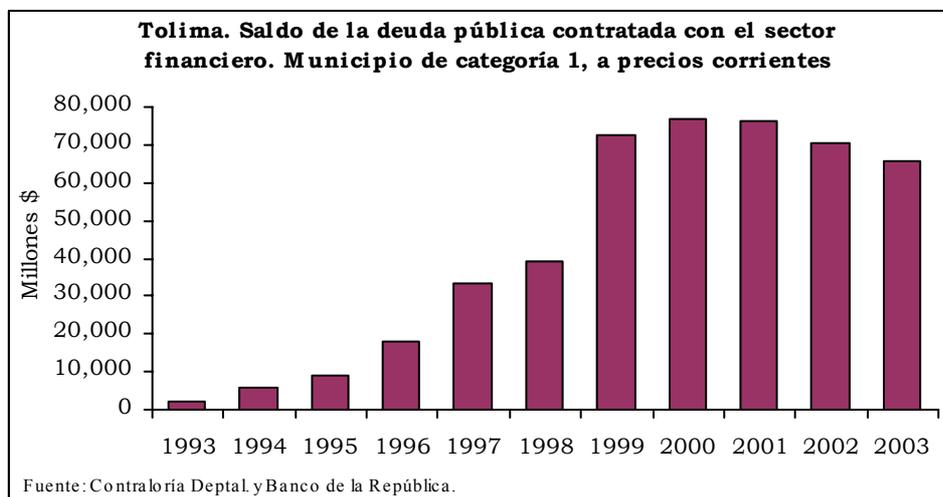
A continuación se describe el comportamiento de la deuda pública financiera en los 15 municipios que integran la muestra que maneja el Banco de la República, para la labor de seguimiento de las finanzas públicas territoriales en el departamento del

Tolima, de acuerdo con la categorización municipal. Sin lugar a dudas existen comportamientos disímiles dependiendo del tamaño, la capacidad financiera, las necesidades para la prestación de servicios públicos básicos y la gestión de las administraciones locales. La muestra de municipios contemplados en este estudio se clasifica en tres categorías, así: categoría primera: Ibagué; categoría quinta: Espinal y Melgar; y categoría sexta: Alvarado, Armero-Guayabal, Cajamarca, Flandes, Guamo, Mariquita, Natagaima, Ortega, Rovira, Saldaña, San Luis y Venadillo.

4.2.1 Deuda pública del municipio de Ibagué.

En el municipio de Ibagué la deuda pública con el sector financiero se incrementó de \$2.381 millones a \$65.852 millones entre 1993 y 2003. Los mayores incrementos se presentaron durante los años 1996, 1997 y 1999, con tasas de crecimiento de 104%, 83% y 86% respectivamente. ²⁴

Gráfico 10



²⁴ Dentro de los grupos de categorías municipales, la capital del departamento arroja el mayor saldo del crédito financiero per capita. En el año 2003 se sitúa en \$102.779 por habitante y alcanzó un monto de \$158.265 en 1999.

Durante 1996 el municipio presupuestó ingresos por \$59.984 millones, inferiores en 31.1% a los ingresos realmente recaudados, que sumaron \$41.302 millones. Los gastos fueron presupuestados en \$60.008 millones y se ejecutaron \$45.439 millones. Estas cifras arrojan un déficit presupuestal de \$4.135 millones al terminar dicho año, ya que los ingresos recaudados aumentaron en 55.3% mientras que los gastos variaron en 84.9%. Los mayores incrementos de los gastos se dieron en servicios personales (93%), gastos generales (179%) y reservas de apropiación (231%). Entre tanto, el saldo de la deuda se incrementó de \$8.941 millones en 1995 a \$18.271 millones en 1996.

*“Para garantizar el servicio anual de la deuda adquirida en 1996 se han pignorado las rentas provenientes de Predial, Industria y Comercio, Recuperación de Cartera, Tránsito, Transferencia de Ingresos Corrientes de la Nación, para los sectores de Educación, Salud, Vivienda, Vías Rurales y Agua potable, la renta de alumbrado público y la sobretasa. Además de haber dado en hipoteca un bien inmueble del Municipio (Dependencias del DAS)”.*²⁵

Para 1997, no obstante sobrepasar los límites de endeudamiento establecidos en la recién expedida Ley 358 de 1997²⁶, el municipio de Ibagué elevó su endeudamiento de \$18.271 millones a \$33.406 millones. Adicionalmente, se cancelaron algunos créditos en mora con diferentes entidades, para lo cual se adquirió un nuevo crédito con el Banco Popular por \$13.000 millones.

Durante 1998 la deuda creció en \$5.748 millones, a pesar de que quedaron en mora durante esa vigencia créditos por valor de \$6.239 millones. En este año se suscribió un programa de desempeño con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante la autorización de un crédito por US \$5.317.615 que fue desembolsado en 1999, con el propósito de suprimir 598 cargos y liquidar 4 entidades descentralizadas, así como reestructurar la deuda financiera.

²⁵ Contraloría municipal de Ibagué, “La situación de las finanzas municipio de Ibagué 1996, Pág. 77.

²⁶ Contraloría municipal de Ibagué, “La situación de las Finanzas del Municipio de Ibagué a 21 de diciembre de 1997.

Para 1999 el endeudamiento del municipio alcanzó la suma de \$72.813 millones, debido a los constantes y necesarios procesos de reestructuración con las entidades financieras. De acuerdo con cifras de la contraloría municipal, en este año fue necesario realizar la reestructuración de créditos de tesorería que pasaron de una vigencia a otra, sobregiros bancarios y la financiación de los intereses moratorios que tenía la administración por \$21.803 millones. Adicionalmente, se incluyeron las deudas de las entidades descentralizadas del municipio que fueron liquidadas²⁷ y que le correspondió asumir por valor de \$4.173 millones.

Al finalizar el 2000, el municipio presentó en sus balances intereses vencidos por \$5.354 millones y capital por \$2.291 millones. En este año entró en vigencia la Ley 617, que le permitió al municipio suscribir el 29 de junio de 2001 un programa de saneamiento fiscal y financiero con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El 18 de octubre del mismo año, suscribió un nuevo acuerdo de reestructuración de deudas con las entidades financieras con garantía de la nación, contrató un empréstito para financiar el ajuste fiscal y realizó un encargo fiduciario con la Financiera Popular S.A. Estas medidas permitieron que el municipio cumpliera con la ejecución de los ingresos corrientes de libre destinación y con la reducción de los gastos, de acuerdo con el programa de ajuste. Para el 2002, la deuda pública disminuyó su crecimiento y terminó al finalizar el año en \$70.407 millones, inferior en \$3.595.5 millones al saldo de 2001²⁸.

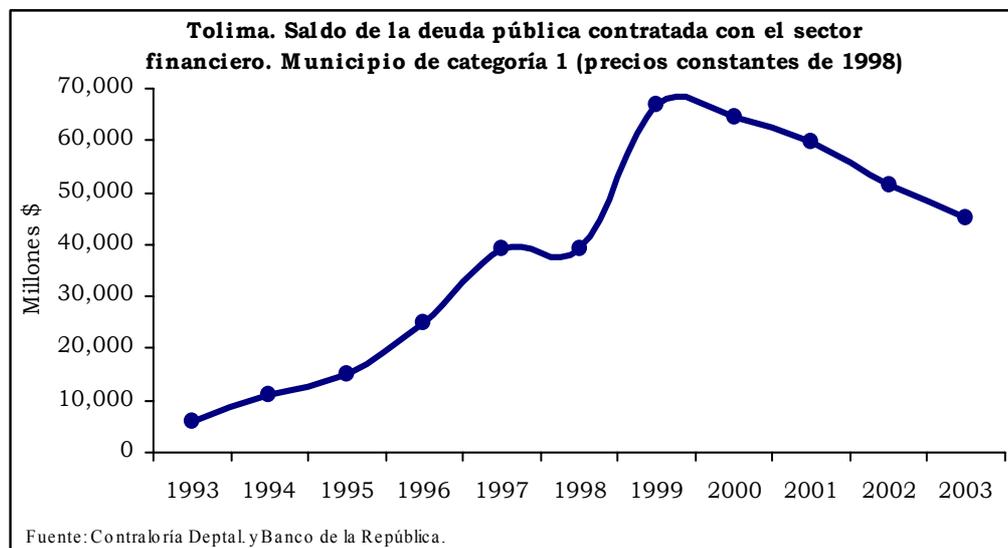
A precios constantes de diciembre de 1998 la deuda pública de Ibagué aumentó hasta 1999, cuando alcanzó una cifra de \$66.660 millones, a partir de ese año revirtió su tendencia hasta descender a \$45.200 millones al finalizar el 2003.

Al comparar el saldo de la deuda pública frente al Producto Interno Bruto Regional de la Administración Pública, se encuentra que de representar en 1993 solo el 2.28%, se situó en el 17.29% en 1999. A partir de ese año la tendencia se invierte hasta alcanzar el 12.33% en el 2003.

²⁷ Valorización, IBDER, IRVIS, Caja de Previsión Municipal y el Fondo de Gobierno.

²⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Informe sobre la viabilidad fiscal del municipio de Ibagué.

Gráfico 11

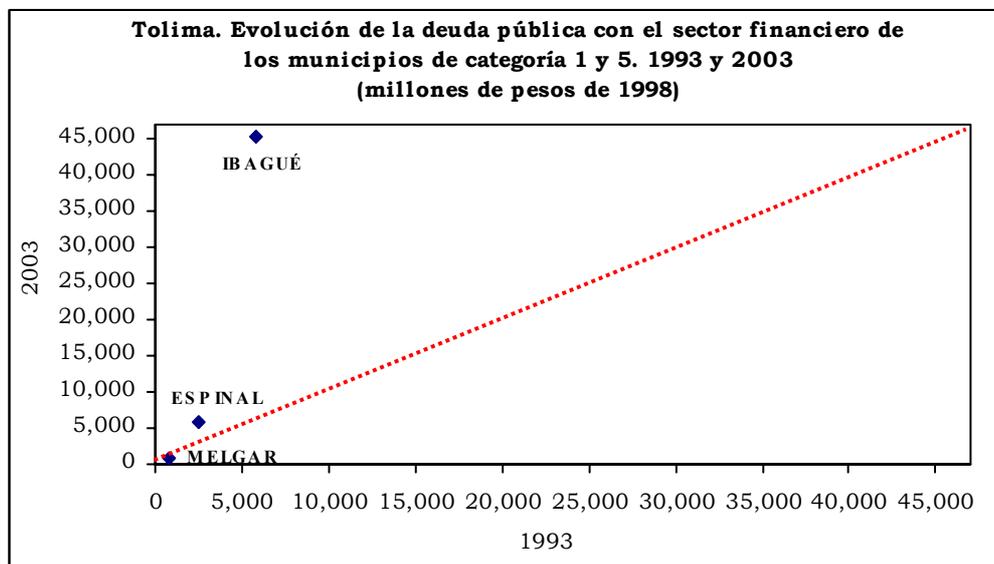


4.2.2 Deuda pública en los municipios de categoría 5.

Los municipios que se encuentran en la categoría 5 y hacen parte de este estudio son el Espinal y Melgar. El comportamiento de este grupo es muy particular, debido a que está determinado casi totalmente por el desempeño financiero del Espinal, ya que el saldo de la deuda de este municipio pasó de \$1.362 millones en diciembre de 1993 a \$9.744 millones en el 2003, con un crecimiento medio anual del 7.2%. Vale resaltar que durante los primeros años de la década su crecimiento fue acelerado, al alcanzar un máximo de \$6.670 millones en 1997, año a partir del cual se estabilizó.

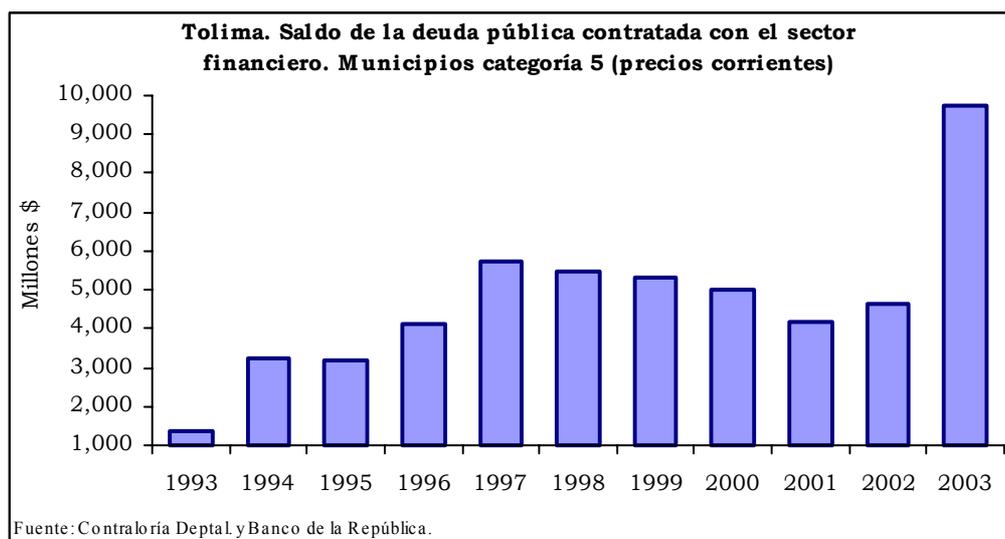
El Ministerio de Hacienda le ha prestado asesoría legal, tributaria y financiera al Espinal desde 1999, pero solo hasta el 2001 se suscribió un programa de ajuste y saneamiento fiscal de acuerdo con la ley 617 de 2000. Sin embargo, el municipio ha incumplido los diferentes compromisos adquiridos en el convenio. Para el año 2003 la deuda se situó en \$6.688 millones.

Gráfico 12



Si se relacionan el saldo de la deuda y los ingresos propios de las finanzas municipales, se aprecia que las rentas propias son superadas de manera amplia por los créditos financieros, de tal manera que el indicador aumenta de 76.6% en 1994 a 140.1% en 1997, mientras que para los siguientes años se reduce hasta situarse en un 65.9% en 2003.

Gráfico 13

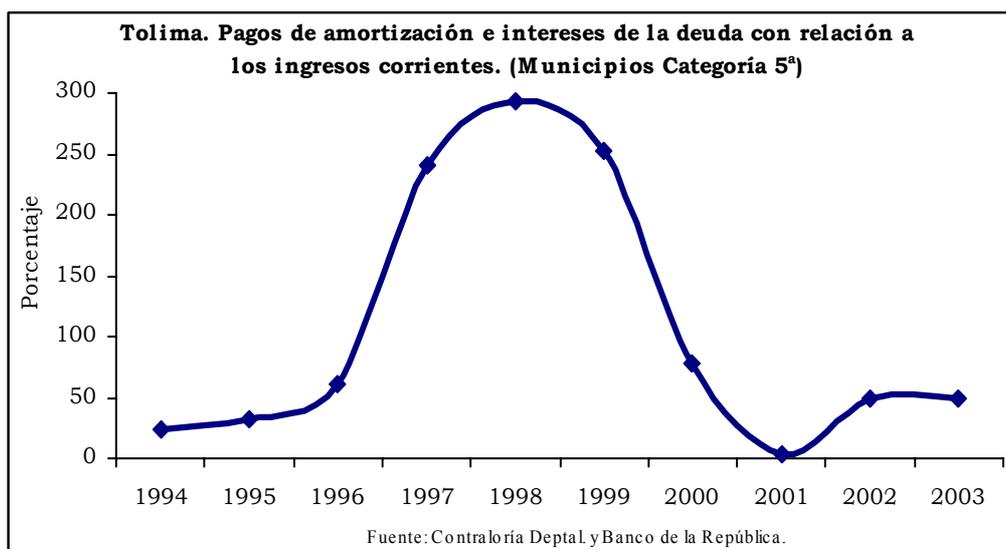


De otro lado, y acorde con lo anterior, se tiene que el pago del servicio de la deuda (amortizaciones a capital e intereses) para los municipios de la categoría 5 no fue cubierto en varias vigencias por los ingresos corrientes percibidos y menos aún con los ingresos propios.

Gráfico 14



Gráfico 15



Al revisar el coeficiente del servicio de la deuda y el pago de intereses frente a los ingresos corrientes, se aprecia que se situó en 240.7%, 293.5% y 252.2% durante los años 1997, 1998 y 1999, respectivamente. Ante este escenario, el municipio del Espinal no cumplió con los contratos financieros y esta situación lo llevó a reestructurar sus obligaciones en el año 2003, puesto que al finalizar dicho año el saldo de la deuda contratada con el sector financiero se ubicó en \$9.744 millones y la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos corrientes pasó a ser del 49.9%.

4.2.3 Deuda pública en los municipios de categoría 6.

En el grupo de municipios de categoría 6 (Alvarado, Armero-Guayabal, Cajamarca, Flandes, Guamo, Mariquita, Natagaima, Ortega, Rovira, Saldaña, San Luis y Venadillo), la situación de sus obligaciones financieras para el lapso analizado es menos alarmante, pues el endeudamiento creció a una tasa promedio anual del 15.1%, con lo cual el saldo de los pasivos financieros pasó de \$2.319 millones en 1993 a \$9.435 millones en el 2003.²⁹

No obstante, en 1994 el saldo de la deuda se incrementó sustancialmente, en virtud de la contratación de obligaciones financieras por parte de algunas municipalidades, donde se destaca: La administración del Guamo elevó su deuda pública de \$294 millones a \$1.530 millones entre 1993 y 1994, Mariquita de \$297 millones a \$645 millones y Cajamarca de \$26 millones a \$302 millones, con incrementos anuales de 421.1%, 117.1% y 1.080.8%, en cada uno de ellos. Posteriormente, su crecimiento se moderó al reportar una variación media anual del 5.9% entre 1994 y 2003, y alcanzar un saldo de \$9.435 millones en este último año.

En términos reales (a precios de 1998), la deuda para este conjunto de municipios mantuvo una tendencia moderada de crecimiento, ya que su tasa de aumento anual promedio se situó en 1.3%. El gráfico 17 muestra el saldo de la deuda por

²⁹ Los municipios de categoría 6 presentan un saldo de la deuda per cápita en el 2003 de \$36.564. monto inferior al observado en los demás grupos de municipios.

municipios para los años de 1993 y 2003. Los ubicados por debajo de la línea de 45 grados experimentaron una reducción de la deuda entre tales años, mientras que los situados por encima de la línea registraron, por el contrario, una elevación del endeudamiento. Dentro de los primeros se encuentran las administraciones de Natagaima, Ortega, Rovira y Venadillo, en las cuales el saldo de lo adeudado al sistema financiero disminuyó en 90.2%, 46.7%, 69.3% y 4.0% respectivamente; entre tanto, las restantes ocho localidades la aumentaron.

Gráfico 16

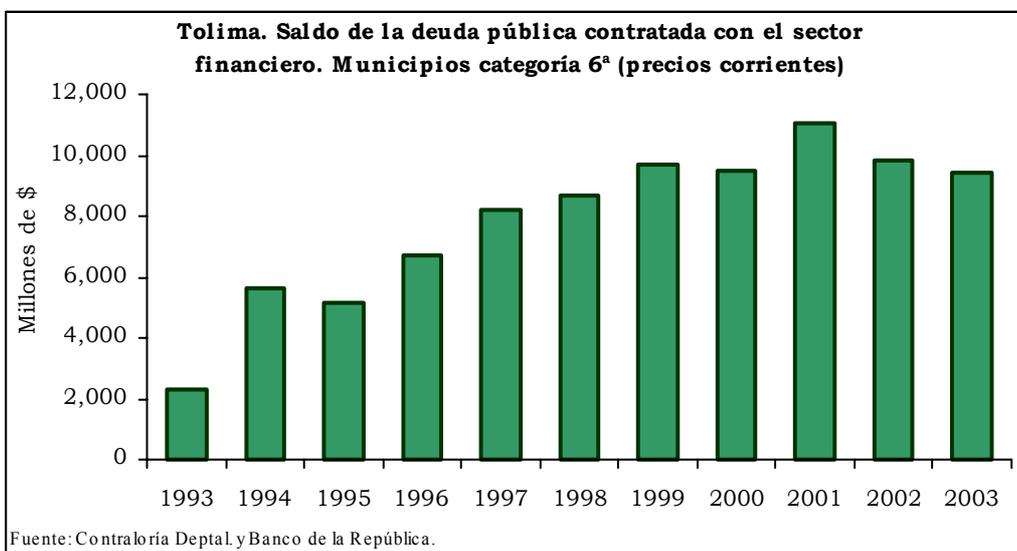
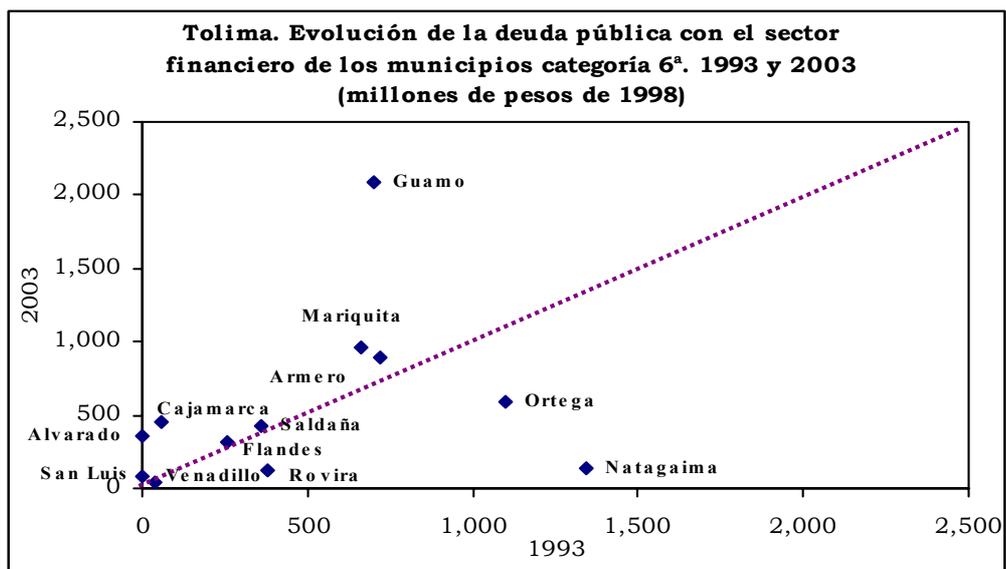
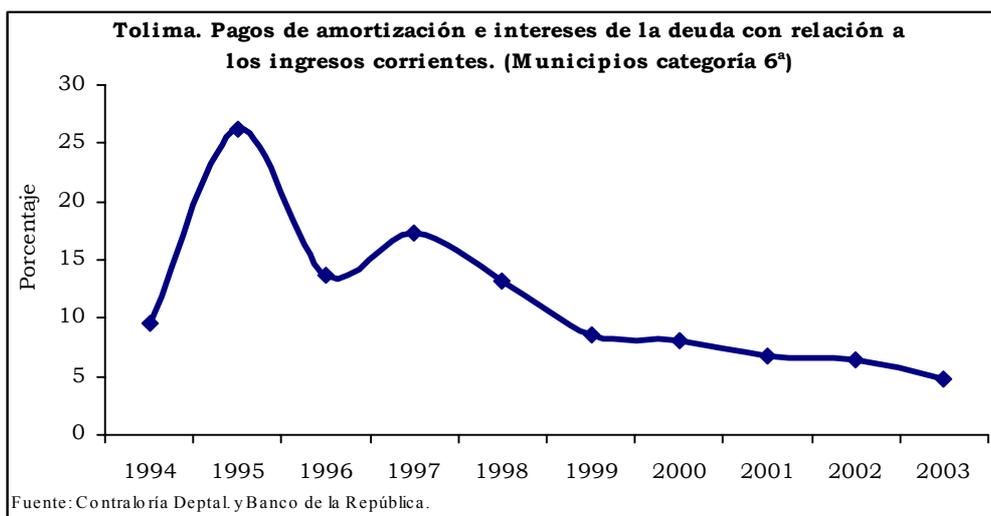


Gráfico 17



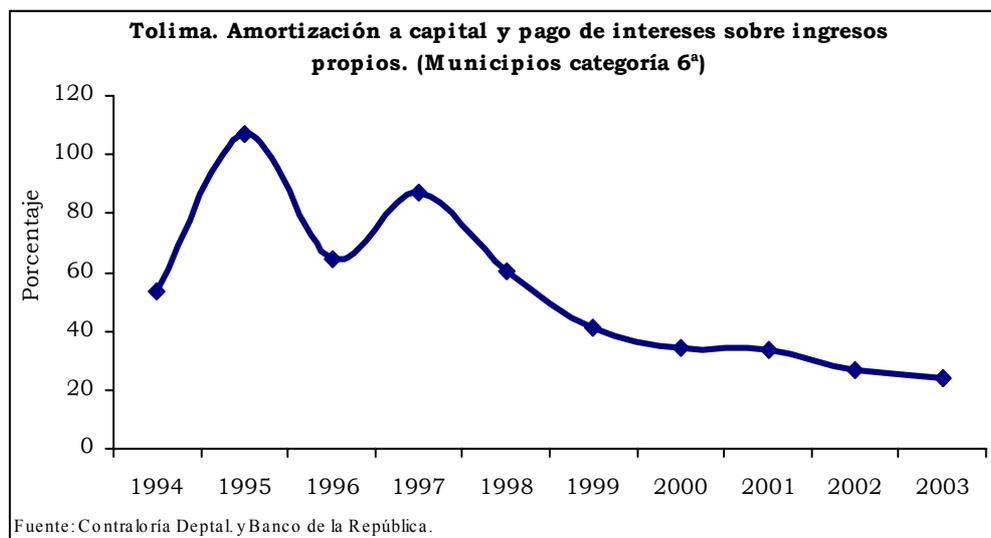
Para el final de periodo, los indicadores fiscales que relacionan el comportamiento de la deuda con los recursos de la administración, fueron favorables en estos municipios si se comparan con los de mayor tamaño. Al confrontar el saldo de la deuda con a los ingresos propios, el coeficiente disminuye significativamente, al pasar del 212.5% en 1994 al 68.8% en el 2003.

Gráfico 18



Complementariamente, en este entorno de mayor viabilidad financiera, el servicio de la deuda (pagos por concepto de amortizaciones a capital e intereses) frente a los ingresos propios, pasó de representar el 106.9% en 1995 a solo el 23.7% en el 2003.

Gráfico 19



Es preciso mencionar que en este grupo, los municipios de Mariquita y Rovira se acogieron a la ley 550 de 1999, lo que contribuyó a entrar en un programa de ajuste y saneamiento de sus finanzas. En la siguiente sección se presentará una breve reseña de estos acuerdos.

4.3 Gobiernos municipales que se acogieron a la Ley 550 de 1999.

En el país 64 entidades gubernamentales del orden territorial³⁰ se han inscrito ante la División General de Apoyo Fiscal-DAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para acogerse a las disposiciones de la Ley 550 de 1999. Por su parte, en el departamento del Tolima 6 organismos protocolizaron un acuerdo de reestructuración de pasivos bajo los lineamientos de la mencionada ley. Para este grupo de entidades -exceptuando el municipio de Lérica-, ya se han firmado los acuerdos de reestructuración de pasivos y se encuentran vigentes³¹.

Tabla 3
Tolima. Entidades que se acogieron a la Ley 550 de 1999 para reestructuración de pasivos

Entidad territorial	NIT	Resolución	Fecha de resolución
Departamento del Tolima	800,103,931	1397	27 de junio de 2000
Municipio del Líbano	800,100,061	2412	9 de noviembre de 2001
Municipio de San Sebastián de Mariquita	890,701,342	2636	5 de diciembre de 2001
Municipio de Ambalema	800,100,048	2486	22 de noviembre de 2002
Municipio de Rovira	800,100,038-9	2607	5 de diciembre de 2002
Municipio de Lérica	890,702,034-2	2073	03 de agosto de 2004

Fuente: Ministerio de Hacienda de Crédito Público. Registro de inscripción de información relativa a los acuerdos de reestructuración de pasivos de entidades territoriales de conformidad con el numeral 16 del Artículo 58 de la Ley 550.

A continuación daremos una mirada al perfil de la deuda en los acuerdos firmados en San Sebastián de Mariquita y Rovira, de tal manera que se pueda apreciar su tendencia en el tiempo y determinar si ha habido concentración del servicio de la deuda en el tiempo.

³⁰ De este total, 10 corresponden a administraciones departamentales, 53 a gobiernos municipales y una entidad descentralizada.

³¹ En el caso del municipio de Rovira se realizó una primera modificación del Acuerdo el 6/08/2004.

4.3.1 Municipio de San Sebastián de Mariquita

Al finalizar la década de los noventa este municipio presentaba una crítica situación económica y financiera, debido al alto endeudamiento público, al estancamiento real de los recursos del fisco municipal, aunado al elevado nivel de la cartera en mora de los principales ingresos tributarios (atraso en el pago de los contribuyentes). Estas condiciones condujeron a que en junio de 2001 el municipio suscribiera un programa de saneamiento fiscal, en el marco de la Ley 617 de 2000.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta las condiciones de orden financiero e institucional, el 3 de diciembre de 2001 la alcaldía municipal, con autorización del concejo³², solicitó la promoción para acogerse al programa de reestructuración de pasivos previsto en la Ley 550 de 1999, los cuales ascendían a \$9.321 millones.³³ Mediante la Resolución 2636 del 5 de diciembre de 2001 se inscribió el municipio ante la División General de Apoyo Fiscal - DAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Una vez realizados los procedimientos establecidos en la Ley 550 de 1999, el 9 de agosto de 2002 se formalizó e inscribió el acuerdo de reestructuración de pasivos entre el municipio y sus acreedores.

Con base en lo anterior, y según lo consignado en el plan de recuperación de la viabilidad financiera e institucional, el municipio de San Sebastián de Mariquita reestructuró lo adeudado al sector financiero (Grupo 3 de acreedores)³⁴. Además, el nuevo escenario consideraba la adquisición de un crédito de saneamiento hasta por \$3.000 millones, contratado con Bancafé con un plazo de 6 años (2 años de gracia), a una tasa de interés del DTF trimestre anticipado más los puntos adicionales

³² Autorización contenida en el acuerdo municipal No. 021 del 28 de julio de 2001.

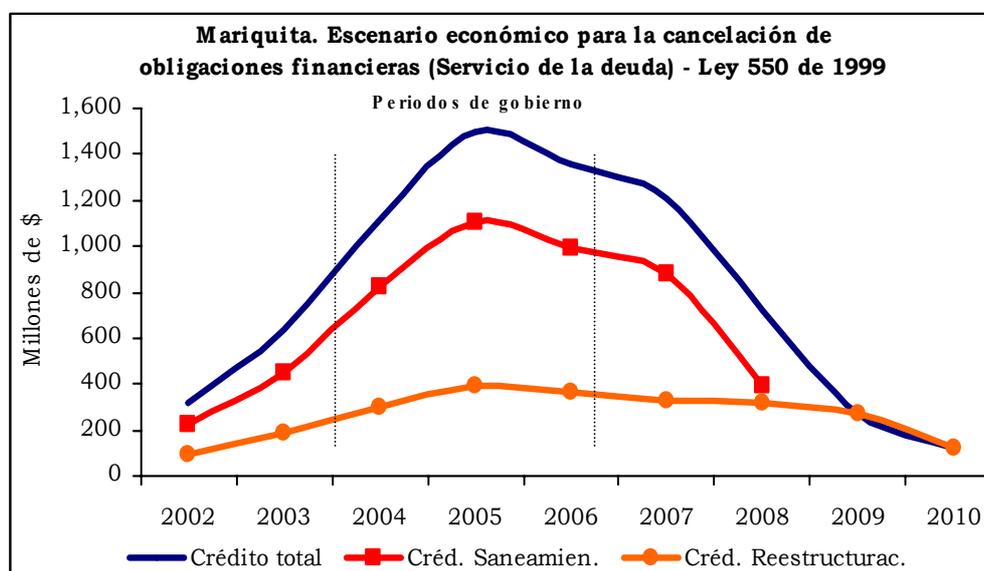
³³ Según el acta de determinación de acreencias y derechos de votos, los pasivos al cierre de 1999 corresponden a: laborales y pensionados 16.6% (\$1.543,3 millones), entidades públicas y de seguridad social 22.3% (\$2.074,1 millones), entidades financieras 15.2%(\$1.419,4 millones), otros acreedores 22.4% (\$2.083.8 millones) y cuentas por depurar y contingencias 23.6% (\$2.200,0 millones).

³⁴ Reestructuradas a un plazo de 8 años (con 2 años de gracia) a una tasa del DTF trimestre vencido o IPC menos tres (3) puntos porcentuales, según los arreglos financieros con el acreedor.

legalmente contemplados en la Ley 617 de 2000, para el otorgamiento de una garantía del 100% por parte de la nación³⁵.

En estas condiciones, el municipio de San Sebastián de Mariquita tiene previsto pagar sus obligaciones financieras en un plazo de 8 años, con una concentración del grueso de los pagos entre las vigencias de 2005 y 2008, años en los cuales se propone cancelar más del 75.0% del saldo de la deuda, incluyendo el pago de intereses.

Gráfico 20



4.3.2 Municipio de Rovira

Desde el año 2001 el municipio de Rovira entró en un programa de saneamiento fiscal y financiero, inicialmente en el marco de la Ley 617 de 2000. Sin embargo, ante la crítica situación financiera, debido a que la dinámica de los ingresos propios se encontraba estancada y presentaba una inadecuada gestión y un bajo esfuerzo fiscal en el recaudo de los ingresos tributarios, así como un creciente volumen de

³⁵ Del crédito de saneamiento contratado, en el 2003 se desembolsaron \$600 millones para financiar la primera etapa en la reestructuración administrativa. Una segunda fase del proceso se iniciará una vez se levante el fuero sindical a 37 trabajadores.

pasivos generados por tutelas, embargos, y sentencias judiciales contra la administración, se decidió abocar el proceso de reestructuración de pasivos.

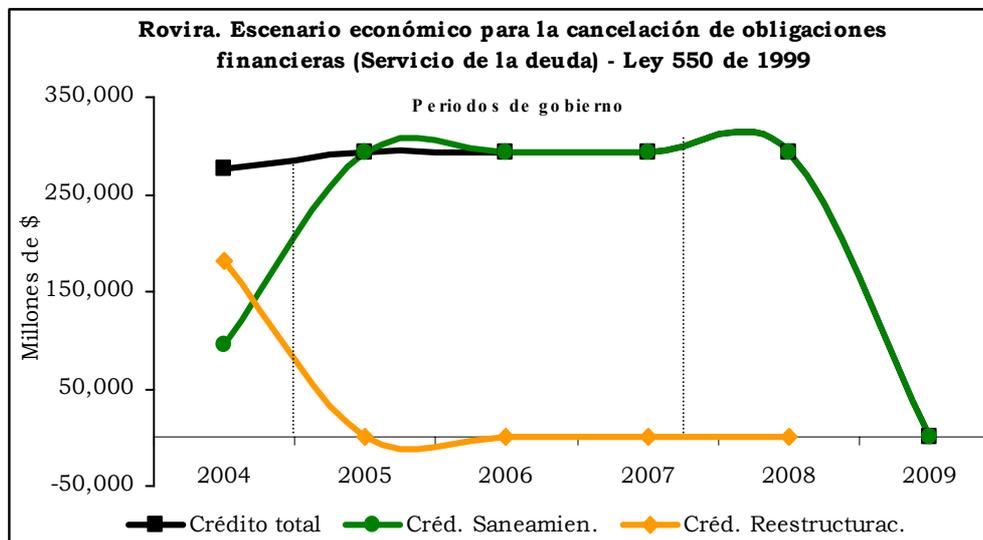
En consecuencia, previa autorización del concejo municipal mediante el Acuerdo No. 012 de 2002, el representante legal del municipio inscribió ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -División General de Apoyo Fiscal DAF-, la intención de reestructurar de sus pasivos con base en la Ley 550 de 1999. Ante las consideraciones financieras e institucionales y la respectiva acreditación, la DAF procedió a aceptar la solicitud de promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos y a nombrar el promotor mediante la Resolución 2607 de diciembre 5 de 2002.

Según la evaluación financiera realizada, la administración central de Rovira presentaba acreencias por valor de \$1.654 millones, de los cuales el 10.5% (\$173.835.000) correspondía a créditos contratados con entidades del sector financiero³⁶. Se programó efectuar el pago de estas acreencias en un plazo de dos años contados a partir de noviembre 30 de 2002, se incluye un año de gracia para los abonos a capital, con amortizaciones trimestre vencido, a una tasa de interés del DTF más 1.5 puntos porcentuales. Adicionalmente, dentro del programa de reestructuración se tiene contemplado un crédito de saneamiento por \$1.200 millones (con un plazo de 5 años y uno de gracia) para los arreglos administrativos. Según lo anterior, el pago de las obligaciones financieras se realizará entre los años 2005 y 2008.

Debe señalarse que el nivel de endeudamiento de Rovira es bajo frente a otros entes gubernamentales y que el grueso de los pasivos está involucrado en las acreencias de orden laboral, pensional, parafiscales, contratos por prestación de servicios y a entidades de seguridad social (Administradoras de Fondos de Pensiones AFP, Empresas Promotoras de Salud EPS y Administradores de Riesgos Profesionales ARP, entre otras).

³⁶ Correspondientes a: Bancafé \$149 millones y Banco Ganadero \$24 millones.

Gráfico 21



5. Recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera – FAEP

De conformidad al Artículo 361 de la Constitución Nacional y según lo establecido en el marco de la Ley 141 de 1994, en lo relativo al régimen y regulación de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones originadas por la explotación de recursos naturales no renovables se creó, entre otros, el Fondo Nacional de Regalías, nutrido con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y a los municipios productores y a los municipios portuarios; esta disposición tenía como fin la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Adicionalmente, mediante la Ley 209 de 1995³⁷ el gobierno nacional instituyó el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera – FAEP, como un sistema de manejo de

³⁷ Norma reglamentada por los Decretos 609 y 845 de 1996.

cuenta en el exterior, nutrido por el traslado temporal de las regalías y compensaciones monetarias que reciben los municipios y departamentos como unidades productoras de petróleo crudo por concepto de su explotación, con el propósito de lograr el ahorro fiscal y la estabilización macroeconómica.

No obstante que estos recursos serían entregados a los departamentos y municipios beneficiarios para ejecutar inversiones en proyectos contemplados en los planes generales de desarrollo, dirigidos con prioridad a: saneamiento ambiental, construcción y ampliación de la estructura de servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales³⁸, la Ley 209 de 1995 en uno de sus apartes permite orientar estos recursos al prepago de deuda: “Artículo 14. ...Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley, los departamentos y municipios productores y los nuevos departamentos no productores de la Orinoquía podrán disponer de los recursos ahorrados, con destino exclusivo para el prepago de deuda contraída antes de la vigencia de la presente Ley...”

Acorde con lo anterior, y ante el elevado grado de endeudamiento territorial, el gobierno nacional, mediante la Ley 633 de diciembre 29 de 2000, modificó la norma anterior en los siguientes términos:

“... Artículo 133. Autorízase, por una sola vez, para que los municipios y departamentos productores de hidrocarburos dispongan del reintegro de sus derechos en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera de que trata la Ley 209 de 1995, para destinarlos exclusivamente para el pago de deuda vigente a la fecha de la expedición de la presente ley.

El Gobierno dispondrá de los recursos correspondientes al Fondo Nacional de Regalías en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, para asignarlos a los municipios y departamentos no productores de hidrocarburos, con destinación exclusiva al pago de la deuda causada por la financiación de proyectos y programas

³⁸ Parámetros establecidos en los Artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994, modificados por los Artículos 11 y 12 de la Ley 619 de 2000.

de desarrollo. Los recursos que se liberen en virtud del presente artículo se destinarán en forma exclusiva a inversión y en ningún caso a gastos de funcionamiento.”

En consecuencia, el Decreto 1939 de 2001 reglamentó los mecanismos tenidos en cuenta para la distribución y fines de los recursos que el Fondo Nacional de Regalías tenía en el FAEP. En uno de sus puntos orientó estas asignaciones al pago de deuda³⁹ vigente al 29 de diciembre de 2000, que hubiera sido utilizada en la financiación de proyectos y programas de desarrollo⁴⁰, dicho pago lo realizaría ECOPETROL directamente a los acreedores.

Por consiguiente, a través de los recursos de que disponen los entes territoriales provenientes de las regalías petroleras situados en el FAEP, al departamento del Tolima, entre enero de 2002 y septiembre 16 de 2004, se le asignaron recursos por \$75.772 millones para el pago de pasivos vigentes al 29 de diciembre de 2000; sin embargo, de este monto se han cancelado por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público \$12.427 millones, siendo el año 2002 donde se concentró el 87.3% de los giros para el pago de obligaciones contraídas por los entes gubernamentales del Tolima.

De otra parte, la administración central departamental se ha beneficiado con el 36.9% de los recursos (\$4.587 millones) para el pago de obligaciones financieras,

³⁹ “Deuda: Para los efectos de este decreto se entenderá por deuda toda aquella operación de crédito público, operaciones asimiladas a operación de crédito público u operación de manejo de deuda de que trata el Decreto 2681 de 1993, que hayan sido celebradas por los departamentos productores y no productores, y por los municipios productores y no productores, con entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, la Nación, entidades públicas descentralizadas de fomento y desarrollo regional, o con proveedores; siempre que estas operaciones estén directamente relacionadas con proyectos de inversión en los términos que lo establecen los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994 y el artículo 133 de la Ley 633 de 2000. Asimismo, están incluidas las deudas por concepto de subsidios reconocidos por empresas distribuidoras de energía.”, según lo contemplado en el Artículo 1 del Decreto 1939 de 2000.

⁴⁰ En Decreto 1939 de 2000 establece: “Artículo 3°. *Destinación de los recursos del artículo 133 de la Ley 633 de 2000.* Los recursos provenientes del Fondo de Ahorro y de Estabilización Petrolera que se distribuyan con base en lo ordenado por el artículo 133 de la Ley 633 de 2000 estarán destinados exclusivamente al pago de la deuda vigente al 29 de diciembre de 2000, causada por la financiación de proyectos y programas de desarrollo.”

mientras que el municipio de Ibagué recibió el 9.1% de las regalías (\$1.124 millones), utilizadas para amortizar deudas contraídas con el sector financiero.

Tabla 4

Tolima. Pagos con recursos del FAEP, según entidades territoriales por años.

Entidad Territorial	Miles de \$				
	2002	2003	2004 ^a	Total	Distribución %
Departamento del Tolima	4,587,384	0	0	4,587,384	36.91
Ibagué	1,124,615	0	0	1,124,615	9.05
Espinal	0	286,000	0	286,000	2.30
Honda	271,594	0	0	271,594	2.19
Coello	254,966	0	0	254,966	2.05
Fresno	0	0	244,556	244,556	1.97
Mariquita	239,830	0	0	239,830	1.93
Valle de San Juan	233,146	0	0	233,146	1.88
Libano	218,067	0	0	218,067	1.75
Chaparral	217,640	0	0	217,640	1.75
Ortega	217,077	0	0	217,077	1.75
Flandes	193,111	0	0	193,111	1.55
Rioblanco	0	188,839	0	188,839	1.52
Saldaña	187,071	0	0	187,071	1.51
Planadas	186,272	0	0	186,272	1.50
Venadillo	151,614	0	29,684	181,299	1.46
Rovira	180,847	0	0	180,847	1.46
Lérida	175,000	0	0	175,000	1.41
Falan	23,072	40,880	110,194	174,146	1.40
Carmen de Apicalá	173,424	0	0	173,424	1.40
Cajamarca	164,399	0	0	164,399	1.32
Piedras	155,900	0	0	155,900	1.25
Cunday	0	155,107	0	155,107	1.25
Natagaima	151,571	0	0	151,571	1.22
San Luis	148,298	0	0	148,298	1.19
Villahermosa	126,605	17,638	0	144,243	1.16
Guamo	142,237	0	0	142,237	1.14
Coyaima	142,129	0	0	142,129	1.14
Casabianca	0	139,984	0	139,984	1.13
Prado	138,600	0	0	138,600	1.12
Villarrica	34,950	56,899	44,095	135,944	1.09
San Antonio	135,115	0	0	135,115	1.09
Ataco	129,980	0	0	129,980	1.05
Anzoátegui	119,870	0	0	119,870	0.96
Herveo	9,072	107,715	0	116,787	0.94
Dolores	107,578	0	0	107,578	0.87
Armero - Guayabal	105,129	0	0	105,129	0.85
Alvarado	9,871	89,166	0	99,037	0.80
Ambalema	97,202	0	0	97,202	0.78
Melgar	73,234	0	9,852	83,087	0.67
Icononzo	76,806	0	0	76,806	0.62
Suárez	76,376	0	0	76,376	0.61
Palocabildo	64,805	0	0	64,805	0.52
Roncesvalles	0	45,850	0	45,850	0.37
Murillo	0	13,099	0	13,099	0.11
Alpujarra	3,550	0	0	3,550	0.03
Total general	10,848,009	1,141,176	438,382	12,427,567	100.00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

^a Incluye información hasta el 16 de septiembre de 2004.

Del monto total pagado por el FAEP, el 94.3% (\$11.719 millones) se destinó al pago de obligaciones por servicio de la deuda contratada con el sector financiero, el restante 6.7% se destinó a la cancelación de créditos con proveedores y entidades públicas. De los \$11.719 millones, el 89.3% (\$10.469 millones) correspondió a la amortización de capital, en tanto que el 10.7% (\$1.250 millones) cubrió el pago de intereses.⁴¹

Tabla 5

Tolima. Total pagos con recursos FAEP según entidades territoriales, por años y servicio de la deuda. (miles de pesos)

Entidad Territorial	2002			2003			2004 ^a			Total general		
	Capital	Intereses	Total	Capital	Intereses	Total	Capital	Intereses	Total	Capital	Intereses	Total
Departamento del Tolima	3,523,059	1,064,325	4,587,384	-	-	-	-	-	-	3,523,059	1,064,325	4,587,384
Alpujarra	3,550	-	3,550	-	-	-	-	-	-	3,550	-	3,550
Alvarado	9,450	421	9,871	-	-	-	-	-	-	9,450	421	9,871
Ambalema	89,692	7,510	97,202	-	-	-	-	-	-	89,692	7,510	97,202
Anzoátegui	107,351	12,519	119,870	-	-	-	-	-	-	107,351	12,519	119,870
Armero - Guayabal	102,516	2,613	105,129	-	-	-	-	-	-	102,516	2,613	105,129
Ataco	129,980	0	129,980	-	-	-	-	-	-	129,980	-	129,980
Cajamarca	159,127	5,271	164,399	-	-	-	-	-	-	159,127	5,271	164,399
Carmen de Apicalá	169,443	3,980	173,424	-	-	-	-	-	-	169,443	3,980	173,424
Casabianca	-	-	-	24,000	1,587	25,587	-	-	-	24,000	1,587	25,587
Chaparal	214,837	2,803	217,640	-	-	-	-	-	-	214,837	2,803	217,640
Coello	220,226	34,741	254,966	-	-	-	-	-	-	220,226	34,741	254,966
Coyaima	134,363	7,766	142,129	-	-	-	-	-	-	134,363	7,766	142,129
Cunday	-	-	-	151,749	3,358	155,107	-	-	-	151,749	3,358	155,107
Dolores	104,235	3,343	107,578	0	0	0	-	-	-	104,235	3,343	107,578
Espinal	-	-	-	286,000	0	286,000	-	-	-	286,000	-	286,000
Falan	21,875	1,197	23,072	-	-	-	-	-	-	21,875	1,197	23,072
Flandes	187,268	5,843	193,111	-	-	-	-	-	-	187,268	5,843	193,111
Fresno	-	-	-	-	-	-	244,556	-	244,556	244,556	-	244,556
Guamo	142,237	-	142,237	-	-	-	-	-	-	142,237	-	142,237
Herveo	9,044	28	9,072	-	-	-	-	-	-	9,044	28	9,072
Honda	268,044	3,551	271,594	-	-	-	-	-	-	268,044	3,551	271,594
Ibagué	1,124,615	-	1,124,615	-	-	-	-	-	-	1,124,615	-	1,124,615
Icononzo	74,619	2,187	76,806	-	-	-	-	-	-	74,619	2,187	76,806
Lérida	175,000	-	175,000	-	-	-	-	-	-	175,000	-	175,000
Libano	218,067	-	218,067	-	-	-	-	-	-	218,067	-	218,067
Mariquita	239,830	-	239,830	-	-	-	-	-	-	239,830	-	239,830
Melgar	72,722	512	73,234	-	-	-	9,852	-	9,852	82,575	512	83,087
Natagaima	147,095	4,477	151,571	-	-	-	-	-	-	147,095	4,477	151,571
Ortega	217,077	-	217,077	-	-	-	-	-	-	217,077	-	217,077
Palocabildo	62,000	2,805	64,805	-	-	-	-	-	-	62,000	2,805	64,805
Piedras	146,814	9,086	155,900	-	-	-	-	-	-	146,814	9,086	155,900
Planadas	175,618	10,655	186,272	-	-	-	-	-	-	175,618	10,655	186,272
Prado	132,977	5,623	138,600	-	-	-	-	-	-	132,977	5,623	138,600
Rioblanco	-	-	-	44,028	972	45,000	-	-	-	44,028	972	45,000
Roncesvalles	-	-	-	45,850	0	45,850	-	-	-	45,850	-	45,850
Rovira	174,436	6,411	180,847	-	-	-	-	-	-	174,436	6,411	180,847
Saldaña	174,947	12,123	187,071	-	-	-	-	-	-	174,947	12,123	187,071
San Antonio	131,346	3,769	135,115	-	-	-	-	-	-	131,346	3,769	135,115
San Luis	139,591	8,707	148,298	-	-	-	-	-	-	139,591	8,707	148,298
Suárez	75,000	1,376	76,376	-	-	-	-	-	-	75,000	1,376	76,376
Valle de San Juan	217,271	15,875	233,146	-	-	-	-	-	-	217,271	15,875	233,146
Venadillo	151,004	610	151,614	-	-	-	29,684	-	29,684	180,688	610	181,299
Villahermosa	124,681	1,924	126,605	-	-	-	-	-	-	124,681	1,924	126,605
Villarrica	33,000	1,950	34,950	29,195	-	29,195	-	-	-	62,195	1,950	64,145
Total general	9,604,009	1,244,000	10,848,009	580,822	5,917	586,739	284,092	0	284,092	10,468,924	1,249,917	11,718,841

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

^a Incluye información hasta el 16 de septiembre de 2004.

⁴¹ Del total de recursos girados por el FAEP para el pago de obligaciones se tiene que los municipios que hacen parte de la muestra de este estudio recibieron \$3.504 millones, de los cuales \$3.457 millones abonaron al capital de la deuda y \$47 millones, cancelaron intereses.

Tabla 6**Tolima. Total de pagos con recursos FAEP según entidades territoriales de la muestra y servicio de la deuda.**

Entidad Territorial	Miles de pesos							
	2002		2003		2004 ^a		Total general	
	Capital	Intereses	Capital	Intereses	Capital	Intereses	Capital	Intereses
Alvarado	9,450	421	89,166	-	-	-	98,616	421
Armero - Guayabal	102,516	2,613	-	-	-	-	102,516	2,613
Cajamarca	159,127	5,271	-	-	-	-	159,127	5,271
Espinal	-	-	286,000	-	-	-	286,000	-
Flandes	187,268	5,843	-	-	-	-	187,268	5,843
Guamo	142,237	-	-	-	-	-	142,237	-
Ibagué	1,124,615	-	-	-	-	-	1,124,615	-
Mariquita	239,830	-	-	-	-	-	239,830	-
Melgar	72,722	512	-	-	9,852	-	82,575	512
Natagaima	147,095	4,477	-	-	-	-	147,095	4,477
Ortega	217,077	-	-	-	-	-	217,077	-
Rovira	174,436	6,411	-	-	-	-	174,436	6,411
Saldaña	174,947	12,123	-	-	-	-	174,947	12,123
San Luis	139,591	8,707	-	-	-	-	139,591	8,707
Venadillo	151,004	610	-	-	29,684	-	180,688	610
Total general	3,041,916	46,989	375,166	-	39,536	-	3,456,619	46,989

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

^a Incluye información hasta el 16 de septiembre de 2004.

CONCLUSIONES

La problemática de la deuda pública territorial no se ha solucionado de manera profunda, pues aún los niveles de endeudamiento son elevados en muchas localidades municipales; sin embargo, el gobierno nacional desde mediados de la década de los noventa ha dispuesto una serie de medidas para regular y controlar los factores que vulneran la estabilidad financiera y la viabilidad administrativa de los entes municipales.

Con las mayores competencias asignadas a los municipios a partir del proceso de descentralización, los entes gubernamentales locales debieron mejorar sus niveles de cobertura en los servicios públicos básicos. No obstante, la inversión en salud y educación, principalmente, significaron un aumento y desbordamiento en los gastos de funcionamiento y ampliación de la cobertura. Adicionalmente, la descentralización, y en especial la Ley 60 de 1993, establecieron los porcentajes mínimos de inversión por sectores a los que se deben aplicar las transferencias recibidas, sin consultar las necesidades particulares de cada municipio.

Lamentablemente, la normatividad en materia de acceso al crédito financiero y su regulación surgieron posteriormente al incremento en los niveles de endeudamiento de los municipios, ya que no se previeron mecanismos de control al componente financiero para evitar este desbordamiento, una vez iniciado el proceso de descentralización político, administrativo y financiero desde finales de la década del 80.

Aunque el endeudamiento se encuentra en los mismos niveles de 1997 (a precios constantes), aún la capacidad de endeudamiento no le permite a los municipios cumplir con las mayores necesidades de inversión para atender sus programas sociales. Es necesario continuar con la disminución de los niveles de deuda y saneamiento fiscal, pero no para volver a endeudarse, sino para destinar los recursos a la inversión pública.

La ley estableció indicadores (capacidad de pago, sostenibilidad de la deuda y solvencia financiera), con el fin de evaluar si la entidad territorial estaba en capacidad de cubrir sus obligaciones laborales y financieras; sin embargo, no se contempló la calificación de la eficiencia en la prestación de los servicios básicos a la comunidad.

El mejoramiento en las finanzas de los entes territoriales se logró, en gran parte, con el apoyo del gobierno nacional, a partir de medidas como la Ley de reactivación de los entes territoriales (Ley 550 de 1999), mediante la cual se auxilia a las instituciones gubernamentales con la supervisión de la División General de Apoyo Fiscal - DAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, se avalan recursos de financiación frescos al establecer planes de saneamiento fiscal y financiero. Adicionalmente, los recursos del Fondo del Ahorro y Estabilización Petrolera – FAEP han constituido un importante mecanismo de respaldo para los municipios que se encuentran en dificultades de sostenibilidad de la deuda.

A pesar de que las cifras agregadas no permiten apreciar el comportamiento del endeudamiento territorial local, ya que existe heterogeneidad entre los distintos niveles de las entidades territoriales, es claro que los gobiernos municipales centrales más endeudados en términos absolutos son los de mayor tamaño y solvencia; además, las entidades comprometidas financieramente son aquellas cuyo grado de endeudamiento supera su capacidad de pago, y no necesariamente las que evidencian un nivel elevado de endeudamiento en términos absolutos. En todo caso, se espera que con la aplicación de las medidas de apoyo a las instituciones públicas locales, se controle la expansión del crédito interno y se genere una situación sostenible a corto plazo en términos de viabilidad financiera territorial.

A parte de los aspectos mencionados, la reducción en el saldo de la deuda pública contratada con el sector financiero obedece, en buena medida, a la imposibilidad de los entes territoriales para obtener nuevos créditos y a la presión del gobierno nacional para imponer disciplina al manejo financiero del sector público territorial.

Finalmente, el control por parte del gobierno nacional sobre el grado de apalancamiento financiero de la deuda para la muestra de municipios del Tolima, se ha traducido en una gradual reducción de su “fragilidad financiera” y en una mejora progresiva de sus balances, toda vez que la relación deuda (obligaciones financieras y de crédito público) a patrimonio disminuyó de 32.9% en el año 2000 a 21.3% en el 2003. Por categorías de municipios, Ibagué (categoría 1), presenta el coeficiente mas amplio al registrar 32.9% y 21.3% respectivamente.

BIBLIOGRAFIA

- Smart, Michael; Zapata G., Juan Gonzalo; y Chaparro C.; Juan Camilo; (2004). "Transferencias intergubernamentales y finanzas municipales en Colombia", Revista Coyuntura Económica, Vol. XXXIV No.1.
- Restrepo Salazar, Juan Camilo; (1999). "La problemática Fiscal de los departamentos y la posición del gobierno nacional en la búsqueda de soluciones", Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Palley I., Thomas; (1995). "Deuda, demanda agregada y ciclo económico: Un análisis en el espíritu de Kaldor y Minsky", Revista Coyuntura Colombiana. Volumen XII No. 1.
- Barajas, Adolfo; López, Enrique; Oliveros, Hugo; (2001). "¿Por qué en Colombia el crédito al sector privado es tan reducido?".
- Restrepo Salazar, Jun Camilo; (1999). "Situación Fiscal de los Municipios - Propuesta del Gobierno en la Búsqueda de Soluciones.", Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Posada P., Carlos Estaban; Arango T., Luis Eduardo; ¿Podremos sostener la deuda pública?
- Sandoval, Carlos Alberto; Gutiérrez, Javier Alberto; Guzmán Carolina; (2000). "Colombia y la deuda pública territorial" Estudios de Economía y ciudad. Secretaria de Hacienda de Santa fe de Bogotá.
- Zea, Camilo; (1999). "Exposición del Sistema financiero a una moratoria en la Deuda Pública Territorial".
- ASOBANCARIA; (2000). "Endeudamiento de los entes territoriales con el sistema financiero colombiano".
- Restrepo Salazar, Juan Camilo; (2000). "Nuevos Rumbos para la descentralización". Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Iregui, Ana Maria; Ramos, Jorge; Saavedra, Luz Amparo; (2001). "Análisis de la descentralización en Colombia". Banco de la República.
- Barreto Nieto, Luis Hernando; (2004). "La Ley de responsabilidad fiscal: insuficiente para garantizar la sostenibilidad de la deuda". Revista Economía Colombiana, No. 300.
- Clavijo, Sergio; "Deuda pública cierta y contingente: el caso de Colombia".
- Lozano E., Luis Ignacio; (2002). "Dinámica y características de la deuda pública en Colombia".

- Ospina, Pedro Nel; Gutiérrez, Catalina; (1996). “Desempeño financiero de las entidades municipales 1993-1995”. Coyuntura Económica Vol. XXVI No. 1.
- PALLEY, Thomas I.; (1995). “Deuda, demanda agregada y ciclo económicos; un análisis en el espíritu de Kaldor y Minsky”, Coyuntura Colombiana, Vol. 12 No. 1.
- Velásquez C., Fabio E.; (1997). “Una década descentralización en Colombia: Balance Preliminar” BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN. Ministerio del Interior.
- Bés, Martín; Hernández, Rafael; Coliva, Carlos; (1998). “DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA NUEVOS DESAFÍOS”, Banco Mundial.
- ASOBANCARIA; (1999). “Endeudamiento territorial: UNA BOMBA DE TIEMPO”, Semana Económica, No. 229.
- ASOBANCARIA; (2000). “Preocupación por la deuda territorial? CON TODA RAZÓN”, Semana Económica, No. 285.
- ASOBANCARIA; (2003). “Canjes de la Deuda: APOYO A LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA”, Semana Económica, No. 413.
- Martner, Ricardo; Tromben, Varinia; (2004). “La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y “el pecado original”. ILPES - Naciones Unidas – CEPAL, Serie Gestión pública 46.
- Castro, Jaime; (1992). “Urge reestructurar deuda de los departamentos, distritos y municipios y de sus empresas”.
- Caballero Argáez, Carlos; (2002). “Una nota sobre la evolución, la estructura de la deuda pública, y su implicación en el sistema financiero colombiano” Revista Banco de la República.
- Contraloría General de la República; (1996). “El efecto de la transferencias y el endeudamiento público territorial en los ingresos y gastos de los departamentos”. Informe financiero CGR.

ANEXOS

Anexo 1

DEUDA PUBLICA PARA LA MUESTRA DE MUNICIPIOS CATEGORÍAS 1, 5 Y 6 DEL TOLIMA 1993 - 2003^a

AÑO	Saldo D.P. Mpal. (millones de \$)	Variación (%)	Saldo D.P. Mpal. (millones de \$ de 1998)	Variación (%)	Desembolsos (millones de \$)	Variación (%)	Amortización (millones de \$)	Variación (%)	Intereses y otros (millones de \$)	Variación (%)	Recursos FAEP (Ktal + interés) (millones de \$)
1993	6,062	-	14,832	-	-	-	-	-	-	-	-
1994	14,539	139.8	29,017	95.6	18,966	-	2,048	-	5,048	-	-
1995	17,323	19.2	28,940	-0.3	10,746	-43.3	6,094	197.6	8,327	65.0	-
1996	29,090	67.9	39,952	38.1	21,977	104.5	5,439	-10.8	7,738	-7.1	-
1997	47,317	62.7	55,221	38.2	48,914	122.6	27,642	408.2	9,549	23.4	-
1998	53,275	12.6	53,275	-3.5	27,944	-42.9	21,986	-20.5	9,187	-3.8	-
1999	87,821	64.8	80,400	50.9	57,418	105.5	25,791	17.3	16,892	83.9	-
2000	91,064	3.7	76,659	-4.7	11,867	-79.3	9,138	-64.6	6,531	-61.3	-
2001	91,549	0.5	71,596	-6.6	3,172	-73.3	2,793	-69.4	1,711	-73.8	-
2002	84,965	-7.2	62,104	-13.3	2,744	-13.5	7,427	166.0	4,994	191.9	3,089
2003	85,032	0.1	58,365	-6.0	8,536	211.1	8,490	14.3	9,274	85.7	286

^a Información para: Alvarado, Armero-guayabal, Cajamarca, Espinal, Flandes, Guamo, Ibagué, Mariquita, Melgar, Natagaima, Ortega, Rovira, Saldaña, San Luis y Venad

D.P.: Deuda pública financiera municipal.

FAEP: Recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera. (Amortización a capital e intereses)

Anexo 2

INDICADORES DE DEUDA PUBLICA PARA LA MUESTRA DE MUNICIPIOS CATEGORÍA 1, 5 Y 6 DEL TOLIMA 1993 - 2003^a

AÑO	D.P. / Cart. S.F. (%)	D.P. / Cart. Ccial. (%)	D.P. / PIBreg. (%)	D.P. / PIBreg. A.P. (%)	D.P. / Ing. Ctes. (%)	D.P. / Ing. propios (%)	(1+2) / Ing. Ctes. (%)	(1+2) / Ing. Propios (%)	(1+2) / Gast. ctes. (%)	D.P. / Población (\$)
1993	2.6	8.0	0.4	5.8	23.1	66.6	-	-	-	21,429
1994	4.3	10.9	0.8	10.8	44.3	121.5	21.6	59.3	47.3	39,738
1995	3.8	9.1	0.8	9.6	36.6	79.8	30.5	66.4	60.2	37,670
1996	4.9	10.0	1.1	11.0	45.5	113.6	20.6	51.5	39.5	51,678
1997	7.5	13.8	1.3	14.2	51.1	132.5	40.1	104.2	74.4	70,984
1998	6.9	14.0	1.3	15.3	53.4	131.9	31.2	77.2	52.2	68,057
1999	15.1	27.8	2.1	20.9	73.9	187.3	35.9	91.0	48.8	102,049
2000	17.5	42.7	1.9	15.0	71.9	177.0	12.4	30.4	15.1	96,679
2001	16.4	38.9	1.8	14.8	64.2	168.3	3.2	8.3	4.3	89,713
2002	14.4	28.7	n.d.	n.d.	50.9	119.2	7.4	17.4	11.3	77,320
2003	12.8	24.0	n.d.	n.d.	33.8	111.0	7.1	23.2	14.7	72,198

^a Información para los municipios de: Alvarado, Armero-guayabal, Cajamarca, Espinal, Flandes, Guamo, Ibagué, Mariquita, Melgar, Natagaima, Ortega.

Rovira, Saldaña, San Luis y Venadillo.

D.P.: Deuda pública financiera municipal.

Cart. S.F.: Saldo cartera del sector financiero.

Cart. Ccial.: Saldo cartera comercial del sector financiero.

PIB: Producto Interno Bruto.

PIBreg.: Producto Interno Bruto Regional.

Ing. Ctes.: Total ingresos corrientes (Tributarios, no tributarios y transferencias).

1: Amortización a capital

2: Intereses corrientes, mora y otros.

Anexo 3

DEUDA PUBLICA PARA LA MUESTRA DE MUNICIPIOS CATEGORÍA 1 DEL TOLIMA 1993 - 2003^a

AÑO	Saldo D.P. (millones de \$)	Variación (%)	Saldo D.P. (millones de \$ de 1998)	Variación (%)	Desembolsos (millones de \$)	Variación (%)	Amortización (millones de \$)	Variación (%)	Intereses y otros (millones de \$)	Variación (%)	FAEP (millones de \$)
1993	2,381	-	5,826	-	-	-	-	-	-	-	-
1994	5,647	137.2	11,271	93.5	3,405	-	139	-	1,057	-	-
1995	8,941	58.3	14,937	32.5	3,578	5.1	284	103.8	2,063	95.1	-
1996	18,271	104.3	25,094	68.0	11,415	219.0	2,085	634.6	3,464	67.9	-
1997	33,406	82.8	38,986	55.4	34,504	202.3	19,369	829.1	5,632	62.6	-
1998	39,154	17.2	39,154	0.4	24,507	-29.0	18,759	-3.2	6,301	11.9	-
1999	72,813	86.0	66,660	70.3	60,040	145.0	26,381	40.6	14,685	133.1	-
2000	76,565	5.2	64,454	-3.3	11,990	-80.0	8,239	-68.8	5,647	-61.5	-
2001	76,336	-0.3	59,698	-7.4	0	-100.0	229	-97.2	610	-89.2	-
2002	70,501	-7.6	51,532	-13.7	1,177	ind.	7,012	2,962.0	5,600	818.0	1,125
2003	65,853	-6.6	45,200	-12.3	0	-100.0	4,648	-33.7	11,668	108.4	0

^a Información para el municipio de Ibagué.

D.P.: Deuda pública financiera municipal.

FAEP: Recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera. (Amortización a capital e intereses)

Anexo 4

INDICADORES DE DEUDA PUBLICA PARA LA MUESTRA DE MUNICIPIOS CATEGORÍA 1 DEL TOLIMA 1993 - 2003^a

AÑO	D.P. / Cart. S.F. (%)	D.P. / Cart. Ccial. (%)	D.P. / PIBreg. (%)	D.P. / PIBreg. A.P. (%)	D.P. / Ing. Ctes. (%)	D.P. / Ing. propios (%)	(1+2) / Ing. Ctes. (%)	(1+2) / Ing. Propios (%)	(1+2) / Gast. ctes. (%)	D.P. / Población (\$)
1993	1.3	3.7	0.2	2.3	23.7	44.7	-	-	-	15,955
1994	2.0	4.8	0.3	4.2	44.1	77.3	9.3	16.4	15.4	29,327
1995	2.3	5.3	0.4	5.0	39.5	63.4	10.4	16.6	19.7	37,022
1996	3.5	7.2	0.7	6.9	58.9	107.5	17.9	32.7	37.7	61,528
1997	6.2	11.4	0.9	10.0	68.2	133.7	51.0	100.0	103.8	94,576
1998	5.8	12.0	1.0	11.2	74.1	144.5	47.5	92.5	82.8	93,975
1999	15.4	27.8	1.7	17.3	135.9	256.0	76.6	144.4	89.6	158,265
2000	17.7	45.9	1.6	12.6	134.5	253.1	24.4	45.9	26.9	151,382
2001	16.7	42.6	1.5	12.3	126.2	238.8	1.4	2.6	1.8	138,704
2002	15.0	32.2	n.d.	n.d.	89.7	169.4	16.0	30.3	27.9	118,444
2003	13.3	26.4	n.d.	n.d.	43.5	136.8	10.8	33.9	29.3	102,779

^a Información para el municipio de Ibagué.

D.P.: Deuda pública financiera municipal.

Cart. S.F.: Saldo cartera del sector financiero.

Cart. Ccial.: Saldo cartera comercial del sector financiero.

PIB: Producto Interno Bruto.

PIBreg.: Producto Interno Bruto Regional.

Ing. Ctes.: Total ingresos corrientes (Tributarios, no tributarios y transferencias).

1: Amortización a capital

2: Intereses corrientes, mora y otros.

Anexo 5

DEUDA PUBLICA PARA LA MUESTRA DE MUNICIPIOS DE CATEGORÍA 5 DEL TOLIMA 1993 - 2003 ^a

AÑO	Saldo D.P. (millones de \$)	Variación (%)	Saldo D.P. (millones de \$ de 1998)	Variación (%)	Desembolsos (millones de \$)	Variación (%)	Amortización (millones de \$)	Variación (%)	Intereses y otros (millones de \$)	Variación (%)	FAEP (millones de \$)
1993	1,362	-	3,332	-	-	-	-	-	-	-	-
1994	3,247	138.4	6,480	94.4	3,405	-	139	-	1,057	-	-
1995	3,209	-1.2	5,361	-17.3	3,578	5.1	284	103.8	2,063	95.1	-
1996	4,100	27.8	5,630	5.0	11,415	219.0	2,085	634.6	3,464	67.9	-
1997	5,716	39.4	6,671	18.5	34,504	202.3	19,369	829.1	5,632	62.6	-
1998	5,474	-4.2	5,474	-17.9	24,507	-29.0	18,759	-3.2	6,301	11.9	-
1999	5,337	-2.5	4,886	-10.7	60,040	145.0	26,381	40.6	14,685	133.1	-
2000	4,986	-6.6	4,197	-14.1	11,990	-80.0	8,239	-68.8	5,647	-61.5	-
2001	4,156	-16.6	3,250	-22.6	0	-100.0	229	-97.2	610	-89.2	-
2002	4,627	11.3	3,382	4.0	1,177	ind.	7,012	2,962.0	5,600	818.0	73
2003	9,744	110.6	6,688	97.8	0	-100.0	4,648	-33.7	11,668	108.4	286

^a Información para los municipios de: Espinal y Melgar.

D.P.: Deuda pública financiera municipal.

FAEP: Recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera. (Amortización a capital e intereses)

Anexo 6

INDICADORES DE DEUDA PUBLICA PARA LA MUESTRA DE MUNICIPIOS CATEGORÍA 5 DEL TOLIMA 1993 - 2003^a

AÑO	D.P. / Cart. S.F. (%)	D.P. / Cart. Ccial. (%)	D.P. / PIBreg. (%)	D.P. / PIBreg. A.P. (%)	D.P. / Ing. Ctes. (%)	D.P. / Ing. propios (%)	(1+2) / Ing. Ctes. (%)	(1+2) / Ing. Propios (%)	(1+2) / Gast. ctes. (%)	D.P. / Población (\$)
1993	5.5	14.8	0.1	1.3	30.9	76.6	-	-	-	38,984
1994	9.0	24.1	0.2	2.4	63.2	161.3	23.3	59.5	49.3	70,635
1995	6.7	18.4	0.1	1.8	44.9	96.7	32.8	70.7	60.2	54,706
1996	7.4	15.4	0.1	1.6	45.0	113.8	60.9	154.0	87.4	56,586
1997	8.0	15.3	0.2	1.7	55.0	140.0	240.7	612.6	352.2	66,036
1998	6.8	13.4	0.1	1.6	64.1	113.8	293.5	520.8	354.3	53,380
1999	5.9	12.4	0.1	1.3	32.8	64.0	252.2	492.8	488.0	46,927
2000	7.6	14.8	0.1	0.8	28.0	56.0	77.9	155.9	114.0	39,704
2001	5.8	10.7	0.1	0.7	17.0	39.2	3.4	7.9	4.8	30,289
2002	5.2	8.8	n.d.	n.d.	17.8	31.6	48.5	86.1	74.9	31,045
2003	8.1	12.8	n.d.	n.d.	29.8	65.9	49.9	110.4	91.5	60,490

^a Información para los municipios de: Espinal y Melgar.

D.P.: Deuda pública financiera municipal.

Cart. S.F.: Saldo cartera del sector financiero.

Cart. Ccial.: Saldo cartera comercial del sector financiero.

PIB: Producto Interno Bruto.

PIBreg.: Producto Interno Bruto Regional.

Ing. Ctes.: Total ingresos corrientes (Tributarios, no tributarios y transferencias).

1: Amortización a capital

2: Intereses corrientes, mora y otros.

Anexo 7

DEUDA PUBLICA PARA LA MUESTRA DE MUNICIPIOS DE CATEGORÍA 6 DEL TOLIMA 1993 - 2003^a

AÑO	Saldo D.P. (millones de \$)	Variación (%)	Saldo D.P. (millones de \$ de 1998)	Variación (%)	Desembolsos (millones de \$)	Variación (%)	Amortización (millones de \$)	Variación (%)	Intereses y otros (millones de \$)	Variación (%)	FAEP (millones de \$)
1993	2,319	-	5,674	-	-	-	-	-	-	-	-
1994	5,645	143.4	11,266	98.6	3,846	-	520	-	897	-	-
1995	5,173	-8.4	8,642	-23.3	2,350	-38.9	2,822	442.8	1,773	97.7	-
1996	6,719	29.9	9,228	6.8	3,239	37.8	1,693	-40.0	1,540	-13.1	-
1997	8,195	22.0	9,564	3.6	5,186	60.1	3,710	119.1	2,078	34.9	-
1998	8,647	5.5	8,647	-9.6	3,197	-38.3	2,746	-26.0	2,338	12.5	-
1999	9,671	11.8	8,854	2.4	2,268	-29.1	1,244	-54.7	2,930	25.3	-
2000	9,513	-1.6	8,008	-9.6	2,107	-7.1	2,265	82.1	1,911	-34.8	-
2001	11,057	16.2	8,647	8.0	4,057	92.6	2,512	10.9	1,425	-25.4	-
2002	9,838	-11.0	7,191	-16.8	1,817	-55.2	2,860	13.8	1,159	-18.7	1,891
2003	9,435	-4.1	6,476	-9.9	1,688	-7.1	2,090	-26.9	1,164	0.4	-

^a Información para: Alvarado, Armero-guayabal, Cajamarca, Flandes, Guamo, Mariquita, Natagaima, Ortega, Rovira, Saldaña, San Luis y Venadillo.

D.P.: Deuda pública financiera municipal.

FAEP: Recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera. (Amortización a capital e intereses)

Anexo 8

INDICADORES DE DEUDA PUBLICA PARA LA MUESTRA DE MUNICIPIOS DE CATEGORÍA 6 DEL TOLIMA 1993 - 2003^a

AÑO	D.P. / Cart. S.F. (%)	D.P. / Cart. Ccial. (%)	D.P. / PIBreg. (%)	D.P. / PIBreg. A.P. (%)	D.P. / Ing. Ctes. (%)	D.P. / Ing. propios (%)	(1+2) / Ing. Ctes. (%)	(1+2) / Ing. Propios (%)	(1+2) / Gast. ctes. (%)	D.P. / Población (\$)
1993	10.6	119.6	0.2	2.2	19.8	116.3	-	-	-	23,490
1994	25.0	282.6	0.3	4.2	38.0	212.5	9.5	53.3	29.5	44,327
1995	19.1	122.3	0.2	2.9	29.4	120.4	26.1	106.9	56.5	32,393
1996	28.6	57.3	0.2	2.6	28.3	134.2	13.6	64.6	26.2	34,723
1997	38.8	71.5	0.2	2.5	24.6	123.6	17.4	87.3	30.8	36,133
1998	36.7	63.6	0.2	2.5	22.5	102.1	13.2	60.0	22.8	32,802
1999	53.5	96.9	0.2	2.3	19.8	95.7	8.5	41.3	12.5	33,723
2000	43.0	73.9	0.2	1.6	18.3	77.4	8.0	34.0	10.5	30,630
2001	40.9	63.6	0.2	1.8	19.2	93.5	6.8	33.3	10.1	33,215
2002	33.9	40.7	n.d.	n.d.	15.8	65.6	6.4	26.8	8.4	27,741
2003	19.3	32.1	n.d.	n.d.	14.1	68.8	4.8	23.7	6.9	25,097

^a Información para: Alvarado, Armero-guayabal, Cajamarca, Flandes, Guamo, Mariquita, Natagaima, Ortega, Rovira, Saldaña, San Luis y Venadillo.

D.P.: Deuda pública financiera municipal.

Cart. S.F.: Saldo cartera del sector financiero.

Cart. Ccial.: Saldo cartera comercial del sector financiero.

PIB: Producto Interno Bruto.

PIBreg.: Producto Interno Bruto Regional.

Ing. Ctes.: Total ingresos corrientes (Tributarios, no tributarios y transferencias).

1: Amortización a capital

2: Intereses corrientes, mora y otros.

Anexo 9

Tolima ^a. Situación fiscal gobiernos centrales municipales categorías 1, 5 y 6.

VARIABLES ECONÓMICAS	Millones de pesos										
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
INGRESOS	26,494	33,850	48,412	67,756	97,211	107,438	122,817	127,395	143,510	168,040	251,901
INGRESOS CORRIENTES	26,192	32,807	47,350	63,870	92,666	99,853	118,809	126,683	142,573	166,931	251,246
Ingresos tributarios	6,858	8,971	14,959	17,714	22,167	32,406	36,077	39,983	45,501	55,745	64,685
Ingresos no tributarios	2,243	2,998	6,762	7,883	13,533	7,983	10,803	11,474	8,903	15,518	11,920
Ingresos por transferencias	17,092	20,837	25,629	38,273	56,967	59,465	71,929	75,226	88,168	95,669	174,642
GASTOS	25,244	38,994	48,081	79,890	135,477	114,252	136,550	134,723	137,549	161,941	245,485
GASTOS CORRIENTES	14,992	23,966	33,375	49,973	59,690	87,500	103,551	104,080	110,165	120,704	203,344
Funcionamiento	10,690	16,930	23,852	39,611	49,089	75,451	92,870	92,496	101,271	110,488	183,819
Intereses y comisiones de deuda pública	797	1,632	1,900	3,086	4,976	8,979	7,150	8,401	5,116	6,353	12,620
Gastos por transferencias	3,504	5,405	7,623	7,277	5,625	3,070	3,531	3,184	3,777	3,863	6,905
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	11,200	8,840	13,976	13,897	32,977	12,353	15,258	22,603	32,408	46,227	47,902
INGRESOS DE CAPITAL	302	1,043	1,062	3,886	4,545	7,585	4,009	713	937	1,109	654
GASTOS DE CAPITAL	10,253	15,028	14,706	29,917	75,787	26,752	32,999	30,643	27,385	41,237	42,141
PRÉSTAMO NETO	2	1	-182	-71	-214	25	-11,218	-930	-35	-1	0
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	1,248	-5,145	512	-12,062	-38,051	-6,838	-2,514	-6,398	5,995	6,100	6,416

Fuente: Banco de la República.

^a Muestra de 15 municipios categoría 1, 5 y 6: Ibagué, Alvarado, Armero Guayabal, Cajamarca, Espinal, Flandes, Guamo, Mariquita, Melgar, Natagaima, Ortega, Rovira, Saldaña, San Luis y Venadillo.

Anexo 10

Tolima ^a. Situación fiscal gobiernos centrales municipales categoría 1.

VARIABLES ECONÓMICAS	Millones de pesos											
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
INGRESOS	10,053	13,014	22,633	31,616	48,988	53,359	56,612	57,161	60,688	78,587	151,404	
INGRESOS CORRIENTES	10,050	12,802	22,615	31,014	48,987	52,810	53,581	56,905	60,503	78,584	151,393	
Ingresos tributarios	4,821	6,215	10,591	12,457	14,958	23,297	22,424	25,352	27,583	36,707	43,071	
Ingresos no tributarios	508	1,086	3,513	4,532	10,032	3,808	6,014	4,902	4,387	4,900	5,050	
Ingresos por transferencias	4,722	5,501	8,511	14,025	23,997	25,705	25,143	26,652	28,533	36,977	103,272	
GASTOS	8,990	14,223	20,594	41,896	79,847	57,267	63,593	57,884	50,055	70,318	148,037	
GASTOS CORRIENTES	7,767	11,941	14,707	24,083	30,274	45,823	51,531	47,427	45,279	55,640	133,339	
Funcionamiento	4,268	6,779	9,962	18,359	25,030	37,125	44,467	38,267	39,178	47,538	119,444	
Intereses y comisiones de deuda pública	399	631	271	1,684	2,297	6,761	4,809	6,918	4,029	5,616	11,668	
Gastos por transferencias	3,100	4,531	4,473	4,040	2,947	1,937	2,255	2,242	2,072	2,486	2,227	
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	2,283	861	7,908	6,931	18,712	6,987	2,050	9,478	15,224	22,945	18,055	
INGRESOS DE CAPITAL	3	212	17	602	1	549	3,031	256	186	3	11	
GASTOS DE CAPITAL	1,223	2,282	5,887	17,813	49,573	11,444	12,062	10,458	4,776	14,678	14,698	
PRÉSTAMO NETO	2	3	0	-120	0	0	-11,252	-708	0	0	0	
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	1,060	-1,212	2,038	-10,160	-30,859	-3,908	4,271	-15	10,633	8,269	3,367	

Fuente: Banco de la República.

^a Muestra de 1 municipio categoría 1: Ibagué.

Anexo 11

Tolima ^a. Situación fiscal gobiernos centrales municipales categoría 5.

VARIABLES ECONÓMICAS	Millones de pesos											
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
INGRESOS	4,636	5,667	7,617	9,404	11,438	12,536	16,838	17,951	24,794	26,461	33,126	
INGRESOS CORRIENTES	4,412	5,137	7,149	9,114	10,387	8,537	16,286	17,821	24,473	26,015	32,719	
Ingresos tributarios	972	1,294	1,996	2,244	3,004	3,785	6,528	6,806	9,019	9,035	10,860	
Ingresos no tributarios	807	719	1,323	1,358	1,077	1,027	1,805	2,103	1,591	5,619	3,917	
Ingresos por transferencias	2,633	3,125	3,830	5,512	6,305	3,726	7,953	8,912	13,863	11,362	17,942	
GASTOS	5,687	8,666	8,329	8,528	13,028	12,650	17,743	20,515	22,646	26,886	28,791	
GASTOS CORRIENTES	2,425	3,896	6,349	7,099	7,073	8,415	12,179	17,660	16,832	17,835	19,080	
Funcionamiento	2,088	2,912	4,180	5,843	6,081	7,652	11,361	17,155	15,942	16,975	14,856	
Intereses y comisiones de deuda pública	150	576	1,149	652	472	415	272	154	2	62	160	
Gastos por transferencias	187	408	1,021	605	519	349	546	351	887	798	4,064	
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	1,986	1,242	800	2,015	3,314	122	4,107	161	7,642	8,180	13,639	
INGRESOS DE CAPITAL	224	530	468	290	1,052	3,998	552	131	321	446	407	
GASTOS DE CAPITAL	3,262	4,770	1,980	1,429	5,956	4,235	5,563	2,856	5,814	9,051	9,711	
PRÉSTAMO NETO	0	0	0	0	-276	0	0	0	0	0	0	
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	-1,051	-2,998	-713	876	-1,314	-115	-905	-2,564	2,148	-424	4,335	

Fuente: Banco de la República.

^a Muestra de 2 municipios categoría 5: Espinal y Melgar.

Anexo 12

Tolima ^a. Situación fiscal gobiernos centrales municipales categoría 6.

	Millones de pesos										
VARIABLES ECONÓMICAS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
INGRESOS	11,805	15,169	18,163	26,736	36,785	41,544	49,368	52,283	58,028	62,992	67,370
INGRESOS CORRIENTES	11,730	14,867	17,586	23,742	33,293	38,506	48,942	51,957	57,597	62,331	67,134
Ingresos tributarios	1,066	1,463	2,372	3,012	4,204	5,324	7,125	7,824	8,900	10,003	10,754
Ingresos no tributarios	928	1,193	1,926	1,993	2,424	3,148	2,985	4,469	2,924	4,999	2,952
Ingresos por transferencias	9,737	12,211	13,288	18,736	26,665	30,034	38,832	39,663	45,773	47,330	53,428
GASTOS	10,567	16,106	19,157	29,466	42,601	44,335	55,214	56,324	64,848	64,737	68,657
GASTOS CORRIENTES	4,799	8,130	12,318	18,790	22,343	33,261	39,841	38,993	48,054	47,229	50,926
Funcionamiento	4,334	7,239	9,710	15,409	17,977	30,674	37,042	37,073	46,151	45,975	49,520
Intereses y comisiones de deuda pública	248	425	480	750	2,207	1,803	2,069	1,329	1,085	675	792
Gastos por transferencias	217	466	2,129	2,631	2,159	784	730	591	818	579	614
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	6,931	6,737	5,268	4,952	10,950	5,245	9,101	12,963	9,543	15,102	16,208
INGRESOS DE CAPITAL	75	302	577	2,995	3,492	3,037	426	326	431	660	236
GASTOS DE CAPITAL	5,768	7,976	6,839	10,676	20,259	11,073	15,374	17,330	16,795	17,508	17,731
PRÉSTAMO NETO	0	-3	-182	49	62	25	34	-222	-35	-1	0
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	1,238	-934	-813	-2,778	-5,878	-2,816	-5,881	-3,819	-6,786	-1,745	-1,286

Fuente: Banco de la República.

^a Muestra de 12 municipios categoría 6: Alvarado, Armero Guayabal, Cajamarca, Flandes, Guamo, Mariquita, Natagaima, Ortega, Rovira, Saldaña, San Luis y Venadillo.