



Banco
Interamericano de
Desarrollo

Departamento de Países
del Grupo Andino

Descentralización y
sostenibilidad fiscal
subnacional: los casos de
Colombia y Perú

Marielle del Valle
Arturo Galindo
Editores

Diciembre de 2010

Descentralización y sostenibilidad fiscal: los casos de Colombia y Perú

Marielle del Valle
Arturo Galindo
Editores

Banco Interamericano de Desarrollo
2010

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010
www.iadb.org

La información y las opiniones que se presentan en esta publicación son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Los autores y editores agradecen los valiosos comentarios de Leopoldo Avellán, Jaime Bonet, Matteo Grazzi y Fidel Jaramillo, así como aquellos de los asistentes al Taller de Finanzas Subnacionales y Sostenibilidad Fiscal, llevado a cabo el 21 y 22 de enero de 2010.

Editores: I. Marielle del Valle. II. Arturo Galindo.

Código JEL: E62, H71, H72
Código de Publicación: IDB-MG-103

Contenido

PRÓLOGO	1
CAPÍTULO 1: Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional en América Latina	3
<u>Matteo Grazi y Fidel Jaramillo</u>	
<i>La descentralización fiscal en la literatura económica.....</i>	7
<i>Descentralización y normas fiscales subnacionales: la experiencia de América Latina</i>	10
<i>Desempeño fiscal y sostenibilidad de deuda a nivel subnacional</i>	17
<i>Conclusiones</i>	19
CAPÍTULO 2: Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional - una propuesta metodológica para establecer y evaluar resultados	21
<u>Miguel Braun y Lucas Llach</u>	
<i>Indicadores del desempeño fiscal.....</i>	22
<i>Determinantes del desempeño fiscal</i>	27
<i>Apuntes para una metodología de evaluación de los resultados fiscales subnacionales</i>	35
<i>Conclusiones: herramientas para el análisis fiscal subnacional.....</i>	45
CAPÍTULO 3: Descentralización y desempeño fiscal subnacional - el caso de Colombia	47
<u>Fabio Sánchez y Jannet Zenteno</u>	
<i>El proceso de descentralización en Colombia.....</i>	48
<i>Determinantes del desempeño fiscal</i>	74
<i>Sostenibilidad fiscal de las entidades subnacionales</i>	84
<i>Conclusiones</i>	94
CAPÍTULO 4: Descentralización y desempeño fiscal subnacional - el caso de Perú	98
<u>Zoila Llempén, Eduardo Morón y Cristhian Seminario</u>	
<i>Análisis de la calidad de la información fiscal de los gobiernos locales</i>	99
<i>Evaluación de las reglas fiscales subnacionales</i>	105
<i>Sostenibilidad de las finanzas subnacionales: situación y evolución.....</i>	114
<i>Determinantes del desempeño fiscal de los gobiernos locales</i>	125
<i>Desafíos y recomendaciones</i>	131
<i>Conclusiones</i>	135
BIBLIOGRAFÍA.....	137

Índice de figuras

CAPÍTULO 1: Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional en América Latina

<i>Figura 1.1 Gastos subnacionales en América Latina, 1985-2004.....</i>	<i>4</i>
<i>Figura 1.2 Ingresos y gastos subnacionales en América Latina, 1998-2008.....</i>	<i>4</i>
<i>Figura 1.3 Gastos subnacionales en algunos países de América Latina, 1998-2008.....</i>	<i>5</i>
<i>Figura 1.4 Índice de Descentralización de Actividades (IDA) en América Latina, 1996 -2004.....</i>	<i>6</i>
<i>Figura 1.5 Gastos totales del sector público y balance global de América Latina, 1990- 2009.....</i>	<i>11</i>
<i>Figura 1.6 Relación entre las normas fiscales y los resultados fiscales en países de América Latina ..</i>	<i>12</i>
<i>Figura 1.7 Deuda pública subnacional y resultado global en América Latina, 1998 -2008.....</i>	<i>13</i>
<i>Figura 1.8 Indicadores de sostenibilidad de deuda subnacional en América Latina, 1999-2008.....</i>	<i>13</i>
<i>Figura 1.9 Deuda pública subnacional en países seleccionados de América Latina, 1998-2008.....</i>	<i>14</i>
<i>Figura 1.10 Resultado global subnacional en algunos países de América Latina, 1998-2008.....</i>	<i>14</i>
<i>Figura 1.11 Deuda subnacional/ingresos en algunos países de América Latina, 1998-2008.....</i>	<i>16</i>
<i>Figura 1.12 Análisis de sostenibilidad subnacional, 1999-2002 y 2003-2008.....</i>	<i>17</i>

CAPÍTULO 2: Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional - una propuesta metodológica para establecer y evaluar resultados

<i>Figura 2.1 Mapa de sostenibilidad fiscal en el corto y en el largo plazo.....</i>	<i>43</i>
--	-----------

CAPÍTULO 3: Descentralización y desempeño fiscal subnacional - el caso de Colombia

<i>Figura 3.1 Distribución de las transferencias por sectores, 1996-2006.....</i>	<i>51</i>
<i>Figura 3.2 Evolución de los ingresos tributarios, 1996-2006.....</i>	<i>52</i>
<i>Figura 3.3 Gastos de los diferentes niveles de gobierno.....</i>	<i>54</i>
<i>Figura 3.4 Deuda pública territorial interna.....</i>	<i>56</i>
<i>Figura 3.5 Deuda pública: balance fiscal/ingresos corrientes y stock de la deuda/ingresos corrientes</i>	<i>57</i>
<i>Figura 3.6 Tipos de ingresos per cápita por categoría de departamento, 1996–2007.....</i>	<i>59</i>
<i>Figura 3.7 Ingreso total per cápita por categoría de departamento.....</i>	<i>60</i>
<i>Figura 3.8 Transferencias per cápita por categoría de departamento.....</i>	<i>60</i>
<i>Figura 3.9 Dependencia fiscal.....</i>	<i>61</i>
<i>Figura 3.10 Gasto total per cápita.....</i>	<i>62</i>
<i>Figura 3.11 Magnitud de la inversión pública y porcentaje del gasto destinado a funcionamiento ...</i>	<i>63</i>
<i>Figura 3.12 Resultado fiscal como porcentaje del ingreso total.....</i>	<i>64</i>
<i>Figura 3.13 Resultado primario como porcentaje del ingreso total.....</i>	<i>64</i>

<i>Figura 3.14 Saldo de deuda pública interna como porcentaje de los ingresos corrientes</i>	<i>65</i>
<i>Figura 3.15 Tipos de ingresos per cápita por categoría de municipio, 1996–2007.....</i>	<i>67</i>
<i>Figura 3.16 Ingreso total per cápita por categoría de municipio</i>	<i>68</i>
<i>Figura 3.17 Ingresos tributarios per cápita por categoría de municipio</i>	<i>69</i>
<i>Figura 3.18 Transferencias per cápita por categoría de municipio.....</i>	<i>69</i>
<i>Figura 3.19 Dependencia de las transferencias de la nación</i>	<i>70</i>
<i>Figura 3.20 Gasto de funcionamiento</i>	<i>71</i>
<i>Figura 3.21 Inversión</i>	<i>71</i>
<i>Figura 3.22 Resultado fiscal total per cápita por categoría de municipio.....</i>	<i>72</i>
<i>Figura 3.23 Resultado primario</i>	<i>73</i>
<i>Figura 3.24 Deuda pública municipal per cápita.....</i>	<i>73</i>
<i>Figura 3.25 Deuda por categoría de municipio</i>	<i>74</i>
<i>Figura 3.26 Departamentos: superávit observado vs. superávit requerido para estabilizar la deuda</i>	<i>85</i>
<i>Figura 3.27 Departamentos: mapa de sostenibilidad fiscal de corto y largo plazo</i>	<i>87</i>
<i>Figura 3.28 Municipios: superávit observado vs. superávit requerido para estabilizar la deuda</i>	<i>91</i>
<i>Figura 3.29 Municipios: mapa de sostenibilidad fiscal de corto y largo plazo.....</i>	<i>93</i>

CAPÍTULO 4: Descentralización y desempeño fiscal subnacional - el caso de Perú

<i>Figura 4.1 Cumplimiento de la regla del stock de deuda</i>	<i>108</i>
<i>Figura 4.2 Cumplimiento de la regla del servicio de la deuda.....</i>	<i>109</i>
<i>Figura 4.3 Cumplimiento de la regla del resultado fiscal</i>	<i>109</i>
<i>Figura 4.4 Cumplimiento de la regla del stock de deuda de corto plazo.....</i>	<i>110</i>
<i>Figura 4.5 Cumplimiento de la regla del stock de deuda sin aval</i>	<i>111</i>
<i>Figura 4.6 Cumplimiento de la regla del servicio de la deuda sin aval.....</i>	<i>111</i>
<i>Figura 4.7 Cumplimiento de la regla del aumento del gasto no financiero</i>	<i>112</i>
<i>Figura 4.8 Ingresos, gastos y resultado primario en gobiernos subnacionales.....</i>	<i>114</i>
<i>Figura 4.9 Ingresos y gastos por clases en gobiernos subnacionales.....</i>	<i>115</i>
<i>Figura 4.10 Ingresos corrientes y de financiamiento en los gobiernos subnacionales.....</i>	<i>116</i>
<i>Figura 4.11 Resultado primario según cuartiles de riesgo para las municipalidades</i>	<i>120</i>
<i>Figura 4.12 Relación entre esfuerzo fiscal y cumplimiento de reglas, 2003-2008</i>	<i>120</i>
<i>Figura 4.13 Sostenibilidad fiscal de corto y largo plazo a nivel subnacional.....</i>	<i>123</i>
<i>Figura 4.14 Sostenibilidad, incluido el subregistro de municipios entrevistados</i>	<i>124</i>

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO 3: Descentralización y desempeño fiscal subnacional - el caso de Colombia

<i>Cuadro 3.1 Responsabilidades fiscales, por niveles de gobierno.....</i>	<i>53</i>
<i>Cuadro 3.2 Límites al gasto de las entidades subnacionales</i>	<i>53</i>
<i>Cuadro 3.3 Clasificación de los departamentos</i>	<i>58</i>
<i>Cuadro 3.4 Clasificación de los municipios por categorías.....</i>	<i>66</i>
<i>Cuadro 3.5 Variables e indicadores del modelo de desempeño fiscal.....</i>	<i>78</i>
<i>Cuadro 3.6 Modelo: capacidad de respaldo de la deuda pública.....</i>	<i>80</i>
<i>Cuadro 3.7 Modelo: superávit primario y ahorro corriente</i>	<i>83</i>
<i>Cuadro 3.8 Sostenibilidad a corto plazo: proceso de transición en departamentos</i>	<i>86</i>
<i>Cuadro 3.9 Sostenibilidad a largo plazo: proceso de transición en departamentos</i>	<i>88</i>
<i>Cuadro 3.10 Proceso de transición en municipios</i>	<i>92</i>
<i>Cuadro 3.11 Sostenibilidad a largo plazo en municipios: proceso de transición.....</i>	<i>94</i>

CAPÍTULO 4: Descentralización y desempeño fiscal subnacional - el caso de Perú

<i>Cuadro 4.1 Deuda heredada registrada y no registrada de gestiones anteriores*</i>	<i>102</i>
<i>Cuadro 4.2 Deuda contingente.....</i>	<i>104</i>
<i>Cuadro 4.3 Límites fiscales para los gobiernos locales en el Perú.....</i>	<i>106</i>
<i>Cuadro 4.4 Caracterización por deciles de los gobiernos subnacionales, 2008</i>	<i>117</i>
<i>Cuadro 4.5 Caracterización por deciles de los gobiernos subnacionales</i>	<i>117</i>
<i>Cuadro 4.6 Estimaciones con el resultado primario/ingresos corrientes netos</i>	<i>130</i>
<i>Cuadro 4.7 Cumplimiento de reglas fiscales con el nuevo marco legal.....</i>	<i>135</i>

PRÓLOGO

La descentralización fiscal es un proceso iniciado hace más de dos décadas en América Latina. No obstante, algunos países no se involucraron en dicho proceso desde el comienzo y recién adoptaron medidas al respecto en la década de los noventa. Con el tiempo, en la región se ha formado el consenso político necesario para transferir algunas funciones y recursos que anteriormente eran responsabilidad de los gobiernos centrales. Este consenso ha conducido a una ola de reformas orientadas a regular la elección de autoridades subnacionales y asegurar la prudencia y el buen manejo fiscal de las entidades territoriales.

Uno de los principales argumentos a favor de transferir las funciones de recaudación y gasto a las entidades subnacionales era la creencia general de que sería beneficioso para las cuentas públicas nacionales. Inicialmente la descentralización de funciones no vino acompañada de reglas fiscales que aseguraran la estabilidad financiera de los gobiernos subnacionales, y cuando esas reglas se establecieron, en algunos casos faltaron los mecanismos adecuados para garantizar su cumplimiento. En consecuencia, la situación financiera de varios gobiernos de la región fue empeorando, producto de la expansión de transferencias intergubernamentales destinadas a cubrir los déficits subnacionales y de rescates periódicos de los gobiernos descentralizados más endeudados. En este contexto, un grupo numeroso de países de América Latina reconoció la necesidad de establecer controles sobre sus cuentas subnacionales, y a partir de la década de los noventa se dictaron leyes que incorporaron reglas fiscales subnacionales para reducir el gasto y el endeudamiento subnacional.

Con el fin de entender el desarrollo más reciente del proceso descentralización fiscal, así como el papel que las reglas fiscales juegan sobre su resultado, esta monografía analiza el desempeño de las finanzas subnacionales de la región, y propone una metodología orientada a mejorar la comprensión de los determinantes del desempeño fiscal subnacional y a evaluar su sostenibilidad fiscal en el corto y el largo plazo. Esta metodología es luego aplicada a los casos específicos de Colombia y Perú. El propósito último es contribuir a la discusión y al entendimiento de la descentralización fiscal en América Latina.

Marielle del Valle
Arturo Galindo

Banco Interamericano de Desarrollo

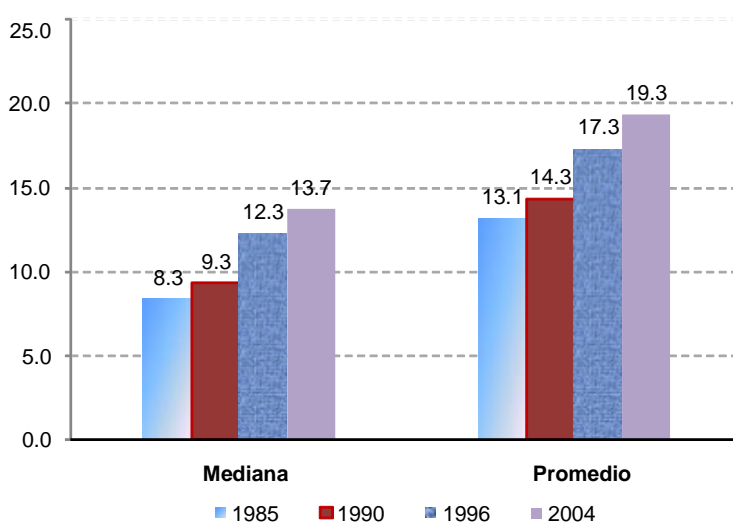
CAPÍTULO 1: Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional en América Latina¹

Actualmente en todo el mundo una creciente proporción del gasto público total se ejecuta a nivel subnacional, tanto a nivel intermedio como en el ámbito local. En América Latina, no obstante, el proceso de descentralización fiscal comparado con otras regiones comenzó con considerable retraso. La tradición centralista de América Latina data de la época de la colonia y sólo en las últimas décadas, de forma simultánea con el regreso gradual a la democracia y con una ola de reformas electorales subnacionales, se ha alcanzado el consenso político suficiente para descentralizar algunas funciones usualmente atribuidas al gobierno central.

Sin embargo, una vez desencadenado, el proceso de descentralización se ha movido rápidamente a través de la región. El promedio no ponderado de la participación de los gastos subnacionales en el gasto público total en América Latina ha aumentado de 13,1% en 1985 a 19,3% en 2004 (figura 1.1). En los últimos años, esta tendencia se ha mantenido y los índices promedio de ingresos y gastos subnacionales sobre el PIB de la región han crecido de 5,4% y 5,6% en 1998 a 6,8% y 6,7% en 2008, respectivamente (figura 1.2). Sólo en 2008 se observó una reversión de los ingresos subnacionales, consecuente con la caída de los ingresos fiscales de las economías en todo el mundo a raíz de la crisis financiera internacional.

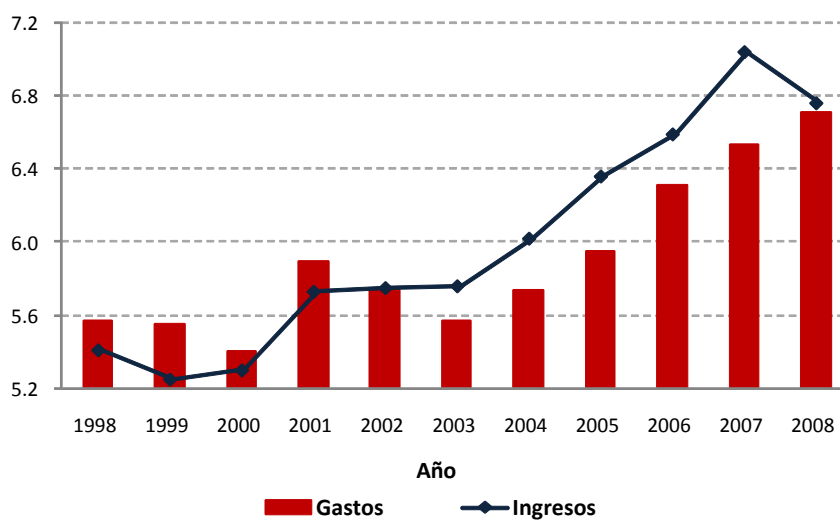
¹ Elaborado por Matteo Grazzi y Fidel Jaramillo.

Figura 1.1 Gastos subnacionales en América Latina, 1985-2004
(porcentaje del gasto nacional total)



Fuente: Daughters and Harper (2007).

Figura 1.2 Ingresos y gastos subnacionales en América Latina, 1998-2008
(porcentajes del PIB)

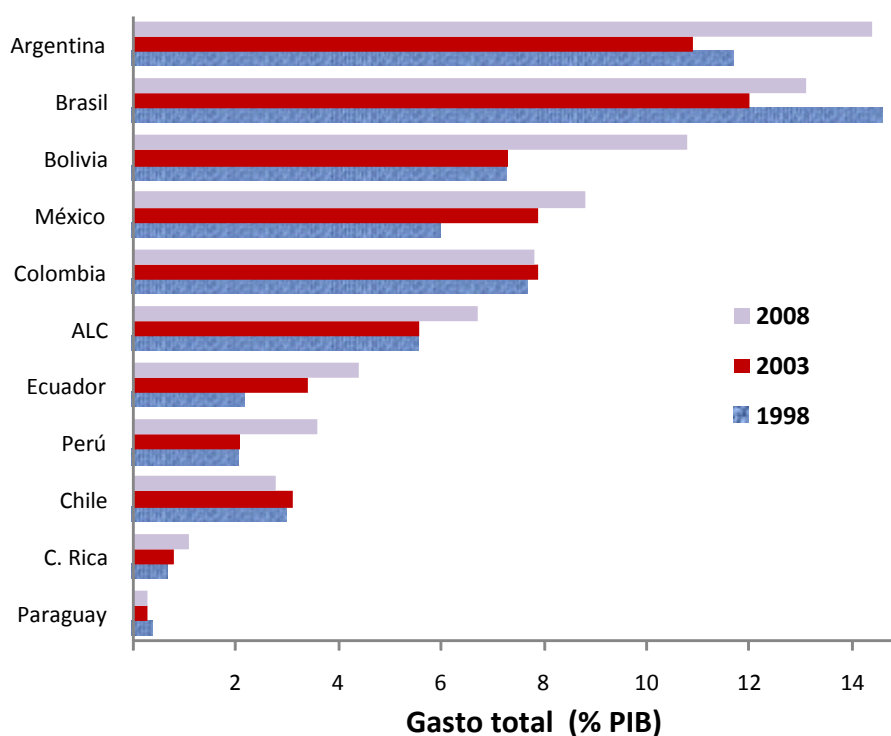


Fuente: Cálculos elaborados por los autores sobre datos de CEPAL (2009-2010).
Nota: promedio simple de las cifras disponibles para los países.

La situación en la región es heterogénea, ya que no todos los países se encuentran en el mismo punto de la senda de la descentralización. Además, el ritmo en la transferencia de competencias en los últimos años no ha sido uniforme entre los países. En la figura 1.3, se

muestra que los países más descentralizados fiscalmente, con gastos subnacionales que representan más del 12% de su PIB en 2008, son Argentina y Brasil, dos países grandes con una larga tradición federal. Bolivia, Colombia y México son también países con una significativa descentralización en gasto, mostrando cifras subnacionales superiores a 7% del PIB. Los tres países tienen en común el aumento de sus gastos descentralizados desde 1998. En particular, Bolivia muestra un aumento de 7,3% del PIB en 1998 a 10,8% en 2008, lo que refleja una agenda de descentralización dinámica. Ecuador y Perú aún se caracterizan por tener niveles de descentralización más bajos, aunque desde 1998 el gasto subnacional ha registrado un aumento significativo. Por último, el resto de países analizados –Chile, Costa Rica y Paraguay– no sólo muestran bajos niveles de gasto descentralizado, sino también una situación estática. Las cifras de estos países no han cambiado significativamente desde 1998, y en el caso de Chile, el gasto descentralizado incluso ha caído.

Figura 1.3 Gastos subnacionales en algunos países de América Latina, 1998-2008

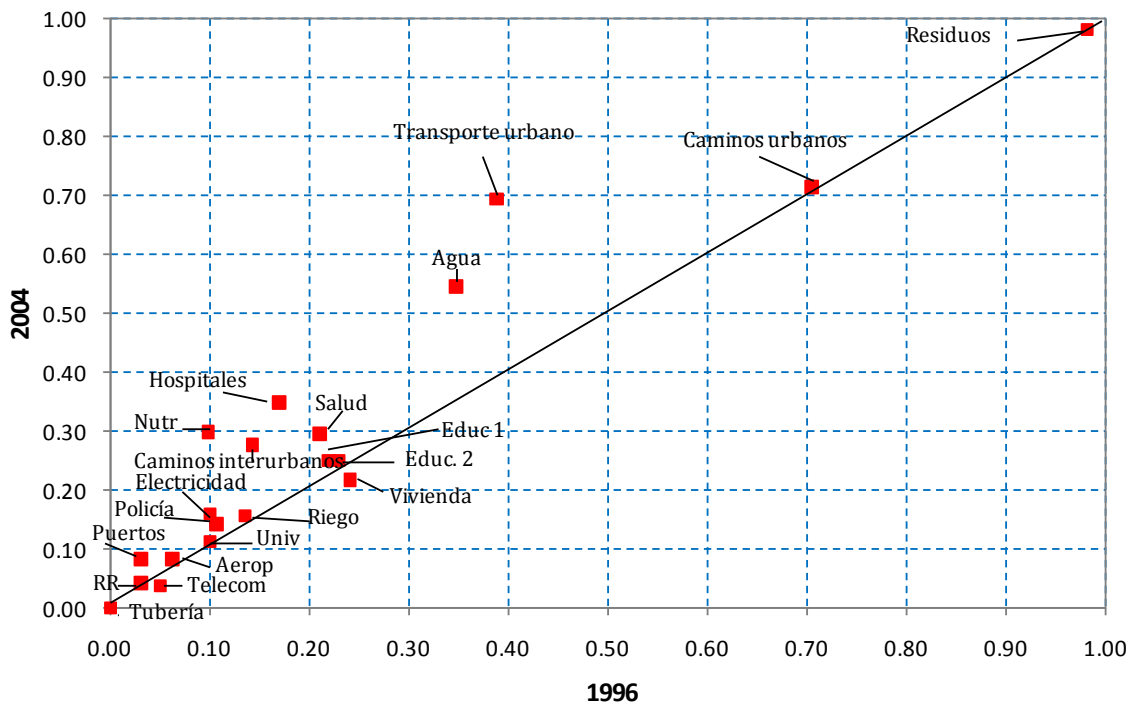


Fuente: Cálculos elaborados por los autores sobre datos de CEPAL (2009, 2010).

Una característica importante del proceso de descentralización es el aumento progresivo de la responsabilidad subnacional para la prestación de servicios públicos fundamentales.

Haciendo uso del Índice de Descentralización de Actividades (IDA),² diseñado por el BID para medir el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales en la administración de los servicios públicos, y comparando las cifras para 1996 y 2004 (figura 1.4), el panorama resultante muestra que la responsabilidad de los gobiernos subnacionales de hoy no se limita a los sectores descentralizados tradicionales (recolección de basura, transporte y gestión de las ciudades), sino que se ha extendido progresivamente a sectores mucho más sensibles (como agua, salud, educación, entre otros).

Figura 1.4 Índice de Descentralización de Actividades (IDA) en América Latina 1996 -2004
(porcentajes del PIB)



Fuentes: Bonet (2009); Daughters and Harper (2007).

La participación creciente del gasto público ejecutado a nivel subnacional en la región y el importante papel desempeñado por las administraciones locales en la prestación de los servicios públicos sensibles llaman a un examen más profundo de las dinámicas fiscales subnacionales. Este estudio analiza el comportamiento de las finanzas subnacionales de la región y contribuye a la comprensión de los determinantes de sus resultados fiscales.

² Para una descripción detallada de la construcción del IDA, ver IDB (1997).

La descentralización fiscal en la literatura económica

Tradicionalmente la descentralización fiscal ha sido vista por la literatura de las finanzas públicas como una fuente importante de aumento de la eficacia en la prestación de los servicios públicos. Oates (2006) identifica cuatro elementos básicos para justificar su lógica económica.

En primer lugar, los gobiernos subnacionales se encuentran en una mejor y más cercana posición para adaptar la producción de los servicios públicos a las preferencias de su electorado. Este argumento se basa fundamentalmente en la constatación de que muchos bienes públicos no tienen características espaciales similares y que las distintas áreas geográficas podrían tener diferentes preferencias en la provisión de bienes públicos. Los gobiernos centrales podrían carecer de información sobre esas preferencias o podrían no ser capaces de diferenciar la provisión por ubicación geográfica. Por lo tanto, las entidades descentralizadas se encuentran en una mejor posición para suministrar el bien público³. Sin embargo, este argumento sobre la eficiencia es válido sólo si se cumplen algunas condiciones. En este sentido, en presencia de externalidades inter-jurisdiccionales o economías de escala⁴ en la provisión de bienes y servicios públicos, un gobierno local no podría internalizar todos los costos y beneficios, conduciendo a un nivel ineficiente de producción.

En segundo lugar, si los individuos tienen información perfecta y son libres de moverse a través de distintas jurisdicciones sin incurrir en costo alguno, podrán buscar la opción que mejor se adecue a sus preferencias (Tiebout, 1956). De esta manera, las preferencias son reveladas e incorporadas por los propios individuos y el resultado es un escenario más eficiente.

En tercer lugar, los gobiernos descentralizados enfrentan la competencia de sus vecinos homólogos, lo cual ejerce presión para una prestación más eficiente de los servicios públicos, restringiendo el crecimiento presupuestario. De esta manera, la competencia aumenta la calidad de la prestación de servicios.

³ Este argumento ha sido formalizado por Oates (1972) en su Teorema de la Descentralización, el cual establece que “Para un bien público - cuyo consumo se define sobre subconjuntos geográficos de la población total, y para el cual los costos de proveer cada nivel de producción en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central que para el respectivo gobierno local - siempre será más eficiente (o al menos tan eficiente) para los gobiernos locales proporcionar los niveles Pareto-eficientes de producto para sus respectivas jurisdicciones, que para el gobierno central proveer cualquier nivel específico y homogéneo de producto en todas las jurisdicciones (Ibid., p.35).

⁴ Prud'homme (1994) se refiere a los estudios donde se ha encontrado la existencia de economías de escala en la prestación de algunos servicios públicos, pero sostiene que las pérdidas de bienestar derivados de la descentralización debido a tales economías de escala son mínimos.

En cuarto lugar, la descentralización puede estimular la experimentación y la innovación en la medida que las distintas jurisdicciones tienen libertad para adoptar nuevos enfoques de políticas públicas. Cuando una mejor forma de prestar un servicio es descubierta por una jurisdicción, otras jurisdicciones la seguirán, obteniendo así una tasa de ejecución global más eficaz. Un argumento adicional e importante en favor de la descentralización es el principio básico de que “la rendición de cuentas conlleva responsabilidad”, es decir que cuando los funcionarios locales se saben responsables de la prestación de un servicio público, es probable que tengan un incentivo para un desempeño mejor (Tanzi, 2000).

Sin embargo, el proceso de descentralización también puede presentar algunos efectos negativos. De hecho, un creciente desplazamiento de las responsabilidades del gobierno central a los gobiernos locales implica también una transferencia del poder de la burocracia central a las burocracias locales, lo cual puede reducir significativamente las ventajas de la descentralización. Especialmente en los países en desarrollo, donde la mano de obra calificada es escasa, la administración central por lo general puede ofrecer mejores oportunidades que las entidades locales. En consecuencia, es probable que la calidad de la burocracia en las administraciones locales sea menor que en el gobierno central (Prud'homme, 1995). Por otra parte, la estrecha relación entre los funcionarios locales, la ciudadanía y los grupos de interés, sumada a su alta discrecionalidad en la toma de decisiones, parece causar mayor corrupción a nivel local que a nivel nacional (Prud'homme, 1995; Tanzi, 2000).

Más allá de las cuestiones de eficiencia, la descentralización también parece tener algunas implicaciones preocupantes sobre la gestión macroeconómica central. De hecho, la pérdida de control sobre una parte importante de los gastos e ingresos públicos no sólo podría introducir limitaciones y rigideces en la gestión del gobierno central, sino que también existe la posibilidad de que las políticas fiscales de los gobiernos subnacionales, que suelen ser procíclicas, puedan poner en peligro políticas de estabilización anti-cíclicas del gobierno central, en casos cuando éstas sean necesarias. Por otra parte, la delegación de responsabilidades de gasto a las entidades subnacionales sin un suministro adecuado de los recursos propios y una clara distinción de funciones y responsabilidades entre los niveles de gobierno, puede tener un efecto preocupante sobre las cuentas públicas. Si el gasto local es parcialmente financiado por un fondo de recursos comunes, los gobiernos locales no internalizarán los costos de los programas públicos (Stein, 1998) y la descentralización podría elevar el gasto total y dar lugar a resultados

fiscales no sostenibles. Más aún, si los gobernadores locales tienen libre acceso al mercado de crédito y a operaciones de rescate fiscal provenientes de autoridades en niveles más altos, habrá un incentivo para que la entidad subnacional incurra en un endeudamiento excesivo y para que las instituciones de crédito otorguen préstamos en exceso, sin descontar apropiadamente los riesgos asociados a ese tipo de préstamos (Daughters y Harper, 2007; Shah, 2004). En otras palabras, a falta de un marco regulador claro, las entidades subnacionales se enfrentan a una restricción presupuestaria laxa y en caso de que *ex-ante* no existan recursos disponibles para financiar su nivel deseado de gastos, podrían obtenerlos *ex-post* del gobierno central, después de que los gastos se hayan ejecutado o que la deuda haya sido acumulada (Tanzi, 2000).

Teniendo en cuenta estos argumentos, un posible resultado del proceso de descentralización es el deterioro de las cuentas fiscales nacionales. Para mitigar este efecto y controlar las finanzas subnacionales se han propuesto algunos enfoques. Ter-Minassian y Craig (1997) los agruparon en cuatro categorías “estilizadas”: confianza en la disciplina de mercado, acuerdos de cooperación entre diferentes niveles de gobierno, controles basados en reglas y controles administrativos. Entre ellos, la eficacia de los mecanismos de mercado depende de la presencia de varias condiciones necesarias, como la apertura del mercado financiero, información adecuada sobre la capacidad de pago del prestatario, la percepción de que no exista posibilidad de rescate financiero y la presencia de instituciones adecuadas (Lane, 1993). De hecho, condiciones tan estrictas tienen pocas probabilidades de materializarse, especialmente en los países en desarrollo. En consecuencia, la opción más popular en esos países ha sido el establecimiento de reglas fiscales, ya que éstas pueden ser claras, transparentes y relativamente fáciles de controlar. Estas reglas pueden adoptar diversas formas, que van desde controles *ex-ante*, como el establecimiento de límites en el nivel de deuda y el crecimiento real del gasto, hasta reglas *ex-post*, como la prohibición de los rescates del gobierno central (Webb, 2004).

Sin embargo, la evidencia econométrica acerca de las repercusiones de tales restricciones al endeudamiento sobre la disciplina fiscal subnacional ha sido limitada y heterogénea (Plekhanov y Singh, 2007), y todavía no existe consenso en la literatura empírica sobre su eficacia real. Ambos tipos de países, con y sin reglas, podrían haber sido exitosos en la consolidación fiscal, mostrando que éstas no son una condición necesaria para el ajuste fiscal. Por otra parte, el establecimiento de una regla no implica automáticamente su cumplimiento o

ejecución. Así, Webb (2004) concluye que las leyes de responsabilidad fiscal no son ni necesarias ni suficientes para la prudencia fiscal.

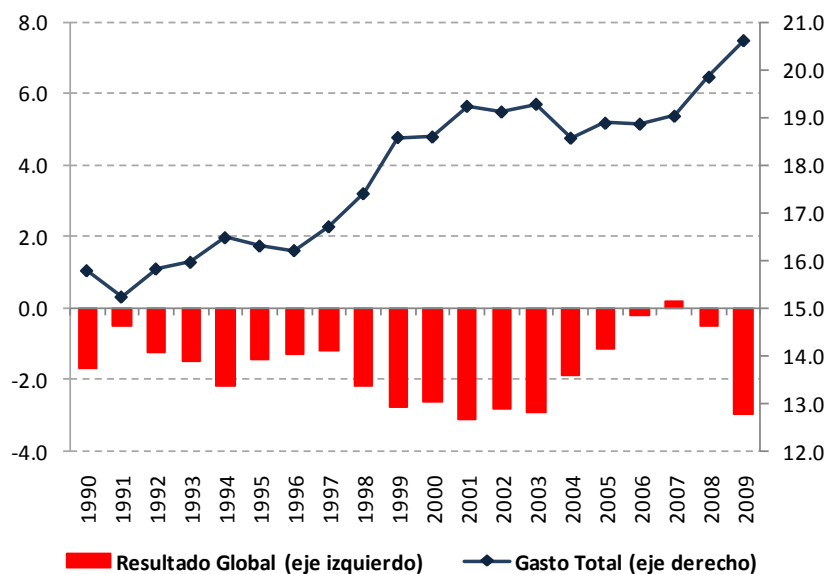
Con los años, varios países de América Latina han diseñado leyes de responsabilidad fiscal que contienen normas destinadas a mejorar la disciplina fiscal subnacional. Por tanto, la experiencia regional es particularmente ilustrativa para evaluar la interacción entre el establecimiento de las normas fiscales y los efectos de la descentralización.

Descentralización y normas fiscales subnacionales: la experiencia de América Latina

Cuando se inició el proceso de descentralización en la región, la idea general era que a nivel macroeconómico podría desempeñar un papel clave para contribuir con los objetivos de ajuste estructural de muchos países. En realidad, delegar las responsabilidades de gasto a las entidades locales era visto como una manera de reducir las obligaciones de gasto de los gobiernos centrales y de mejorar sus resultados fiscales (Daughters and Harper, 2007). Sin embargo, mientras la descentralización avanzaba, la transferencia de competencias sobre el gasto a las entidades subnacionales demostró ser menos beneficiosa de lo que se esperaba para las cuentas públicas. De hecho, la falta de una especificación clara de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos locales condujo tanto a mayores transferencias intergubernamentales para cubrir los crecientes déficits subnacionales como a rescates periódicos de los gobiernos descentralizados más endeudados. Como resultado, las cuentas fiscales de los gobiernos centrales empeoraron en los años noventa y principios de la década de 2000. El déficit fiscal global registró 3,1% del PIB en 2001 y el total de gastos del sector público en América Latina creció de manera constante como porcentaje del PIB (figura 1.5).

Figura 1.5 Gastos totales del sector público y balance global de América Latina 1990- 2009

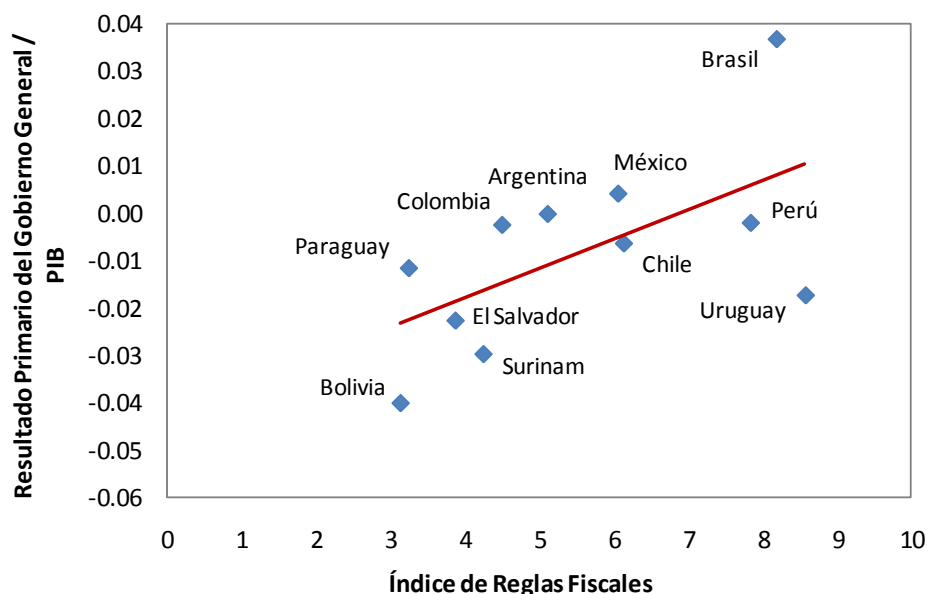
(porcentajes del PIB)



Fuente: Cálculos elaborados por los autores según datos de CEPAL (2009).

Sin embargo, tras un largo período de deterioro, la situación de las cuentas fiscales subnacionales parece haber mejorado. Por un lado, la autonomía de los gobiernos subnacionales en recaudar ingresos propios ha aumentado, reduciendo ese desequilibrio vertical que ha sido identificado por varios autores como una fuente primordial del comportamiento fiscal irresponsable. Por otro, la mayoría de países de América Latina reconoció la necesidad de controlar las cuentas subnacionales y estableció reglas institucionales con el fin de limitar el gasto y el endeudamiento subnacional. La evidencia empírica regional sugiere que los países con procesos presupuestarios más jerárquicos y transparentes que han establecido reglas fiscales tienden a presentar un menor déficit primario (o mayor superávit primario) (Filc y Scartascini, 2004). La figura 1.6 confirma esta relación, mostrando la correlación positiva entre un índice de las normas fiscales y el balance fiscal, medido como el resultado primario general del gobierno sobre el PIB en países de América Latina. Los valores más altos del índice implican menor déficit/mayor superávit.

Figura 1.6 Relación entre las normas fiscales y los resultados fiscales en países de América Latina

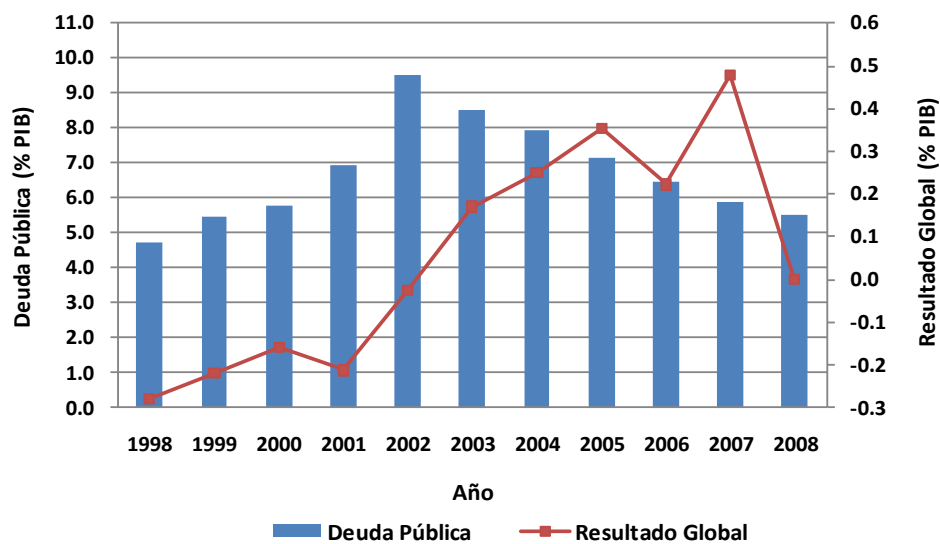


Fuente: Filc y Scartascini (2004).

En promedio, la deuda pública regional subnacional ha disminuido de un máximo de 9,5% del PIB en 2002, a 5,5% en 2008, mientras que el resultado global promedio se ha vuelto positivo desde 2003 y ha alcanzado un superávit récord de 0,5% del PIB en 2007 (figura 1.7)⁵. Asimismo, la relación entre la deuda y los ingresos descentralizados se ha ido estabilizando en toda la región, volviendo en promedio a niveles similares a los previos a 2000 (figura 1.8). Si desagregamos por país, se puede observar que varios países han logrado un superávit fiscal a nivel subnacional y han reducido su deuda subnacional (figuras 1.9 y 1.10). Particularmente, el nivel de deuda de Argentina y Brasil disminuyó significativamente de 2003 a 2008, mientras que los países que obtuvieron la mayor mejora en sus resultados fiscales subnacionales han sido Brasil y Bolivia, que han pasado de un déficit en 1998 a un superávit superior a 0,4% del PIB en 2008, a pesar de los efectos adversos de la crisis financiera internacional sobre las cuentas fiscales.

⁵ Sin embargo, el resultado global para América Latina en 2008 dejó de ser positivo, debido a la caída de los ingresos fiscales producto de la crisis financiera internacional y a la consecuente expansión del gasto fiscal adoptada por los gobiernos para hacerle frente.

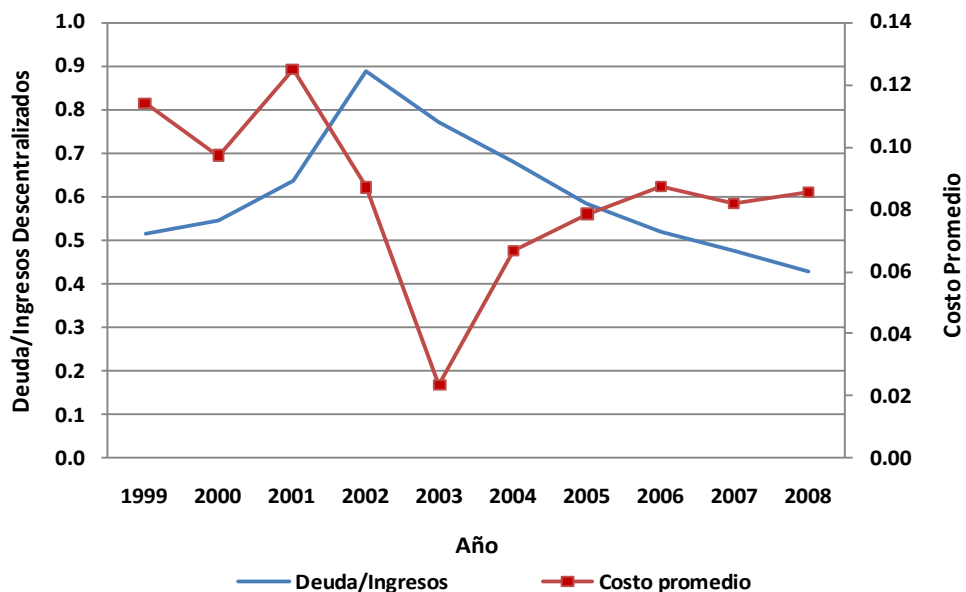
Figura 1.7 Deuda pública subnacional y resultado global en América Latina 1998 -2008
(porcentajes del PIB)



Fuente: Cálculos elaborados por los autores según datos de CEPAL (2009, 2010).

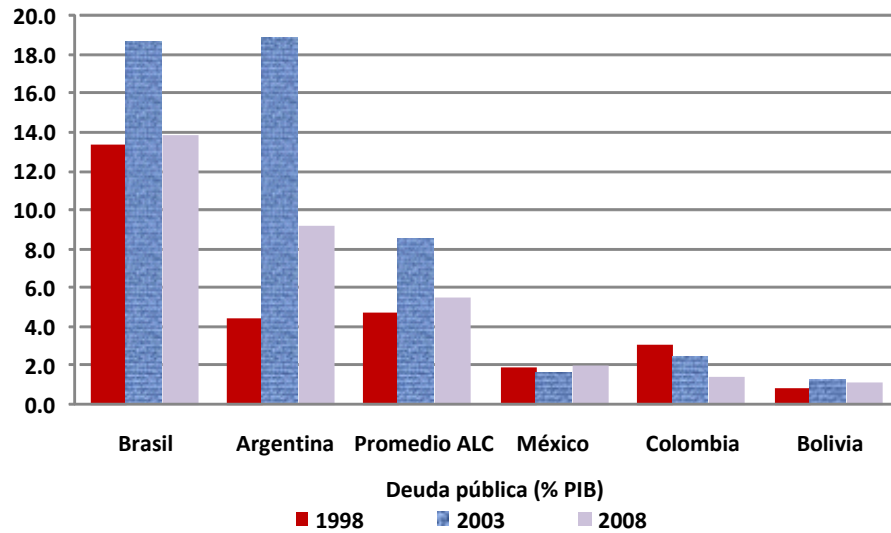
Figura 1.8 Indicadores de sostenibilidad de deuda subnacional en América Latina 1999-2008

(deuda subnacional/ingresos y costo promedio real de la deuda)



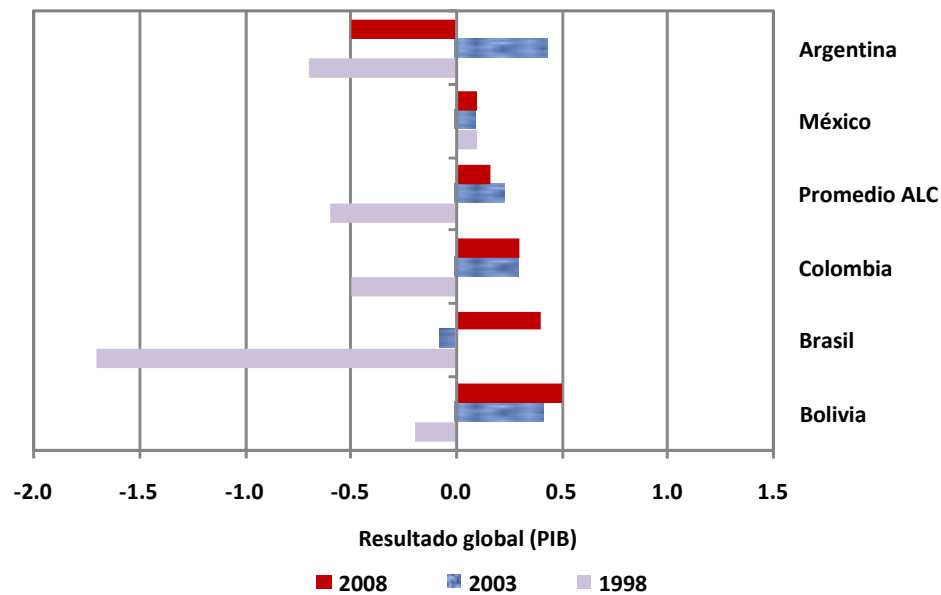
Fuente: Cálculos elaborados por los autores según datos de CEPAL (2009, 2010).

**Figura 1.9 Deuda pública subnacional en países seleccionados de América Latina
1998-2008**
(porcentajes del PIB)



Fuente: Cálculos elaborados por los autores según datos de CEPAL (2009, 2010).

**Figura 1.10 Resultado global subnacional en algunos países de América Latina
1998-2008**
(porcentajes del PIB)



Fuente: Cálculos elaborados por los autores según datos de CEPAL (2009, 2010).

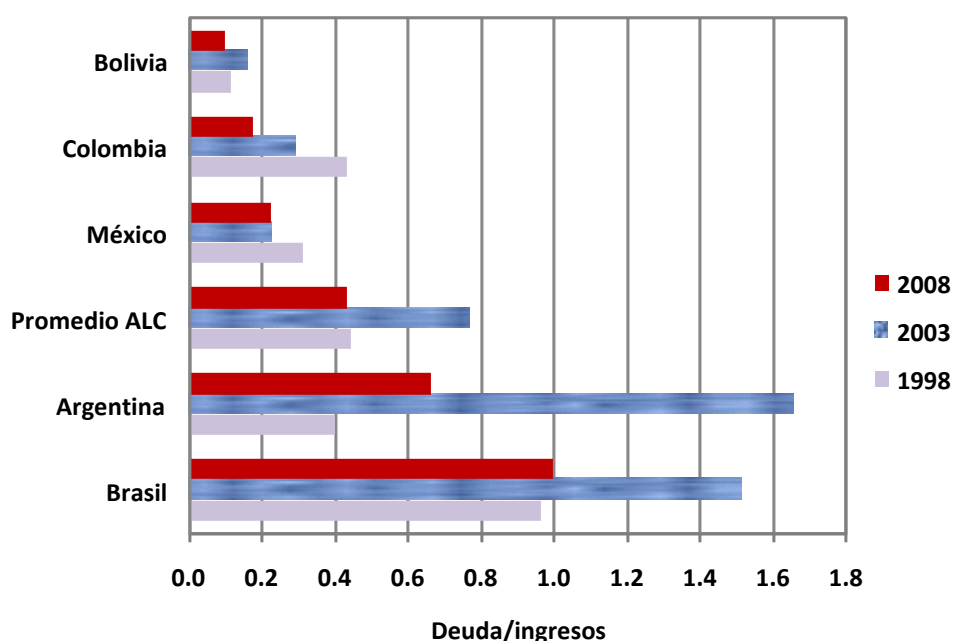
En cuanto a la sostenibilidad de la deuda subnacional, es evidente que en los últimos años todos los países de la región han registrado una disminución del ratio deuda/ingresos para los gobiernos subnacionales descentralizados (figura 1.11), debido a una reducción en los niveles de deuda y un aumento de los ingresos como porcentaje del PIB nacional. Parece plausible que la introducción progresiva en muchos países de las Leyes de Responsabilidad Fiscal (LRF), que a menudo contienen las reglas fiscales subnacionales, haya contribuido a una gestión más responsable de la deuda por parte de las administraciones locales en varios países. Sin embargo, estas regulaciones no han sido homogéneas en la región, tanto en su motivación como en sus formas o resultados. Por un lado, los primeros países en introducir LRF han sido los más descentralizados, que intentaban atenuar una situación en la que las finanzas subnacionales eran constantemente deterioradas. Por otro, los países con tradición centralista condujeron el proceso de descentralización a través de la elaboración de reglamentos, con el fin de impedir gastos subnacionales no controlables.

Entre los primeros figura Brasil, que en 2000 aprobó una Ley Integral de Responsabilidad Fiscal que, reuniendo distintas disposiciones anteriores, consolidaba y perfeccionaba las reglas de préstamo y los estándares de eficiencia fiscal para las entidades subnacionales. Del mismo modo en Colombia, una LRF consolidó en 2003 un proceso de "responsabilización fiscal" que se inició en 1997 con la redacción de la Ley Territorial de Préstamos (más conocida como Ley de Semáforos) – un acta que sometía los préstamos de los gobiernos subnacionales en situación de morosidad a la aprobación previa del Ministerio de Hacienda– y continuó en 2000 con la Ley 617, que definió un sistema de indicadores y puntos de referencia para restringir el gasto público subnacional. Aun así, no todas las LRF regionales han tenido resultados exitosos ni todas las experiencias regionales implican LRF. Argentina aprobó en 1999 la Ley de Solvencia Fiscal de la Nación, que estableció un grupo de normas destinadas a alcanzar el equilibrio fiscal a nivel central a más tardar en 2003. Incluía una serie de restricciones sobre el déficit fiscal y los gastos del gobierno central, la adopción de presupuestos plurianuales y la aplicación de medidas de transparencia. Aunque esta ley no incluía normas a nivel subnacional, varias provincias siguieron el ejemplo nacional y aprobaron normas fiscales a nivel local. Pero ante la reducción de los ingresos fiscales, muchas provincias no cumplieron sus propios compromisos⁶ y en 2001 la LRF

⁶ En 2000, por ejemplo, sólo 5 de 11 provincias que habían impuesto una fuerte restricción presupuestaria la cumplieron (Braun y Tommasi, 2003).

dejó de funcionar. Un enfoque diferente para la gestión de la deuda subnacional se adoptó en México, donde si bien no se estableció una LRF nacional, en 2000 se introdujo un marco normativo para los nuevos préstamos basados en el papel de las fuerzas del mercado para controlar la deuda subnacional. Los elementos clave de esta reforma son la eliminación de transferencias discrecionales del gobierno federal, el establecimiento de normas para la divulgación pública de la situación de la deuda y el déficit fiscal de los gobiernos prestatarios y el endurecimiento de la regulación de los préstamos de los bancos privados a los Estados.

Figura 1.11 Deuda subnacional/ingresos en algunos países de América Latina 1998-2008



Fuente: Cálculos elaborados por los autores según datos de CEPAL (2009, 2010).

En cuanto a los países que incursionaron posteriormente en el proceso de descentralización, sus gobiernos prepararon reformas fiscales destinadas a establecer controles sobre las finanzas subnacionales, siguiendo el ejemplo de Brasil y Colombia. Por ejemplo Perú – país con una clara tradición centralista, donde el proceso de descentralización se inició tan sólo en 2002– aprobó en 2003 un marco de regulación con restricciones *ex ante* para déficits y préstamos subnacionales y sanciones *ex post* si un gobierno local incumple los objetivos establecidos por la ley⁷. En particular, se introdujo un conjunto de 10 distintas normas fiscales

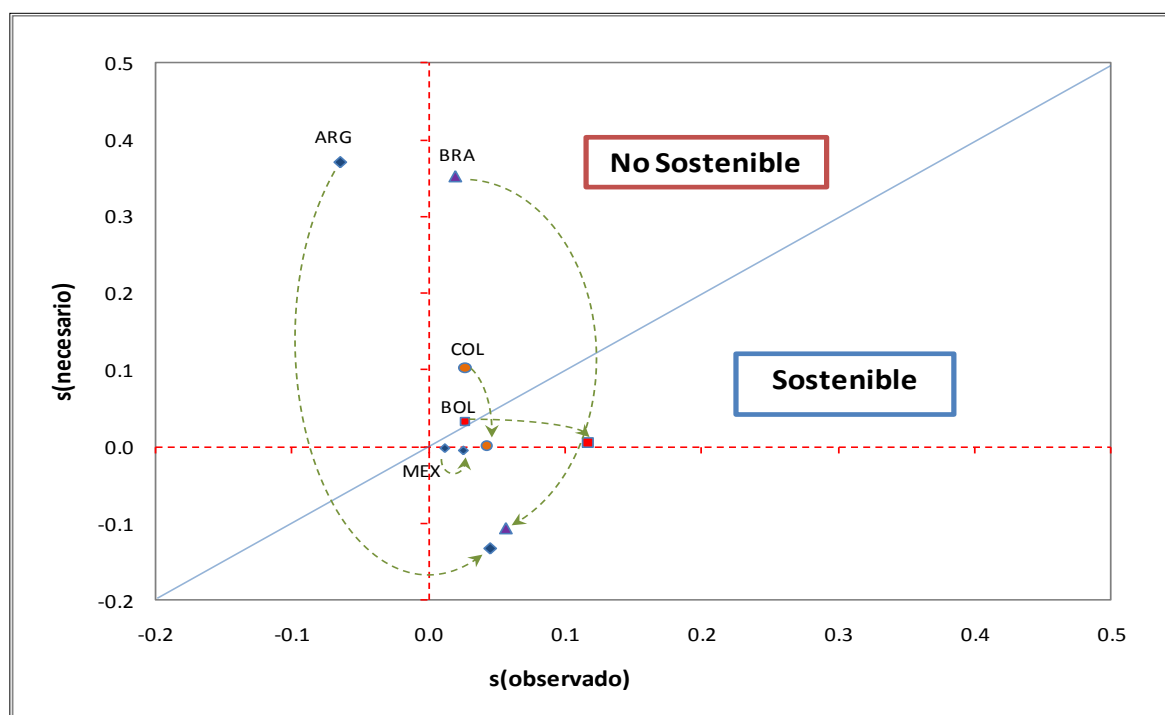
⁷ Webb (2004).

subnacionales⁸ distribuidas en tres leyes diferentes⁹, con el fin de garantizar una gestión de la deuda responsable por parte de los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, hasta la fecha, los recortes de transferencias establecidos como consecuencia del rompimiento de las reglas han sido suspendidos, dejando la regulación de algún modo incompleta.

Desempeño fiscal y sostenibilidad de deuda a nivel subnacional

A fin de evaluar si el resultado fiscal subnacional ha sido históricamente consistente con el stock de deuda pendiente, y siguiendo a Ianchovichina et al. (2006), hemos realizado un ejercicio de sostenibilidad de la deuda para cinco países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México), cuyos resultados se muestran en la figura 1.12¹⁰.

Figura 1.12 Análisis de sostenibilidad subnacional, 1999-2002 y 2003-2008



Fuente: Cálculos elaborados por los autores según datos de CEPAL (2009, 2010).

⁸ Para la lista detallada de las normas, consulte el Capítulo 4.

⁹ Ley de Responsabilidad Fiscal y Transparencia; Ley de Descentralización Fiscal, y Ley Orgánica de Municipalidades.

¹⁰ El ejercicio es preliminar y limitado por la escasez y el carácter incompleto de los datos.

Como se puede observar, la figura 1.12 compara la proporción entre el superávit primario agregado subnacional y los ingresos que asegura la sostenibilidad fiscal¹¹ (s(necesario)) con la proporción observada (s(observado)) para el promedio de dos períodos: 1999-2002 y 2003-2008¹². Los resultados obtenidos son consistentes con los hechos descritos. En el primer período sólo México se encuentra en el área sostenible, mientras que en el segundo, todos los países muestran una mejora de sus cuentas fiscales subnacionales, pasando al lado bueno de la línea de la sostenibilidad.

Así, tanto los modelos descriptivos como el análisis de sostenibilidad sugieren que la introducción de reformas fiscales de segunda generación ha contribuido a estabilizar la situación de la deuda subnacional en la región. Sin embargo, para confirmar esta hipótesis y evaluar correctamente el desempeño fiscal de las entidades subnacionales, es necesario crear un marco más formal para el análisis estadístico. Al respecto, Braun y Llach proponen la aplicación de un “modelo verdadero” del comportamiento fiscal subnacional que, en ausencia de variables omitidas, debería proporcionar una primera aproximación a los determinantes de los desempeños fiscales subnacionales en un país.

El siguiente capítulo de esta monografía detalla la metodología propuesta por Braun y Llach, mientras que los capítulos tres y cuatro aplican tal metodología a los casos de Colombia y Perú, e identifican los principales determinantes del desempeño fiscal subnacional y el impacto de las normas fiscales implementadas en cada país. En el caso de Colombia, se utilizó información sobre sus departamentos y municipios desde 1996 hasta 2007, para estimar los determinantes de la capacidad de pago subnacional –aproximado por la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes– y su capacidad de ahorro. Los resultados muestran que variables como población, riqueza y dependencia fiscal del gobierno central tienen un efecto positivo y significativo sobre la capacidad de pago de una entidad territorial. Del mismo modo, el desequilibrio vertical, la riqueza y la tasa de participación electoral local mejoran significativamente su capacidad de ahorro. En cuanto a la eficacia de las reglas fiscales, las entidades subnacionales que se ajustan a los límites impuestos por la Ley 617 presentan una

¹¹ Definimos s(necesario) como el excedente necesario para estabilizar la relación deuda /PIB, dados la tasa de interés real, la tasa de crecimiento de la economía y el stock inicial de la deuda.

¹² La elección de estos dos períodos se justifica en que para 2003, todos los países considerados en la muestra ya contaban con un marco normativo que incorporase algún tipo de control sobre las cuentas fiscales-subnacionales.

correlación positiva, traducida tanto en una mejor capacidad de pago como en una mejor capacidad de ahorro.

Para el caso de Perú, empleando un panel de datos de 1381 municipios en el período 2003-2008, se encuentra que, a diferencia del caso de Colombia, el desequilibrio vertical tiene un efecto negativo y significativo sobre el esfuerzo fiscal, concluyendo que existe evidencia de “pereza fiscal”¹³. Por otra parte, el porcentaje de transferencias con destino específico está asociado positivamente con el desempeño fiscal subnacional, lo cual sugiere que los gobiernos locales muestran un mejor desempeño fiscal cuanto mayor es el control del gobierno central sobre el uso de las transferencias intergubernamentales. Por último, no existe evidencia empírica de que el cumplimiento de las normas fiscales haya mejorado el desempeño fiscal subnacional.

Conclusiones

El proceso de descentralización fiscal en América Latina ha sido el resultado de reformas y políticas económicas que se llevaron a cabo en muchos de sus países después de la transición hacia la democracia y de las reformas constitucionales. La primera generación de reformas consistía esencialmente en la transferencia no condicionada de responsabilidades sobre el gasto del nivel central al subnacional, que resultó en una explosión de los gastos descentralizados y un deterioro de los resultados fiscales. En consecuencia, en un intento por controlar las finanzas subnacionales y de lograr la sostenibilidad fiscal, muchos países diseñaron una segunda generación de reformas, la cual introdujo leyes de responsabilidad fiscal con reglas fiscales subnacionales, que permitieron mayor autonomía en la recaudación de los ingresos y contenían un fuerte marco regulatorio intergubernamental.

Los análisis, tanto a nivel agregado como a nivel nacional, indican que la introducción de estas reformas ha ayudado significativamente a la consolidación fiscal de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, el panorama agregado oculta diferencias tanto entre como dentro de los países. Asimismo, las mejoras registradas podrían no ser el resultado de las reformas a la política fiscal, sino de diferentes factores. En primer lugar, a partir de 2002 América Latina creció a una tasa media anual de 5% del PIB. La mejora de las cuentas fiscales podría

¹³ Es decir, mientras más altas sean las transferencias que reciba un municipio como porcentaje del total de sus recursos, menos preocupado estará por la disciplina fiscal.

simplemente reflejar este ciclo positivo. En segundo lugar, el auge de los precios de *commodities* benefició directamente a los gobiernos locales, concediéndoles ingresos extra inesperados. Por último, la disminución de las tasas de interés internas redujo el costo de la deuda y permitió un mejor acceso a los mercados financieros.

En conclusión, las reformas fiscales de segunda generación parecen haber desempeñado un rol importante en la mejora de la práctica fiscal en toda la región, pero es necesario profundizar la investigación empírica a un nivel más desagregado con el fin de aislar los factores externos y así entender mejor los determinantes reales de los resultados fiscales subnacionales. En este sentido, la propuesta metodológica de Braun y Llach resulta relevante. Este “modelo verdadero” permite dar cuenta de manera más sistemática de los determinantes del desempeño fiscal subnacional, tal como muestran los estudios realizados para Colombia y Perú. El propósito central de esta monografía es precisamente enriquecer esta importante discusión.

CAPÍTULO 2: Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional - una propuesta metodológica para establecer y evaluar resultados¹⁴

La evaluación del desempeño fiscal de las entidades subnacionales requiere, primero, definir las variables que se van a evaluar y, segundo, analizar sus determinantes. En este capítulo se presentan distintos indicadores de desempeño fiscal, se detallan sus posibles determinantes y se proponen algunas medidas de sostenibilidad fiscal para las entidades subnacionales.

Los indicadores de desempeño fiscal que se analizan en la literatura están orientados, en general, a cuantificar la sostenibilidad fiscal de las entidades subnacionales y no el desempeño puntual. En ese sentido, Chalk y Hemming (2000) señalan que los distintos indicadores que existen responden a distintas nociones sobre lo que significa la sostenibilidad fiscal. Vale aclarar, entonces, que en este capítulo se presentan las variables que componen los indicadores de sostenibilidad y no dichos indicadores. Las variables analizadas (resultado operativo, resultado primario, resultado fiscal, resultado final, por citar algunas) serán tomadas entonces como indicadores de desempeño y no de sostenibilidad.

En lo que respecta a los determinantes de los resultados fiscales, la literatura indica que las dificultades financieras, que en muchos casos presentan las entidades subnacionales, se originan en los problemas de “recursos comunes” (*common pool resources*), restricciones presupuestarias débiles y riesgo moral entre niveles de gobierno. En lo que respecta al primer tipo de problemas, el hecho de que una parte (muy importante en algunos casos) de los recursos de las entidades subnacionales provenga de fondos recaudados a nivel nacional habilita, por ejemplo, a situaciones de *free riding* –las entidades subnacionales sentirían menor responsabilidad por los fondos utilizados (al no ser recursos de recaudación propia) y, consiguientemente, los utilizarían de modo poco eficiente. Ello constituiría un “aprovechamiento” de la capacidad recaudatoria del gobierno central para un uso subóptimo de los recursos. Asimismo, la posibilidad de que dicho gobierno funcione como garante último de las finanzas subnacionales se plasma en una restricción presupuestaria débil para los gobiernos estatales, provinciales o municipales. Al existir siempre la posibilidad de un salvataje por parte del gobierno central frente a una crisis fiscal, los distritos subnacionales tienen menos incentivos

¹⁴ Elaborado por Miguel Braun y Lucas Llach.

a llevar a cabo políticas fiscales responsables dado que, en última instancia, serán financiados por un tercero. Esto último está en línea con las situaciones de riesgo moral que pueden surgir entre los distintos niveles de gobierno: la delegación de funciones y no de tareas recaudatorias (en términos presupuestarios, el grado de desbalance vertical) puede llevar a los gobiernos estatales, provinciales o municipales a excederse en el gasto, área donde tienen mayor autonomía y por la cual no responden directamente al gobierno central. Este riesgo moral está obviamente correlacionado con los problemas de recursos comunes y de restricciones presupuestarias débiles.

La evaluación concreta de la sostenibilidad fiscal de las entidades subnacionales enfrenta ciertas dificultades prácticas. Muchas de las variables presentadas en la literatura como determinantes de los desempeños fiscales no son fácilmente medibles, otras no son claramente significativas, y algunas son variables puramente nacionales que no pueden jugar un papel a la hora de explicar la diferencia entre entidades subnacionales bajo una misma institucionalidad nacional. En ese sentido, se proponen una serie de aproximaciones al análisis de la sostenibilidad fiscal subnacional, de modo que la evaluación del desempeño fiscal pueda ajustarse a la información disponible y a la existencia o no de modelos explicativos satisfactorios.

Indicadores del desempeño fiscal

Existen varios indicadores posibles de desempeño fiscal, algunos de los cuales se presentan a continuación¹⁵. Es importante aclarar que las definiciones precisas de cada uno de ellos pueden variar de país en país, de acuerdo a los criterios que se utilizan para clasificar los agregados fiscales. Variaciones en el modo de clasificación de los gastos tendrían impactos sobre algunos de los indicadores presentados (por ejemplo, clasificar el gasto en educación como gasto en inversión mejoraría el resultado operativo)¹⁶.

¹⁵ Las posibilidades enunciadas se distinguen por el tipo de agregados fiscales que incluyen, y no por el modo en que se imputan. Por ejemplo, se deja a un lado la cuestión de si los gastos e ingresos se computan por un criterio de devengado o por uno de percibido.

¹⁶ Vale la pena señalar que esta precisión no afecta el resultado primario, que es el que finalmente usaremos.

Lo mismo sucede con los ingresos. No hay, por ejemplo, una uniformidad en la clasificación entre ingresos corrientes e ingresos de capital¹⁷. Sin embargo, cada caso imaginable requeriría una discusión en particular, la cual no se presentará acá.

A continuación, y sujetos a la consideración anterior, presentamos una serie de indicadores de desempeño fiscal:

Resultado operativo = Ingresos operativos – Gastos operativos

El resultado operativo¹⁸, entendido como el proveniente de la diferencia entre los ingresos y gastos corrientes, es una medida del ahorro público que ha sido señalada por Vega y Russo (2004) como un indicador de la capacidad de la jurisdicción correspondiente de asumir sus pasivos y financiar sus inversiones. Un valor negativo indicaría un estado de insolvencia. Ianchovichina et al. (2006) indican, tomando la experiencia del estado indio de Tamil Nadu, que un déficit fiscal originado en un desbalance operativo (mayores gastos corrientes que ingresos corrientes) es particularmente preocupante porque, al no ser la contrapartida de una inversión en capital, no se verá correspondido por un aumento en la capacidad productiva de la jurisdicción que podría, eventualmente, aumentar la base imponible y cerrar la brecha fiscal.

Resultado primario = Ingresos - Gastos excluyendo intereses de deuda

El resultado primario, quizás la variable más analizada a la hora de estudiar el desempeño fiscal de cualquier entidad de gobierno, ya sea nacional o subnacional, se obtiene de la diferencia entre los ingresos del gobierno y sus gastos, sin contar entre éstos los pagos de intereses de la deuda pública. Es decir que refleja el balance de ingresos y gastos relacionados con decisiones tomadas en el período presente, sin contar los intereses de la deuda, que provienen de períodos anteriores. En ese sentido puede considerarse como la medida más cercana al sesgo fiscal de las autoridades en ejercicio. Alternativamente, el resultado primario puede expresarse como la diferencia entre el resultado operativo (ingresos menos gastos corrientes) y los gastos de inversión pública.

Talvi y Vegh (1998), en un trabajo sobre sostenibilidad fiscal a nivel nacional, indican que la sostenibilidad de la política fiscal está dada por la igualdad entre lo que ellos llaman

¹⁷ Conceptualmente, deberían computarse como ingresos de capital aquellos que implican la reducción de un stock de riqueza pública, por ejemplo la venta de activos estatales. En la aplicación concreta de ese criterio pueden, sin embargo, surgir dudas. Por ejemplo: ¿cómo clasificar las regalías pagadas por la explotación de un recurso minero no renovable?

¹⁸ Para corregir por un factor de escala, puede expresarse como proporción de los ingresos corrientes, esto es, resultado operativo = (ingresos operativos - gastos operativos)/(ingresos operativos).

“resultado primario permanente” y el pago real efectivo de intereses sobre el stock de deuda existente al inicio del período. El “resultado primario permanente” es aquel cuyo valor presente descontado es igual a la trayectoria efectiva de los resultados primarios futuros –en otras palabras, equivaldría a un promedio histórico (pero con un horizonte temporal infinito) de los resultados primarios que efectivamente se verifiquen en el futuro. Los autores señalan que los requerimientos informativos del cálculo de una medida como ésta son enormes, por lo que proponen una medida alternativa para la estimación de este resultado primario “permanente”.

La propuesta de estos autores –el resultado primario “macro-ajustado”– consiste en el cálculo *ad hoc* de un valor del resultado primario que se verificaría en condiciones macroeconómicas “normales”. El carácter *ad hoc* del cálculo radica, justamente, en la definición de “normalidad” de las condiciones macroeconómicas en términos de la política fiscal: ella dependería claramente de la estructura tributaria y de la estructura de gastos del gobierno de cada país. El análisis se puede aplicar sin muchas adaptaciones ulteriores al análisis de la sostenibilidad fiscal subnacional. El resultado primario de una provincia o estado que tenga ingresos provenientes, por ejemplo, de regalías por la extracción de hidrocarburos no debe ser analizado a la misma luz que el resultado primario de una entidad subnacional cuyos ingresos se originen, en su mayoría, de transferencias gubernamentales. Más abajo se discute la construcción de un indicador ajustado de salud fiscal subnacional.

En otra línea, Buitter (1985, citado en Chalk y Hemming, 2000) indica que una política fiscal sostenible debería mantener estable el patrimonio neto del sector público (en términos relativos al producto –en el caso de entidades subnacionales, debería ser el producto bruto geográfico). Por lo tanto, el déficit fiscal primario sería insostenible si resulta en un decrecimiento del valor relativo del patrimonio neto que hemos indicado. Chalk y Hemming (2000) argumentan que un análisis de este tipo se encontraría con el problema de cómo estimar el patrimonio neto del sector público, lo que haría inviable una evaluación del desempeño fiscal bajo el enfoque propuesto por Buitter.

Mendoza y Oviedo (2004) critican éste y otros enfoques basados en “brechas” con respecto a algún tipo de restricción presupuestaria. Señalan que si, por ejemplo, el déficit primario de un país o entidad subnacional no cumple con una determinada restricción –prendiendo así luces de alerta sobre la sostenibilidad fiscal– en realidad, dicha restricción no da

cuenta de las características de la situación fiscal del distrito bajo estudio, ya que la “verdadera” restricción presupuestaria se debe siempre cumplir al ser ella una identidad contable.

Resultado fiscal = Resultado primario - Intereses pagados por deuda

El resultado fiscal, tal como se lo mide habitualmente, es la diferencia entre todos los ingresos y todos los gastos del Estado o, lo que es lo mismo, la diferencia entre el resultado primario y el monto pagado por intereses de la deuda pública.

Resultado "operacional" = Resultado fiscal – Compensación por inflación a acreedores

Talvi y Vegh (1998) definen al resultado final después del pago de deudas como resultado “operacional” (distinto de resultado “operativo”). Indican que no debe confundirse este resultado con el “resultado fiscal” a secas (diferencia entre los ingresos y la suma del gasto y el pago de intereses) ya que este último incluye, en casos en que la inflación es positiva, un componente de amortización que representa la compensación que los gobiernos pagan a los tenedores de deuda pública por la erosión del valor real de dicha deuda a instancias de la inflación. Los autores mencionados señalan que es el resultado “operacional”, y no el “fiscal”, el que es económicamente relevante ya que no incluye este último componente de amortización.

Ratio de stock de deuda sobre PIB

Este indicador ha sido discutido reiteradamente por distintos autores. Talvi y Vegh (1998) y Blanchard (1990) señalan que, para que una política fiscal sea sostenible, el ratio en cuestión no debe crecer a una tasa mayor que la tasa de interés real efectivamente pagada por el gobierno (tasa que descuenta el crecimiento de la economía).

El uso del índice de deuda/PIB como señal de salud fiscal no goza de aceptación en otros autores. Ianchovichina et al. (2006) indican que el ratio de deuda sobre PIB para distintos estados indios a principios de la década del 2000 exhibían valores sustancialmente más bajos que los del gobierno central (25% vs. 65%), pero que esto, sin embargo, no daba cuenta de las crecientes dificultades que los estados tenían para afrontar los pagos de los servicios de deuda correspondientes. Talvi y Vegh (1998) señalan un motivo específico por el cual el indicador de deuda puede no ser completamente relevante: los estados –y, agregamos, particularmente los estados subnacionales– pueden enfrentar restricciones en los mercados de crédito que los obligan

a conseguir ratios deuda/PIB inferiores a los que deberían obtener con un acceso perfecto a los mercados de capitales.

Por otra parte, Mendoza y Oviedo (2004) señalan que forzar a una jurisdicción a estabilizar el ratio mencionado en un valor de estado estacionario puede ser completamente inconveniente, ya que excesos respecto de ese indicador pueden ser óptimos desde un punto de vista de, por ejemplo, suavización intertemporal de impuestos. Más adelante en el mismo trabajo los autores presentan un modelo de análisis de sostenibilidad fiscal que incluso llega a la conclusión de que la dinámica de largo plazo del ratio de stock de deuda sobre PIB está subdeterminada –es decir que no existe un límite invariante para dicho valor. En particular, presentan un indicador llamado “límite de deuda natural”, que representa el ratio máximo al que los gobiernos desean aspirar, y se construye con base en los gastos e ingresos que la jurisdicción enfrentaría en una situación de crisis fiscal. Este límite funciona como un compromiso creíble del gobierno frente a sus acreedores. Cabe destacar, como los autores luego señalan, que este análisis no tiene en cuenta el riesgo de cesación de pagos por la jurisdicción.

Por último, Chalk y Hemming (2000) indican que se debe tener cuidado a la hora de valuar la deuda del sector público –si tomar su valor bruto o neto. En particular, utilizar una medida bruta del endeudamiento puede no ser un indicador razonable de la sostenibilidad fiscal de una entidad de gobierno si ésta posee una gran cantidad de activos rápidamente liquidables.

Ratio de stock de deuda sobre ingresos corrientes

Por último, cabe aclarar que una medida similar pero alternativa al ratio *deuda/PIB* es sencillamente la deuda dividida por los ingresos corrientes. Comparando dos entidades subnacionales que tienen la misma deuda y el mismo nivel de PIB, pero distintos niveles de ingresos corrientes, la medida *deuda/PIB* los colocará en pie de igualdad, aun cuando en la medida *deuda/ingresos* una aparecerá como más solvente. ¿Cuál de las dos medidas es preferible? En este caso, si el menor ratio de *ingresos/PIB* se explica por una diferencia estructural difícil de salvar, la medida *deuda/ingresos* será un indicador superior de las diversas realidades. Si, en cambio, el menor ratio de *ingresos/PIB* está explicado por un menor esfuerzo recaudatorio, el indicador *deuda/PIB* estará dando una idea más razonable de la capacidad de cada estado subnacional de servir su deuda. Por otro lado, los ingresos suelen ser más volátiles que el PIB, por lo tanto el índice *deuda/ingresos* sería más volátil que *deuda/PIB*. Idealmente,

podría construirse un ratio *deuda/ingresos corregidos*, que limpiara a los ingresos corrientes de factores transitorios.

Dicho esto, desde el punto de vista de acceso a los datos, particularmente para juzgar realidades de municipalidades pequeñas en las que se desconoce el producto bruto geográfico, el indicador *deuda/ingresos* resulta más adecuado.

Ratio de intereses de deuda sobre ingresos corrientes

Otra medida, propuesta en una presentación de Liu (2006) y utilizada por distintos autores (por ejemplo, para el caso de provincias argentinas, ver Ruiz del Castillo, 2004), es el ratio de los servicios de deuda respecto de los ingresos de las jurisdicciones. Esta medida combina una consideración de corto plazo (cuánto queda para gastar una vez pagados los intereses) con una de largo plazo, ya que para un determinado nivel de tasa de interés hay una correspondencia entre la medida *intereses/ingresos* y la de *deuda/ingresos*. Hay que mencionar una advertencia hecha por Ianchovichina et al. (2006): al analizar el desempeño fiscal subnacional, debe tomarse en cuenta que, en muchos casos, los acreedores de la deuda de las entidades subnacionales son instituciones bancarias públicas, lo que se plasma en tasas de interés subsidiadas. En este sentido, algunos estados podrían estar enfrentando pagos limitados de servicios de deuda incluso frente a una situación fiscal insostenible. Una solvencia fiscal de corto plazo podría ocultar, en estos casos, una situación más comprometida a largo plazo.

Determinantes del desempeño fiscal

Reglas fiscales

Tradicionalmente, una de las razones que se esgrimen a la hora de explicar el origen de los desequilibrios fiscales en las entidades de gobierno es la discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos. Esto lleva, en muchos casos, a una expansión desmedida de gastos que da lugar a la aparición de déficits fiscales insostenibles. La falta de un mecanismo que contenga los incentivos de las autoridades –sobre todo aquellas que fueron elegidas para su cargo por un determinado tiempo– las lleva a incurrir en políticas fiscalmente irresponsables que subyacen tras las crisis de sostenibilidad que enfrentan muchas entidades nacionales y subnacionales. Por ello, una idea que ha tenido gran aceptación en la práctica ha sido la creación de “reglas fiscales” que limitan, por ley, el grado de discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones de las

entidades a las que se les aplican (Sutherland et al., 2005). Estos dispositivos sirven para comprometer a las entidades a lograr el equilibrio fiscal y pueden ser de interés tanto en el orden subnacional (en la búsqueda de la reducción de sus propios déficits fiscales) como en el nacional (para evitar una crisis fiscal nacional ocasionada por excesivos déficits subnacionales)¹⁹.

Alesina y Bayoumi (1996) encuentran que, para una muestra de 48 estados de los Estados Unidos, la existencia de reglas fiscales está positiva y significativamente correlacionada con resultados fiscales superavitarios, indicando la efectividad de dichas disposiciones como incentivos a un mejor desempeño. Los mismos autores incluso encontraron que las reglas no tuvieron ningún costo en términos de la variabilidad del producto estadual. Sin embargo, Braun y Tommasi (2002) destacan que, en países en desarrollo, las reglas fiscales no necesariamente implican una mejor salud de las finanzas públicas. En particular citan el caso de Argentina, donde varias de sus provincias cuentan con reglas fiscales que no se han cumplido casi nunca. En este sentido, la sola instauración de una medida como la mencionada no siempre corregiría los incentivos de las autoridades subnacionales a incurrir en políticas fiscalmente insostenibles si el grado de cumplimiento de dichas reglas es débil. En ese caso, el cumplimiento de la regla solamente se dará si el cumplimiento individual de cada jurisdicción es un comportamiento que surge del equilibrio del “juego” político en ausencia de la regla.

Un trabajo de Webb (2004) también arroja dudas acerca de la necesidad de reglas fiscales para lograr mejores resultados presupuestarios y argumenta, al igual que los autores recién señalados, que dichos dispositivos pueden ser en algunos casos redundantes y en otros, por el contrario, insuficientes, sobre todo debido a que los desequilibrios fiscales subnacionales, al menos en el caso de América Latina, parecen estar originados en cuestiones institucionalmente más profundas que la simple inexistencia de un límite al déficit de los distritos subnacionales.

Frente a datos probatorios en favor de las reglas fiscales en países en desarrollo como la presentada en Alesina et al (1999), Braun y Tommasi apuntan a la “endogeneidad” de las reglas en cuestión como un factor que puede entorpecer el análisis empírico de la efectividad de dichas medidas. Es muy probable que los distritos donde los votantes tengan preferencias por la prudencia fiscal exhiban déficits menores e instituyan, asimismo, disposiciones que apunten a una mayor responsabilidad fiscal, como son las reglas a las que hacemos mención. En ese caso,

¹⁹ Webb, 2004.

la correlación observada entre reglas y resultados fiscales no implicaría una relación de causalidad.

Grado de autonomía financiera: participación de recursos propios en el total de las fuentes de financiamiento

Distintos autores (Rodden 2001, 2002; Singh y Plekanov, 2005) han citado al escaso grado de autonomía financiera (o, en los términos de la literatura, al alto grado de "desbalance vertical", o dependencia respecto de transferencias del gobierno nacional) como fuente potencial de comportamiento fiscalmente irresponsable por parte de las entidades subnacionales. Rodden (2002) señala que la dependencia de transferencias externas puede inducir a muchos gobiernos subnacionales a incurrir en excesos de gasto, con la expectativa de ser salvados por el gobierno central, responsable de buena parte del financiamiento de las provincias/estados. En particular, al incorporar las autoridades el salvataje nacional como una fuente efectiva de financiamiento se alteraría la percepción acerca de la sostenibilidad fiscal subnacional. Las agencias calificadoras de riesgo incluso asumen esto en algunos casos al asignar a provincias/estados la misma calificación que los gobiernos nacionales. En otro trabajo, Rodden (2001) indica que los votantes y los hacedores de política de distritos subnacionales ven en forma diferente a los recursos obtenidos localmente que a los provenientes del gobierno central. Estos últimos estimulan el déficit subnacional al fomentar la percepción de que los gastos corrientes son financiados por residentes de otros distritos. Singh y Plekanov (2005) mencionan asimismo que el desbalance vertical tiende a exacerbar los problemas de riesgo moral y selección adversa que surgen, por ejemplo, del problema de los recursos comunes. Más precisamente, las entidades subnacionales con grandes desbalances verticales (muy dependientes de transferencias nacionales) podrían tender a argumentar que el gobierno central es responsable por las crisis fiscales subnacionales.

No obstante, Rodden (2002) encuentra empíricamente que el efecto negativo de un gran desbalance vertical sobre el resultado fiscal es significativo solamente cuando las entidades subnacionales cuentan con un alto grado de autonomía a la hora de buscar endeudamiento. De esta manera, el hecho de que gran parte de los recursos subnacionales provengan de transferencias por parte del gobierno central sería neutral *per se* y solamente resultaría perjudicial en el caso en que los déficits subnacionales puedan ser temporalmente financiados mediante la emisión de deuda.

En otra línea, Ahmad et al. (2005) sostienen que las características del sistema de transferencias también son relevantes a la hora de evaluar su efecto en el resultado fiscal subnacional; en particular, si los montos transferidos se asignan en función de necesidades financieras *ex post* y no en características *ex ante* de los distritos, la restricción fiscal que enfrentan las entidades subnacionales se vuelve débil y da pie a políticas fiscales altamente expansivas que esperarían ser financiadas por un salvataje posterior por parte del gobierno central.

Grado de autonomía de endeudamiento

Singh y Plekanov (2005) sostienen que altos grados de autonomía a la hora de contraer deudas por parte de los gobiernos subnacionales pueden ser una fuente de indisciplina fiscal. En un estudio empírico con información de 44 países entre 1982 y 2000, encuentran que diferentes mecanismos de restricción de endeudamiento –ya sea a través de reglas fiscales, acuerdos cooperativos o disposiciones administrativas– resultan siempre en mejores resultados fiscales. En particular, otorgar a las entidades subnacionales un grado de autonomía muy grande parece no ser, de acuerdo a los autores, una medida óptima.

Ciclo electoral subnacional

La influencia del ciclo electoral en el desempeño fiscal nacional ha sido ampliamente estudiada (ver Alesina y Perotti, 1995; Alesina, 1989). Tal suele ser el caso particular de políticos con horizontes temporales muy cortos, quienes tras el objetivo de ser reelectos pueden tener incentivos para incurrir en políticas fiscales temporalmente inconsistentes a nivel social.

Estos mismos comportamientos se pueden reproducir a nivel subnacional. Singh y Plekanov (2005) señalan que el efecto puede ser incluso de mayor magnitud, dado que las motivaciones puramente económicas (el desempeño económico local y el gasto público, por ejemplo) suelen estar mayoritariamente detrás de los resultados de las elecciones subnacionales, a diferencia de las elecciones nacionales donde motivaciones menos económicas (relaciones exteriores, por ejemplo) pueden tener más peso. Asimismo Rodden (2001), para una muestra de 10 *Länder* alemanes a lo largo de 21 años, encuentra que el ciclo electoral subnacional tiene un efecto positivo sobre el déficit fiscal, tanto vía un aumento en el gasto como a través de una reducción en la recaudación impositiva.

Ciclo electoral partidario

Un argumento posible para explicar el desempeño fiscal de una entidad nacional o subnacional es aquel que sostiene que los gobiernos a cargo de partidos políticos de izquierda tienden a excederse en la expansión del gasto, versus una actitud más prudente al respecto por parte de gobiernos a cargo de partidos de derecha. Dada la limitación de las entidades subnacionales a la hora de recaudar impuestos, los gobiernos de izquierda tenderían entonces a incurrir en mayores déficits fiscales (ver Rodden, 2002). Sin embargo Seitz (2000), para una muestra de 10 *Länder* alemanes entre 1976 y 1996, no observa un efecto significativo de la ideología política en el resultado fiscal subnacional. Rodden (2001) halla resultados similares para una muestra no muy diferente, pero con una especificación econométrica distinta. Hay que señalar, no obstante, que la variabilidad ideológica de los partidos que han gobernado los estados alemanes durante los períodos en estudio puede haber sido menor que la exhibida históricamente en países en desarrollo, relativizándose entonces las conclusiones arribadas por Seitz (2000) y Rodden (2001).

Características de la representación de las entidades subnacionales en el gobierno central

Braun y Tommasi (2002) sostienen que buena parte de los problemas fiscales de muchas entidades subnacionales obedece sobre todo a la falta de cooperación entre las autoridades nacionales y subnacionales. Una de las razones detrás de la existencia de esta situación subóptima se encuentra en la calidad de la representación de las entidades subnacionales ante el gobierno central. En particular indican que, para el caso argentino, la representación legislativa es muy débil –sobre todo debido a la poca injerencia del poder legislativo en las decisiones de política presupuestaria– y que el vínculo entre el poder ejecutivo provincial (los gobernadores) y las autoridades nacionales (el poder ejecutivo nacional) está poco institucionalizado. Los autores afirman que esta manera de vinculación entre entidades ha generado una gran volatilidad en la asignación de recursos y una débil ejecución de los acuerdos, llegándose entonces a situaciones de ausencia de cooperación y de masivos déficits fiscales a nivel subnacional. En una línea distinta, Rodden (2002) indica que en países federales algunas entidades subnacionales con pequeña población pueden estar fuertemente sobrerrepresentadas en el poder legislativo nacional, dándoles entonces un poder de veto mayor sobre cualquier cambio en la política de

transferencias del gobierno central. En particular, esto podría bloquear cualquier tipo de acción correctiva que las autoridades nacionales quieran imponer sobre la política fiscal subnacional.

Coincidencia/diferencia de afiliación política de gobiernos nacionales y subnacionales

Rodden (2001) señala que la diferencia en la afiliación política de los gobiernos nacionales y subnacionales podría ser una fuente de desequilibrio fiscal, ya que los gobiernos estatales/provinciales podrían incurrir en grandes déficits y culpar al gobierno central por ello. Si ambas entidades estuviesen en manos del mismo color político, por el contrario, una estrategia de este estilo por parte de la entidad subnacional sería auto-perjudicial, pues dañaría la reputación del partido. Braun y Tommasi (2002) mencionan asimismo que pueden existir comportamientos oportunistas tanto del lado del gobierno subnacional como del central, que puede decidir el “salvataje” de algún estado/provincia en problemas en función a su alineamiento político. En este sentido, la coincidencia partidaria entre las entidades subnacionales y el gobierno nacional podría aumentar las posibilidades de incurrir en gastos excesivos sin un respaldo de recursos correspondiente. Rodden (2001), no obstante, en su estudio para Alemania no encuentra evidencia concluyente de que la diferencia en la afiliación partidaria del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales pueda afectar en un sentido u otro el resultado fiscal de los *Länder*.

Competitividad electoral

Parcialmente relacionado con lo expuesto en el párrafo anterior, Rodden (2001) también investiga la posibilidad de que la competitividad electoral de los distritos subnacionales sea un determinante de su resultado fiscal. Basándose en Alesina y Tabellini (1990), y Persson y Tabellini (2000), Rodden señala la posibilidad de que el endeudamiento excesivo sea utilizado estratégicamente por políticos que esperan perder las elecciones, para atar las manos de quienes resultarán vencedores. Sin embargo, el autor descarta esta posibilidad y propone, siguiendo a Alt, Lassen y Skilling (2000), una hipótesis alternativa: en distritos donde la competitividad electoral es baja, el incentivo de las autoridades es a endeudarse debido a que su eventual irresponsabilidad fiscal no será penalizada por el electorado. Al contrario, en aquellos distritos donde la alternancia política sea elevada, los distintos partidos políticos evitarán endeudarse una vez en el poder de modo de no imponer los costos de dicha política en un electorado que puede

llegar a penalizarlos. Los resultados empíricos en Rodden (2001) no parecen dar un sustento suficiente a esta hipótesis. La competitividad electoral tendría un efecto negativo pero no significativo sobre el déficit fiscal. En un estudio sobre Argentina, Remmer y Wibbels (2000) encuentran que este efecto es negativo y significativo.

Funciones del gasto subnacional – grado de descentralización

Las exigencias de los ciudadanos respecto de la provisión de bienes públicos o meritorios por parte de los gobiernos subnacionales pueden, en muchos casos, condicionar la flexibilidad de las autoridades en el manejo de los fondos públicos. En particular en países federales, la provisión de servicios de educación y salud está bajo la órbita de las autoridades subnacionales – estatales/provinciales e incluso en algunos casos municipales– lo que las expone a una demanda ciudadana distinta a la que se exponen los gobiernos nacionales, encargados de la provisión de, por ejemplo, la defensa o la gestión de las relaciones exteriores. Cetrángolo y Jimenez (2004) señalan que, para el caso argentino, la descentralización de los servicios de educación y salud, llevada a cabo a partir de los años setenta, modificó la modalidad en la que se manifiesta la restricción fiscal de las provincias: una estructura de gastos orientada en su mayoría al financiamiento de servicios sociales añade un alto grado de conflictividad social a la decisión de, por ejemplo, reducir el déficit mediante una contracción del gasto. En este sentido, podría afirmarse que aquellas entidades subnacionales cuyos gastos están orientados a la provisión de servicios “socialmente sensibles” enfrentarán mayores dificultades políticas a la hora de equilibrar sus cuentas fiscales, exhibiendo por lo tanto un sesgo a posiciones deficitarias o al exceso de imposición tributaria, es decir al contrario de distritos menos “socialmente expuestos”.

Los argumentos mencionados dan cuenta, en parte, del impacto que el grado de descentralización de funciones tiene en el desempeño fiscal de las entidades subnacionales. En una muestra de países de la OCDE y en desarrollo, De Mello (2000) encuentra que el tamaño de los gobiernos subnacionales (proxy del grado de descentralización) está negativamente correlacionado con su resultado fiscal, esto es, a un mayor grado de descentralización mayores son los déficits fiscales exhibidos por los distritos subnacionales. El autor sostiene que un determinante de esta situación puede ser la existencia de fallas de coordinación entre niveles de gobierno –en particular, situaciones de riesgo moral y *free riding*. Lo expuesto por Cetrángolo y Jimenez (2004) puede revelar un factor adicional detrás de dicho fenómeno.

Organización federal

La organización de un país a través de un sistema federal, donde las entidades subnacionales tienen una autonomía mucho mayor que en un país unitario, puede tener efectos sobre el desempeño fiscal de las unidades que lo componen. Singh y Plekanov (2005) indican que, en países federales, las entidades subnacionales tienen un mayor poder de negociación y eso puede llevar a deteriorar su disciplina fiscal. Webb (2004) señala que, en un régimen federal, el poder de acción de los gobiernos nacionales sobre los subnacionales es bastante más reducido que en un país unitario, lo que, junto con otro tipo de consideraciones políticas, puede llevar a problemas de *free-riding* de los recursos comunes por parte de los gobiernos estatales/provinciales. Rodden (2002) halla que empíricamente el federalismo no tiene un claro efecto negativo sobre el resultado fiscal de las entidades subnacionales. En particular, no parecerían tener un déficit mayor ni siquiera interactuando la variable con el grado de desbalance vertical. La evidencia más clara que encuentra se refiere al mayor grado de autonomía de endeudamiento que gozan las entidades subnacionales en una estructura federal. Esta mayor autonomía, de acuerdo a lo señalado más arriba, podría deteriorar el equilibrio de las finanzas públicas subnacionales.

Tamaño económico y poblacional

Un argumento presente en la literatura es que las grandes entidades subnacionales –en términos poblacionales– son demasiado importantes como para entrar en crisis sin provocar a la vez una situación crítica a nivel nacional. Rodden (2001) indica que esas entidades generan, gracias a su importante actividad económica, la suficiente cantidad de externalidades como para comprometer al resto del país en evitar que entren, por ejemplo, en cesación de pagos. Este argumento es conocido como el de distritos “too big to fail” (demasiado grandes como para quebrar). Las autoridades de estas entidades estarían, por lo tanto, desincentivadas a exhibir un comportamiento fiscal prudente si cuentan con la posibilidad de ser “salvados” por el resto del país en una situación crítica. Según esta hipótesis, a mayor tamaño de una entidad subnacional, mayor su propensión a enfrentar dificultades fiscales.

Tomando el caso de Alemania, Rodden (2001) argumenta que la relación entre el tamaño de un distrito y su desempeño fiscal puede ser contrario al señalado en las líneas anteriores: una crisis fiscal en un distrito muy importante, producida por un gasto estratégicamente mayor,

podría ser una fuente de mala reputación para las autoridades y el partido gobernante, lo que impondría un freno al despilfarro en el gasto público subnacional. Las autoridades de distritos más pequeños, menos visibles, tendrían entonces menores problemas de reputación como para embarcarse en políticas fiscalmente irresponsables. El autor no encuentra un sustento empírico muy sólido para esta hipótesis en el caso de los 10 *Länder* de Alemania en el período 1974-1995, cuando la variable poblacional revela ser significativa en la determinación del desempeño fiscal solamente en una de las distintas especificaciones ensayadas.

En un estudio de corte transversal con promedios del período 1986-1996 e información de entidades subnacionales de 34 países, el mismo autor (Rodden, 2002) encuentra en una especificación que la variable poblacional está negativa y significativamente correlacionada con el excedente fiscal, resultado en línea con la primera interpretación de la relación entre tamaño y desempeño fiscal. No obstante, la significancia de la variable –ya sea en un sentido o en otro– no se repite en otras especificaciones estimadas.

Apuntes para una metodología de evaluación de los resultados fiscales subnacionales

La literatura reseñada en la sección anterior define un conjunto de 11 variables que impactan el desempeño fiscal de entidades subnacionales, algunas de las cuales sólo tienen relevancia cuando interactúan entre sí²⁰. ¿Son útiles esas variables para evaluar o estimar los resultados fiscales subnacionales? Es oportuno en este punto precisar mejor el objetivo del presente capítulo. Se pretende aquí ayudar a determinar qué influencias actúan sobre el resultado fiscal de provincias, regiones o municipios, no meramente con un objetivo académico sino para intentar evaluar del modo más profundo posible el desempeño fiscal de estas unidades. ¿De qué manera puede usarse la literatura relevante para diseñar una metodología que permita determinar la verdadera situación fiscal de una entidad subnacional, y estimar previsiones sobre su futuro? En lo que sigue se presentan tres aproximaciones para dar respuesta a esta pregunta, en orden decreciente de acuerdo a la cantidad de información empírica y teórica necesaria para aplicar cada una de ellas.

²⁰ Por ejemplo, la influencia del grado de desbalance vertical sobre el resultado fiscal subnacional dependería, según Rodden (2002), de si los estados tienen o no capacidad de endeudamiento.

Primera aproximación: el "modelo verdadero" de comportamiento fiscal

Idealmente, puede imaginarse un "modelo verdadero" de desempeño fiscal de las entidades subnacionales, en el que la variable independiente es un indicador de salud fiscal y las dependientes incluyen dimensiones económicas, políticas, institucionales, etc., además de la variable independiente rezagada uno o varios períodos. La variable dependiente podría ser, por ejemplo, el superávit primario (en adelante, sencillamente "superávit", "déficit" cuando se hable de déficit primario, y "resultado" o "resultado fiscal" cuando se hable de resultado primario). Si no hubiera variables omitidas y las variables existentes explicaran por completo las variaciones en el desempeño fiscal de las diferentes unidades subnacionales de un país, podría predecirse el resultado fiscal esperado para una determinada entidad subnacional en base a la expectativa sobre las variables independientes. Alternativamente, podrían plantearse escenarios para las variables independientes que redundarían en distintos escenarios para la variable dependiente.

Desde luego, esta aproximación difícilmente resultaría practicable. La literatura no ha dado con un modelo de buen poder explicativo para el resultado fiscal subnacional, ni en los estudios entre países ni en los que analizan entidades subnacionales de un determinado país. En todo caso, es un primer enfoque que podría intentarse para un país bajo análisis²¹. En el caso de una regresión anual, deberían incluirse también variables asociadas al ciclo económico o de precios.

En el siguiente modelo se presenta un ejemplo de las variables dependientes e independientes que podrían ser utilizadas para ese ejercicio. Se añaden a las discutidas otras que, consideramos, podrían tener influencia sobre el desempeño fiscal. El modelo podría ser estimado con datos de panel, incluyendo todas las entidades con la información relevante disponible y la mayor cantidad de años posible.

"Modelo verdadero" de comportamiento fiscal

Variable dependiente: Resultado fiscal como porcentaje de los ingresos

Variables independientes:

- *Estructurales*

²¹ Para ese ejercicio sólo deberían incluirse las variables independientes que no tienen un carácter nacional. Por ejemplo, la variable "federalismo" no podría estar entre las explicativas.

- ★ PBIpc.
- ★ Población.
- ★ Densidad de población (espacios más extensos pueden tener mayores costos).
- *Macroeconómicas*
 - ★ Ciclo económico regional (desvío del producto geográfico respecto a su tendencia).
 - ★ Precios relativos clave (salarios, tipo de cambio, commodities asociadas a la recaudación nacional o subnacional).
 - ★ Superávit fiscal nacional (influyente vía transferencias).
- *Institucionales*
 - ★ Reglas fiscales subnacionales (clasificación entre 0 = inexistencia de regla y 5 = regla muy estricta).
 - ★ Desbalance vertical (ingresos por transferencias como porcentaje de los ingresos totales).
 - ★ Grado de descentralización de los gastos (gasto público de las entidades subnacionales como porcentaje del gasto público total).
 - ★ "Earmarking" (porcentaje de los ingresos transferidos que tienen asignación específica).
 - ★ Bondad fiscal central: transferencias nacionales per cápita en comparación con las transferencias per cápita a otras entidades subnacionales.
 - ★ Autonomía para endeudamiento (clasificación entre 0 = prohibición y 5 = autonomía total).
 - ★ Autonomía para la fijación de tasas impositivas (clasificación entre 0 = centralización de la potestad y 4 = autonomía total).
 - ★ Autonomía para la fijación de gastos (clasificación entre 0 = centralización de la potestad y 4 = autonomía total).
 - ★ Historial de salvatajes a la entidad subnacional (número de episodios de salvataje).

- ★ Representación subnacional en el poder nacional (número de habitantes del estado por cada representante en el parlamento).
- *Políticas*
 - ★ Momento del ciclo electoral subnacional (1= año electoral y 0 = año no electoral).
 - ★ Momento del ciclo electoral nacional (1= año electoral y 0 = año no electoral).
 - ★ Color político del gobierno subnacional (sincronía o no con el gobierno nacional).
 - ★ "Ideología" del gobierno subnacional (0 = derecha o centroderecha, 1 = centro y 2 = centroizquierda o izquierda).
 - ★ Grado de competencia electoral (porcentaje de votos del partido en el gobierno en las tres elecciones anteriores).

A partir de la estimación del modelo, podría realizarse el análisis de sostenibilidad de la posición fiscal. Proyectando hacia el futuro los valores de las variables independientes, se obtendría un sendero de resultados fiscales. Esos senderos dibujarían una trayectoria sostenible o explosiva de la deuda, dadas la tasa de interés, la tasa esperada de crecimiento económico y el stock inicial de la deuda. Recordemos que la acumulación de deuda está dada por:

$$D_{t+1} = D_t + F_t + i \cdot D_t \quad (2.1)$$

donde D_t es la deuda al comenzar el período t , F_t es el déficit primario del período t e i es la tasa de interés nominal. La ecuación también puede expresarse como:

$$D_{t+1} = D_t(1 + i) + F_t \quad (2.2)$$

Dividiendo a ambos lados por los ingresos corrientes del período $t+1$, y expresando con minúsculas los ratios de la deuda y del déficit sobre los ingresos corrientes, puede llegarse a la expresión:

$$d_{t+1} = \frac{1}{1+g} (d_t(1 + i) + f_t) \quad (2.3)$$

donde g es la tasa de crecimiento nominal de los ingresos. A lo largo de n períodos,

$$d_{t+n} = d_t \left(\frac{1+i}{1+g} \right)^n + f_{t+1} \frac{(1+i)^{n-1}}{(1+g)^n} + f_{t+2} \frac{(1+i)^{n-2}}{(1+g)^{n-1}} + \dots + f_{t+n-1} \frac{1}{1+g} \quad (2.4)$$

Conociendo el sendero de resultados fiscales podría estimarse, para un horizonte temporal determinado, si la deuda alcanza o no un ratio sobre los ingresos considerado riesgoso o insostenible.

Esta primera formulación es muy demandante en términos de información. Requiere conocer los valores pasados y futuros de las variables independientes del modelo y supone además la capacidad de formular un "modelo verdadero" de comportamiento fiscal que está lejos de haberse conseguido en la literatura. Asimismo, la regresión podría enfrentar ciertos problemas de endogeneidad o de causalidad inversa. Por ejemplo, es posible que la existencia o no de reglas fiscales subnacionales dependa de la trayectoria pasada de endeudamiento. Adicionalmente, el número de potenciales variables explicativas puede resultar bastante alto en comparación con el número de observaciones, si se hace un análisis de corte transversal o de datos de panel con efectos fijos.

Segunda aproximación: depuración de los indicadores fiscales

Como segunda aproximación, capaz de dar lugar a un análisis de las situaciones fiscales subnacionales con aplicación concreta, presentamos una formulación de sostenibilidad basada en información más fácilmente disponible y que no supone la postulación de un modelo verdadero de comportamiento fiscal. El análisis se lleva a cabo en dos niveles. En uno, se presenta la interacción entre dos indicadores de salud fiscal: el **indicador de sostenibilidad simple** y el **déficit ajustado**, en base a los cuales se construye un **indicador de sostenibilidad ajustado**. En el otro, se presentan **factores de riesgo fiscal** que deberán complementar el análisis de sostenibilidad para obtener una evaluación más completa de la salud fiscal subnacional. Con esos elementos se construye un **mapa de sostenibilidad fiscal** y un **boletín de salud fiscal** que pueden utilizarse para evaluar el desempeño fiscal subnacional.

a) Indicador de sostenibilidad ajustado y mapa de sostenibilidad fiscal

Para simplificar, puede pensarse en un modelo de dos períodos, y darle a la "sostenibilidad" el contenido concreto de lograr que no aumente la deuda en proporción de los ingresos corrientes. Se utilizan los ingresos corrientes como ponderador de la deuda, dado que medidas de producto geográfico pueden ser más difíciles de estimar para regiones, provincias y municipios.

Tomemos en cuenta la ecuación (2.3). Para que la deuda no crezca en proporción de los ingresos corrientes, debe ocurrir que $d_{t+1} = d_t$, con lo cual,

$$d_t = \frac{1}{1+g} (d_t(1+i) + fs_t) \quad (2.5)$$

Donde fs_t es el **déficit primario sostenible (FS)**, esto es, el déficit que mantiene constante el ratio de deuda sobre ingresos, expresado como proporción de los ingresos. La expresión (2.5) puede despejarse hasta obtener:

$$-fs_t = d_t(i - g) \quad (2.6)$$

La ecuación (7) puede leerse así: si la tasa de interés es mayor a la tasa de aumento de los ingresos, debe obtenerse un superávit primario igual al producto entre la deuda (expresada como porcentaje de los ingresos) y la diferencia entre las tasas de interés y el ritmo de aumento recaudatorio, para que la deuda no crezca como porcentaje de los ingresos. Por ejemplo, con una tasa de interés de 10%, un crecimiento de 5% y una deuda igual al 50% de los ingresos, deberá obtenerse un superávit primario de 2,5% de los ingresos para estabilizar la deuda. (Dado que se está pagando 5% de los ingresos ($i=10\%$, $d_t=50\%$) en concepto de intereses de la deuda, el superávit primario de 2,5% implicará un déficit fiscal de 2,5%.)

Con base en la ecuación (7), puede construirse un **indicador de sostenibilidad simple (ISS)**, similar al presentado por Talvi y Vegh (1998). Este indicador es simplemente la diferencia entre el superávit primario observado y el superávit necesario para estabilizar la proporción entre deuda e ingresos. En otras palabras, el ISS señala el ajuste fiscal, de gasto o de ingresos, que debería realizarse para que el perfil de la deuda sea sostenible:

$$ISS = f_t - d_t(i - g) \quad (2.7)$$

Hasta aquí, el análisis no difiere del que se propondría para una entidad nacional. El carácter específicamente subnacional está en la manera como, a partir de los resultados para un determinado año, puede obtenerse un indicador más cercano a la verdadera situación fiscal de la entidad subnacional. Para ello es necesario depurar la situación fiscal presente de aquellas variaciones que se deban a factores transitorios que puedan estar llevando al *ISS* a un valor espurio. ¿Cómo corregir el número de déficit, f_t , para depurarlo de variaciones transitorias?

La corrección puede realizarse a partir de aquellas variables presentadas en el modelo verdadero que se mueven cíclicamente, es decir, aquellas de cuyo valor puede suponerse que revierte en dirección a una media o que, al menos, tenderá a apartarse de valores que puedan identificarse como extremos. Las variables cíclicas de ese modelo son las tres macroeconómicas (ciclo económico regional, precios relativos clave y superávit nacional) y las de ciclo electoral (nacional y subnacional). Correspondería calcular un **déficit primario ajustado (FA)** que estime el desequilibrio en que se estaría incurriendo si las variables cíclicas se encontraran en sus valores normales. En este sentido apuntan Talvi y Vegh (1998) cuando presentan el concepto de "déficit fiscal macro-ajustado".

¿Cómo puede obtenerse ese resultado fiscal ajustado? De nuevo, a partir de un análisis econométrico podría construirse el *FA*. Usando el déficit observado como variable dependiente y las variables cíclicas como independientes podrán obtenerse parámetros a partir de los cuales se construye el *FA*, que será simplemente el déficit que se obtiene si se aplican a los parámetros estimados los valores "normales" de las variables cíclicas. En este caso, la utilización de la técnica de datos de panel no es aconsejable. Es muy posible que muchas de las variables cíclicas tengan coeficientes diferentes en las distintas entidades subnacionales. Por ejemplo: si una municipalidad peruana depende más que otra del canon minero, el parámetro estimado para datos de panel será sesgado. En principio, pues, convendría realizar un análisis de serie de tiempo para cada una de las entidades subnacionales. Utilizando minúsculas para expresar el *FA* como porcentaje de los ingresos (*fa*), el Indicador de Sostenibilidad Ajustado (*ISA*) se calcularía como:

$$ISA = fa_t - d_t(i - g) \quad (2.8)$$

¿Son suficientes las correcciones por variaciones cíclicas para dar una imagen más ajustada de la sostenibilidad? Comparemos, por ejemplo, la situación de dos municipios *X* e *Y*. Ambos pagan una tasa de interés de 10% y crecen al 3%. El municipio *X* tiene una deuda de 80% de sus ingresos, y el municipio *Y* una de 20%. El municipio *X* tiene un superávit primario ajustado (*-fa*) de 6,6%. El municipio *Y* tiene un superávit primario ajustado de 2,4%. ¿Cuál está en mejor situación? Para el municipio *X*,

$$ISA_X = fa_t - d_t(i - g) = 6,6\% - 80\% \cdot 7\% = 6,6\% - 5,6\% = 1\% \quad (2.9)$$

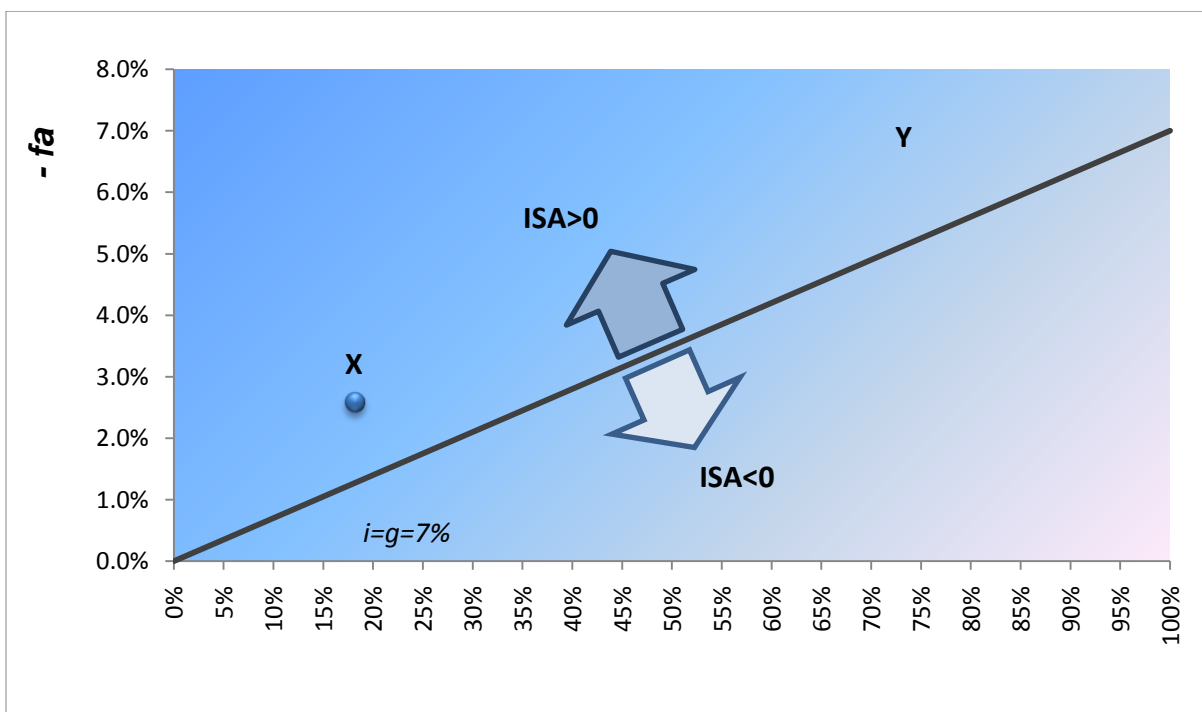
Para el municipio *Y*,

$$ISA_X = fa_t - d_t(i - g) = 2,4\% - 20\% \cdot 7\% = 2.4\% - 1.4\% = 1\% \quad (2.10)$$

A juzgar por el *ISA*, la situación de ambos municipios es igualmente sostenible. Sin embargo, el sentido común indicaría que el municipio *X* es más vulnerable desde el punto de vista fiscal que el municipio *Y*, ya que su indicador de deuda es el cuádruple.

Podría distinguirse entonces entre una vulnerabilidad fiscal de corto plazo, señalada por el *ISA*, y una vulnerabilidad fiscal de largo plazo, dada por la medida más prosaica de deuda sobre ingresos corrientes. La figura 2.1 presenta un **mapa de sostenibilidad fiscal** que pretende captar las dimensiones de corto y de largo plazo de la sostenibilidad. El *ISA* está dado por la distancia respecto a la línea diagonal que marca $ISA=0$. Cuanto más a la derecha se ubique la entidad subnacional, mayor será el superávit primario necesario para estabilizar su deuda. En otras palabras: la sostenibilidad de corto plazo depende de la distancia respecto al *ISA*; la de largo plazo es menor cuanto más a la derecha se ubique el gobierno en cuestión. Ubicando las entidades subnacionales en el mapa puede obtenerse un panorama bastante acabado de la dimensión cuantitativa del desempeño fiscal.

Figura 2.1 Mapa de sostenibilidad fiscal en el corto y en el largo plazo



El eje horizontal muestra la deuda como proporción de los ingresos; el eje vertical muestra el superávit fiscal ajustado. Sobre la línea diagonal, $ISA=0$. Hacia abajo y hacia la derecha de la línea, el superávit es inferior al necesario para mantener el ratio deuda/ingresos, e $ISA<0$; hacia arriba y a la izquierda, el superávit es superior al necesario. El municipio X, sin embargo, tiene una sostenibilidad de largo plazo mayor que la del municipio Y: el X necesita superávits de apenas 1,4% de sus ingresos, y el Y balances favorables mayores a 6,6%.

Fuente: Elaboración de los autores

b) Los factores de riesgo fiscal y el boletín de salud fiscal

Una vez estimado el ISA y establecida la ubicación de la entidad subnacional en la para comparar su sostenibilidad de corto y de largo plazo, ¿hemos agotado toda la información disponible para evaluar el desempeño fiscal? No necesariamente. La literatura reseñada señala algunas fuentes de riesgo fiscal (o su inversa, la salud fiscal) que podrían poner en peligro la sostenibilidad. Es difícil evaluar cuantitativamente el peso de cada uno de esos factores. Una metodología posible para incorporar las variables mencionadas en el “modelo verdadero”, sin recurrir a un ejercicio econométrico de difícil aplicación, consiste en elaborar un boletín de salud fiscal. Para cada una de esas variables, se ordenarían las unidades subnacionales de acuerdo al riesgo fiscal. Por ejemplo, aquellas con menor PIB per cápita estarán en los últimos lugares en el ordenamiento de acuerdo a dicha variable, y los más ricos estarán entre los primeros lugares. Los que tengan una historia más profusa de salvatajes nacionales ocuparán los últimos lugares y los

que no hayan recibido esas ayudas se encontrarán entre los primeros. En cada "asignatura", se otorgará la nota máxima (10, por ejemplo) a la entidad subnacional con el valor más favorable, y la mínima (0) a la que está en situación de riesgo a juzgar por esa sola variable. En los casos de variables no directamente cuantificables (ej.: existencia de una regla fiscal), el evaluador podrá realizar un agrupamiento con el que puedan ranquearse las provincias, regiones o municipios, y asignarles un valor entre las notas mínima y máxima.

La interpretación conjunta del mapa de sostenibilidad fiscal y el boletín de salud fiscal es menos obvia de lo que parece a simple vista. Consideremos el caso de los municipios X e Y en el mapa. El X muestra buenos indicadores de corto y largo plazo, mientras que el Y tiene un problema potencial en su sostenibilidad de largo plazo. Ahora imaginemos que en el boletín fiscal el municipio X aparece con una calificación peor que el municipio Y, presentando un mayor riesgo fiscal. El municipio X puede ser, por ejemplo, un municipio pobre, muy dependiente de transferencias centrales, con autonomía para el endeudamiento y con una larga historia de rescates o salvatajes. El municipio Y, en cambio, es rico, se procura sus propios ingresos, tiene reglas fiscales rígidas que nunca ha dejado de cumplir y no ha debido recurrir, en el pasado, a salvatajes nacionales. ¿Cómo evaluar, en ese caso, la ubicación favorable del municipio X en el mapa? Por un lado, puede interpretarse que hay un mérito en las autoridades fiscales del municipio en lograr indicadores favorables a pesar de condicionamientos en contra. Por otro lado, podría pensarse que, dada la predisposición del municipio a situaciones de desequilibrio fiscal (por factores históricos, estructurales, institucionales, etc.), la ubicación en el mapa debe relativizarse y el monitoreo fiscal debe redoblar ya que se trata de un distrito con vulnerabilidades fiscales subyacentes. Lo cierto es que esas dos visiones no son excluyentes. Mientras que el mapa de sostenibilidad fiscal brinda una descripción cuantitativa de la solvencia fiscal, el boletín de salud fiscal complementa con una imagen cualitativa, que permite al mismo tiempo evaluar el verdadero esfuerzo fiscal de las autoridades distritales y juzgar qué tan probable es que pueda contarse con la continuidad de esos resultados en el futuro.

Un buen aporte para el análisis empírico de este proyecto sería combinar los resultados del *ISA* con los indicadores del boletín de salud fiscal para detectar si existen correlaciones simples entre variables. Esta información se podría presentar en cuadros (agrupando las entidades según rangos de *ISA*) y presentando los valores medios de los indicadores del boletín

fiscal para cada uno de esos rangos. También se podría presentar con gráficos de correlación parcial.

Tercera aproximación: un indicador fiscal minimizando la econometría

Es posible imaginar una versión más rudimentaria de los indicadores presentados en la sección anterior para los casos en que el volumen de información disponible es insuficiente como para construir un modelo econométrico. Por ejemplo, el cómputo del déficit ajustado (*fa*) puede ser imposible si se cuenta solamente con información de cinco años, siendo que las variables cíclicas mencionadas son al menos tres (si se incluyen solamente los factores macroeconómicos) y pueden llegar a cinco (si se agregan las de ciclo electoral). Un modo más artesanal de computar el déficit ajustado consiste en detectar las bases impositivas y asociarlas a cantidades y precios determinados, sobre los que pueda obtenerse información independiente. Por ejemplo: si existe una tasa al consumo de energía eléctrica, podrá computarse el valor "ajustado" de la recaudación de ese impuesto, suponiendo que el precio y la cantidad de energía eléctrica está en niveles "normales" –esto es, suponiendo un momento normal del ciclo económico y un nivel de precios histórico. (En ambos casos, la "normalidad" debe definirse como algún promedio de los últimos años en los que los años más cercanos tengan más peso que los más lejanos.) Si se conoce la proporción de los gastos que corresponden al empleo, podrá estimarse un nivel "ajustado" de gastos que coloque un nivel salarial normal y un aumento del empleo en valores no excepcionales. Desde luego, esto es un método trabajoso y en el que se requiere cierta cantidad de supuestos ad-hoc. Se trata, sin embargo, de un esfuerzo importante que permitirá elaborar un indicador más estable y menos volátil que el puro indicador de desequilibrio fiscal observado.

Conclusiones: herramientas para el análisis fiscal subnacional

A partir de la revisión de la literatura, pueden mencionarse una serie de variables que influyen en la salud fiscal de las entidades subnacionales. Teóricamente, esas variables pueden usarse como explicativas y eventualmente también como predictoras del desempeño fiscal. En este trabajo se reseñan algunas metodologías para dar cuenta de las realidades fiscales subnacionales a partir de esas influencias.

A la hora de la aplicación empírica, el análisis econométrico es teóricamente el más completo, pero dado el número de variables involucradas, los requerimientos de datos y los posibles problemas de identificación (endogeneidad, variables omitidas), es difícil que dé lugar a estimaciones confiables. Como alternativa, se presenta un análisis más sencillo, basado en la construcción de un indicador de sostenibilidad ajustado, que parte de limpiar el superávit primario de influencias que pueden considerarse transitorias. El análisis a partir del *ISA* se complementa con la medida tradicional de largo plazo (deuda/ingresos) y con la construcción de un boletín en el que aparecen las variables posibles de influir sobre el desempeño fiscal. El cruce de información entre los indicadores de sostenibilidad (*ISA*, deuda) y las variables de boletín fiscal pueden ayudar a detectar qué entidades se encuentran en una zona de riesgo fiscal.

CAPÍTULO 3: Descentralización y desempeño fiscal subnacional - el caso de Colombia²²

En Colombia, el proceso de descentralización se profundizó a partir de la década de los noventa con la promulgación de la Constitución de 1991. Como resultado, se transfirieron gradualmente más de la mitad de los ingresos corrientes de la nación a las entidades territoriales, y se modificaron las competencias y responsabilidades de las mismas. En un principio no se establecieron reglas claras en materia de sostenibilidad fiscal, lo que ocasionó que en la década de los noventa muchas entidades territoriales incurrieran en aumentos desproporcionados del gasto, déficit territorial y sobre-endeudamiento. Frente a esta crisis fiscal, a finales de los noventa y principios de 2000 se dictaron una serie de medidas de responsabilidad y disciplina fiscal enfocadas principalmente en el control del gasto (Ley 617 de 2000), el fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio (Ley 488 de 1998 y 788 de 2003), la reforma de las transferencias intergubernamentales (Ley 715 de 2001) y la regulación al crédito territorial (Ley 358 de 1997).

Dieciocho años después, las entidades territoriales presentan resultados diversos en su desempeño fiscal. Por un lado, un grupo de municipios y departamentos muestra desempeños alentadores, mientras que otro registra resultados fiscales deficientes. Por tanto, es necesario preguntarse ¿qué entidades territoriales presentan mejor desempeño fiscal?, ¿qué factores les permiten tener mejores resultados financieros que otras entidades? y ¿cuál es el impacto de las reglas fiscales en la sostenibilidad fiscal?

El presente capítulo busca dar respuesta a estos interrogantes. Para ello, se hace una descripción del proceso de descentralización en Colombia y se analiza la evolución de los resultados del desempeño fiscal de las entidades territoriales. Se evalúan indicadores como dependencia de las transferencias, generación de recursos propios, autofinanciación de los gastos de funcionamiento, magnitud de la inversión y déficit fiscal, entre otros. Asimismo se analizan los determinantes del desempeño fiscal de las administraciones territoriales y se examina sus sostenibilidad fiscal, siguiendo la metodología del capítulo 2.

²² Este capítulo fue elaborado por Fabio Sánchez y Jannet Zenteno.

El proceso de descentralización en Colombia²³

Durante la mayor parte del siglo XX Colombia tuvo un sistema fiscal centralizado, donde el gobierno nacional era el principal recaudador de impuestos y asumía la mayor parte de los gastos. De acuerdo con Cano (1994) “los departamentos y municipios colombianos no tuvieron autonomía fiscal ni administrativa durante casi un siglo”. Fue recién a finales de los sesenta que Colombia dio los primeros pasos en el proceso de descentralización. Este proceso se fortaleció en la década de los ochenta con el establecimiento de la elección popular de alcaldes²⁴ y se profundizó con la Constitución Política de 1991, cuando se elevaron a rango constitucional las transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales, cambiaron las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y se estableció la elección popular de gobernadores²⁵.

Sistema de transferencias intergubernamentales

a) El situado fiscal y la participación de los municipios (1993-2001)

La Constitución de 1991 diseñó el marco general para transferir recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales. Así, entre 1993 y 2001 se establecieron dos tipos de transferencias: el “situado fiscal”, dirigido a los departamentos, y la “participación de los municipios”, orientado hacia los entes municipales, ambos atados al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación (ICN). Al respecto, la Constitución estableció que los recursos de la participación de los municipios estarían conformados por 14% de los ICN en 1993, incrementándose en un punto porcentual cada año hasta alcanzar 22% para 2000. Por su parte, la Ley 60 de 1993 estableció que los recursos del situado fiscal estarían conformados por 23% de los ICN para 1994, 23,5% para 1995 y 24,5% entre 1996 y 2001.

En cuanto a la distribución de los recursos entre departamentos, se estableció que 15% de los recursos del situado fiscal se distribuiría por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales. El restante 85% se repartiría proporcionalmente al número de

²³ Para mayor detalle sobre esta sección, ver Sánchez, F. (2008).

²⁴ Los alcaldes son la máxima autoridad de los municipios. Están encargados de presentar el presupuesto y diversas iniciativas de gasto e impuestos a la autoridad legislativa municipal. Tienen bajo su cargo la prestación de servicios de salud, agua potable y alcantarillado, y la construcción de infraestructura para la educación primaria y secundaria a nivel municipal.

²⁵ Los gobernadores representan la máxima autoridad de los departamentos. Coordinan junto, con el Presidente de la República, las ejecuciones de la política económica y social del departamento y toma decisiones sobre el orden público.

usuarios actuales y potenciales de los servicios de educación y salud, teniéndose en cuenta criterios como el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa (Barón y Roca, 2003).

En el caso de la distribución de los recursos entre municipios, la participación de los municipios se distribuiría según los siguientes criterios: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y al nivel relativo de pobreza de la población, y el restante 40% en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, el progreso en la calidad de vida y la población menor de 50.000 habitantes.

Respecto al detalle del uso de los recursos del situado fiscal dentro de cada departamento, se debería asignar como mínimo 60% a educación y 20% a salud, destinándose el restante 20% a cualquiera de ambos sectores según metas de cobertura y fuentes de financiación. El uso las participaciones municipales dentro de cada municipio, mientras tanto, debía destinar 30% a educación, 25% a salud, 20% a agua potable y saneamiento básico y 20% a libre inversión, asignándose el 5% restante a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre.²⁶

b) El sistema general de participaciones (2001-presente)

El sistema condujo al incremento del desequilibrio fiscal, que puso en riesgo la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica. Esto, sumado a los pocos incentivos a los entes subnacionales para la generación de recursos propios, condujo a la modificación de la fórmula de las transferencias intergubernamentales, y a la introducción del sistema general de participaciones (SGP), el cual rige hasta hoy. El SGP consiste en un fondo único de recursos que reemplazó al situado fiscal y a las participaciones municipales. Sus recursos se conformaron en 2001 por la suma del situado fiscal y la participación de los municipios, estableciéndose mediante actos legislativos posteriores aumentos anuales según inflación más una tasa de crecimiento adicional.

La Ley 715 de 2001 estableció criterios de distribución del SGP en función del mejoramiento de la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios. Del total de recursos que conforman el SGP, cada año se deduce un monto equivalente a 4% para Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) y otros gastos. Del 96% restante, 58,5% se asignaba a educación, 24,5% a salud y 17% a propósito general –que incluía partidas para agua

²⁶ Barón y Roca (2003); Iregui, Ramos y Saavedra (2001).

potable y saneamiento básico, pero sin asignaciones específicas.

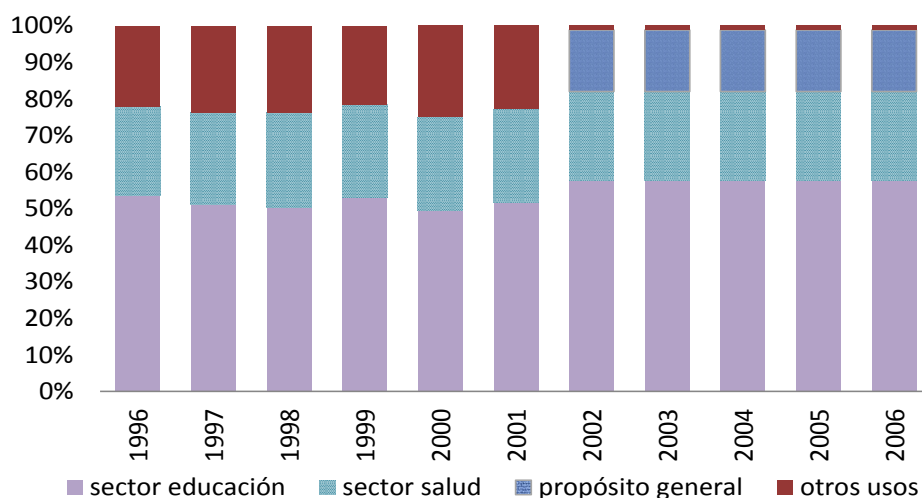
La participación del SGP para educación se distribuye según criterios de población atendida, población por atender y un indicador de pobreza certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). La participación para salud financia gastos en los siguientes componentes: financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda, prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada con los subsidios a la demanda y acciones de salud pública. La asignación porcentual de los recursos entre los tres componentes es responsabilidad del gobierno central.

En 2007 se modificó la distribución del componente de propósito general. Así, la Ley 1176 estableció que de 17% del SGP originalmente asignado a este componente, 5,4% se asignaría a agua potable y saneamiento básico y 11,6% se destinaría a propósito general. En cuanto al uso de estos recursos dentro de cada ente territorial, se estableció que los municipios clasificados en las categorías 4, 5 y 6, podrían destinar libremente hasta 42% de lo asignado hacia rubros como inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal.

Esta ley también determinó que llegado el caso en que se alcancen coberturas universales y se cumpla con los estándares de calidad establecidos en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, la entidad territorial en cuestión podría destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia.

En base a lo anterior, se deduce que las transferencias intergubernamentales están altamente condicionadas a la prestación de servicios sociales y públicos. Como se puede ver en la figura 3.1, del total de recursos transferidos a los gobiernos subnacionales hasta 2006, aproximadamente 80% se destinaba a la inversión en los sectores de salud (25%) y educación (55%). El cambio de fórmula de distribución de las transferencias intergubernamentales favoreció al sector educación, pues entre 2001 y 2002 el porcentaje de transferencias destinadas a ese sector se incrementó en 6%, en tanto que el del sector de salud disminuyó en 2%.

Figura 3.1 Distribución de las transferencias por sectores, 1996-2006



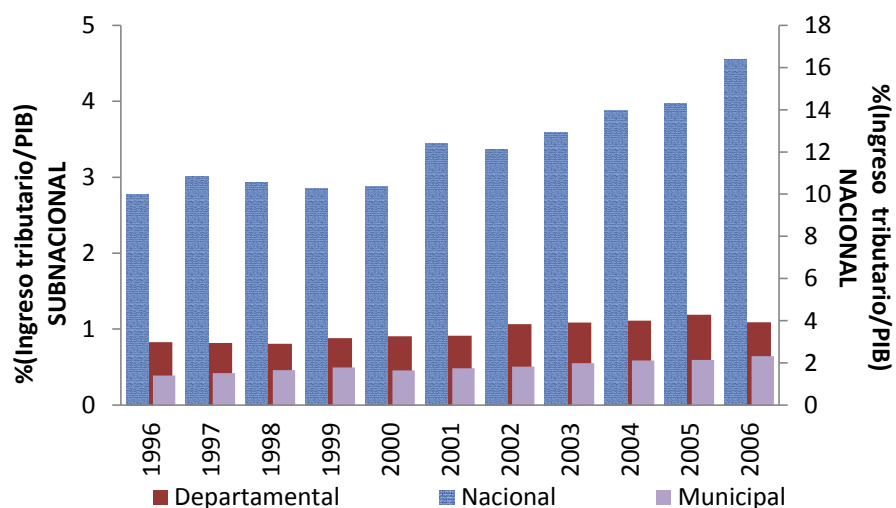
Fuente: DNP, elaboración de los autores.

Distribución de los impuestos entre los diferentes niveles de gobierno

Los impuestos constituyen la fuente de recursos propios de los gobiernos. A nivel territorial su recaudo depende exclusivamente de la capacidad fiscalizadora de cada gobierno subnacional, sin injerencia del gobierno central. En el ámbito municipal, el sistema tributario incluye 19 tipos de impuestos y tasas, sin embargo, 90% del recaudo se concentra en sólo 3 impuestos: el impuesto predial, el impuesto a los ingresos brutos de la industria y el comercio, y la sobretasa a la gasolina. En el ámbito departamental, el sistema tributario incluye los impuestos a la cerveza, cigarrillos y tabaco, registro y anotación, y timbres y vehículos. La base fiscal de los municipios es mayor a la de los departamentos.

Los ingresos tributarios, como porcentaje del PIB, permanecieron relativamente estables en todos los niveles de gobiernos entre 1996 y 2000, comenzando a aumentar a partir de 2001. En el ámbito subnacional, este dinamismo fue mayor para los ingresos tributarios municipales que para los departamentales (figura 3.2). Este dinamismo puede atribuirse a las reformas adoptadas en la materia, como la Ley 488 de 1998, que aumentó la sobretasa de la gasolina y creó el impuesto a los vehículos y automotores; la Ley 788 de 2003, que nuevamente aumentó la sobretasa de la gasolina y modificó la estructura del impuesto a los licores, y la Ley 1111 de 2006, que cambió la estructura tributaria de los impuestos a los cigarrillos. Sin embargo, es necesario promover opciones para aumentar los ingresos propios buscando eficiencia, equidad y viabilidad administrativa.

Figura 3.2 Evolución de los ingresos tributarios, 1996-2006
(en porcentajes del PIB)



Fuente: DNP, elaboración de los autores.

Distribución de las funciones de gasto entre los diferentes niveles de gobierno.

Respecto al gasto público, no existe una ley orgánica que establezca la distribución de responsabilidades entre el gobierno central y las entidades territoriales. No obstante, las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001 dictan algunas normas en materia de recursos y competencias para los tres niveles de gobierno. En general la mayoría de las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales son compartidas con los otros niveles de gobierno (cuadro 3.1).

Cuadro 3.1 Responsabilidades fiscales, por niveles de gobierno

Función de gasto	Responsabilidad de política y control	Responsabilidad de provisión
Defensa	C	C
Asuntos exteriores	C	C
Comercio exterior	C	C
Política monetaria y financiera	C	C
Seguridad social	C	C,D,M
Política sectorial	C,D,M	C,D,M
Ferrocarriles y aeropuertos	C	C,M
Recursos naturales	C,	C,D,M
Protección del medio ambiente	C,D,M	C,D,M
Educación	C,D,M	C,D,M
Salud	C,D,M	C,D,M
Asistencia social	C,D,M	C,D,M
Policía (seguridad)	C,M	C,M
Agua y alcantarillado	C,M	C,M
Protección contra incendios	M	M
Parques y recreación	C,D,M	C,D,M
Carreteras		
Nacional	C	C
Departamental	D	D
Interdepartamental	D	D
Municipal	M	M

C = Gobierno central; D = Gobierno departamental; M = Gobierno municipal.
Fuente: elaboración de los autores con datos de la legislación colombiana.

Con relación al control del gasto de las entidades subnacionales, la Ley 617 (2000) impone fuertes restricciones al gasto de funcionamiento, estableciendo que éstos deben financiarse con ingresos corrientes de libre destinación²⁷. Los límites a este gasto se han establecido como porcentajes de los ingresos de libre destinación y de forma diferenciada según categoría de municipio y departamento²⁸, tal como se muestra en el cuadro 3.2.

Cuadro 3.2 Límites al gasto de las entidades subnacionales

Departamentos		Municipalidades	
Categoría	Límites	Categoría	Límites
Especial	50%	Especial	50%
Primera	55%	Primera	65%
Segunda	60%	Segunda y tercera	70%
Tercera y cuarta	70%	Cuarta, quinta y sexta	80%

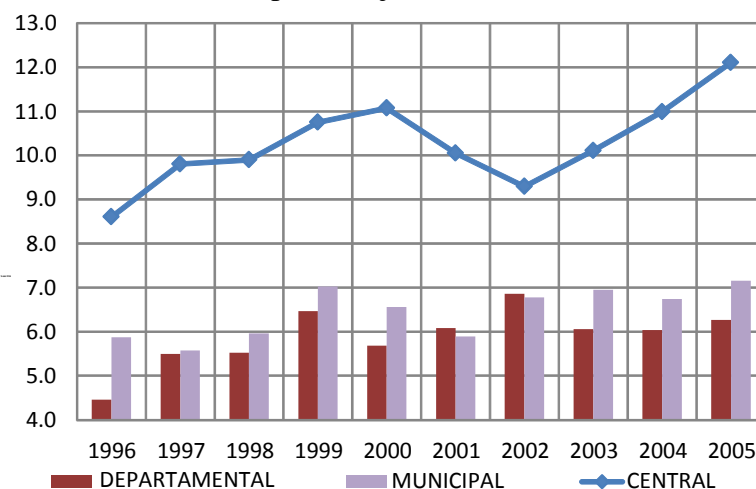
Fuente: Ley 617 (2000).

²⁷ Ingresos corrientes totales menos las rentas de destinación específica.

²⁸ Las categorías se definen en la sección 3.

Producto de estos límites, el gasto total de las entidades territoriales se redujo a partir de 2001, aunque nuevamente en el 2003 muestra una tendencia creciente (figura 3.3).

Figura 3.3 Gastos de los diferentes niveles de gobierno
(en porcentajes del PIB)



Fuente: DNP; elaboración de los autores.

Grado de autonomía para obtener préstamos que se otorga a los niveles subnacionales de gobierno.

En cuanto a la deuda subnacional, la Ley 358 de 1997 estableció límites al endeudamiento de las entidades territoriales a través de un sistema de “semáforos”, el cual determina su capacidad para la adquisición de nuevos créditos. Este sistema establece que una entidad territorial tiene capacidad de pago cuando, al momento de celebrar una nueva operación de crédito, su relación interés de la deuda/ahorro operacional²⁹ no supera 40%, o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supera 80%. De esta manera, la entidad territorial que registra niveles de endeudamiento inferiores o iguales al límite señalado es completamente autónoma para contratar créditos públicos, y sólo requeriría de autorizaciones normales por parte del poder legislativo subnacional correspondiente.

Por el contrario, una entidad territorial no puede contratar nuevas operaciones de crédito público si su relación intereses/ahorro operacional supera el 40% o si su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes es mayor a 80%. Hay casos excepcionales para este tipo de entidades,

²⁹ Se entiende por intereses de la deuda, los intereses pagados durante la vigencia más los causados durante ésta (incluidos los de los nuevos créditos). El ahorro operacional son los ingresos corrientes menos los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales.

como por ejemplo la seguridad social o catástrofes. En estos casos, las entidades territoriales deben solicitar autorizaciones de endeudamiento ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas autorizaciones dependen de los planes de desempeño³⁰, los cuales son emitidos en forma excepcional, y permanecen vigentes hasta que la entidad territorial registre indicadores de deuda por debajo de los límites mencionados.

De esta manera, se establece un “sistema de semáforos” para la deuda pública sobre la base de dos indicadores: uno de solvencia (relación intereses/ahorro operacional) y otro de sostenibilidad (deuda/ingresos corrientes) de la deuda.

Por otro lado, la Ley 617 (2000) señala que la nación otorgará garantías a las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con entidades financieras vigiladas por la superintendencia, siempre que éstas cumplan con una serie de requisitos, entre los que destacan la formulación de un programa de ajuste fiscal, la necesidad de reestructuración de deudas para recuperar su capacidad de pago, que las obligaciones contraídas se reestructuren en condiciones de plazo y costo de manera que permitan su adecuada atención y el restablecimiento de su capacidad de pago, entre otros.

Finalmente, en 2003 la Ley 819 estableció la obligación de presentar un “marco fiscal de mediano plazo” por parte de las entidades territoriales, dictaminó la regulación de las operaciones de crédito público de acuerdo a criterios de mercado, e impuso el requerimiento de presentar evoluciones financieras por parte de calificadoras de riesgo³¹. Asimismo, se dispuso que los gobiernos locales estén obligados a generar un superávit primario que garantice el pago de su deuda.

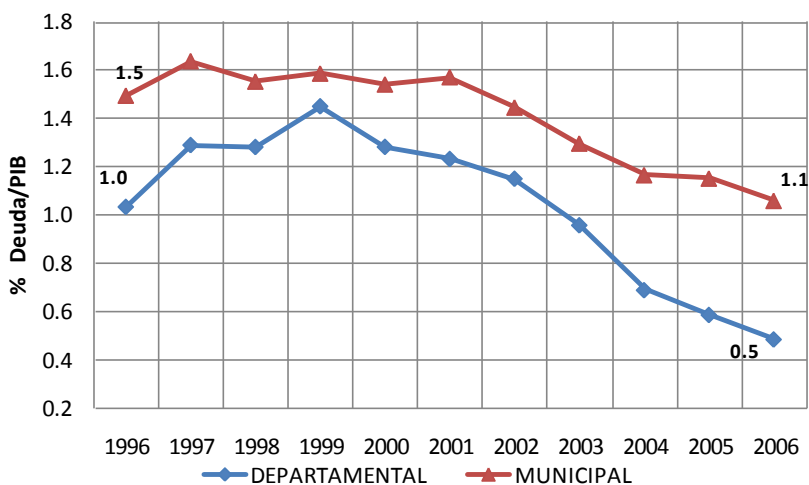
La nación tiene prohibido otorgar apoyo financiero directo o indirecto a las entidades territoriales que no cumplan con alguna de estas disposiciones. De esta forma, las medidas de regulación del endeudamiento público subnacional en función de la capacidad real de pago imponen una mayor responsabilidad fiscal en estos gobiernos al tiempo que restringen su autonomía de financiamiento. Producto de esta regulación y control al endeudamiento, el saldo

³⁰ Los planes de desempeño son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad. Estos planes contemplan medidas de racionalización del gasto y el fortalecimiento de los ingresos propios.

³¹ Artículo 16, Ley 617 (2003).

de la deuda de las entidades municipales disminuyó de 1,5% del PIB en 1996 a 1,1% del PIB en el 2006 y de 1% a 0,5% del PIB para el caso de las entidades departamentales (figura 3.4).

Figura 3.4 Deuda pública territorial interna
(en porcentajes del PIB)

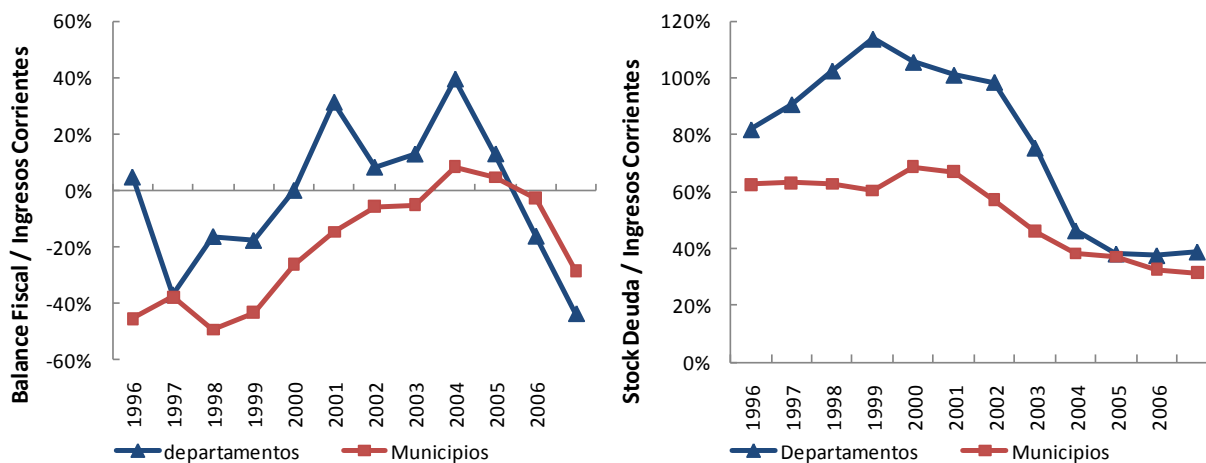


Fuentes: CGN y DNP; elaboración de los autores.

Otro resultado fue la reducción del déficit fiscal de las entidades territoriales a partir de 1998, el cual incluso se convirtió en superávit para algunas gobernaciones entre 2001 y 2005 (figura 3.5). Sin embargo, en 2006 y 2007 tanto departamentos como municipios nuevamente presentaron déficits, aunque esta vez no se estarían financiando con nueva deuda, pues el saldo ha permanecido estable. Al respecto, según estudios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público,³² la mayoría de entidades territoriales habría financiado sus déficits con depósitos financieros acumulados en bancos –fondos fiduciarios provenientes de superávits de vigencias anteriores.

³² Cálculo hecho por el Banco de la República, con datos de la Superintendencia Financiera, citado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el estudio sobre “Viabilidad Fiscal Departamental 2007”.

Figura 3.5 Deuda pública: balance fiscal/ingresos corrientes y stock de la deuda/ingresos corrientes



Fuentes: CGN y DNP; elaborada por los autores.

Evolución del desempeño fiscal de las entidades subnacionales

A continuación se examinan las principales tendencias para diversos indicadores del desempeño fiscal a nivel subnacional. La unidad de análisis son los departamentos y municipios agrupados por categorías de acuerdo a la clasificación establecida en la Ley 617 (2000). Se analiza información para el período 1996-2007, de 1.060 municipios (97% del total) y 32 departamentos. Las bases de datos provienen del DANE, el DNP (Departamento Nacional de Planeación), el MHCP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) y la CGR (Contraloría Nacional de la República).

Evolución del desempeño fiscal de las entidades departamentales

Los departamentos se clasifican en cuatro categorías y una especial (Ley 617), según el tamaño de su población e ingresos corrientes de libre destinación (cuadro 3.3).

Cuadro 3.3 Clasificación de los departamentos

Categoría	Población (número de habitantes)	Ingresos corrientes de libre destinación (anuales)
Especial	Superior o igual a 2.000.000	Superior a 600.000 salarios mínimos legales mensuales
Primera	Entre 700.001 y 2.000.000	Superior a 170.001 y hasta 600.000 salarios mínimos legales mensuales
Segunda	Entre 390.001 y 700.000	Superior a 122.001 y hasta 170.000 salarios mínimos legales
Tercera	Entre 100.001 y 390.000	Superior a 60.001 y hasta 122.000 salarios mínimos legales
Cuarta	Igual o inferior a 100.000	Igual o inferior a 60.000 salarios mínimos legales

Fuente: Ley 617 (2000).

Con el objetivo de que en cada período los departamentos pertenezcan a la misma categoría, de manera que permita comparar los resultados a través del tiempo y entre categorías, el análisis se realiza en base a la categorización de los departamentos en 2001³³.

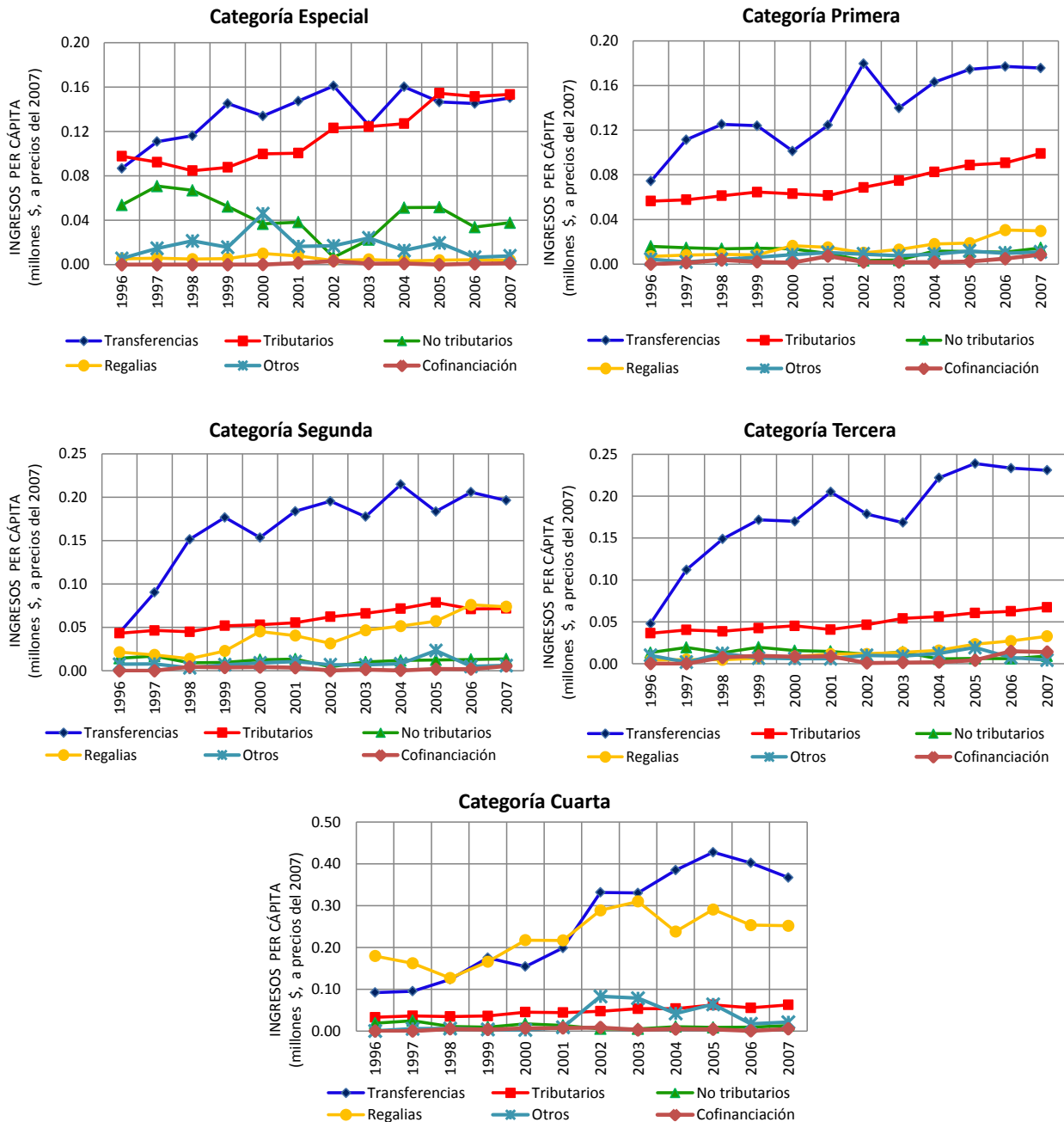
a) Ingreso

La figura 3.6 muestra los tipos de ingresos en términos per cápita por categorías, donde las transferencias son la principal fuente de financiación de las gobernaciones. Excluyendo la cuarta categoría, los ingresos tributarios constituyen la segunda fuente de financiación. En el caso de la cuarta categoría, las regalías son la segunda fuente de ingresos, mientras que la participación de la recaudación de impuestos es inferior comparada con el resto de las categorías (en promedio ésta representa 10% del total de ingresos).

En general, la participación de los ingresos tributarios es mayor en los departamentos con mayor tamaño poblacional (categorías especial y primera). La categoría especial es la única que presenta un aumento en la participación de este tipo de ingresos en los últimos años, mientras que el resto de categorías presentan una tendencia estable o incluso una disminución.

³³ En base a la población y los ingresos de libre destinación en el 2001, la categorización de departamentos era la siguiente: La categoría especial comprendía los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Valle. La categoría primera estaba conformada por Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Santander y Tolima. La categoría segunda incluía Córdoba, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander y Risaralda. En la categoría tercera estaban Cauca, Cesar, Magdalena, Quindío, Sucre y San Andrés. Finalmente, la cuarta categoría la conformaban Caquetá, Choco, Guajira, Arauca, Casanare, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

Figura 3.6 Tipos de ingresos per cápita por categoría de departamento, 1996–2007

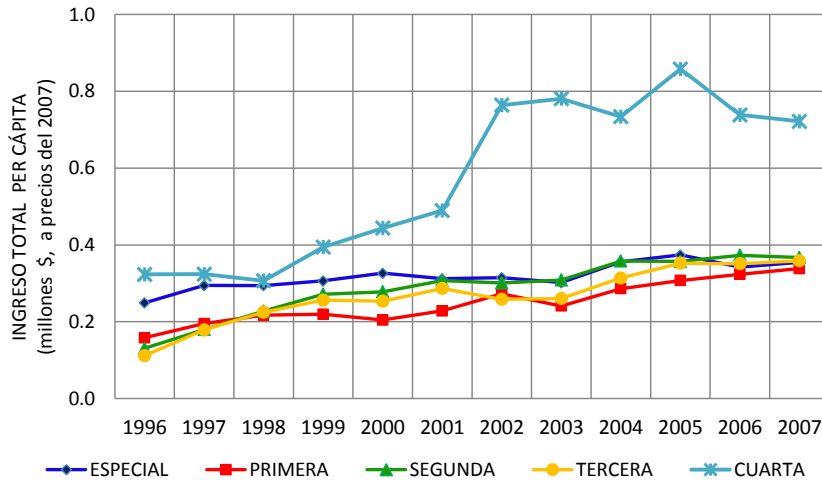


Fuente: DNP; elaboración de los autores.

Por otro lado, el ingreso total per cápita de la categoría cuarta es superior al resto de las categorías, habiéndose acelerado su crecimiento a partir de 2002 debido al aumento de recursos provenientes de transferencias y regalías (figura 3.7). Es importante notar que en esta categoría se encuentran los principales departamentos beneficiarios de regalías –Arauca, Casanare, Putumayo y La Guajira– provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables (hidrocarburos),

además de ser departamentos con baja población. Así, el ingreso de estos departamentos estaría elevando el promedio de toda la categoría. El ingreso per cápita para las demás categorías se ha mantenido relativamente estable durante el período analizado.

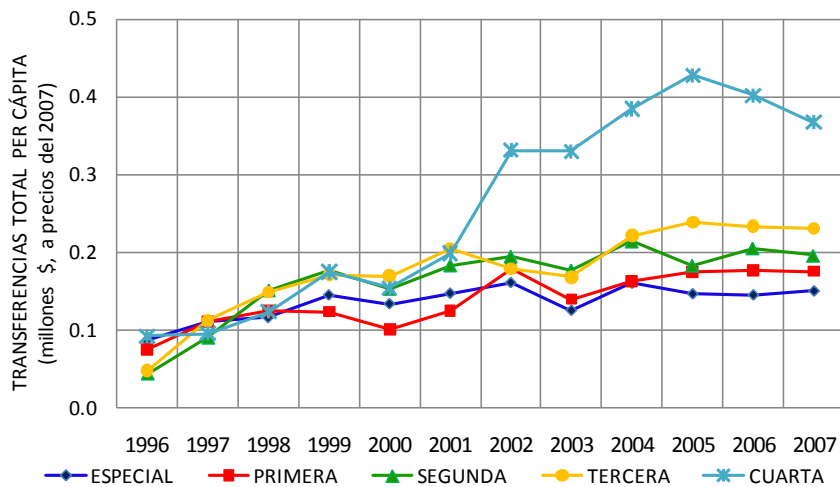
Figura 3.7 Ingreso total per cápita por categoría de departamento



Fuente: DNP, elaboración de los autores.

En cuanto a la evolución de las transferencias per cápita, la modificación de la fórmula para su distribución en 2001 favoreció en mayor medida a los departamentos con menor desarrollo y mayor dispersión geográfica, es decir, a los de cuarta categoría (figura 3.8). El resto de las categorías presentan una tendencia estable.

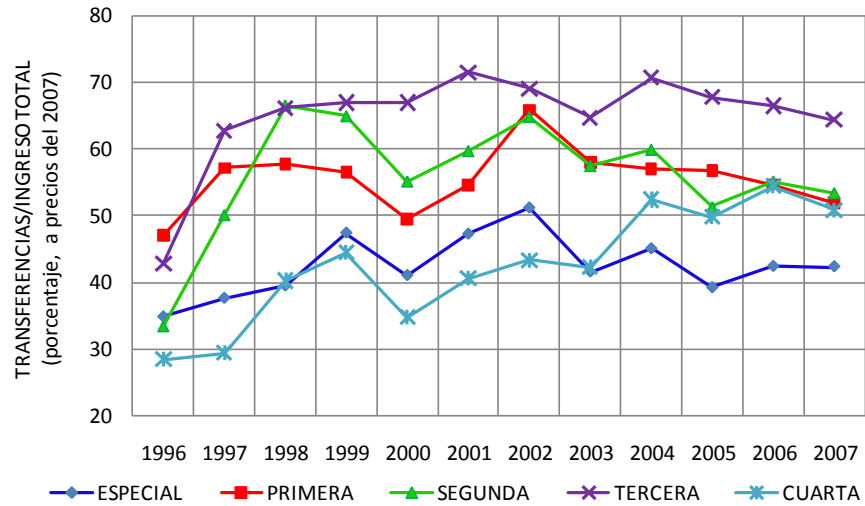
Figura 3.8 Transferencias per cápita por categoría de departamento



Fuente: DNP, elaboración de los autores.

En lo referente a la dependencia fiscal (entendida como el porcentaje que las transferencias provenientes del gobierno central representan en los ingresos totales subnacionales), el nivel más alto corresponde a la categoría tercera (figura 3.9). Así, para 2007, en promedio 63% de los ingresos totales de la categoría tercera son transferencias.

Figura 3.9 Dependencia fiscal

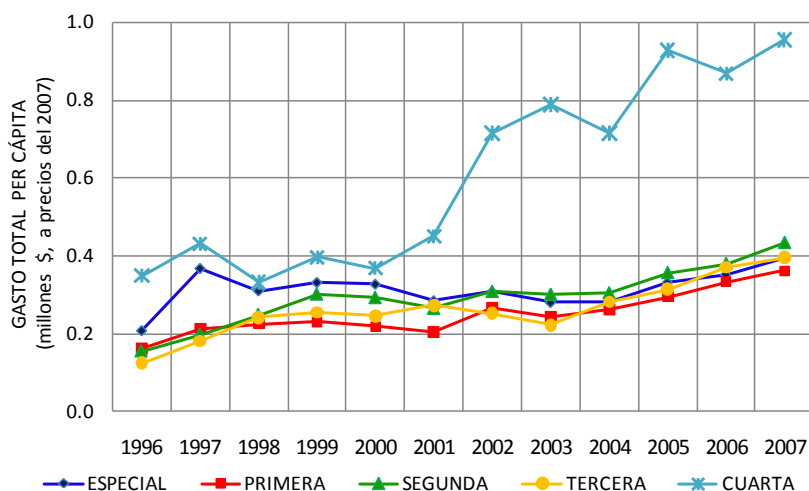


Fuente: DNP, elaboración de los autores.

b) Gasto

En cuanto al gasto público departamental, a partir de 2003 se observa una tendencia creciente a nivel per cápita en todos los departamentos. La excepción la constituye la categoría cuarta, cuyos departamentos muestran una evolución fluctuante del gasto (figura 3.10). Sin embargo, esta categoría presenta los niveles más altos de gasto por habitante para todos los años de análisis, debido a su mayor disponibilidad de ingresos por regalías y su menor número relativo de habitantes.

Figura 3.10 Gasto total per cápita



Fuente: DNP, elaboración de los autores.

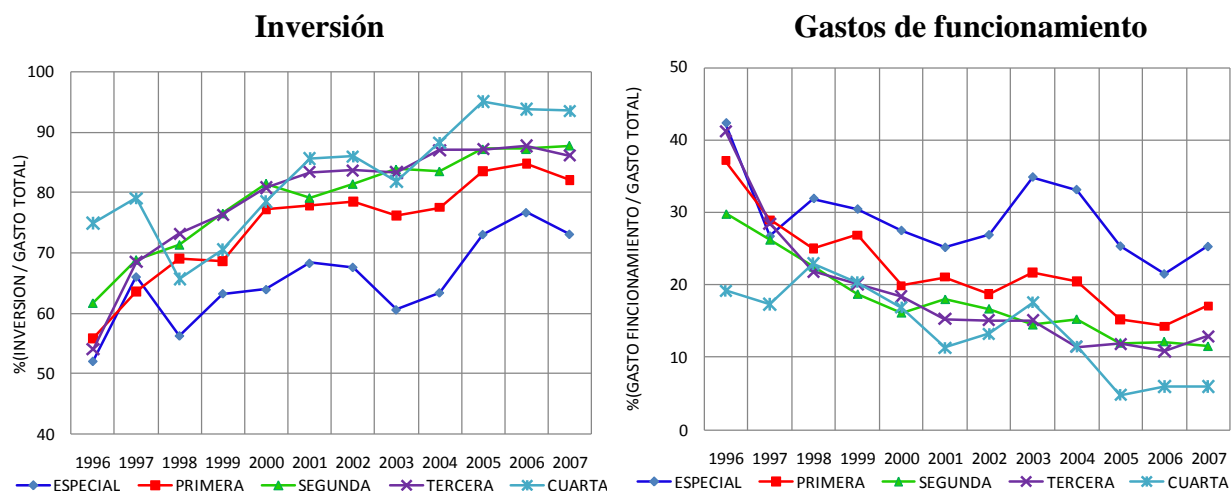
En cuanto al gasto de inversión de los departamentos, un promedio de 60% de su gasto total se destina a este fin (figura 3.11)³⁴. Esto está en línea con el sistema de transferencias para los departamentos, en el que aproximadamente 88% de estos recursos están condicionados hacia la inversión en los sectores salud, educación y agua potable y saneamiento básico. En el caso de las regalías, 60% están condicionadas hacia los mismos sectores.

La categoría cuarta es la que presenta mayor grado de inversión, mientras que la categoría especial es la que menor porcentaje del gasto destina a este fin. Esto se debe a que, a diferencia de la categoría especial, los ingresos de las categorías cuarta, tercera y segunda dependen en gran medida de recursos que tienen un alto grado de condicionamiento hacia proyectos de inversión –particularmente social– como son las transferencias y regalías.

Asimismo, el porcentaje del gasto total destinado a funcionamiento ha ido disminuyendo considerablemente en todas las categorías, debido al aumento de los ingresos condicionados y a la Ley 617, que limita el porcentaje de los gastos de funcionamiento.

³⁴ El gasto en inversión social incluye el pago de nómina de maestros y de médicos, capacitaciones, subsidios, dotaciones escolares, etc.

Figura 3.11 Magnitud de la inversión pública y porcentaje del gasto destinado a funcionamiento



Fuente: DNP, elaboración de los autores.

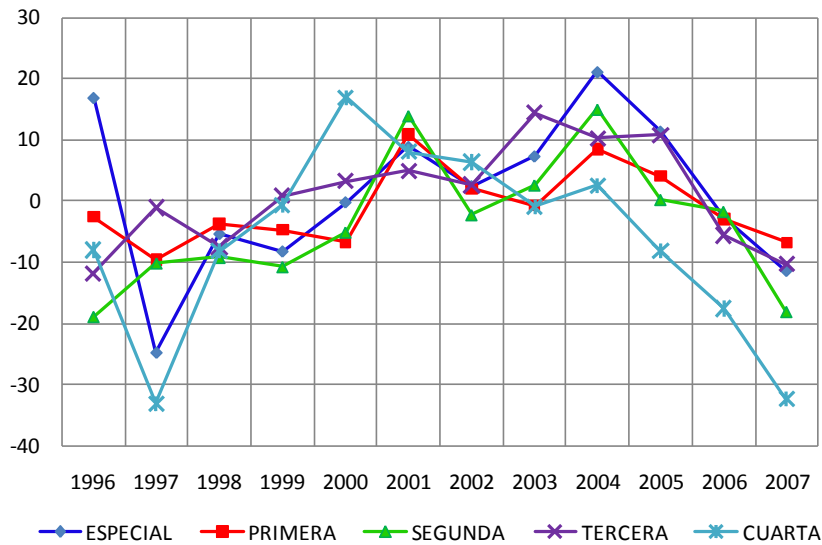
c) Resultado fiscal

Los inicios de la presente década estuvieron caracterizados por resultados fiscales positivos en la mayoría de departamentos. Sin embargo, para el período 2005-2007 se observa un deterioro generalizado de las cuentas fiscales, siendo los departamentos de la categoría cuarta los que mayores déficits han alcanzado (figura 3.12).

Por otra parte, estos resultados evidencian la influencia del ciclo político: superávit en el primer año del gobierno departamental (2001, 2004), o en su defecto menor déficit (1998), y déficit el último año de gobierno (1997, 2000, 2003 y 2007). En 2007, de los 32 departamentos sólo tres presentaron superávit, siendo los de la categoría cuarta los que presentaron mayor déficit.

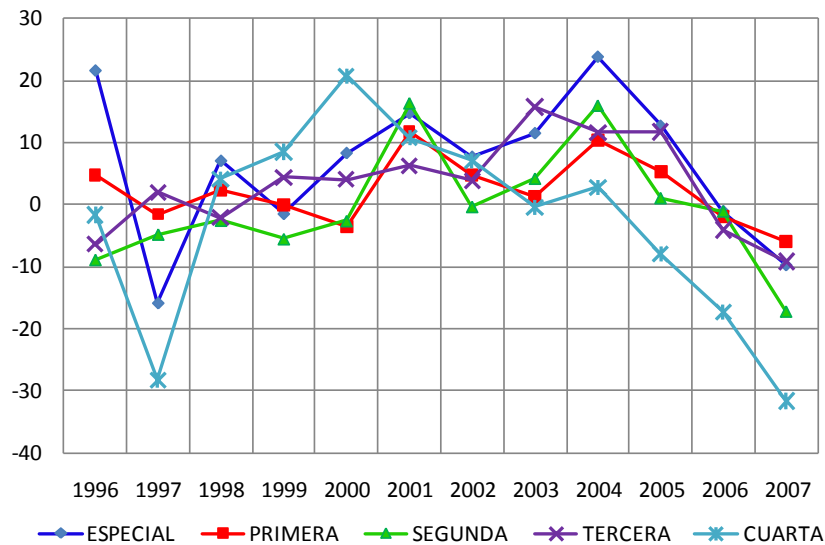
El resultado primario sigue el mismo comportamiento del resultado fiscal total, mostrando déficits para todas las categorías en el 2007 (figura 3.13).

Figura 3.12 Resultado fiscal como porcentaje del ingreso total



Fuente: DNP, elaboración de los autores.

Figura 3.13 Resultado primario como porcentaje del ingreso total



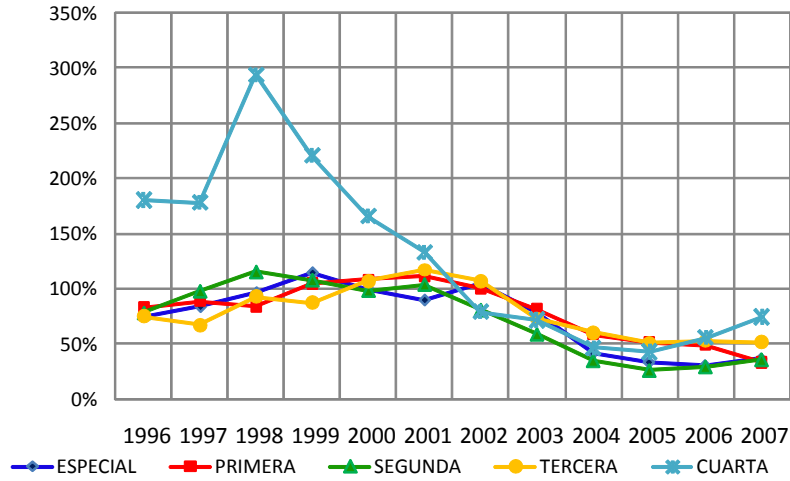
Fuente: DNP, elaboración de los autores.

d) Deuda Pública

Durante el período de análisis, el saldo de la deuda departamental disminuyó considerablemente (figura 3.14). La misma tendencia siguen los departamentos de cuarta categoría, a pesar de que

en los últimos años es la que registra mayor déficit fiscal. Como ya se mencionó, dichos déficits no estarían siendo financiados con nueva deuda, sino con depósitos financieros provenientes de superávits generados en gestiones anteriores.

Figura 3.14 Saldo de deuda pública interna como porcentaje de los ingresos corrientes



Fuente: DNP, elaboración de los autores.

Evolución del desempeño fiscal de las entidades municipales

Los municipios y distritos se clasifican en seis categorías, definidas en base al tamaño de su población e ingresos corrientes de libre destinación (Ley 617) (cuadro 3.4).

Cuadro 3.4 Clasificación de los municipios por categorías

Categoría	Población (número de habitantes)	Ingresos corrientes de libre destinación (anuales)
Especial	Superior o igual a 500.001	Superior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales.
Primera	Entre 100.001 y 500.000	Superior a 100.000 y hasta de 400.000 salarios mínimos legales mensuales.
Segunda	Entre 50.001 y 100.000	Superior a 50.000 y hasta de 100.000 salarios mínimos legales
Tercera	Entre 30.001 y 50.000	Superior a 30.000 y hasta de 50.000 salarios mínimos legales
Cuarta	Entre 20.001 y 30.000	Superior a 25.000 y hasta de 30.000 salarios mínimos legales
Quinta	Entre 10.001 y 20.000	Superior a 15.000 y hasta de 25.000 salarios mínimos legales
Sexta	Igual o inferior a 10.000	Igual o inferior a 15.000 salarios mínimos legales

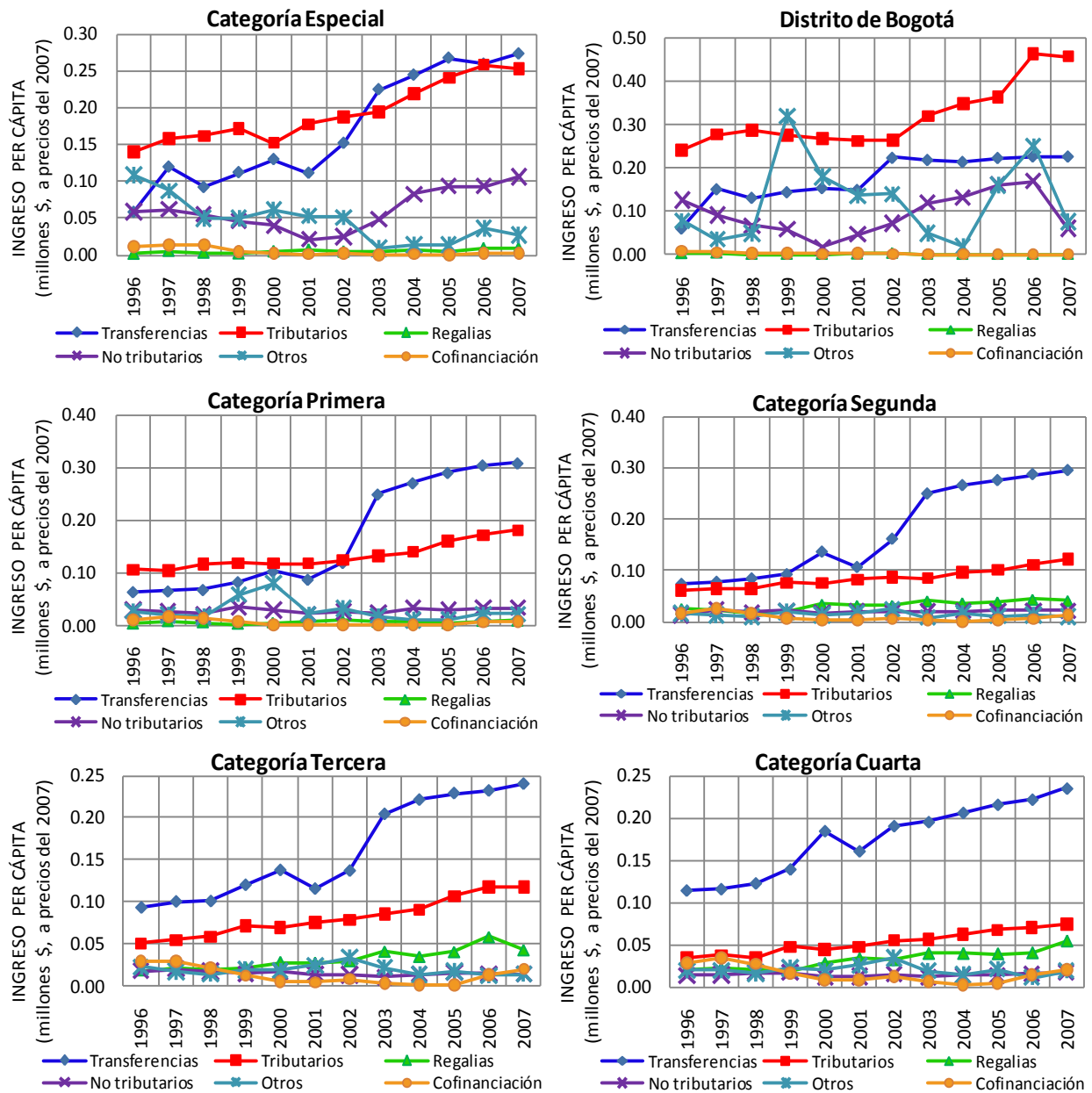
Fuente: Ley 617 (2000).

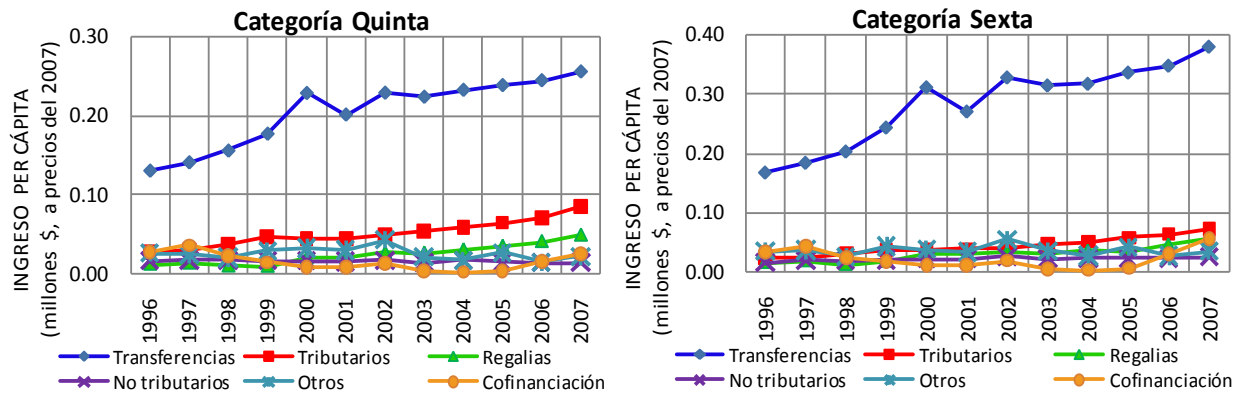
Al igual que en el análisis departamental, para efectos de comparación de los resultados fiscales a través del tiempo y entre categorías de municipios, tomando en cuenta que éstos pueden cambiar de categoría entre un año y otro, se tomó como base la categorización de los municipios en 2001. En ese año, las categorías que más municipios abarcan son la sexta (63,6%) y la quinta (17,9%).

a) Ingreso

La figura 3.15 presenta los tipos de ingresos en términos per cápita por categoría de municipios y el distrito de Bogotá. Para Bogotá la principal fuente de financiación son los recursos tributarios, seguidos de los ingresos por transferencias. Para los municipios de la categoría especial, tanto las transferencias como los ingresos tributarios constituyen su principal fuente de ingresos. Para el resto de las categorías, su principal fuente de financiación son las transferencias.

Figura 3.15 Tipos de ingresos per cápita por categoría de municipio, 1996–2007

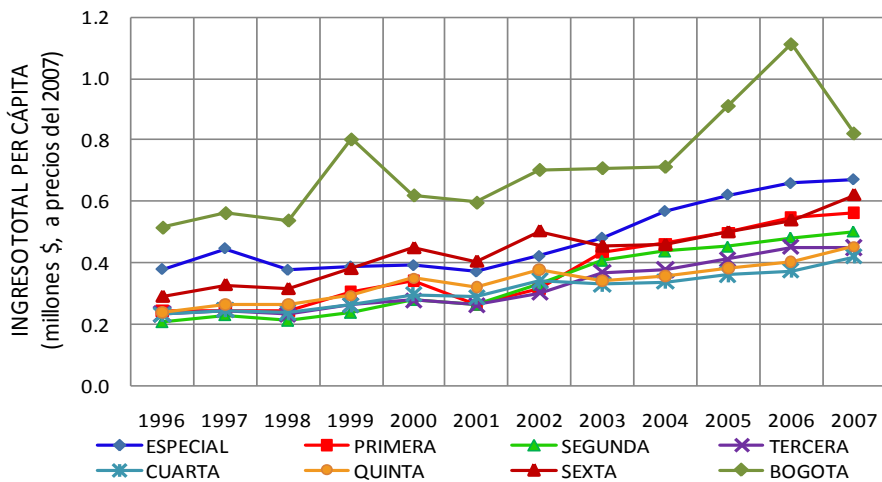




Fuente: DNP, elaboración de los autores.

En cuanto al total de ingresos per cápita que perciben los municipios, se observa un aumento sustancial para todas las categorías a partir de 2002, explicado por el cambio de la fórmula de redistribución de las transferencias con la creación del SGP y el aumento de los tributos propios (figura 3.16).

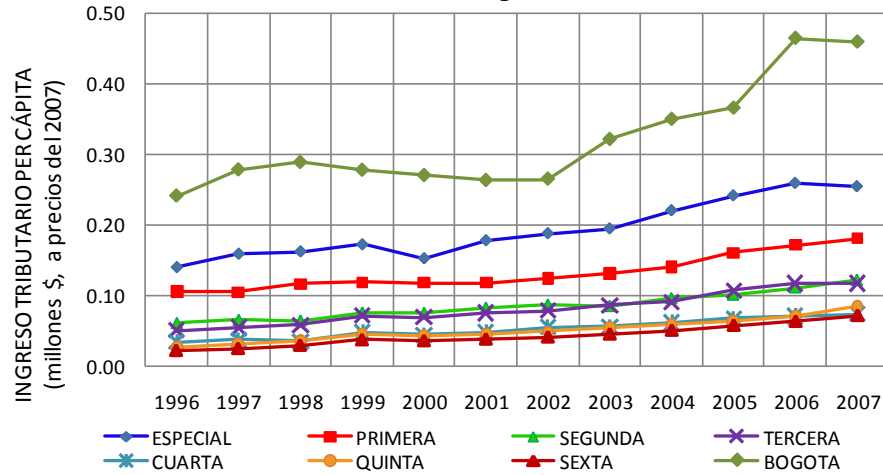
Figura 3.16 Ingreso total per cápita por categoría de municipio
(en millones de pesos de 2007)



Fuente: DNP, elaboración de los autores.

Respecto a los ingresos tributarios, los municipios grandes (categoría especial y primera, y Bogotá) son los que presentan mejores bases tributarias y/o mayor eficiencia en la recaudación (figura 3.17).

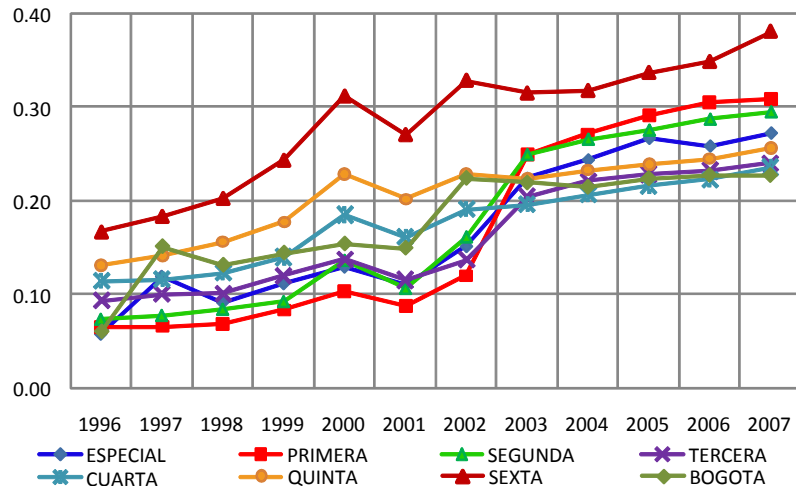
Figura 3.17 Ingresos tributarios per cápita por categoría de municipio
(en millones de pesos de 2007)



Fuente: DNP, elaboración de los autores.

Referente a las transferencias municipales, la categoría sexta presenta el nivel per cápita más alto (figura 3.18). Otra característica importante es que a partir de 2002, las categorías primera y segunda fueron las que más se beneficiaron con el cambio en la fórmula de distribución, ya que pasaron de ser las que menos transferencias per cápita recibían a situarse entre las tres categorías con mayores transferencias.

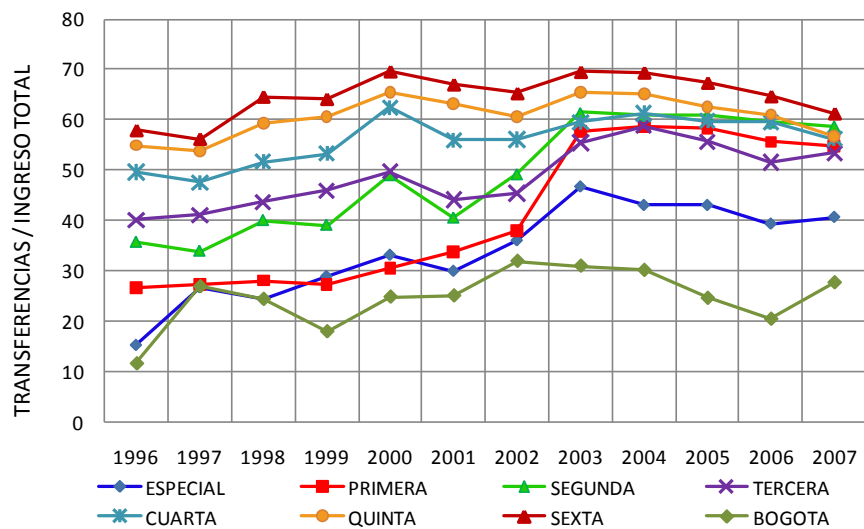
Figura 3.18 Transferencias per cápita por categoría de municipio
(en millones de pesos de 2007)



Fuente: DNP, elaboración de los autores.

En línea con lo anterior, no sorprende que los municipios más pobres sean que más dependen de las transferencias de la Nación (figura 3.19). En el 2007, a excepción de Bogotá y de los municipios de la categoría especial, las transferencias representaron más del 50% de los ingresos de los municipios. Los casos más extremos son las categorías sexta y segunda, cuyos transferencias representaron 61% y 59% de sus ingresos, respectivamente. No obstante, a partir del 2003 se observa una caída leve de la dependencia fiscal para todas las categorías, producto del mayor esfuerzo fiscal por parte de los municipios.

Figura 3.19 Dependencia de las transferencias de la nación

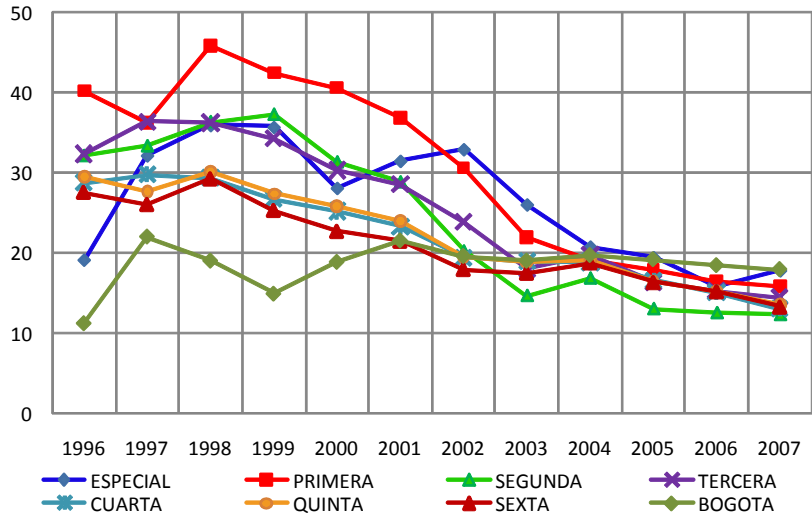


Fuente: DNP, elaboración de los autores.

b) Gasto

La figura 3.20 muestra la evolución del gasto de funcionamiento a nivel municipal como porcentaje del gasto total. Desde 2002, se observa en todas las categorías una reducción de este indicador, acorde con las políticas de control de gasto implementadas por el gobierno nacional.

Figura 3.20 Gasto de funcionamiento
(porcentajes del gasto total)

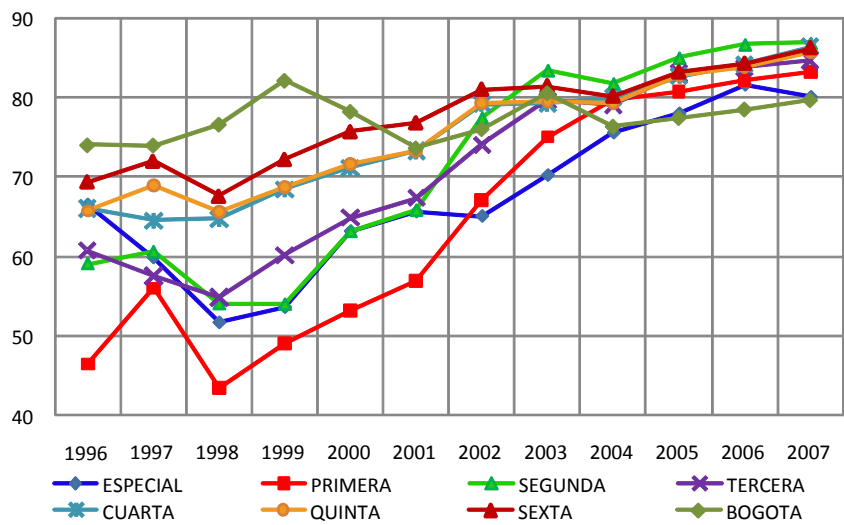


Fuente: DNP, elaboración de los autores.

Como contraparte, la participación de la inversión en el gasto total de los municipios mostró un aumento generalizado a partir de 2002, y en 2007 superó el 80% para todas las categorías (figura 3.21). Resulta claro que en este comportamiento influyó la disminución de la participación del gasto de funcionamiento, que abrió espacio a la inversión pública.

Figura 3.21 Inversión

(porcentajes del gasto total)



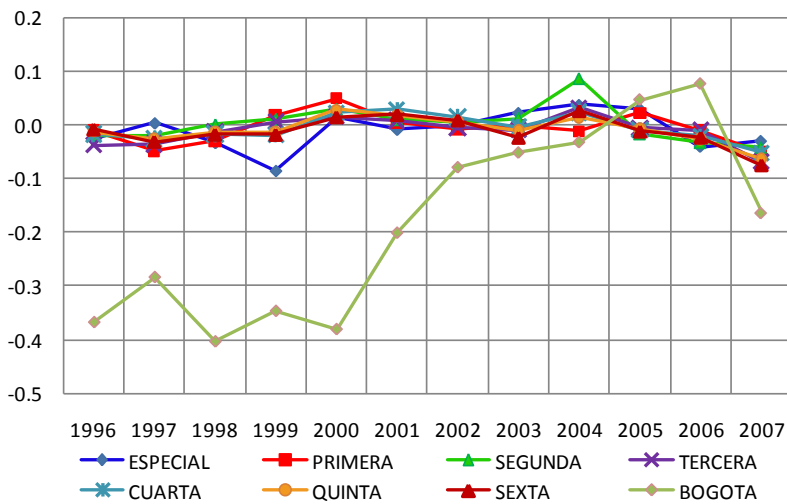
Fuente: DNP, elaboración de los autores.

c) Resultado fiscal

A nivel de municipios, Bogotá presentó altos niveles de déficit en la segunda mitad de los años noventa. No obstante, entre 2001 y 2006 este déficit se redujo, convirtiéndose incluso en superávit en 2005 y 2006, y volviendo nuevamente a niveles de déficit en 2007 (figura 3.22). Para las demás categorías, el resultado fiscal mostró pocas fluctuaciones, aunque desde 2005 el superávit empezó a disminuir.

El déficit primario muestra la misma tendencia. Así, desde la segunda mitad de los noventa hasta 2000, los gobiernos municipales registraron desequilibrios. Sin embargo, entre 2000 y 2005, esta tendencia se revirtió levemente, aunque en 2006 y 2007 nuevamente se registraron déficits primarios, producto de la aceleración de la ejecución de los programas al acercarse el fin del período de gobierno (figura 3.23).

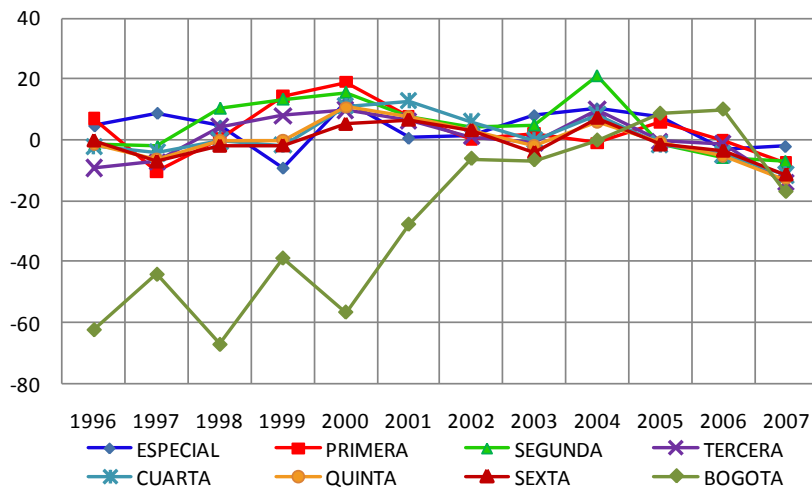
Figura 3.22 Resultado fiscal total per cápita por categoría de municipio
(en millones de pesos de 2007)



Fuente: DNP, elaboración de los autores.

Figura 3.23 Resultado primario

(porcentajes del ingreso total)



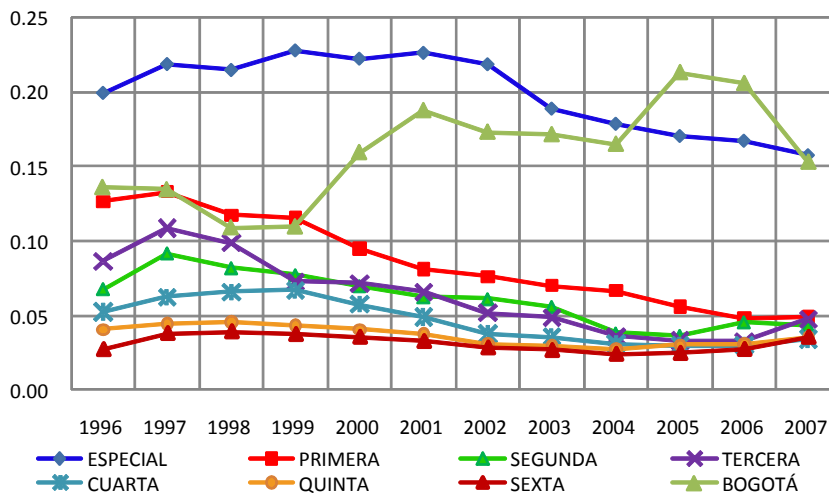
Fuente: DNP, elaboración de los autores.

d) Deuda pública

Durante el período de análisis, la deuda pública municipal per cápita muestra una tendencia decreciente, con excepción del caso de Bogotá (figura 3.24). En general, esta evolución da cuenta de las restricciones de endeudamiento existentes, particularmente el sistema de controles de la “Ley de Semáforos”. Asimismo, los municipios de las categorías especial y primera son los que mayores niveles de deuda presentan.

Figura 3.24 Deuda pública municipal per cápita

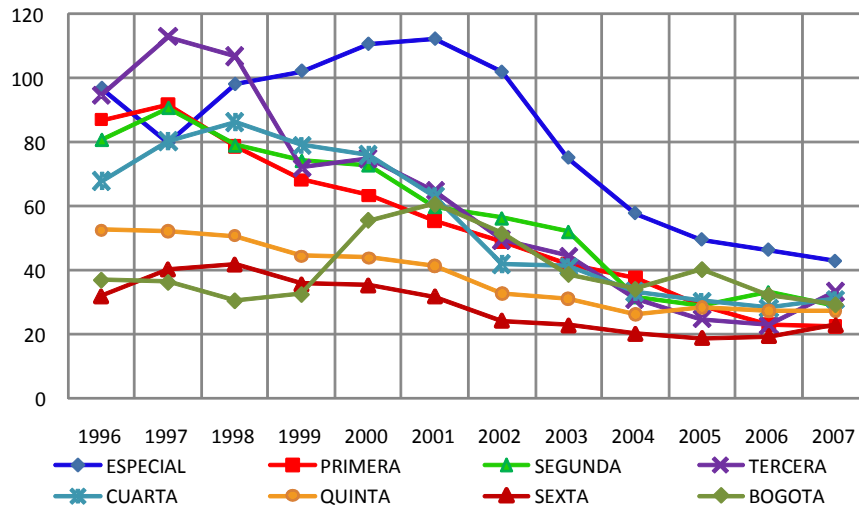
(en millones de pesos de 2007)



Fuente: CGN, elaboración de los autores.

Del mismo modo, la deuda pública de los gobiernos municipales como porcentaje del ingreso corriente disminuyó a partir de 2001 (figura 3.25), con caídas más marcadas en las categorías especial, tercera y primera.

Figura 3.25 Deuda por categoría de municipio
(porcentajes del ingreso corriente)



Fuente: CGN, DNP, elaboración de los autores.

Determinantes del desempeño fiscal

Para identificar los factores que influyen en los resultados fiscales de las entidades subnacionales, se siguió la metodología propuesta por Braun y Llach en el capítulo 2, con base en un modelo econométrico o “modelo verdadero” del desempeño fiscal en función de variables estructurales, macroeconómicas, institucionales y políticas.

Cabe notar varios aspectos en relación con la aplicación de la metodología. Primero, la base de datos disponible es de tipo panel (municipios o departamentos) y en consecuencia podría tener efectos temporales en la estimación. Por tanto, el impacto de variables como tipo de cambio, precios de los commodities asociados a la recaudación nacional, superávit fiscal nacional, ciclos electorales (nacional o subnacional) y años de elección de autoridades subnacionales, estaría siendo capturado en el modelo a través de dummies de tiempo.

Segundo, una de las variables a utilizar, autonomía del endeudamiento, tiene dos problemas potenciales. Por un lado es endógena al endeudamiento, es decir que surgen restricciones al endeudamiento –de acuerdo con la Ley de Semáforos– por la evolución de la

deuda misma, o por cambios en la política del gobierno central. Esta última sería recogida en la regresión de las dummies de año. Por otro lado, la proyección de las variables para calcular la deuda futura involucra trayectorias tanto de actividad económica como políticas, lo cual implica hacer supuestos especulativos –especialmente para las últimas.

La estimación del modelo econométrico se realiza con datos de panel, usando efectos fijos y temporales. Las entidades subnacionales constituyen las unidades de corte transversal y los años la variable de serie de tiempo. Los efectos fijos permiten controlar factores propios de cada entidad territorial que no cambian en el tiempo, mientras que las variables temporales registran choques exógenos que afectan por igual a todas las entidades. Así, se considera la siguiente ecuación:

$$\begin{aligned} \text{desempeño fiscal}_{it} = & \\ & \alpha_0 + \alpha_1 \text{var.políticas}_{it} + \alpha_2 \text{var.reglas fiscales}_{it} + \alpha_3 \text{var.depen.fiscal}_{it} + \\ & \alpha_0 \text{var.estructurales}_{it} + EF_i + ET_t + e_{it} \end{aligned} \quad (3.1)^{35}$$

Donde:

i: entidad subnacional

t: período o año

Este modelo adolece del problema de endogeneidad y de variable omitida. De hecho, la mejora en el desempeño fiscal implica que aumenta la probabilidad de cumplimiento de las reglas fiscales (*var.reglas fiscales_{it}*), esta última medida como el cumplimiento del límite en los gastos funcionamiento que establece la Ley 617. Adicionalmente, choques no observados que afectan el superávit fiscal tendrían impacto en el cumplimiento de las reglas fiscales. También se esperaría que entidades que presentan mayor superávit o menor deuda sean las que cumplan con las reglas de la ley. Finalmente, Alesina et al. (1999), y Braun y Tommasi citados por Braun y Llach (capítulo 2 de esta monografía) argumentan que es probable que las entidades que “tengan preferencias por la prudencia fiscal exhiban déficits menores e instituyan, asimismo, disposiciones que apunten a una mayor responsabilidad fiscal”.

Por tanto, la variable *var.reglas fiscales_{it}* resultaría endógena y/o la ecuación exhibiría problemas de variable omitida, por lo que dicha variable estaría correlacionada con el error del modelo, *e_{it}*. Con ello se violarían los supuestos de la regresión lineal clásica, y los estimadores resultantes serían sesgados e inconsistentes.

³⁵ Los efectos fijos incluyen características propias de las entidades subnacionales como tamaño y cultura, entre otras.

Para resolver el problema de endogeneidad utilizamos el método de variables instrumentales (VI), el cual aísla la variación de $var.reglas\ fiscales_{it}$ que no está correlacionada con e_{it} . VI consiste en encontrar variable(s) altamente correlacionada(s) con $var.reglas\ fiscales_{it}$, pero que no esté(n) correlacionada(s) con e_{it} . Es decir, si Z_{it} es el instrumento, entonces este debe satisfacer las dos siguientes condiciones:

- a) Ser relevante: es decir, la VI debe relacionarse positiva o negativamente con $var.reglas\ fiscales_{it}$.

$$Cov(Z_{it}, var. desempeño\ fiscal_{it}) \neq 0 \quad (3.2)$$

- b) Ser exógeno, es decir cumplir con:

$$Cov(Z_{it}, \varepsilon_{it}) = 0 \quad (3.3)$$

Dentro del conjunto de posibles instrumentos se buscaron aquellas variables de control político. La variable elegida, en el caso de las entidades departamentales, son los intereses pagados por concepto de la deuda pública como proporción del gasto corriente rezagada en un período ($interés / gasto\ corriente_{i,t-1}$). Se espera que mientras menor sea el porcentaje de recursos destinados al pago de intereses de deuda pública mayor será el cumplimiento de la Ley 617. En adición, el pago de intereses rezagado es exógeno, pues los intereses son pactados de acuerdo a condiciones macroeconómicas y condiciones de oferta de crédito de años atrás. Es decir, afecta el cumplimiento de la regulación de gasto, pero no se correlaciona con los gastos de funcionamiento contemporáneos.

Para las entidades municipales se utilizaron como instrumento los ingresos tributarios distintos a los impuestos predial e industria y comercio, denominados otros impuestos, como proporción del total de recursos tributarios rezagados en un período ($otros\ impuestos/total\ impuestos_{i,t-1}$). Se supone que los ingresos pasados se correlacionan con el cumplimiento de las regulaciones del gasto contemporáneas, pero no determinan el desempeño fiscal contemporáneo. La estimación se realiza por MCO en 2 etapas (MC2E), con esta la expresión en la primera etapa:

$$Var.reglas\ fiscales_{it} = f(interés /gasto\ corriente; otros\ impuestos/total\ impuestos)_{i,t-1} \quad (3.4)$$

Una vez estimada la ecuación (4), obtenemos los valores ajustados de la variable $\text{var. reglas}^{\wedge} \text{fiscales}_{it}$. La segunda etapa consiste en efectuar una regresión de MCO en la ecuación de desempeño económico (ecuación 5), utilizando $\text{var. reglas}^{\wedge} \text{fiscales}_{it}$ como variable instrumental para $\text{var. reglas} \text{fiscales}_{it}$.

$$\begin{aligned} \text{desempeño fiscal}_{it} = & \alpha_0 + \alpha_1 \text{var. políticas}_{it} + \alpha_2 \text{var. reglas} \text{fiscales}_{it} \\ & + \alpha_3 \text{var. depen. fiscal}_{it} + \alpha_0 \text{var. estructurales}_{it} + EF_i + \sum_{t=96}^{2007} Dt * \gamma e_{it} \end{aligned} \quad (3.5)$$

El cuadro 3.5 recoge las variables a utilizar, los indicadores correspondientes, la medición de las mismas y las fuentes de información.

Cuadro 3.5 Variables e indicadores del modelo de desempeño fiscal

Variable	Indicador	Medida	Fuente de Información
Desempeño fiscal	Capacidad de respaldo de la deuda pública	Saldo de la deuda como porcentaje de los ingresos corrientes	Ejecuciones presupuestales para departamentos y municipios. DNP. Saldo de la deuda pública, Contraloría General de la República (1996-2007)
	Superávit primario	Superávit fiscal excluyendo el pago a interés de la deuda como porcentaje del ingreso total	
	Ahorro corriente	Ahorro corriente como proporción de los ingresos corrientes.	
Variables políticas	Color político del gobierno subnacional y del nacional (sincronía)	Variable dummy, donde 1 significa que el gobierno subnacional tiene el mismo color político que el gobierno nacional.	La información está disponible a nivel municipal y departamental, para el período 1996-2007. Estadísticas de resultados electorales: Registraduría Nacional del Estado Civil.
	Representatividad del gobierno subnacional	Número de votos del partido ganador sobre el total de votos	
	Grado de participación en las elecciones subnacionales	Número de votos de la entidad subnacional sobre el total de la población	
	Reelección de la autoridad subnacional	Variable dummy: 1= reelecto, y 0= no reelecto	
Variable institucional	Cumplimiento de la Ley 617 (2000). Límites a los gastos de funcionamiento de acuerdo a las diferentes categorías subnacionales	Variable tipo dummy: 1=cumple la ley, y 0= no cumple la ley. Esta variable determina, para cada entidad territorial, si los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes sobrepasan o no los límites establecidos por la Ley 617	Ejecuciones para departamentos y municipios de ingresos, gastos DNP (1996-2007)
Variables de dependencia fiscal	Dependencia de las transferencias	Total transferencias intergubernamentales como proporción de los ingresos totales	Ejecuciones para departamentos y municipios de ingresos, gastos DNP (1996-2007)
	Regalías como proporción de los ingresos totales	Total de regalías sobre el ingreso total	
	Impuestos como proporción de los ingresos totales	Total de ingresos tributarios sobre el ingreso total	
Variables estructurales	Población	Logaritmo de la población departamental o municipal, según el caso	Población, DANE. Ejecuciones para departamentos y municipios de ingresos, gastos DNP (1996-2007)
	Nivel promedio de riqueza de las entidades subnacionales	Departamentos= Logaritmo del PIB per cápita Municipios= Logaritmo del ingreso tributario per cápita	
Efectos fijos	Variables dummies	Variable dummy para cada municipio o departamento	
Efectos temporales	Variables dummies	Una variable dummy para cada año, desde 1996 hasta 2007	

Fuente: elaboración los autores.

Resultados según medidas de desempeño económico

a) Determinantes de la capacidad de pago de la deuda pública

En presencia de problemas de endogeneidad, el método de variables instrumentales proporciona una mejor estimación del efecto de las reglas fiscales sobre el desempeño fiscal. A pesar de haber instrumentado la variable “cumplimiento de la Ley 617”, es probable que otras variables también sean endógenas. Por ejemplo, en la distribución de las transferencias, en lo que respecta a la participación de los recursos de propósito general, uno de los criterios utilizados es la eficiencia fiscal, pudiendo existir por tanto doble causalidad entre las variables.

El cuadro 3.6 registra los resultados de las estimaciones para el modelo de capacidad de respaldo de la deuda de las entidades subnacionales, tanto por MCO como por MC2E. Se puede observar que, entre 1996 y 2007, variables como el tamaño poblacional, dependencia fiscal, cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento establecido en la ley 617 (2000) y las variables políticas tienen un efecto significativo sobre la capacidad de pago de las entidades territoriales.

Cuadro 3.6 Modelo: capacidad de respaldo de la deuda pública

Variables independientes	Variable dependiente: saldo de la deuda/ingreso corriente					
	Entidades departamentales			Entidades municipales		
	MCO	VI		MCO	VI	
		Etapa 1: Cmpl Ley 617	Etapa 2		Etapa 1: Cmpl Ley 617	Etapa 2
Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	
Cumplimiento de la Ley 617 (Gastos de funcionamiento)	-0.306*** [0.0973]		-5.346** [2.666]	-0.0870*** [0.0122]		-0.536*** [0.204]
Ln población	-4.503*** [1.169]	-1.312* [0.689]	-8.988* [4.971]	-0.213*** [0.0614]	0.135** [0.0567]	-0.0841 [0.0743]
Dependencia fiscal	0.974 [0.618]	-0.657 [0.431]	-1.261 [2.946]	-0.351*** [0.0505]	-0.180*** [0.0457]	-0.277*** [0.0667]
Impuestos / ingreso total	0.842 [0.762]	-0.870* [0.503]	-3.014 [3.601]	0.0959 [0.127]	-0.108 [0.110]	0.0592 [0.135]
Regalías / ingreso total	3.347*** [0.832]	-0.113 [0.515]	3.589 [2.652]	-0.0394 [0.0994]	-0.316*** [0.0858]	-0.0258 [0.123]
Logaritmo del Ingreso per cápita	-0.0582 [0.324]	-0.519*** [0.173]	-2.911 [1.788]	-0.748*** [0.254]	2.316*** [0.215]	0.464 [0.544]
Sincronía del gobierno subnacional con el gobierno nacional	0.0410 [0.138]	0.141 [0.0884]	0.660 [0.563]	-0.0259** [0.0128]	0.0112 [0.0118]	-0.0185 [0.0147]
Participación de la población en la elección de la autoridad subnacional	-1.283 [1.553]	-1.963* [1.026]	-14.79** [7.262]	0.228*** [0.0650]	-0.0510 [0.0559]	0.238*** [0.0695]
Representatividad de la autoridad subnacional	0.00529 [0.419]	-0.0189 [0.262]	0.175 [1.328]	0.0740 [0.0498]	-0.00592 [0.0428]	0.0810 [0.0524]
Reelección Alcalde				-0.0260 [0.0188]	0.00923 [0.0160]	-0.0168 [0.0197]
Instrumento						
Interés de la deuda/total gasto corriente rezagada en un periodo		-0.515* [0.270]				
Otros ing. trib./total de ing. trib. rezagada en un periodo					0.162*** [0.0273]	
Prueba de instrumentos excluidos		F(1, 280)= 3.63 Prob > F = 0.058			F(1, 9125)= 35.94 Prob > F = 0.00	
Dummies de año	***	***	***	***	***	***
Periodo de datos (anuales)	1996-2007	1996-2007	1996-2007	1996-2007	1996-2007	1996-2007
Número de observaciones	363	331	331	11211	10134	10134
Número de entidades	32	32	32	1038	989	989
R2	0.305	0.288	-4.727	0.087	0.119	-0.044
Test F	F(19, 311)= 6.81	F(18, 280)= 5.96	F(18, 280)= 0.83	F(20,9147)= 61.70	F(20, 9125)= 61.70	F(10, 9125)= 41.84

*Significancia al *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
Error estándar entre corchetes

Fuente: elaboración de los autores.

Las reglas fiscales tendrían un impacto positivo en la capacidad de pago de las entidades territoriales: los límites al gasto de funcionamiento que impone la Ley 617 (2000) estarían positiva y significativamente correlacionados con la capacidad de pago de la entidad. Este impacto es mayor para los entes departamentales que para los municipales. Por otra parte, el tamaño poblacional tiene un efecto positivo en la capacidad de liquidez de las entidades territoriales. Sin embargo, sólo en el caso de los departamentos este efecto es estadísticamente significativo, al 10% de significancia. En cuanto a la dependencia de las transferencias (o desbalance vertical), en el caso de los departamentos ésta no tiene efecto estadístico sobre la capacidad de pago de la deuda, aunque el efecto es positivo para el caso de las entidades

municipales. Asimismo se encontró que los recursos de regalías, impuestos y riqueza de la entidad territorial no tienen efectos estadísticos significativos sobre la capacidad de pago de los entes territoriales.

Las variables políticas merecen un análisis especial. Por una parte, el hecho de que el alcalde o gobernador sea de la misma línea política que el presidente de la nación no tiene un efecto significativo en la capacidad de endeudamiento del ente territorial. Es decir, no existen comportamientos oportunistas de endeudamiento por parte de autoridades locales que son de la misma línea política que el presidente. En cuanto a la variable de participación de los ciudadanos en las elecciones de las autoridades subnacionales, ésta presenta una correlación positiva con la capacidad de pago en los departamentos, y una correlación negativa en el caso de los municipios. Finalmente, ni la representatividad de la autoridad subnacional (porcentaje de votos del partido ganador sobre el total de votos) ni la reelección del alcalde resultan significativas en el modelo.

b) Determinantes del superávit primario y del ahorro corriente

El superávit primario y el ahorro corriente³⁶ son indicadores de desempeño fiscal que hacen referencia a la capacidad de ahorro de las entidades subnacionales, constituyendo una medida de la liquidez con la que cuentan para destinar fondos, ya sea a la inversión o al financiamiento de créditos o pasivos.

Para los departamentos, las variables de cumplimiento de la Ley 617, el tamaño poblacional y las variables políticas no tendrían un impacto significativo en el superávit primario una vez corregido el problema de endogeneidad. Las transferencias y los impuestos, por otra parte, presentan efectos negativos y significativos en el superávit fiscal (cuadro 3.7).

En el caso de las municipalidades, el cumplimiento a los límites de gasto, las transferencias y las regalías sí tienen efectos positivos sobre el superávit primario. Se debe recordar que un porcentaje de los recursos de propósito general del SGP se distribuye entre los entes territoriales de acuerdo a la eficiencia fiscal y administrativa. Así, en la medida en que las transferencias financian inversión, se reduce la probabilidad de incurrir en déficit. Los recursos provenientes de regalías tienen un efecto positivo y significativo en el superávit primario, por lo que también conllevan la reducción de las necesidades de incurrir en déficit.

³⁶ La estimación del ahorro corriente sólo se realiza para las entidades municipales, pues en el caso de los departamentos los resultados no presentan significancia estadística

Respecto al ahorro corriente, éste se ve afectado positivamente en el caso de los municipios, por las variables de cumplimiento de la Ley 617, población, dependencia fiscal y la sincronía del partido político del alcalde con el gobierno nacional.

Cuadro 3.7 Modelo: superávit primario y ahorro corriente

Variables independientes	Variable dependiente: superávit primario/ingreso total						Variable dependiente: ahorro corriente/ingreso corriente		
	Entidades departamentales			Entidades municipales			Entidades municipales		
	MCO	VI		MCO	VI		MCO	VI	
		Etapa 1: Cumpl Ley 617	Etapa 2		Etapa 1: Cumpl Ley 617	Etapa 2		Etapa 1: Cumpl Ley 617	Etapa 2
Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.	
Cumplimiento de la Ley 617	0.0394*		-0.483	0.117***		0.360***	0.503***		1.465***
(Gastos de funcionamiento)	[0.0229]		[0.345]	[0.00776]		[0.132]	[0.0297]		[0.546]
Ln población	-0.377	-1.312*	-0.909	-0.105***	0.135**	-0.181***	-0.133	0.135**	-0.256
	[0.275]	[0.689]	[0.644]	[0.0390]	[0.0567]	[0.0474]	[0.149]	[0.0567]	[0.197]
Dependencia fiscal	-0.236	-0.657	-0.736*	0.379***	-0.180***	0.397***	0.867***	-0.180***	0.729***
	[0.145]	[0.431]	[0.381]	[0.0320]	[0.0457]	[0.0422]	[0.123]	[0.0457]	[0.175]
Impuestos / ingreso total	-0.866***	-0.870*	-1.617***	-2.628***	-0.108	-2.539***	-0.380	-0.108	-0.388
	[0.179]	[0.503]	[0.466]	[0.0807]	[0.110]	[0.0860]	[0.309]	[0.110]	[0.356]
Regalías / ingreso total	-0.224	-0.113	-0.488	0.257***	-0.316***	0.238***	0.320	-0.316***	0.217
	[0.196]	[0.515]	[0.343]	[0.0626]	[0.0858]	[0.0777]	[0.240]	[0.0858]	[0.322]
Logaritmo del Ingreso per cápita	0.220***	-0.519***	-0.0876	3.183***	2.316***	2.404***	1.573**	2.316***	-0.870
	[0.0763]	[0.173]	[0.231]	[0.161]	[0.215]	[0.351]	[0.617]	[0.215]	[1.456]
Sincronía del gobierno subnacional con el gobierno nacional	-0.0566*	0.141	0.0214	-0.0220***	0.0112	-0.0242***	0.0548*	0.0112	0.0697*
	[0.0325]	[0.0884]	[0.0729]	[0.00812]	[0.0118]	[0.00935]	[0.0311]	[0.0118]	[0.0388]
Participación de la población en la elección de la autoridad subnacional	0.472	-1.963*	-0.194	0.0392	-0.0510	0.0337	-0.132	-0.0510	-0.103
	[0.366]	[1.026]	[0.940]	[0.0411]	[0.0559]	[0.0441]	[0.157]	[0.0559]	[0.183]
Representatividad de la autoridad subnacional	0.140	-0.0189	0.124	-0.0494	-0.00592	-0.0381	-0.141	-0.00592	-0.144
	[0.0986]	[0.262]	[0.172]	[0.0316]	[0.0428]	[0.0334]	[0.121]	[0.0428]	[0.139]
Reelección alcalde				0.00690	0.00923	0.00292	0.0544	0.00923	0.0196
				[0.0119]	[0.0160]	[0.0126]	[0.0456]	[0.0160]	[0.0520]
Instrumento									
Interés de la deuda/total gasto corriente rezagada en un periodo		-0.515*							
		[0.270]							
Otros ing. trib./total de ing. trib. rezagada en un periodo					0.162***			0.162***	
					[0.0273]			[0.0273]	
Prueba de instrumentos excluidos		F(1, 280)= 3.63			F(1, 9125)= 35.94			F(1, 9125)= 35.94	
		Prob>F= 0.0577			Prob > F = 0.00			Prob > F = 0.00	
Dummies de año	***	***	***	***	***	***	***	***	***
Periodo de datos (anuales)	1996-2007	1996-2007	1996-2007	1996-2007	1996-2007	1996-2007	1996-2007	1996-2007	1996-2007
Número de observaciones	363	331	331	11238	10134	10159	11238	10134	10159
Número de entidades	32	32	32	1039	989	10159	1041	989	992
R2	0.333	0.288	-0.596	0.163	0.119	0.075	0.076	0.119	-0.023
Prueba F	F(19,311)= 7.77	F(18, 280)= 5.96	F(18, 280)=3.28	F(20,10153)=48.49	F(20, 9125)= 61.7	F(19,9148)=30.99	F(20,10153)=48.49	F(20, 9125)=61.7	F(19,9148)=21.81
*Significancia al *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1									
Error estándar entre corchetes									

Fuente: elaboración de los autores.

Sostenibilidad fiscal de las entidades subnacionales

El análisis de sostenibilidad fiscal subnacional que se presenta a continuación utiliza las tres herramientas propuestas por Braun y Llach en el capítulo 2: el indicador de sostenibilidad ajustado, ISA; el mapa de sostenibilidad fiscal, MSF, y el boletín de salud fiscal, BSF. El ISA es un indicador de vulnerabilidad fiscal de corto plazo que mide el ajuste de gasto o ingresos que la entidad debe realizar para que el saldo de su deuda sea sostenible. La vulnerabilidad de largo plazo es medida con el indicador deuda sobre ingresos corrientes. Para este análisis, se considera que una entidad es sostenible a largo plazo cuando la relación deuda/ingresos corrientes es menor a 70%. Ambas dimensiones –corto y largo plazo– son capturadas en MSF. Finalmente, el análisis se complementa con el BSF, el cual incorpora a lo anterior el análisis de variables adicionales como dependencia fiscal, generación de recursos propios y proporción de la inversión. Sobre esta base, las entidades departamentales y municipales se clasificaron en tres grupos según su desempeño fiscal: alto, medio o bajo.

Asimismo, con el objetivo analizar el efecto de las medidas de responsabilidad y disciplina fiscal implementadas en su mayoría a finales de los noventa, se dividió la muestra en dos períodos, 1997-2000 y 2001-2007, y se construyeron los indicadores mencionados para ambos períodos.

De acuerdo con Braun y Llach, el *ISA* se expresa como:

$$ISA = -fa_t - d_t (i - g) \quad (3.6)$$

Donde:

ISA = Indicador de sostenibilidad ajustado

-fa = superávit primario ajustado sobre ingreso corriente

d(i-g) = superávit necesario para estabilizar la deuda

d = saldo de la deuda sobre ingreso corriente

i = tasa de interés nominal

g = tasa de crecimiento de los ingresos corrientes

-fa -el superávit primario ajustado- es el superávit primario depurado de variaciones transitorias o cíclicas. Para construir esta variable, se recurrió a las dummies de año de la ecuación (3.5), y a partir de los parámetros estimados se obtuvo:

$$Superavit_primario_ajustado = superavit_observado - \sum_{t=96}^{2007} Dt * \gamma_t \quad (3.7)$$

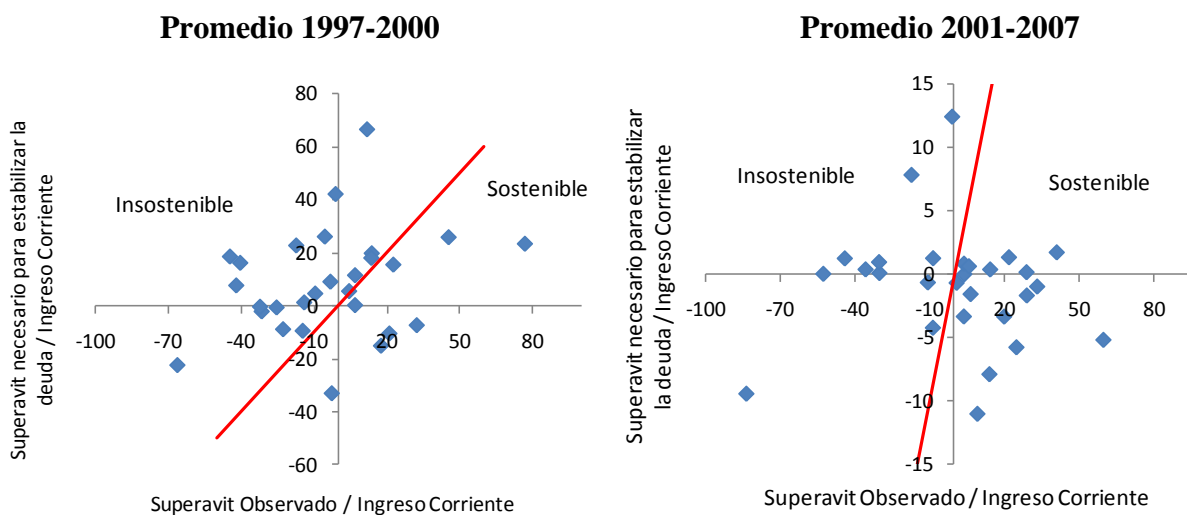
Lo anterior implica que el shock o componente transitorio, en un período de tiempo, será el mismo para todas las entidades subnacionales.

Sostenibilidad fiscal de las entidades departamentales

La figura 3.26 muestra el superávit observado versus el superávit necesario para que los departamentos estabilicen su deuda, ambos como proporción de los ingresos corrientes. La línea diagonal muestra el equilibrio entre estas dos variables. Por debajo de esta línea, el superávit observado es más que suficiente para estabilizar la deuda, y por encima de la línea, el superávit observado es inferior al necesario para estabilizar la deuda.

Así, entre 1997 y 2000, en promedio para 20 de los 29 departamentos el superávit observado era insuficiente para estabilizar su deuda en el corto plazo, revirtiéndose este resultado en el período 2001-2007, en el que sólo 12 departamentos presentaron vulnerabilidad fiscal a corto plazo.

Figura 3.26 Departamentos: superávit observado vs. superávit requerido para estabilizar la deuda



Fuentes: DNP, CGN; cálculos de los autores.

El cuadro 3.8 muestra en detalle esta transición. En términos generales, de las 20 entidades que presentaban vulnerabilidad fiscal a corto plazo en el período 1997-2000, 13

pasaron a ser sostenibles en el período 2001-2007. No obstante, de los 9 departamentos que en 1997-2000 eran sostenibles, 5 pasaron a ser insostenibles.

Cuadro 3.8 Sostenibilidad a corto plazo: proceso de transición en departamentos

		2001-2007					
		Insostenible		Sostenible		Total	
1997-2000	Insostenible	7		13		20	
		Especial	0	Especial	3	3	
		Primera	1	Primera	3	4	
		Segunda	0	Segunda	5	5	
		Tercera	1	Tercera	2	3	
		Cuarta	5	Cuarta	0	5	
			5		4		9
	Sostenible	Especial	0	Especial	0	0	
		Primera	0	Primera	2	2	
		Segunda	1	Segunda	0	1	
		Tercera	1	Tercera	2	3	
		Cuarta	3	Cuarta	0	3	
Total		12		17		29	

Fuentes: DNP, CGN; elaboración de los autores.

Analizando por categorías, se encuentra que en el período 1997-2000 todos los departamentos de la categoría especial presentaban un superávit observado inferior al necesario para estabilizar su deuda. Sin embargo, en el período 2000-2007 todos estos departamentos pasaron a ser sostenibles. En la categoría primera, de los 6 departamentos que la conforman, 4 entidades presentaban vulnerabilidad fiscal a corto plazo en el período 1997-2000. De éstas, 3 entidades –Atlántico, Caldas y Tolima– pasaron a ser sostenibles en el segundo período, mientras que la cuarta –Boyacá– permaneció vulnerable en el segundo período. Los otros 2 departamentos de esta categoría –Bolívar y Santander– presentaron sostenibilidad fiscal en ambos períodos.

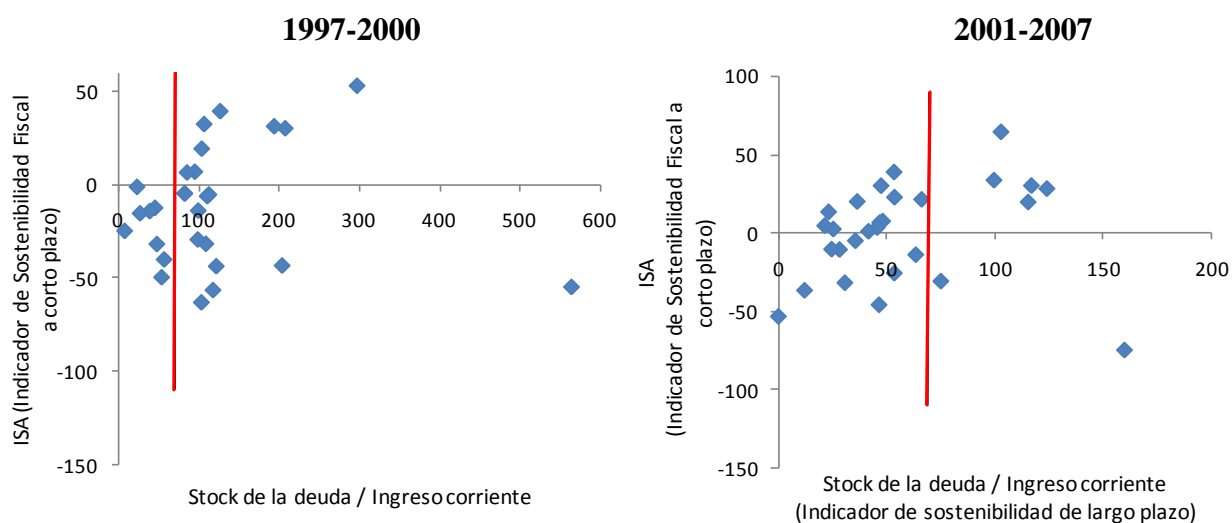
La categoría segunda también presenta resultados positivos en la sostenibilidad de corto plazo, pues los 5 departamentos que en 1997-2000 presentaban vulnerabilidad pasaron a ser sostenibles en el segundo período de análisis. El departamento de Meta es el único que, de ser sostenible en el primer período, pasó a ser vulnerable en el segundo.

En la categoría tercera, los departamentos presentan en conjunto una leve mejoría. En el período 1997-2000, 3 departamentos de los 6 que la conforman presentaban vulnerabilidad fiscal a corto plazo. Esta cifra se redujo a 2 departamentos en el segundo período. Los peores resultados se evidencian en la cuarta categoría, pues en el período 2001-2007 ninguno presentó

sostenibilidad fiscal a corto plazo, e incluso los 3 departamentos que en el período 1997-2000 presentaban resultados sostenibles –Arauca, Guajira y Putumayo– pasaron a ser vulnerables.

El análisis de largo plazo es relativamente más sencillo: se considera que una entidad es sostenible cuando la relación entre el stock de deuda y los ingresos corrientes es inferior a 70%. Las dimensiones de corto y largo plazo son capturadas en el *MSF* (figura 3.27). El eje horizontal muestra el saldo de la deuda como proporción del ingreso corriente, y por tanto una entidad es más vulnerable a largo plazo cuanto más a la derecha está ubicada. El eje vertical muestra el *ISA*. Si $ISA < 0$, la entidad es vulnerable a corto plazo, y si el $ISA \geq 0$ la entidad es sostenible a corto plazo.

Figura 3.27 Departamentos: mapa de sostenibilidad fiscal de corto y largo plazo



Eje vertical: ISA como porcentaje de los ingresos corrientes. Eje horizontal: Stock de la deuda como porcentaje de los ingresos corrientes.

Fuentes: DNP, CGN; elaboración de los autores.

Del análisis se deduce que, entre 1997-2000, 20 de los 29 departamentos (69%) presentaban vulnerabilidad de corto plazo ($ISA < 0$), mientras que 21 (72%) presentaban vulnerabilidad de largo plazo. Ningún departamento era sostenible simultáneamente en el corto y largo plazo. Esta situación mejoró para el período 2001-2007, sobre todo respecto a la sostenibilidad de largo plazo. Específicamente, 59% de las entidades departamentales presentaron sostenibilidad fiscal a corto plazo, mientras que 76% la tuvo a largo plazo. Asimismo, 12 departamentos (41,3%) mostraron ser sostenibles tanto a corto como a largo plazo.

Respecto a la transición hacia la sostenibilidad de largo plazo, de los 21 departamentos que en el período 1997-2000 presentaban vulnerabilidad, 14 pasaron a ser sostenibles a largo plazo en el período 2001-2007. Por su parte, los 8 departamentos que en el período 1997-2000 presentaban sostenibilidad fiscal a largo plazo continuaron siendo sostenibles a en el período 2001-2007 (cuadro 3.9).

Dentro de la categoría especial, en el período 1997-2001 el único departamento que presentaba sostenibilidad fiscal a largo plazo era Cundinamarca, mientras que en el segundo período, el departamento de Antioquia también pasó a ser sostenible. Así, sólo el departamento del Valle continuó presentando vulnerabilidad fiscal a largo plazo.

Cuadro 3.9 Sostenibilidad a largo plazo: proceso de transición en departamentos

		2001-2007				
		Insostenible		Sostenible		Total
1997-2000	Insostenible	7		14		21
		Especial	1	Especial	1	2
		Primera	1	Primera	3	4
		Segunda	0	Segunda	6	6
		Tercera	3	Tercera	1	4
		Cuarta	2	Cuarta	3	5
	0		8		8	
	Sostenible	Especial	0	Especial	1	1
		Primera	0	Primera	2	2
		Segunda	0	Segunda	0	0
		Tercera	0	Tercera	2	2
		Cuarta	0	Cuarta	3	3
Total		7		22		29

Fuentes: DNP, CGN; elaboración de los autores.

Analizando por categorías, se encuentra que en la categoría primera, los departamentos de Atlántico, Bolívar y Tolima pasaron de ser vulnerables en el largo plazo a ser sostenibles en el período 2001-2007. Caldas y Boyacá presentaron sostenibilidad fiscal a largo plazo en ambos períodos, mientras que Santander se mantuvo vulnerable en ambos períodos. Los departamentos de la categoría segunda son los que mejores resultados presentan, pues todos pasaron de tener vulnerabilidad fiscal de largo plazo en 1997-2000 a ser sostenibles en el segundo período.

En la categoría tercera, sólo uno de los 4 departamentos que presentaban vulnerabilidad fiscal a largo plazo en el período 1997-2000 pasó a ser sostenible (departamento de Cesar),

mientras que los departamentos de Sucre y Quindío mostraron sostenibilidad en ambos períodos. En la cuarta categoría, los departamentos vulnerables en el largo plazo se redujeron de 5 a 2, mientras que los departamentos de Caquetá, Vaupés y Guaviare permanecieron sostenibles.

El último ejercicio de este análisis –sólo para 2007– clasifica los departamentos en tres categorías de acuerdo con el nivel de riesgo financiero que presenten. Una vez calculado el ISA y ubicadas las entidades en el mapa de sostenibilidad fiscal, se agregaron ambas medidas (corto y largo plazo) en un solo indicador llamado “puntaje ISA-MSF”. El valor final se obtiene de multiplicar el puntaje obtenido en el ISA por el puntaje del indicador de sostenibilidad de largo plazo (deuda/ingreso). Los valores son normalizados en una escala de 0 a 100 puntos, donde valores cercanos a 0 significan que la entidad es vulnerable tanto a corto como a largo plazo. La ecuación (8) describe la metodología utilizada.

$$\text{Puntaje ISA-MSF} = \text{ISA} * \text{Saldo deuda/ingreso corriente} \quad (8)$$

En una segunda etapa, se elaboró un BSF mediante la construcción de una serie de indicadores claves que permiten examinar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales. Estos indicadores son: (1) la autofinanciación de los gastos de funcionamiento (porcentaje de los ingresos corrientes destinados a gastos de funcionamiento); (2) la dependencia fiscal (porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias); (3) la generación de recursos propios (peso relativo del total de ingresos propios sobre el total de ingresos); (4) la magnitud de la inversión (porcentaje de gasto destinado a inversión), y (5) la capacidad de ahorro (ahorro corriente como proporción del ingreso corriente). Una vez calculados los indicadores, a cada variable se le asignó un puntaje de entre 0 y 100³⁷. De esta manera el índice *BSF* se calcula, para cada ente territorial, como el promedio ponderado simple de los puntajes asignados a los 5 indicadores.

Finalmente, el último indicador denominado “Puntaje Desempeño Fiscal”, es la suma ponderada del Puntaje ISA-MSF (peso 0,8) y el índice BSF (peso 0,20). Dado que tanto ISA-MSF y BSF toman valores entre 0 y 100, este indicador también varía en el mismo rango. Según el Puntaje de Desempeño Fiscal obtenido por cada departamento, estos se clasificaron en tres niveles de riesgo fiscal: bajo, medio y alto^{38 39}.

³⁷ Por ejemplo, si un departamento destina el mayor porcentaje de su gasto a inversión, en comparación al resto de entidades, este departamento obtiene la mejor calificación

³⁸ Los rangos de riesgo se construyeron sobre la base de la distancia de la mediana del desempeño fiscal más/menos 1/3 de la desviación estándar.

Como resultado de esta metodología, se encontró que a nivel departamental en 2007 12,5% de los departamentos presentaban un riesgo bajo, 46,9% un riesgo medio y 40,6% un riesgo alto. Los departamentos con riesgo bajo pertenecen a las categorías primera o especial, es decir, son departamentos grandes en términos poblacionales. Estos presentan sostenibilidad fiscal a largo plazo con indicadores de deuda/ingreso corriente inferiores a 45%, mientras que sólo uno presenta sostenibilidad a corto plazo ($ISA > 0$). Sin embargo, aquellos que resultaron vulnerables en el corto plazo tienen un ISA negativo pero bajo comparado con el resto de departamentos.

De acuerdo con el BSF, el grupo de departamentos de bajo riesgo se caracteriza por cumplir con los límites de gastos de funcionamiento establecidos en la Ley 617 (a excepción del de Antioquia, que sobrepasa en 7,37% el límite fijado para su categoría). Asimismo, son departamentos que presentan baja dependencia de las transferencias (promedio de 42,17%) y un alto nivel de generación de recursos propios, aunque en promedio destinan un menor porcentaje de su gasto a inversión (entre el 69% y 80% del gasto total).

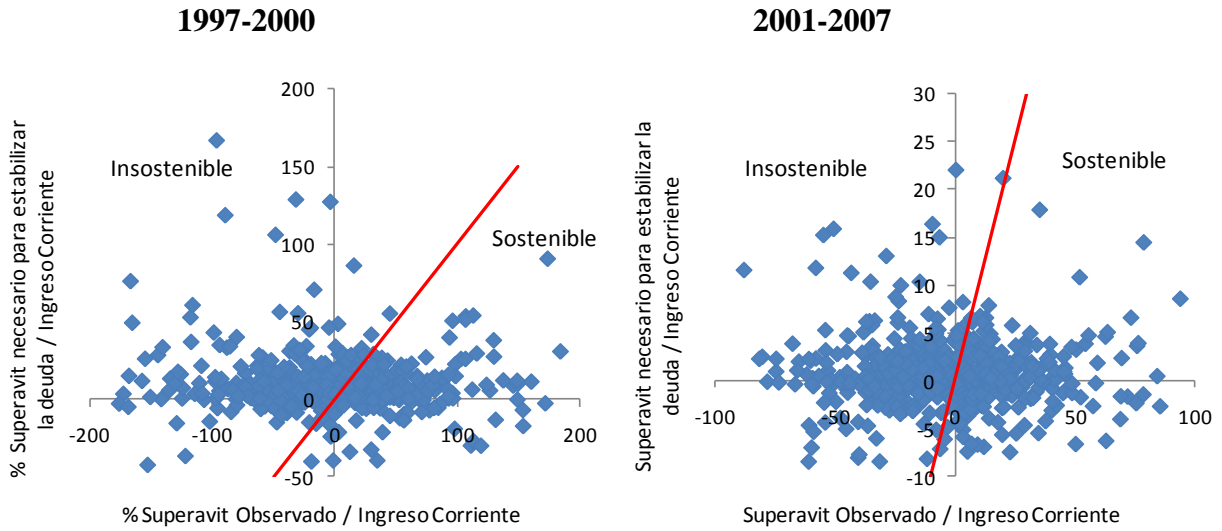
En el grupo con alto riesgo fiscal se ubican 13 departamentos, 9 de los cuales pertenecen a la cuarta categoría, 2 a la segunda y 2 a la tercera. De este grupo, 12 son vulnerables en el corto plazo y 5 en el largo plazo. Asimismo, estos departamentos realizan poco esfuerzo fiscal (en parte por la presencia de regalías), pues en promedio sus ingresos tributarios representan sólo 13,82% de sus ingresos totales.

Sostenibilidad fiscal de las entidades municipales

En cuanto a los municipios, la sostenibilidad de corto plazo en los períodos 1997-2000 y 2001-2007 prácticamente no modificó. Así, el número de municipios sostenibles pasó de 275 a 282 (en una muestra de 619) de un período a otro, y por tanto un número alto de distritos continúa siendo vulnerable (figura 3.28).

³⁹ Los indicadores, posición en el ranking de desempeño fiscal y riesgo fiscal para cada departamento y municipio, se encuentran disponibles mediante solicitud a los autores.

Figura 3.28 Municipios: superávit observado vs. superávit requerido para estabilizar la deuda



Fuente: DNP, CGN; cálculos de los autores.

El cuadro 3.10 describe la transición de estos cambios. Como se puede ver, de los 344 municipios que en el primer período presentaban vulnerabilidad a corto plazo, 143 pasaron a ser sostenibles en 2001-2007. Por otro lado, de los 275 municipios sostenibles a corto plazo en 1997-2000, tan sólo 139 continuaron siendo sostenibles en 2001-2007, y los restantes pasaron a ser vulnerables.

Cuadro 3.10 Proceso de transición en municipios

		2001-2007				
		Insostenible	Sostenible	Total		
		201	143	344		
1997-2000	Insostenible	Especial	1	Especial	4	5
		Primera	4	Primera	3	7
		Segunda	4	Segunda	6	10
		Tercera	12	Tercera	12	24
		Cuarta	25	Cuarta	22	47
		Quinta	34	Quinta	25	59
		Sexta	121	Sexta	71	192
		136	139	275		
	Sostenible	Especial	0	Especial	1	1
		Primera	4	Primera	6	10
		Segunda	3	Segunda	5	8
		Tercera	11	Tercera	6	17
		Cuarta	11	Cuarta	25	36
		Quinta	32	Quinta	27	59
Sexta		75	Sexta	69	144	
Total	337	282	619			

Fuentes: DNP, CGN; elaboración de los autores.

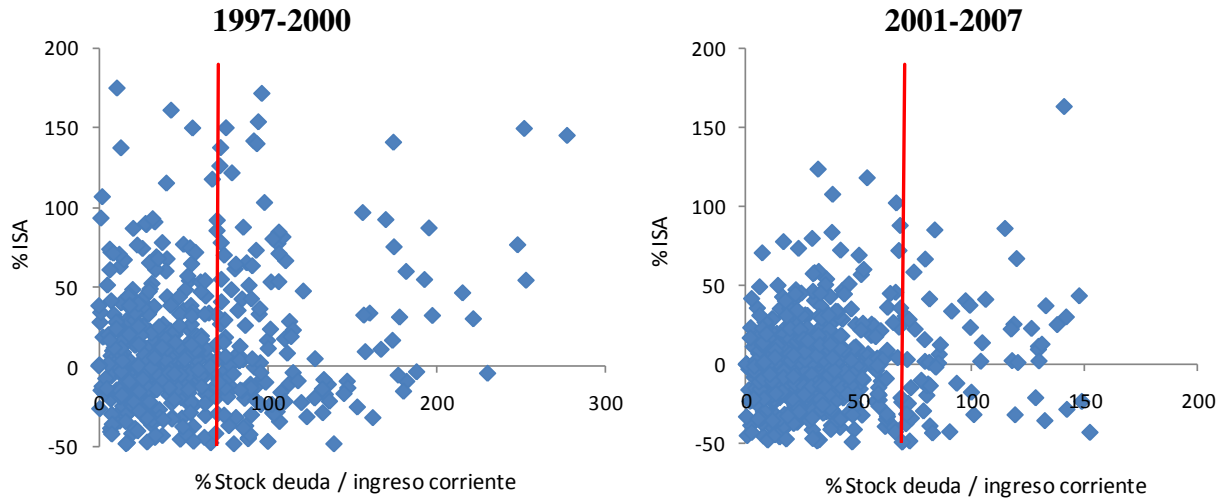
En la categoría especial, de los 6 municipios que conforman este grupo, 5 presentaban vulnerabilidad fiscal a corto plazo entre 1997 y 2000. De éstos, 4 pasaron a ser sostenibles en el segundo período. El único municipio que presentó sostenibilidad en ambos períodos fue Cartagena (Bolívar). En la categoría primera, de un total de 17 municipios, 7 presentaban vulnerabilidad fiscal a corto plazo en el período 1997-2000. Esta cifra aumentó a 8 municipios en el período 2001-2007. No obstante, se destaca que de los municipios vulnerables en el primer período, 3 pasaron a ser sostenibles en el segundo período.

En la categoría sexta, 192 de 336 municipios presentaban vulnerabilidad fiscal en el período 1997-2000. Esta cifra aumentó a 196 municipios en el período 2001-2007. Pese a este aumento, de los 192 municipios vulnerables en el primer período, 71 pasaron a tener sostenibilidad fiscal a corto plazo en el segundo período.

La figura 3.29 muestra que 44,5% de las entidades municipales eran sostenibles a corto plazo en el período 1997-2000, mientras que 65,5% mostraban sostenibilidad fiscal a largo plazo. Para el período 2001-2007, el porcentaje de municipios sostenibles a corto plazo se mantuvo prácticamente constante (45,5%), mientras que el de municipios sostenibles a largo plazo aumentó a 87,5%. Esta mejora en los resultados fiscales de largo plazo, se explica por los

mejores mecanismos de regulación y por un aprendizaje en el manejo fiscal por parte de los municipios.

Figura 3.29 Municipios: mapa de sostenibilidad fiscal de corto y largo plazo



Fuente: DNP, CGN, elaboración de los autores.

Respecto a la transición hacia las sostenibilidad fiscal de largo plazo, de los 218 municipios que en el período 1997-2000 presentaban vulnerabilidad, 166 pasaron a ser sostenibles en el segundo período, en tanto que de los 401 municipios sostenibles en 1997-2000, 28 empeoraron su situación fiscal en el segundo período (cuadro 3.11).

Cuadro 3.11 Sostenibilidad a largo plazo en municipios: proceso de transición

		2001-2007				
		Insostenible	Sostenible	Total		
		52	166	218		
1997-2000	Insostenible	Especial	2	Especial	2	4
		Primera	3	Primera	6	9
		Segunda	2	Segunda	9	11
		Tercera	6	Tercera	16	22
		Cuarta	8	Cuarta	33	41
		Quinta	13	Quinta	36	49
		Sexta	18	Sexta	64	82
			28	373	401	
	Sostenible	Especial	1	Especial	1	2
		Primera	0	Primera	8	8
Segunda		0	Segunda	7	7	
Tercera		0	Tercera	19	19	
Cuarta		3	Cuarta	39	42	
Quinta		10	Quinta	59	69	
Sexta	14	Sexta	240	254		
Total		80	539	619		

Fuentes: DNP, CGN; elaboración de los autores.

Al igual que en el caso de las entidades departamentales, para los municipios también se definieron tres niveles de riesgo: bajo, medio y alto. Como resultado, 9,8% de los municipios fueron clasificados en el grupo de bajo nivel de riesgo fiscal, 74,89% en riesgo medio y 15,02% se encontraban dentro el grupo de alta vulnerabilidad.

Los municipios clasificados con riesgo fiscal bajo presentan una elevada sostenibilidad fiscal a corto plazo y una baja vulnerabilidad a largo plazo. Adicionalmente, este grupo de municipios evidencian una baja dependencia a las transferencias y son entidades territoriales generadores de recursos propios. Los municipios con mayor riesgo fiscal pertenecen en su mayoría a la categoría quinta, casi todos con elevada vulnerabilidad a corto plazo y una alta (72%) dependencia de las transferencias. Sin embargo, al estar las transferencias condicionadas hacia proyectos de inversión, la magnitud de su inversión es elevada (alrededor de 88%).

Conclusiones

El proceso de descentralización supone desafíos para el fortalecimiento de las entidades territoriales. En el caso Colombiano, aunque se han hecho avances, este proceso aún no se

consolida. En la dimensión política se han implementado mecanismos electorales para la elección de las autoridades, los cuales condujeron a las entidades territoriales a asumir funciones y responsabilidades que anteriormente estaban a cargo del gobierno central.

En la dimensión financiera, la falta de reglas fiscales claras en la década de los noventa condujo a que las entidades subnacionales aumentaran excesivamente sus gastos corrientes, conduciendo a un sobreendeudamiento territorial y a la falta de incentivos para generar recursos propios. Frente a esta crisis fiscal territorial, a partir de 1997 se empezaron a dictar una serie de normas de responsabilidad fiscal, las cuales han sido descritas a lo largo de este capítulo.

En este contexto, la evaluación de desempeño fiscal de las entidades territoriales constituye un medio para identificar, además de la situación fiscal, las dificultades y fortalezas de cada entidad. Así, se evidenció que variables como el tamaño poblacional, dependencia fiscal y cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento establecido en la ley 617 (2000), además de algunas variables políticas, tienen impacto sobre la capacidad de pago de la deuda territorial y el superávit primario.

Respecto a la sostenibilidad fiscal, en términos generales se evidencia una mejora al comparar los períodos de análisis 1997-2000 y 2001-2007. Para los departamentos, la mejora más notoria se observó en la sostenibilidad a corto plazo, mientras que para los municipios correspondió a la sostenibilidad de largo plazo.

Ante estos resultados, los desafíos que el proceso de descentralización plantea son diversos. Si el objetivo final es la provisión de bienes públicos locales de manera más acorde con las necesidades y preferencias locales, los desafíos de la descentralización deben estar ligados a: (1) encontrar mecanismos transparentes y democráticos que permitan la agregación de las preferencias sociales de forma más precisa, fortaleciendo para ello la competencia política y la participación ciudadana; (2) incrementar la eficiencia del gasto público local a través de la mejora de las capacidades técnicas locales, y de mayor y mejor vigilancia de los organismos de lucha contra la corrupción, y (3) aumentar la equidad en la provisión de bienes públicos a través de una mejor focalización. En este sentido, la agenda pendiente de la descentralización debe incorporar una serie de estrategias, las cuales esbozamos a continuación:

- *Capacidad fiscal y financiera:* a partir de 2001 un gran número de municipios ha aumentado sus ingresos propios, y disminuido la participación de sus gastos de funcionamiento, lo que les ha permitido destinar más recursos a la inversión.

Asimismo, lograron reducir sus niveles de deuda, y por tanto su vulnerabilidad de largo plazo. Sin embargo, aún existe un conjunto de municipios con indicadores de deuda insostenible, los cuales deben ser observados por las autoridades fiscales del país.

Tendencias similares han mostrado los departamentos, con una reducción en la relación deuda/PIB más aguda. Esto significa que las políticas de saneamiento y de limitación del endeudamiento y del gasto corriente funcionaron en la dirección deseada y probaron ser efectivas, por lo que deben mantenerse.

A pesar de estos logros, quedan tareas pendientes, como por ejemplo en la recaudación de impuestos locales. Para ello, se debe establecer la capacidad fiscal de cada entidad territorial y determinar los incentivos necesarios para que aumenten sus recaudaciones propias. Asimismo, se deben crear incentivos adicionales para los departamentos y municipios beneficiarios de regalías, pues son los que menos recursos propios generan.

- *Provisión de bienes públicos:* Si bien Colombia ha tenido notables avances en las coberturas de educación y salud, y en menor medida en acueducto y alcantarillado, existen importantes rezagos y diferencias entre regiones y municipios. Es necesario encontrar los mecanismos que aceleren el aumento de coberturas con calidad. De hecho, diversos estudios (Faguet y Sanchez, 2008, 2009) han mostrado que mientras más se financia el gasto en los sectores sociales con recursos propios de los municipios, mayor es la eficiencia total del gasto. Esto significa que la regulación y la legislación deben incentivar un mayor compromiso fiscal por parte de municipios y departamentos en la financiación del gasto social.
- *Participación ciudadana:* Aunque la Constitución y la Ley han establecido mecanismos de participación, su uso ha sido muy limitado. No obstante, establecer o diseñar políticas para profundizar la participación ciudadana no es una tarea fácil. Hay experiencias particulares promovidas por la cooperación internacional, particularmente de la *GTZ* y la *USAID*, pero sin ningún resultado concreto y evaluado.
- *Capacidad técnica regional y local:* El aumento de la capacidad técnica y de gestión de las entidades subnacionales es un requisito para que la descentralización funcione.

Los trabajos del *DNP* (2007) son claves para determinar la evolución y las diferencias interregionales sobre este tema. No obstante, falta elaborar en los determinantes que afectan la mayor eficiencia de gasto público local. Los pocos trabajos cuantitativos que existen (Faguet y Sánchez, 2008, 2009) muestran que la capacidad técnica tiene un impacto significativo en los resultados de eficiencia del gasto.

- *Lucha contra la corrupción*: Las entidades territoriales han estado severamente golpeadas por distintos agentes que han intentado, con algún grado de éxito, apropiarse de los presupuestos locales y regionales. Aunque hay avances en los organismos de control fiscal (Contraloría), disciplinario (Personería y Procuraduría), y penal (Fiscalía), en las regiones y municipios con influencia de grupos irregulares o bajo control del Estado el saqueo de los recursos públicos es cotidiano.
- *Coordinación entre los niveles de gobierno*: Aun cuando los cambios constitucionales recientes han permitido una mejor asignación de las competencias de municipios y departamentos, subsisten aún el traslape de funciones y conflictos inter administrativos. En particular, el papel de los departamentos como proveedores de asistencia técnica a los municipios debe consolidarse.
- *Cooperación horizontal*: Es importante promover la cooperación horizontal entre entidades territoriales para generar sinergias. Por ejemplo, Medellín cuenta con la primera Agencia de Cooperación e Inversiones (ACI) descentralizada en el país, habiéndose posicionado como actor fundamental en el proceso de internacionalización del municipio. Por tanto, resultaría estratégico compartir este tipo de experiencias con los demás municipios.

CAPÍTULO 4: Descentralización y desempeño fiscal subnacional - el caso de Perú⁴⁰

En el Perú, el proceso de descentralización fiscal se inició en 2001, dentro un escenario caracterizado por un saldo de deuda pública nacional cercano a 50% del PIB y déficits fiscales difícilmente menores a 2% del PBI. Uno de los desafíos más complejos de este proceso era generar los mecanismos que garanticen el manejo prudencial de las finanzas públicas por parte de los gobiernos locales, sin comprometer su equilibrio fiscal ni su funcionamiento.

Con este objetivo, el gobierno central diseñó un conjunto de reglas numéricas subnacionales. A fin de garantizar su efectividad, estas reglas deberían establecerse como un reflejo de los límites que el gobierno central se auto-impone para mantener la estabilidad macroeconómica y fiscal nacional; no deberían ser extremadamente complejas o difíciles de cumplir, y deberían tomar en cuenta la heterogeneidad existente entre los gobiernos subnacionales respecto a su tamaño, población y desarrollo.

Las reglas fiscales son en cierto sentido reglas de etiqueta. Su intención es influir en el buen comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales. Como cualquier regla, si son exageradamente difíciles de cumplir perderán relevancia, pues serán percibidas como inalcanzables y no incentivarán a tener un comportamiento que vaya en línea con la regla.

Por otro lado, toda regla numérica orientada a mejorar el manejo fiscal subnacional supone que los estados financieros de las municipalidades no tienen problemas de subregistro, de falta de reconocimiento de obligaciones previamente adquiridas o de clasificación arbitraria de sus pasivos. Si se presenta alguno de ellos, la supervisión basada en reglas numéricas estaría sujeta a problemas de credibilidad. Al respecto, recién desde 2007 las municipalidades distritales del Perú vienen registrando sus transacciones en el ámbito del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Por ello, muchos de los problemas respecto a la calidad de la información se relacionan con transacciones realizadas antes de ese año.

Con el fin de evaluar la evolución en la calidad de la información financiera subnacional, en su segunda sección el presente capítulo muestra la información obtenida de entrevistas conducidas a una muestra de municipalidades provinciales y distritales, y la compara con una evaluación realizada anteriormente por el Banco Mundial (2006). La tercera sección analiza el

⁴⁰ Elaborado por Zoila Llempén, Eduardo Morón y Cristhian Seminario.

grado de cumplimiento de las reglas fiscales numéricas, mientras que la cuarta elabora una taxonomía para clasificar las instituciones subnacionales según su perfil de riesgo y sostenibilidad fiscal, tomando en cuenta su heterogeneidad. La quinta sección utiliza la propuesta metodológica del capítulo 2 para evaluar econométricamente si el cumplimiento de las reglas fiscales tiene algún impacto sobre el desempeño fiscal de las municipalidades. La sexta sección discute los problemas y desafíos encontrados para la consecución del proceso de descentralización fiscal en el Perú, y elabora recomendaciones orientadas a mejorar la efectividad de las reglas fiscales subnacionales. Finalmente, la séptima sección presenta las conclusiones.

Análisis de la calidad de la información fiscal de los gobiernos locales

Antecedentes

El Perú está subdividido en 25 regiones, 195 provincias y 1.639 distritos. Como señala Vega (2008), el Perú tiene el menor número de personas (15.000) por distrito en América Latina – casi 90% de ellos tienen menos de 20.000 habitantes. Esta información es importante para entender cuál es la capacidad administrativa existente en estas instancias de gobierno. Asimismo, un factor importante en el análisis posterior es que la tasa de reelección de alcaldes es muy baja. Tomando en cuenta los últimos tres procesos (1998-2002-2006) la tasa de reelección es de apenas 17%, es decir que los alcaldes saben de entrada que hay muy baja probabilidad de seguir en el cargo. Este hecho reduce significativamente el horizonte relevante para dichas autoridades y por lo tanto también reduce su interés en ser fiscalmente prudentes.

La evaluación del desempeño fiscal subnacional requiere información confiable sobre sus finanzas, y especialmente sobre su verdadero nivel de endeudamiento. Con la intención de verificar la calidad de esta información, el Banco Mundial (2006) llevó a cabo una investigación con base en una muestra de 43 municipalidades de Lima y otras provincias. Sus resultados revelaron una baja confiabilidad de la información registrada por las municipalidades, señalando problemas de subregistro, mala clasificación y no registro de deuda. Asimismo, puso en evidencia el incumplimiento en el pago de las obligaciones con proveedores, personal e incluso con distintas instituciones del Estado. Finalmente, en su análisis del grado de exigibilidad de la

deuda de las municipalidades, halló que el pago de la deuda que mantienen con otras entidades del Estado presenta menor nivel de exigibilidad.

A partir de los resultados, el trabajo del Banco Mundial propuso medidas correctivas para mejorar la situación de la deuda subnacional, tanto en su registro como en su composición. Algunas medidas que se adoptaron en base a dichas recomendaciones incluían una metodología de registro contable, bases para la solución del problema de sobreendeudamiento y un período de transición orientado a ajustar las finanzas públicas subnacionales antes de la aplicación de las reglas fiscales. Estas medidas resultaban necesarias para el sinceramiento de la información financiera, requisito indispensable para la puesta en marcha de un sistema de manejo fiscal prudencial basado en reglas.

Muestra analizada

Con el objetivo de verificar si los problemas encontrados por el estudio del Banco Mundial todavía persisten, se evalúa la calidad actual de la información sobre las finanzas subnacionales. Para ello, se recogió información de deuda municipal declarada y de entrevistas a funcionarios, para una submuestra (15 gobiernos locales)⁴¹ del conjunto de municipalidades analizadas por el Banco Mundial. El análisis se basó en el diagnóstico de las cuentas presentadas en los balances generales municipales al cierre de 2008, los datos en el módulo de Transparencia Económica de Gobiernos Locales, y la evolución de los indicadores de deuda, ingresos y otros.

Los criterios utilizados para la recolección de información fueron los siguientes:

- Cuentas graves/sanas *per se*: Aquellas que están permanentemente por debajo/encima del límite impuesto por la regla fiscal⁴².
- Diferencias marcadas en el manejo de la deuda luego del cambio de gestión: Se incluyeron municipios donde la gestión actual mejoró las cuentas de deuda⁴³, y otros donde la gestión actual las empeoró⁴⁴.

⁴¹ Las municipalidades incluidas en esta submuestra pertenecen a los departamentos de Lima, La Libertad y Piura. Estas presentan distintos perfiles de comportamiento respecto al manejo de sus cuentas de endeudamiento, y concentran, al 2008, 16,7% del stock de deuda distrital total.

⁴² Las reglas fiscales aplicadas a los gobiernos subnacionales se presentan más adelante en este capítulo.

⁴³ Debido, por ejemplo, a una reducción de la deuda y de sus desequilibrios entre deuda de corto y largo plazo, o a la adopción de malas prácticas contables que redujo el nivel registrado.

⁴⁴ Debido, por ejemplo, a un sinceramiento de las cuentas.

- Cuentas sospechosas: Municipios para los que el Banco Mundial observó malas prácticas contables.
- Municipios con tendencia a buenos o malos resultados: Se consideraron evoluciones graduales hacia el buen manejo de la deuda, y comportamientos explosivos de las cuentas.

Evidencia encontrada

a) Problemas de registro de la deuda heredada

La característica más relevante del saldo de la deuda municipal, es que en su mayor parte está compuesto por deuda heredada de gestiones anteriores. Este tipo de deuda surge principalmente del incumplimiento de obligaciones con entidades del Estado, como la Oficina de Normalización Previsional (ONP), la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y el Seguro Social de Salud (ESSALUD). Asimismo, parte de las retenciones hechas por los municipios a sus trabajadores para el pago de pensiones no se transfirió a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), representando parte importante de esta deuda.

El registro de la deuda heredada presenta graves problemas, entre ellos un grado importante de subregistro. Las entrevistas evidenciaron que las municipalidades registran usualmente el principal de esta deuda, mas no los intereses y multas generados por atrasos, que en algunos casos llegan a ser hasta 4 veces el monto del principal. Las autoridades municipales justifican esta práctica en que estas deudas son materia de procesos judiciales que aún no tienen sentencia definitiva y por tanto no existe certeza sobre su saldo final. Adicionalmente, siempre se espera un tratamiento especial que las condone o reduzca.

Tomando en cuenta los montos de deuda heredada (registrada y no registrada), el total llega a representar en promedio 107% del total del pasivo registrado en las municipalidades analizadas en Lima, y 75% del total del pasivo registrado en las municipalidades analizadas en provincias⁴⁵. El cuadro 4.1 presenta la deuda heredada de gestiones anteriores al cierre de 2008, y su peso sobre el total de pasivos efectivamente registrados.

⁴⁵ Específicamente, de las 15 municipalidades de la muestra, 10 registran sólo el principal de su deuda heredada, 4 no tienen este tipo de deuda, y solo una declara haber sincerado sus cifras incluyendo los intereses. Para el caso de las municipalidades analizadas en Lima, el monto total de subregistro alcanza los S/. 241 millones, mientras que para provincias, el monto es de S/. 141 millones.

El problema de mala clasificación también persiste en la deuda heredada. Aunque la gran mayoría de las municipalidades registran esta deuda dentro del pasivo corriente, algunas la consideran como un pasivo de largo plazo. El argumento para esta práctica es que al tratarse de una deuda impagable en muchos casos –o por lo menos, impagable en el corto plazo– se prefiere registrarla como un pasivo de largo plazo. Esto refleja también la poca disposición al pago de este tipo de deuda. En la mayor parte de la muestra, las gestiones actuales se mostraron preocupadas por no generar mayor deuda con las entidades del Estado durante su gestión, pero no dispuestas a reducir la deuda concertada durante gestiones anteriores, principalmente por limitaciones de presupuesto.

Cuadro 4.1 Deuda heredada registrada y no registrada de gestiones anteriores*

Municipalidad	Deuda (MM nuevos soles)**	Pasivo registrado	Pasivo corriente	Pasivo no corriente
Ate	74.0	62%		*
Villa María del Triunfo	43.6	198%	*	
Villa El Salvador	19.1	81%	*	
La Victoria	230	172%	*	
San Juan de Miraflores	35.1	140%	*	
San Juan de Lurigancho	47.3	106%	*	
Santa Anita	5.6	97%	*	
San Isidro	-	0%		
Total Lima	454.7	107%		
Piura	0.7	4%	*	
La Unión	2.1	117%	*	
Chiclayo	181.0	128%		*
Lambayeque	9.0	81%		*
Ferreñafe	22.0	198%	*	
Trujillo	-	0%		
La Esperanza	-	0%		
Total provincias	214.8	75%		

*Incluye obligaciones que tienen como principales acreedores a la SUNAT, la ONP, ESSALUD y Administradoras de Fondos de Pensiones.

** Información sobre deuda registrada y no registrada identificada en las entrevistas.

Fuente: elaboración de los autores.

Vale destacar también el bajo grado de exigibilidad de la deuda heredada en la práctica, especialmente aquella contraída con entidades del Estado. Por ejemplo, respecto a la deuda con SUNAT, los funcionarios municipales consideran que es muy difícil que esta entidad ejerza presión para su repago, ya que no está permitido que les embarguen las cuentas, y aun cuando podrían embargar activos fijos, éstos no son atractivos para el acreedor.

En cuanto a la deuda con ESSALUD, esta entidad tiene un mayor grado de exigibilidad dado que factura directamente a las municipalidades por atenciones a los trabajadores, si es que éstas no han cumplido con los pagos de los tres últimos meses. Incluso si los trabajadores municipales pierden el derecho de ser atendidos por falta de pago, ESSALUD factura a las municipalidades cualquier atención como si se tratase de clientes no afiliados. Así, esta deuda no sólo aumenta debido a los intereses y multas por atraso, sino también a la facturación por servicios médicos adicionales, lo que obliga a las municipalidades a cumplir cuando menos con sus obligaciones de los últimos meses, aunque la deuda previa siga siendo incobrable.

b) Problemas de registro de la deuda contingente

La deuda contingente, constituida por juicios en contra provenientes de deudas con trabajadores, ex trabajadores y proveedores, también presenta problemas de subregistro. Para la muestra de municipalidades encuestadas, los montos de deuda contingente no registrada no representan una parte importante de los pasivos registrados. Sin embargo, existe amplia discrecionalidad, y por tanto heterogeneidad, en su registro. Así, sólo 4 de las 15 municipalidades provisionan por deuda contingente en su balance general, mientras que el resto la ubica en cuentas de orden, en informes internos o no la registran, subestimando con ello su deuda total. El cuadro 4.2 muestra los montos y la forma de registro de la deuda contingente.

Cuadro 4.2 Deuda contingente

Municipalidad	Deuda (MM nuevos soles)	Pasivo registrado	Forma de registro			
			Balance general	Cuentas de orden	Formato SIAF OA2	No registrado
Ate	2.6	3%	*			
Villa María del Triunfo	4.0	18%			*	
Villa El Salvador	0.6	3%	*			
La Victoria	n.d			*		
San Juan de Miraflores	4.5	18%			*	
San Juan de Lurigancho	26.0	58%		*		
Santa Anita	0.5	9%		*	*	
San Isidro	n.d			*	*	
Total Lima	38.2	18%				
Piura	n.d.			*		
La Unión	n.d.					*
Chiclayo	12.0	9%		*		
Lambayeque	5.7	51%		*		*
Ferreñafe	n.d.			*		
Trujillo	0.08		*		*	
La Esperanza	0.3	17%	*			
Total provincias	18.0	26%				

Fuente: elaboración de los autores con base en informes y datos recabados en las entrevistas.

c) Seguimiento de las reglas fiscales municipales

Respecto al conocimiento y seguimiento de las reglas fiscales por parte de las autoridades municipales, se encontró que la mayoría de municipalidades las desconocen. Las pocas municipalidades que conocen las reglas son aquellas que han solicitado o están en proceso de solicitar un préstamo, ya sea con el Banco de la Nación o alguna entidad del sistema financiero (5 de las 15 municipalidades en la muestra).

Implicancias

La evidencia recogida tiene implicancias sobre la aplicación y efectividad del marco regulatorio actual, que impone límites al endeudamiento de los gobiernos locales. En primer lugar, las municipalidades aplican tratamientos diferenciados en el manejo de sus tipos de deuda. Específicamente, las municipalidades no aplican la misma urgencia al cumplimiento de obligaciones financieras y lo tratado como deuda “no financiera” (deuda con entidades del Estado). Además, presentan poco o ningún atraso en su deuda financiera, mientras que la no

financiera llega a representar, en muchos casos, la mayor parte de sus pasivos, convirtiéndose en una suerte de rescate encubierto.

En segundo lugar, se requiere considerar la exigibilidad del repago de deuda. Generalmente, la deuda con mayor atraso es la que presenta menor grado de exigibilidad, debido al poco margen de acción de sus acreedores. Sumado a esto, la baja probabilidad de reelección de la autoridad local genera menos incentivos para reducir dichos pasivos. Es así que sólo las municipalidades que contraen deudas con el sistema financiero tienen incentivos para pagar la deuda heredada.

En tercer lugar, es necesario considerar la heterogeneidad existente entre las entidades municipales respecto a su stock de deuda y el registro de la misma. Los topes impuestos en el marco regulatorio deben tomar en cuenta esta realidad, ya que imponer límites comunes a todos los gobiernos locales podría estar generando incentivos para el registro inadecuado de la deuda.

Finalmente, hay un desconocimiento generalizado de las reglas fiscales que en parte podría deberse al desinterés por adquirir nueva deuda pública. Al respecto, actualmente sólo 10% de las municipalidades ha adquirido este tipo de deuda, requiriendo para ello haber cumplido con las reglas fiscales. En la medida que el otorgamiento de créditos no constituye un atractivo suficiente, se deben considerar mecanismos alternativos de incentivos que permitan lograr un mayor cumplimiento de las reglas.

Evaluación de las reglas fiscales subnacionales

Descripción de las reglas fiscales

En el Perú, las 10 reglas fiscales que regulan el proceso de endeudamiento en los gobiernos subnacionales están distribuidas en tres leyes: Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 27245 de 1999 y sus modificatorias en años posteriores), Ley de Descentralización Fiscal (Decreto Legislativo 955, 2004) y Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972, 2003). El contexto en el cual se dictaminaron estuvo marcado por la incertidumbre respecto al impacto que el proceso de descentralización podría tener en las finanzas públicas nacionales y en el equilibrio macroeconómico. Por ello, se establecieron de forma consistente con la voluntad de otorgar

independencia financiera progresiva a los gobiernos subnacionales, de manera que los riesgos macroeconómicos asociados se mantuviesen al mínimo posible (cuadro 4.3)⁴⁶.

Cuadro 4.3 Límites fiscales para los gobiernos locales en el Perú

Ley	Regla	Descripción	Límite
LRTF	Regla 1	Stock deuda total/ingresos corrientes netos	<=100%
	Regla 2	Servicio deuda total/ingresos corrientes netos	<=30%
	Regla 3	Promedio resultado primario (últimos 3 años)	>=0
LDF	Regla 4	Deuda corto plazo/ingresos corrientes netos	<=1/12
	Regla 5	Stock deuda total sin aval/ingresos corrientes netos	<=45%
	Regla 6	Servicio deuda sin aval/ingresos corrientes netos	<=25%
	Regla 7	Incremento anual del gasto no financiero	<=3%
	Regla 8	No gasto corriente que implique compromisos posteriores al mandato local	
	Regla 9	Regla 7 no incluye gastos de reconstrucción ante desastre natural	
LOM	Regla 10	Stock deuda total/ingresos(t-1)	<=30%

Nota: LRTF: Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal; LDF: Ley de Descentralización Fiscal; LOM: Ley Orgánica de Municipalidades
Fuente: elaboración de los autores.

Un análisis de sostenibilidad fiscal subnacional requiere contar con un período relativamente largo de estudio, de forma que sea representativo del escenario “normal” y no sólo incluya años dominados por un crecimiento económico significativo y un aumento de los recursos subnacionales producto, por ejemplo, de mayores ingresos mineros (por subas en el precio internacional de los minerales). En particular, el incremento de los ingresos municipales ha reducido la necesidad de financiamiento adicional, y con ello los incentivos para una mayor recaudación y uso más eficiente de sus recursos. Dado que el proceso de descentralización recién comenzó en 2001 y que los últimos años han estado caracterizados por una abundancia de recursos, no se dispone de un período suficientemente largo de estudio en que las finanzas

⁴⁶ La investigación se concentra en el análisis de las siete primeras reglas, debido a que el seguimiento de las otras tres no se ajusta a la información disponible.

subnacionales hayan enfrentado condiciones “normales”, lo que dificulta el análisis de sostenibilidad.

Más aún, el análisis se hace aún más complejo debido a que las reglas fiscales, introducidas en 2003, no han funcionado plenamente. En particular, las sanciones por incumplimiento (recortes en las transferencias) fueron puestas en suspenso hasta la fecha. En principio, la obligatoriedad del cumplimiento de las reglas estaba sujeta a un período de transición que duraría hasta diciembre de 2007. En este período, los gobiernos locales establecerían planes de desempeño y mejorarían la situación fiscal a través de la reducción de su stock de deuda. Sin embargo, no se han visto mejoras significativas, ni en la reducción de la deuda ni en la homogeneización de la situación fiscal de los gobiernos locales, sobre la cual se pueda aplicar en forma efectiva las reglas fiscales comunes a todos.

Además, las entrevistas evidenciaron que la banca comercial no toma en cuenta los indicadores fiscales como decisivos para el otorgamiento de préstamos a los municipios, sino que prefiere evaluar el flujo de caja, limitando sus operaciones al período del alcalde vigente. Al contar con transferencias crecientes, se reduce la necesidad de préstamos provenientes del Banco de la Nación, y en la medida que éstos están condicionados al cumplimiento de las reglas, las municipalidades ven menos necesario dicho cumplimiento.

Sin embargo, aun cuando los municipios no han interiorizado plenamente el sistema de reglas fiscales, su capacidad de endeudamiento no representa una fuente de desequilibrio macroeconómico nacional. Así, si bien el gasto ejecutado por los gobiernos locales –provinciales y distritales– constituyó un tercio del presupuesto público nacional en 2008, su stock de deuda no alcanzó a 4% de la deuda pública nacional, y aún más, la mitad representa deudas de la Municipalidad Metropolitana de Lima. No obstante, la estabilidad de las finanzas de los gobiernos locales resulta relevante y las reglas fiscales enfatizan su importancia.

Nivel de cumplimiento de las reglas fiscales

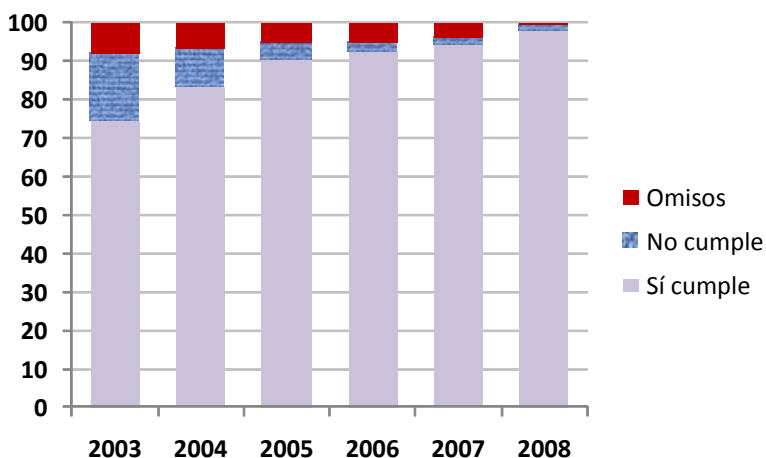
La falta de sanciones efectivas al incumplimiento de las reglas fiscales municipales conduce a que las autoridades subnacionales no consideren su cumplimiento una prioridad. Por tanto, no es posible atribuir la evolución del cumplimiento de estas reglas a una mejora institucional por parte de los gobiernos locales para la consecución de objetivos fiscales establecidos en las leyes. Los resultados presentados a continuación muestran la evolución del cumplimiento de las siete reglas

fiscales analizadas. La interpretación debe cuidar dos aspectos importantes: el contexto de bonanza en términos de ingresos de los últimos años (especialmente a partir de 2004) y el problema de registro de deuda.

Entre 2003 y 2008, el cumplimiento de los límites impuestos sobre el stock e interés de la deuda municipal aumentó de manera continua (figuras 4.1 y 4.2). Así, para 2008 poco menos del total de municipalidades cumplían con dichos límites. Este resultado es consistente con el continuo crecimiento de los ingresos, el cual ha reducido la necesidad de adquirir nuevas obligaciones. Sin embargo, también debe considerarse el carácter poco restrictivo de estos límites (100% y 30% de los ingresos corrientes para el stock y servicio de deuda, respectivamente), los cuales, como se muestra líneas abajo, son inconsistentes con los límites establecidos sobre la deuda de corto plazo y la deuda sin aval.

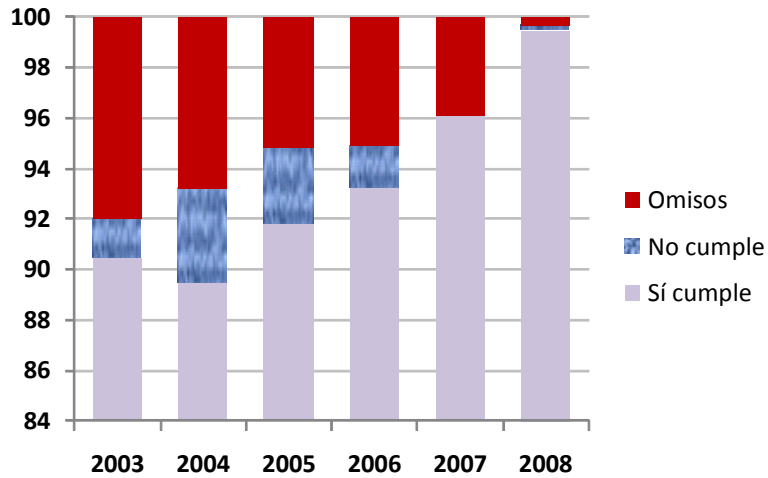
Asimismo, se debe señalar que este alto cumplimiento podría estar distorsionado por el subregistro de deuda o por prácticas financieras diferenciadas en el registro de deuda entre municipalidades.

Figura 4.1 Cumplimiento de la regla del stock de deuda



Fuente: elaboración de los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

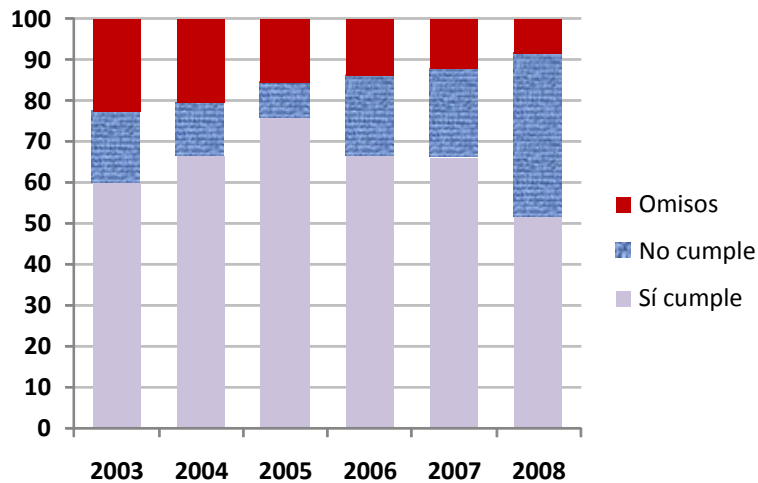
Figura 4.2 Cumplimiento de la regla del servicio de la deuda



Fuente: elaboración de los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

En cuanto a la regla sobre el resultado fiscal, ésta guarda una relación directa con el desempeño fiscal en la medida que exige que el promedio de los resultados primarios de los tres últimos años sea positivo. El cumplimiento de esta regla ha venido deteriorándose desde 2005, hasta el punto de que en 2008 sólo 52% de municipios la cumplió (figura 4.3). Este resultado demostraría que la abundancia de recursos no se ha traducido en un mayor ahorro fiscal, sino más bien en un incremento de los gastos no financieros superior al crecimiento de los ingresos.

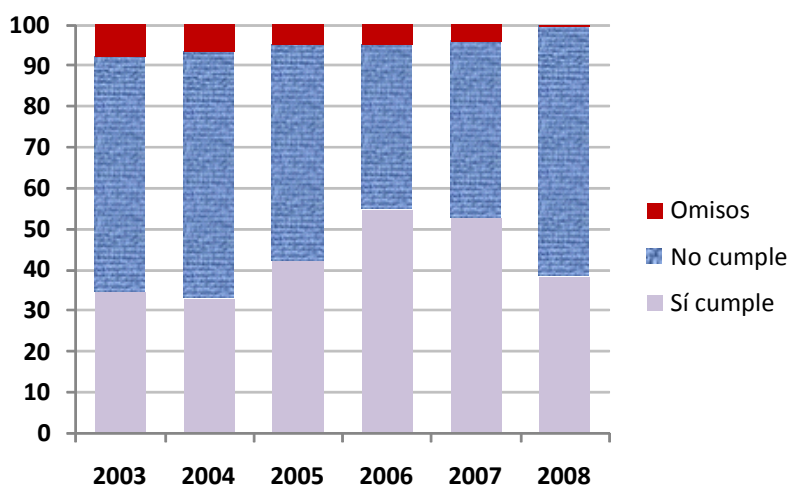
Figura 4.3 Cumplimiento de la regla del resultado fiscal



Fuente: elaboración de los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Respecto al límite sobre la deuda de corto plazo (8,33% de los ingresos corrientes netos), en 2008, 61% de los municipios incumplieron la regla (figura 4.4). Cabe señalar que la deuda municipal está compuesta principalmente por deuda de corto plazo (cerca de 70%). Por tanto, aun cuando la mayoría de municipalidades cumple con los límites sobre el stock total de deuda (100% de los ingresos corrientes netos), el límite sobre la deuda de corto plazo resulta poco alcanzable. Asimismo, si bien la deuda heredada debe registrarse como deuda de corto plazo, existe amplia discrecionalidad en su clasificación. Esto, aunado al subregistro, agrava más la calidad de la información del stock de corto plazo. De tenerse en cuenta estos problemas, el nivel de cumplimiento sería aún menor.

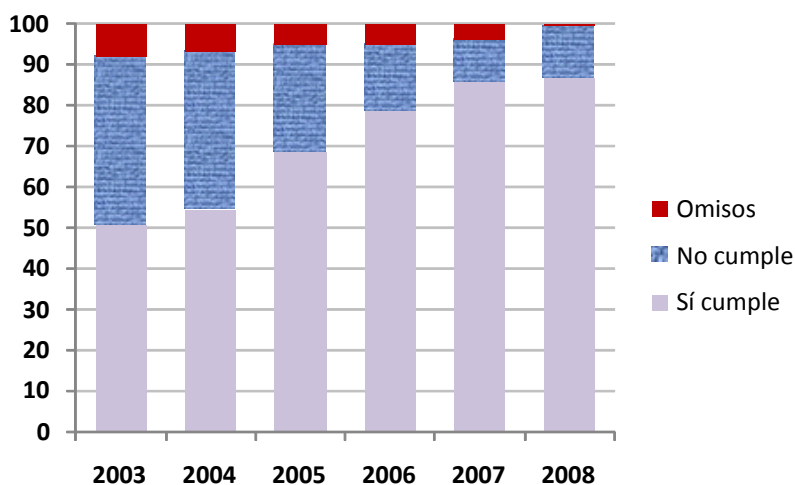
Figura 4.4 Cumplimiento de la regla del stock de deuda de corto plazo



Fuente: elaboración de los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

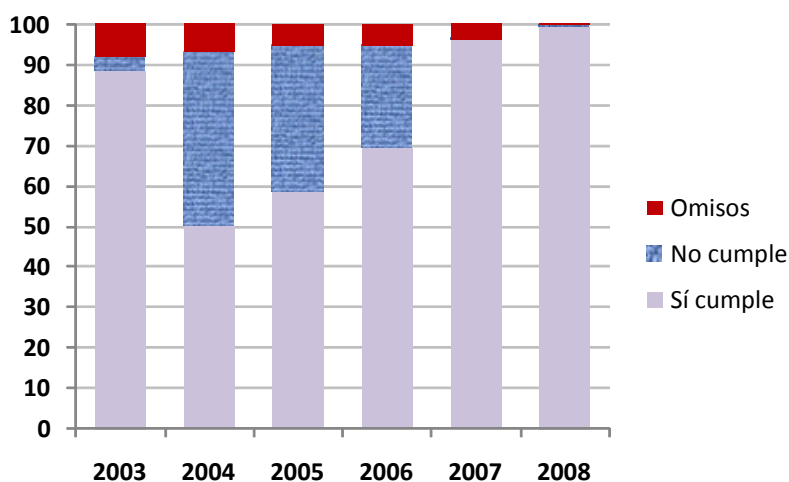
En cuanto a las reglas referidas al stock y servicio de la deuda sin aval, éstas presentan niveles de cumplimiento similares a las reglas correspondientes a la deuda total (figuras 4.5 y 4.6). La mayor parte de la deuda municipal está compuesta por deuda sin aval (a 2008, 95% y 64% del stock y servicio total de deuda, respectivamente, es deuda sin aval). Así, los niveles más estrictos exigidos por las reglas sobre la deuda sin aval (45% y 25% de los ingresos corrientes netos para el stock y servicio, respectivamente) en comparación con las reglas referidas a la deuda total, conducen a que el nivel de cumplimiento en las primeras sea ligeramente menor, especialmente en la referida al stock (87% de cumplimiento). En cuanto a su evolución, se observan mejoras en el cumplimiento a través del período analizado.

Figura 4.5 Cumplimiento de la regla del stock de deuda sin aval



Fuente: elaboración de los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

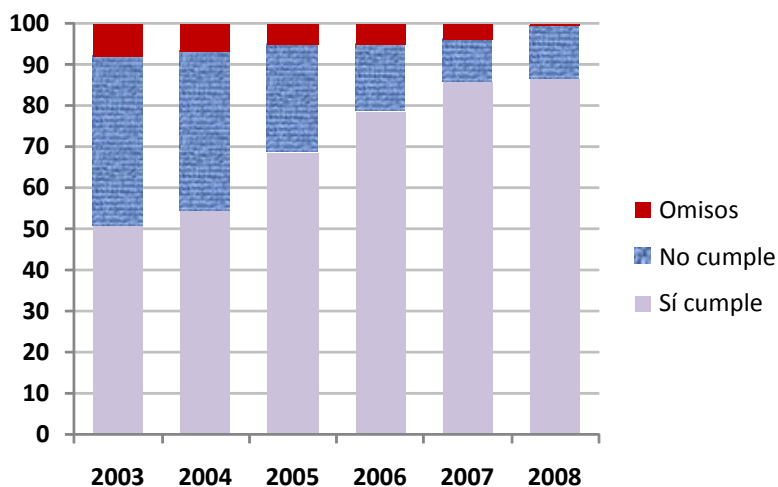
Figura 4.6 Cumplimiento de la regla del servicio de la deuda sin aval



Fuente: elaboración de los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Finalmente, la regla que limita el crecimiento del gasto no financiero en los municipios presenta el más bajo nivel de cumplimiento (25% en 2008). Esto se debe a que el nivel exigido resulta considerablemente restrictivo para los gobiernos locales, en particular en un contexto de aumento de los recursos del canon y sobrecanon, el cual ha generado presiones sobre su gasto. Asimismo, a diferencia de la regla fiscal sobre el gasto del gobierno central, la regla municipal no sólo condiciona el gasto corriente, sino también el gasto de inversión. Por tanto, si la regla se cumpliera, limitaría la inversión productiva municipal y el desarrollo local.

Figura 4.7 Cumplimiento de la regla del aumento del gasto no financiero



Fuente: elaboración de los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Consistencia de las reglas fiscales

La evaluación de desempeño fiscal subnacional en base al cumplimiento de reglas requiere que éstas guarden consistencia entre sí y con la realidad subnacional. En general se distinguen dos limitaciones. Primero, no consideran las particularidades de la deuda local, cuyo saldo está compuesto principalmente por deuda heredada de gestiones anteriores. Además, el pago de esta deuda es menos exigible que el de la adquirida durante la gestión, y en muchos casos su stock es tan alto que el cumplimiento de la regla resulta inalcanzable.

En segundo lugar, no existen sanciones efectivas que aseguren su cumplimiento, por lo que resulta poco probable que las municipalidades las incorporaren en sus planes estratégicos. Generalmente, sólo los municipios grandes con financiamiento del Estado tienen conocimiento de las reglas y por tanto las observan. Se requiere establecer un esquema de incentivos diferenciados de acuerdo a los objetivos de cada municipalidad. Por ejemplo, si bien para las municipalidades más grandes el financiamiento de sus inversiones podría ser relevante, para las más pequeñas un trato preferente en la calendarización de su presupuesto o alguna capacitación gerencial podría ser un premio suficientemente atractivo.

Por otro lado, el límite sobre el stock total de deuda resulta poco estricto e insuficiente para asegurar el buen desempeño fiscal. Por ejemplo, muchos municipios dejan de cumplir algunas obligaciones por falta de recursos y aun así logran cumplir el límite establecido.

Asimismo, los niveles de deuda son muy distintos entre las 1834 municipalidades, poniendo en discusión la eficacia de un límite homogéneo para todos los gobiernos locales.

En cuanto al límite sobre servicio de la deuda total, éste también presenta algunas debilidades, pues genera incentivos para el refinanciamiento de la deuda y distorsiona las decisiones del plazo para su amortización. Así, esta regla podría generar presiones para extender el pago de la deuda, ocasionando gastos financieros adicionales, o podría conducir a subregistros con el fin de cumplir con los límites necesarios para acceder a nuevos créditos.

El límite sobre el resultado primario tiene un efecto directo sobre el desempeño fiscal subnacional, y por ende en la sostenibilidad de sus finanzas. Por tanto, esta regla resulta necesaria para evitar desequilibrios que perjudiquen el desempeño futuro de los gobiernos locales.

Respecto a la deuda de corto plazo, al ser ésta la mayor parte de la deuda municipal, su límite constituye en la práctica un límite adicional sobre el total de la deuda⁴⁷. Sin embargo, dada la realidad subnacional, el límite de 8,33% resulta muy restrictivo, e incluso inalcanzable, para muchos gobiernos locales. Asimismo, esta regla enfrenta problemas de registro, pues los encargados contables tendrían discrecionalidad para registrarla, especialmente en el caso de la deuda heredada. En este sentido, existiría espacio para evadir la regla.

En cuanto a la distinción entre deuda con y sin aval, ésta no parece ser relevante para la realidad subnacional, ya que la mayor parte de la deuda municipal no cuenta con aval del gobierno central⁴⁸. Por tanto, las reglas referentes a la deuda sin aval serían en la práctica reglas impuestas sobre la deuda total. Además, no existen incentivos para la adquisición de deuda con aval, ya que los gobiernos locales en general prefieren evitar mecanismos engorrosos en la concertación de sus préstamos.

Por último, el límite sobre el crecimiento del gasto no financiero incluye tanto el gasto corriente como el de inversión, lo que limitaría el desarrollo local. Al respecto, si bien la restricción sobre el gasto tiene ventajas significativas para evitar desequilibrios fiscales, también disminuye la flexibilidad en el manejo de recursos. Asimismo, hay gastos corrientes relacionados al gasto de capital (mantenimiento de la infraestructura física) cuya limitación es discutible. Por último, esta regla debería tener el mismo tratamiento que la regla de gasto del gobierno central,

⁴⁷ Es decir, el límite de 8,33% para la deuda de corto plazo prácticamente se aplicaría a la mayor parte de la deuda, mientras que el límite de 100% sobre el total de la deuda no sería relevante.

⁴⁸ Salvo el caso de Lima Metropolitana, que tiene deuda externa avalada.

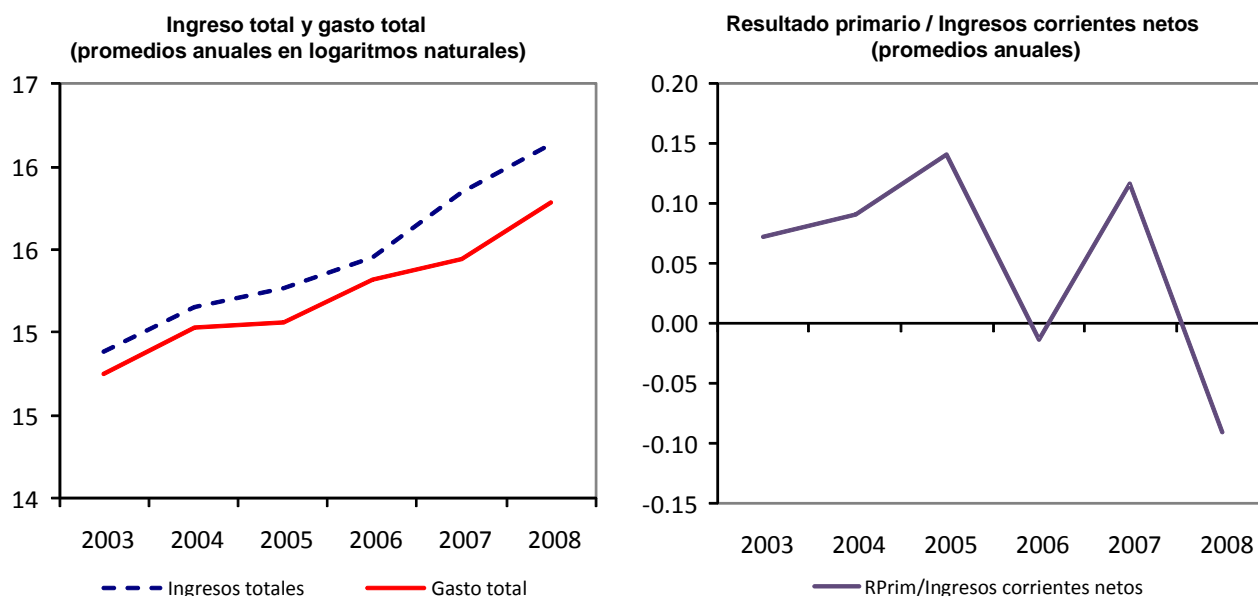
es decir que cuando este último dispense su cumplimiento, dicha dispensa debería extenderse automáticamente a los gobiernos locales.

Sostenibilidad de las finanzas subnacionales: situación y evolución

Evaluación de un período excepcional

En los últimos años, las finanzas públicas en el Perú han mostrado un desempeño extraordinario a nivel nacional y subnacional. En el caso de los municipios, sus ingresos fiscales son actualmente en promedio 2,5 veces mayores a los de 6 años atrás, mientras que sus gastos han seguido una trayectoria similar, duplicándose para el mismo período (figura 4.8). Por tanto, el resultado primario no se ha alterado significativamente, mostrando que el boom de los ingresos fiscales no ha venido acompañado de mayor prudencia fiscal.

Figura 4.8 Ingresos, gastos y resultado primario en gobiernos subnacionales

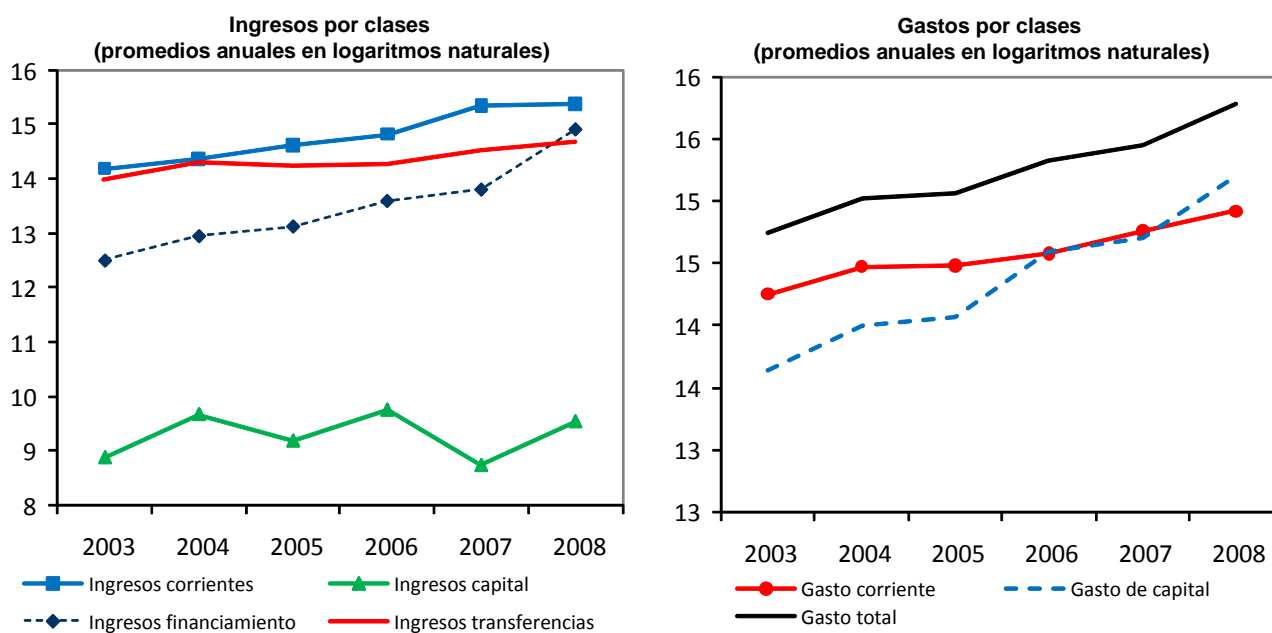


Fuente: elaboración de los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Analizando estos indicadores por componente, se observa que el crecimiento de los ingresos ha sido impulsado principalmente por ingresos corrientes, producto de las mayores utilidades obtenidas por los sectores extractivos, lo cual evidencia el carácter transitorio de este período excepcional de las finanzas subnacionales (figura 4.9).

Por su parte, el gasto de capital ha ido adquiriendo mayor importancia en la composición del gasto total municipal. Este aumento está en línea con la mayor disponibilidad de recursos por canon y sobrecanon, toda vez que éstos –en su mayoría—sólo pueden ser utilizados en gastos de capital. Además, esta fuente de ingresos también ha permitido que los gobiernos subnacionales no requieran financiar el nuevo gasto de capital con deuda, con lo cual las cuentas relacionadas al financiamiento no han crecido considerablemente.

Figura 4.9 Ingresos y gastos por clases en gobiernos subnacionales



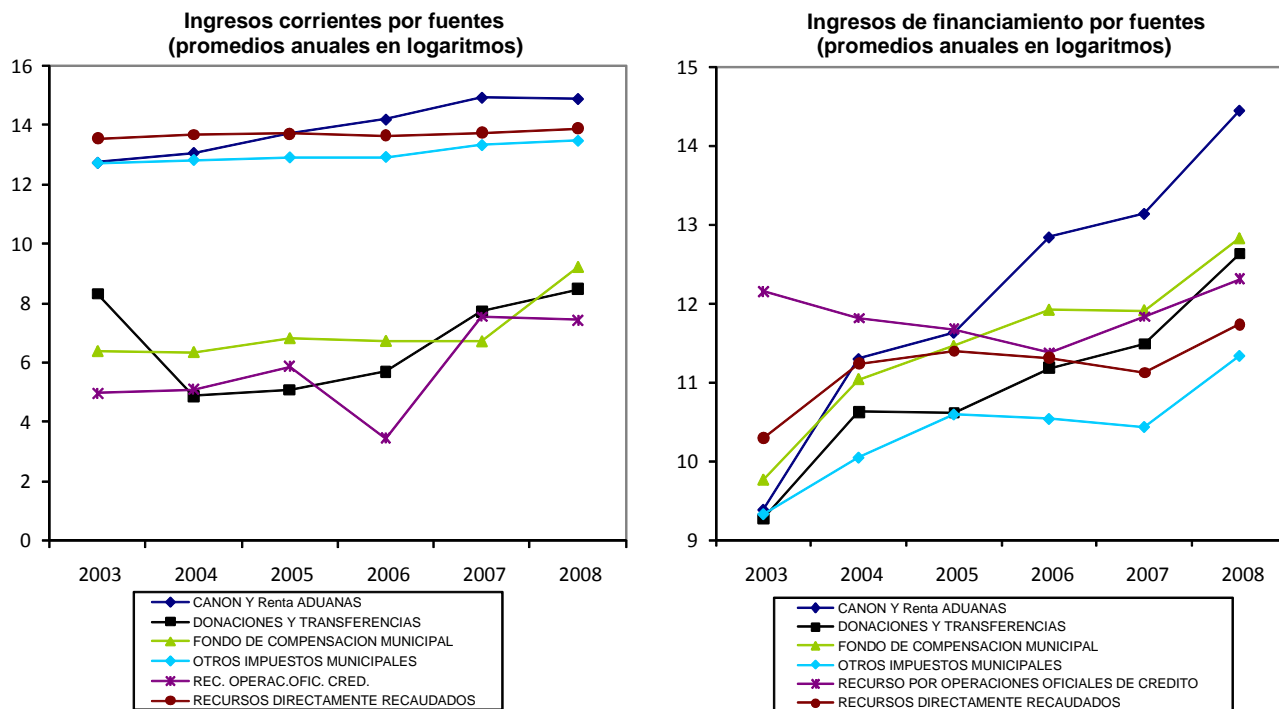
Fuente: elaboración de los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

En promedio, el período de análisis sólo muestra déficits primarios negativos en 2006 y 2008, explicados por el ciclo electoral y la crisis financiera internacional, respectivamente. En 2008, los gastos de capital alcanzaron su nivel más alto, mientras que los ingresos subnacionales experimentaron un cambio en su composición, mediante un desplazamiento de los ingresos corrientes por ingresos vía financiamiento. Cabe indicar que este financiamiento fue ampliado para contrarrestar los efectos negativos de la crisis.

Asimismo, tal como se puede ver en la figura 4.10, de 2007 a 2008 todas las fuentes de ingresos corrientes –excluyendo al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)– se estancaron a raíz de la crisis. Así, durante 2008 los gastos se financiaron en gran medida con saldos de ejercicios anteriores y recursos derivados de las operaciones de crédito. Sin embargo,

en la medida que éstos no constituyen ingresos corrientes, el resultado primario se deterioró, llegando a ser deficitario.

Figura 4.10 Ingresos corrientes y de financiamiento en los gobiernos subnacionales



Fuente: elaboración de los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Características de los gobiernos locales

Con el fin de incorporar la heterogeneidad existente entre gobiernos locales, se analizaron los indicadores fiscales asociados a las reglas para grupos de municipalidades definidos según su nivel de ingreso (medido en términos de PIB per cápita). Luego se procedió a caracterizar las municipalidades según su perfil de riesgo frente al pago de su deuda y se evaluó su sostenibilidad fiscal.

El cuadro 4.4 revela las marcadas diferencias en los ingresos por habitante de las entidades subnacionales. Así por ejemplo, para 2008 el PIB per cápita de una municipalidad en el decil más alto de ingresos es en promedio 20,6 veces el de una municipalidad en el decil más bajo. Sin embargo, el saldo de la deuda total como proporción de los ingresos corrientes netos, y su composición entre corto y largo plazo, resulta similar para todas las municipalidades. Respecto al superávit primario, éste es mayor en las municipalidades con mayor PIB per cápita.

Cuadro 4.4 Caracterización por deciles de los gobiernos subnacionales, 2008

Deciles de ingreso per cápita	PIB per cápita	Deuda / ingresos corrientes netos	Servicio de deuda / ingresos corrientes netos	Deuda corto plazo / deuda total	Resultado primario / ingresos corrientes netos (promedio 2003-2008)
1	1.72	22.06%	3.17%	80.12%	2.04%
2	2.55	22.95%	2.97%	79.01%	1.55%
3	3.2	22.27%	3.93%	82.74%	2.49%
4	3.93	26.28%	3.79%	77.46%	3.51%
5	4.84	21.38%	2.73%	80.03%	7.08%
6	6.19	20.33%	2.58%	85.90%	4.61%
7	8.33	21.93%	1.72%	85.71%	6.77%
8	11.00	21.77%	1.71%	87.77%	5.99%
9	14.65	34.43%	1.45%	87.48%	8.83%
10	35.51	19.56%	0.73%	90.01%	10.28%

Fuentes: INEI, MEF; elaboración de los autores.

Asimismo, los municipios con más altos ingresos per cápita son los que presentan un mayor incremento en sus ingresos corrientes netos, a pesar que los más pobres han experimentado mayores aumentos en sus transferencias (cuadro 4.5). Esto refleja la importancia que tiene la recaudación directa por parte de los gobiernos locales sobre su desempeño fiscal, más aún cuando se considera que son las municipalidades de mayores ingresos las que han incrementado en mayor medida sus gastos, sin perjuicio de su resultado primario.

Cuadro 4.5 Caracterización por deciles de los gobiernos subnacionales

Deciles de ingreso per cápita	Tasas de crecimiento anual promedio 2003-2008				
	Ingresos corrientes netos	Ingresos propios	Transferencias	Gasto	Deuda
1	17.9%	41.2%	14.6%	22.8%	26.1%
2	18.8%	40.8%	12.9%	23.0%	18.7%
3	20.2%	42.0%	10.3%	23.1%	11.3%
4	21.8%	44.5%	11.6%	25.8%	21.6%
5	24.4%	47.3%	13.0%	29.7%	25.9%
6	23.7%	45.6%	11.6%	27.5%	26.2%
7	26.3%	44.5%	11.4%	27.2%	40.0%
8	26.7%	47.8%	11.5%	28.1%	36.2%
9	26.1%	46.4%	9.5%	25.7%	32.5%
10	33.9%	57.7%	7.3%	33.7%	39.0%

Fuentes: INEI, MEF; elaboración de los autores.

Cabe destacar que el análisis por nivel de ingreso per cápita presenta un problema al incluir en los niveles más altos de ingresos per cápita distritos relativamente subdesarrollados,

pero con alto potencial minero. Estos distritos suelen ser poco poblados debido a su ubicación en zonas altoandinas, lo que conduce a que la correlación de su PIB per cápita con otros indicadores de desarrollo sea relativamente baja.

a) Análisis según perfil de riesgo

Uno de los objetivos del sistema de reglas fiscales es dar una señal de buen manejo fiscal al sistema financiero para el futuro otorgamiento de préstamos. De esta forma, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) podría utilizar las reglas a manera de un sistema de semáforos, que determine si las municipalidades pueden o no acceder a fuentes de financiamiento privado. Este sistema requeriría un indicador compuesto que dé cuenta del cumplimiento del conjunto de reglas fiscales.

En este sentido, se elaboró una clasificación de riesgo del repago de las obligaciones que mantienen los gobiernos locales. La principal limitación es la disponibilidad de información, que sólo se circunscribe a un período corto de tiempo. Ésta es la razón, por ejemplo, de que la banca comercial, al no contar con un perfil de riesgo adecuado del gobierno local para el otorgamiento de préstamos, se valga de indicadores alternativos⁴⁹.

Para definir el perfil de riesgo, y en línea con la propuesta de Carranza y Tuesta (2003)⁵⁰, se construye un indicador con los siguientes componentes: (a) una variable que refleja el potencial de la entidad para generar ingresos propios (En la medida que el PIB per cápita puede captar las diferencias en cuanto a nivel de actividad económica, funciona como *proxy* del tamaño de la base imponible sobre la cual el gobierno subnacional recauda impuestos.); (b) un indicador de la voluntad de pago de las obligaciones adquiridas (que se aproxima mediante el cumplimiento de los límites establecidos en las reglas fiscales de endeudamiento), y (c) una variable del esfuerzo fiscal sostenido en el tiempo por la entidad subnacional, aproximada mediante la evolución de los ingresos municipales propios.

De esta forma, el indicador de riesgo subnacional propuesto tiene tres componentes: uno de tipo estructural, que representa el potencial de la municipalidad para construir una base

⁴⁹ El trabajo de campo encontró que en el análisis de riesgo de los municipios realizado por el sector privado, la persona que asume el cargo de alcalde tiene una ponderación bastante importante. Por ejemplo, el historial crediticio del alcalde como persona natural constituye una variable de interés.

⁵⁰ La formulación del indicador propuesta por Carranza y Tuesta no es igual a la del presente trabajo. Sin embargo, ambos proponen la observación de cuentas clave de los municipios, de forma que constituyan un indicador simple (sin aplicar mayores transformaciones a sus componentes) del riesgo.

impositiva de recursos propios; un coeficiente de cumplimiento⁵¹ de reglas fiscales durante el período en análisis (2003– 2008), que mide el comportamiento fiscal en la historia reciente de los gobiernos subnacionales, y la media geométrica de la tasa de crecimiento de los ingresos propios de los municipios durante el período de análisis⁵², que representa el esfuerzo fiscal. Así, el indicador propuesto –que representa la inversa del riesgo– viene definido como:

$$\text{Tamaño de mercado}_{i,08} \times \text{Cumplimiento de reglas}_{i,03-08} \times \text{Aumento ingresos propios}_{i,03-08} \quad (4.1)$$

Donde:

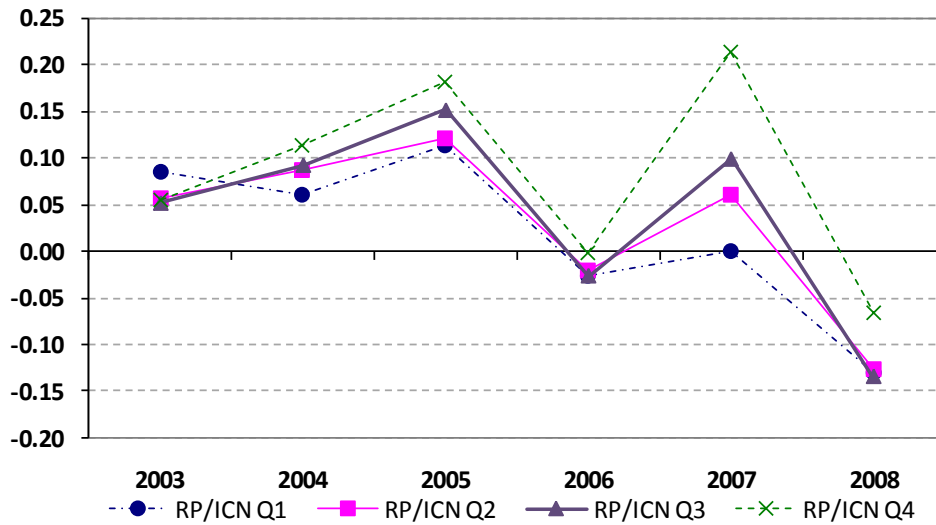
- *Tamaño de mercado*_{*i,08*}: ratio del PIB per cápita del distrito *i* en 2008 respecto a la suma del PIB per cápita de todos los distritos para 2008.
- *Cumplimiento de reglas*_{*i,03-08*}: coeficiente de cumplimiento de reglas fiscales para cada municipalidad durante el período 2003-2008.
- *Aumento ingresos propios*_{*i,03-08*}: media geométrica del crecimiento de ingresos propios de cada municipalidad durante el período 2003-2008.

A partir de este indicador, es posible hacer una clasificación de las municipalidades según su nivel de riesgo. La figura 4.11 muestra los resultados primarios de las municipalidades agrupadas según cuartiles de riesgo, siendo Q1 el cuartil más riesgoso y Q4 el menos riesgoso. Las diferencias observadas son menores, a excepción del año 2007.

⁵¹ Para calcular el coeficiente de cumplimiento, se imputa el valor de 1 por cada regla fiscal cumplida (0 en caso contrario) y se suman los valores obtenidos para las 6 reglas (la regla sobre el resultado primario se excluye del análisis, con el fin de evitar problemas de endogeneidad). Dado que se cuenta con información para 6 años (2003- 2008), este coeficiente podría alcanzar como máximo el valor de 36. Por tanto, para normalizarlo, se divide entre 36.

⁵² Se toma en cuenta todo el período analizado, dado que se trata de incorporar el esfuerzo sostenido durante el período de análisis y no el esfuerzo aislado de un año a otro.

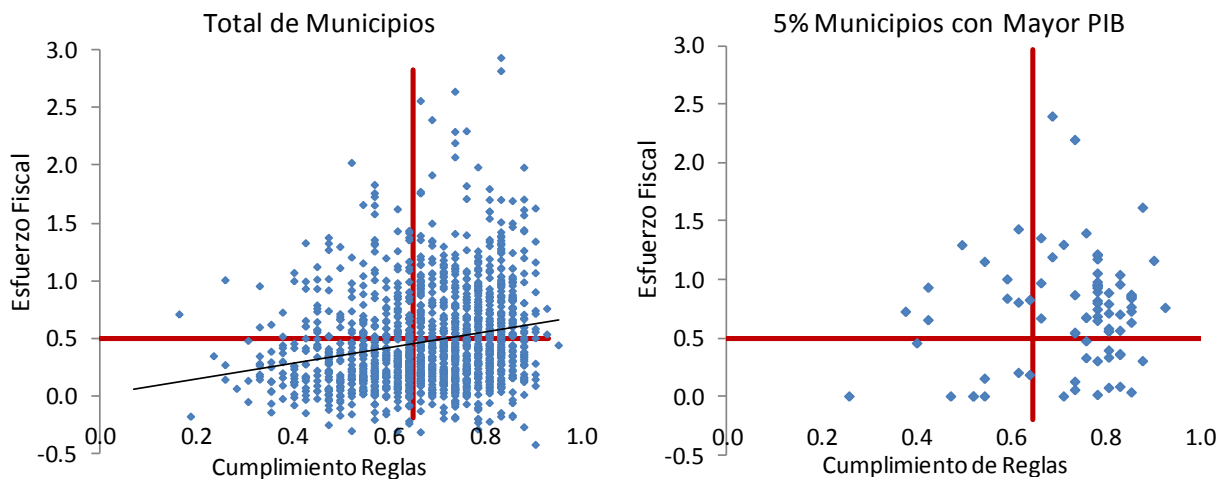
Figura 4.11 Resultado primario según cuartiles de riesgo para las municipalidades



Nota: RP/ICN = Resultado primario en función a los ingresos corrientes netos.
 Fuente: elaboración de los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

A nivel distrital se observa una relación positiva entre el cumplimiento de reglas y el esfuerzo fiscal propio (figura 4.12). Los municipios menos riesgosos son los que se encuentran en el cuadrante superior derecho, más alejados de la concentración de puntos. La mayor parte de los municipios presenta niveles de cumplimiento de entre 0,5 y 0,86, y un crecimiento de sus ingresos propios 0% y 0,7%.

Figura 4.12 Relación entre esfuerzo fiscal y cumplimiento de reglas, 2003-2008



Fuente: elaboración de los autores.

En el caso de los municipios ubicados en el quintil más alto de ingresos per cápita, la mayoría se encuentra en el cuadrante superior derecho, registrando un menor nivel de riesgo que el resto de municipios. Sin embargo, en los otros tres cuadrantes se pueden ver municipalidades que, a pesar de su alto ingreso per cápita, registran alto riesgo en el repago de su deuda. Se puede concluir, por tanto, que en general las municipalidades con mayores tasas de crecimiento en sus ingresos propios y con mayor potencial para generar ingresos propios (mayor PIB per cápita) son las que tienen un mejor comportamiento respecto a las reglas fiscales – aunque la dispersión observada es síntoma de un sistema de reglas que no logra diferenciar plenamente las municipalidades con un mejor perfil de riesgo.

b) Análisis según el índice de sostenibilidad simple (ISS)

De forma complementaria al análisis de riesgo, la evaluación de la sostenibilidad fiscal da luz sobre el desempeño fiscal de los gobiernos nacional y subnacionales. Este análisis se puede realizar a través de la construcción del “superávit primario requerido” para que una entidad municipal sea sostenible, entendiendo que para ser considerada como tal, bastaría que sus ingresos crecieran a un ritmo igual a la tasa de interés de su deuda (Blanchard, 1990)⁵³. El superávit requerido se construye de la siguiente manera:

$$Superávit\ requerido_i = - \left[\frac{Stock\ de\ deuda_{i,08}}{ICN_{i,08}} \right] x \left[1 - \frac{1+r_{prom03-08}}{1+g_{prom03-08}} \right]_{i,03-08} \quad (4.2)$$

Donde:

$\left[\frac{Stock\ de\ deuda_{i,08}}{ICN_{i,08}} \right]$: *Stock de deuda de la municipalidad i al 2008, como porcentaje de sus ingresos corrientes netos*

$r_{prom03-08}$: *Tasa de interés (incorpora también comisiones) promedio del período en análisis*⁵⁴

$g_{prom03-08}$: *Tasa de crecimiento promedio de los ingresos propios del municipio i (incorpora también comisiones) durante el período en análisis.*

⁵³ Debido a la forma en que se construyó el índice, es posible que existan municipios con superávits requeridos negativos. Sin embargo, esto sólo sería sostenible en el corto plazo, pues en el largo plazo definiría un comportamiento explosivo sobre la deuda.

⁵⁴ Este parámetro sólo recoge la información correspondiente a 2008, al ser ésta la única información confiable disponible.

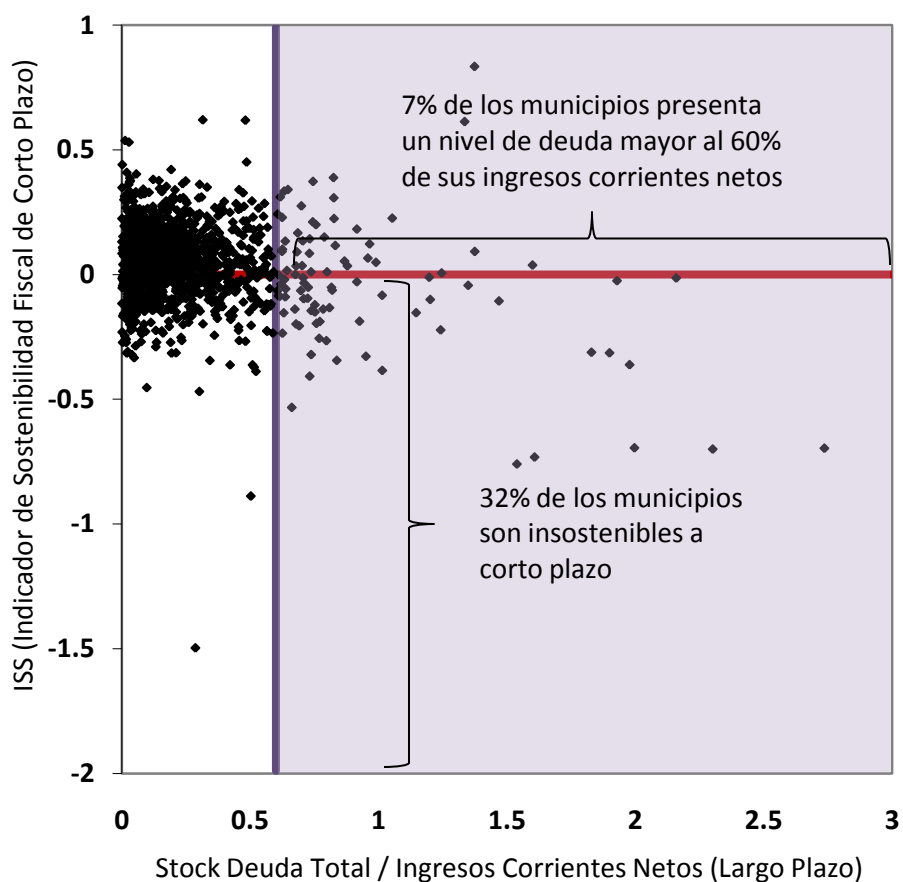
Luego, siguiendo la metodología propuesta por Braun y Llach, y descrita en el capítulo 2 de la presente monografía, se construye el indicador de sostenibilidad fiscal simple (ISS) para cada municipalidad, definido como la resta entre el resultado primario observado y el requerido (ambos en términos de los ingresos corrientes netos):

$$ISS_i = \text{Superávit observado}_{i,prom03-08} - \text{Superávit Requerido}_i \quad (4.3)$$

Para la construcción del superávit requerido, se utilizó el ratio de deuda sobre ingresos corrientes netos en su valor actual. De esta forma, dado el actual nivel de endeudamiento, la tasa de interés histórica y el crecimiento promedio de los ingresos propios, la institución deberá presentar cierto nivel de resultado primario para que sus finanzas sean sostenibles en el corto plazo. Este resultado requerido se compara con el efectivo, obteniéndose de así el ISS. De este modo, los municipios que presenten un ISS negativo serán considerados no sostenibles en el corto plazo.

Siguiendo a Braun y Llach, la figura 4.13 presenta el mapa de sostenibilidad fiscal municipal. El eje vertical muestra el ISS, que aproxima la sostenibilidad de corto plazo, y el eje horizontal muestra el ratio de la deuda total y los ingresos corrientes netos, el cual constituye una medida de la sostenibilidad de largo plazo. En este trabajo se supone que un municipio presenta sostenibilidad de largo plazo si este ratio es menor a 60%.

Figura 4.13 Sostenibilidad fiscal de corto y largo plazo a nivel subnacional



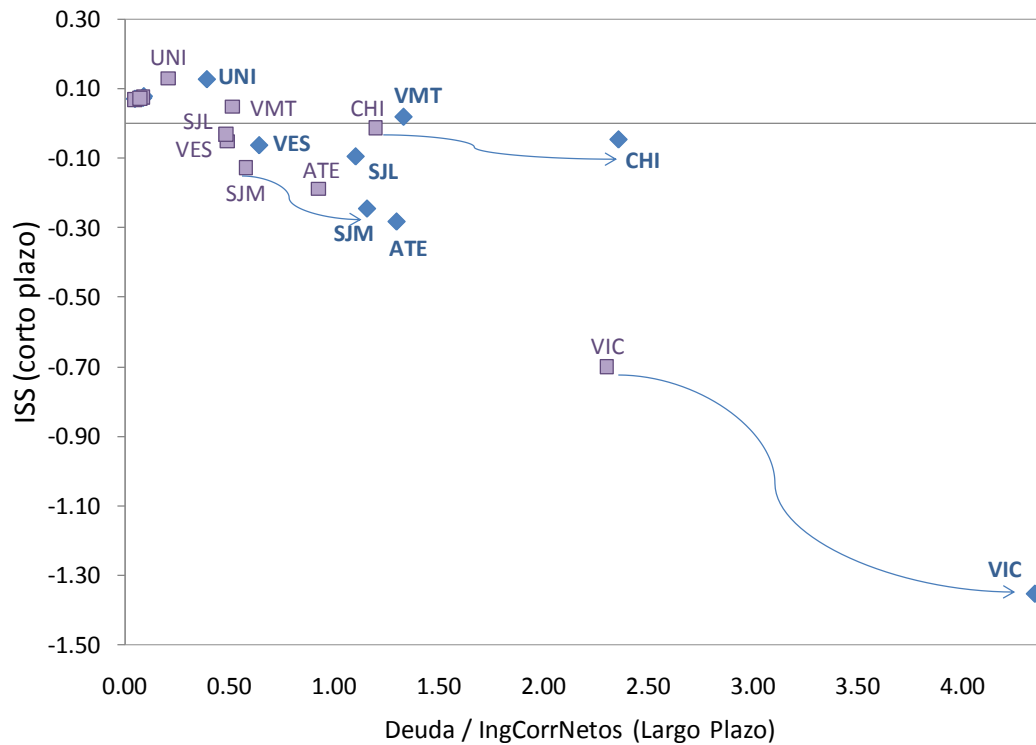
Fuente: elaboración de los autores

El eje de abscisas divide a los municipios entre sostenibles y no sostenibles en el corto plazo, mientras que el área sombreada muestra los municipios no sostenibles en el largo plazo.

Dado que el nivel de endeudamiento de los municipios juega un papel muy importante en esta metodología, resulta útil evaluar cómo cambian los resultados al incluir los niveles de subregistro de deuda. En la figura 4.14 se muestra el mapa de sostenibilidad fiscal –incluidas las estimaciones de deuda subregistrada– para la muestra de municipios visitados⁵⁵.

⁵⁵ La información sobre tasa de interés no está disponible para todas las municipalidades entrevistadas, por lo que el análisis se restringió a 11 municipios.

Figura 4.14 Sostenibilidad, incluido el subregistro de municipios entrevistados



Fuente: elaboración de los autores.

Sin incluir la deuda subregistrada, los municipios de La Victoria (VIC), Chiclayo (CHI), Ate y San Juan de Lurigancho (SJM) no muestran sostenibilidad a corto ni largo plazo. Por su parte, San Juan de Miraflores (SJM), pese a tener un nivel de deuda sostenible en el largo plazo, su desempeño fiscal en los últimos años lo hace insostenible en el corto plazo.

Como es de esperar, al incorporar el subregistro de deuda en el stock de deuda total se observa una menor sostenibilidad a corto y largo plazo. Por ejemplo, el distrito de Villa María del Triunfo (VMT) pasa de ser calificado como sostenible en el largo plazo, a ser insostenible. Otros distritos, como La Victoria o San Juan de Miraflores, ya mostraban ser no sostenibles a corto plazo sin considerar el subregistro de deuda. De sincerarse su nivel de deuda, el resultado primario que requerirían para alcanzar la sostenibilidad sería aún mayor. Así, los requerimientos de superávits primarios, y por tanto el esfuerzo fiscal, para lograr la sostenibilidad fiscal subnacional a corto y largo plazo serían mayores a los esperados, dados los altos niveles de deuda subregistrada.

Determinantes del desempeño fiscal de los gobiernos locales

El siguiente análisis tiene por objetivo encontrar evidencia acerca de los determinantes del desempeño fiscal subnacional, enfatizando el efecto que sobre éste tendría el sistema de reglas fiscales. Al respecto, el establecimiento de dichas reglas se justifica en la necesidad de restringir la discrecionalidad en el manejo de recursos, la cual podría conducir a déficits insostenibles. Sin embargo, la adopción de reglas fiscales ha demostrado no ser condición suficiente para lograr el buen desempeño fiscal. Esto se observa especialmente en países latinoamericanos, donde la realidad macroeconómica e institucional ha influido significativamente en el cumplimiento de las reglas fiscales. Un ejemplo es el caso argentino, donde pese a que varias provincias están sujetas a reglas fiscales, su nivel de cumplimiento es muy bajo⁵⁶. En este sentido, se busca determinar la relación entre el desempeño fiscal y las reglas fiscales a través del control adecuado de diversas características que pudieran afectar dicho desempeño.

Metodología

Este análisis utiliza la metodología propuesta en el capítulo 2 de esta monografía, basada en un modelo econométrico que aproxima el desempeño fiscal mediante el resultado primario como porcentaje de los ingresos corrientes netos de la municipalidad, y clasifica las variables explicativas en estructurales y macroeconómicas, institucionales, y políticas.

La información se presenta en la forma de datos de panel para 1.380 municipalidades del Perú, y por un período de 6 años (2003-2008) que abarcan la mayor parte de proceso de descentralización. Se utiliza un modelo de efectos fijos, controlando por un conjunto de variables consideradas relevantes para la realidad peruana. La ecuación 4 describe el modelo.

$$y_{it} = \alpha_{it} + \beta RF_{it}(Z_{it}^*) + \gamma X_{it} + \delta W_t + \varepsilon_{it} \quad (4.4)$$

y_{it} mide el desempeño fiscal del municipio i en el período t , α_{it} son los efectos fijos, RF_{it} es la variable asociada al cumplimiento de las reglas fiscales para cada distrito i en cada período t . El problema más complejo en la medición del impacto de las reglas fiscales en el desempeño fiscal radica en que el cumplimiento de las reglas no es una variable exógena. Por el contrario, esta variable podría depender de otras variables exógenas incluidas en el modelo y de la misma variable dependiente. Por tanto, el problema de endogeneidad se corrige a través de la

⁵⁶ Braun y Llach (capítulo 2 de la presente monografía).

instrumentalización del cumplimiento del sistema de reglas mediante un grupo de variables Z_{ti}^* , y estimando por mínimos cuadrados en dos etapas.

W_t describe un conjunto de variables que son comunes a todos los municipios pero varían en el tiempo. ε_{it} son los elementos aleatorios no observables de cada municipalidad en cada período de tiempo. X_{it} es un conjunto de variables exógenas que representan características individuales de los municipios asociadas a factores macroeconómicos, políticos o institucionales. A continuación se describen estas variables y sus efectos teóricos.

a) Variables macroeconómicas

En la medida que los ingresos fiscales en el Perú dependen del ciclo económico, y en particular del precio de los minerales exportados, el modelo debe incluir una variable que represente el ciclo⁵⁷. Respecto al impacto esperado, se debe considerar que la regla de distribución de los ingresos fiscales a los gobiernos subnacionales no considera el ciclo económico. Por ello, en períodos expansivos, el mejor resultado fiscal estará explicado por altas transferencias, mientras que en la fase contractiva las transferencias se reducirán. Sin embargo, también se podría esperar que la abundancia de recursos conduzca al dispendio, con lo cual la fase expansiva del ciclo estaría asociada a un deterioro de las cuentas fiscales subnacionales.

En una dimensión más local, el PIB per cápita constituye una medida de la actividad económica subnacional, y debería tener una relación con la base tributaria local actual y potencial. Se espera entonces que, a mayor PIB per cápita, mayor sea también el potencial recaudatorio de la municipalidad y por lo tanto mejor su resultado fiscal. Se incluye además la variable elevada al cuadrado para dar cuenta de potenciales efectos no lineales.

Asimismo, se ha considerado la densidad poblacional como aproximación del tamaño de la base tributaria, ya que muchos de los distritos al interior del país no cuentan con la densidad poblacional suficiente como para lograr una mayor recaudación o justificar la presencia de un agente especializado de recaudación. No obstante, como señala Alvarado (2008), un nivel muy

⁵⁷ El ciclo económico puede ser aproximado indistintamente por el índice de PIB real de toda la economía, la brecha de producto (PIB, menos PIB potencial) o el índice de precios de los productos de exportación (ya que dos tercios de las exportaciones son minerales). La elección es indiferente dada la alta correlación existente entre estas variables. El efecto del ciclo demora un año en sentirse en las cuentas fiscales, pues los impuestos a la renta se cobran con respecto a las utilidades del año anterior, por lo cual en la modelación se incluye el valor de esta variable un año hacia adelante.

elevado de densidad poblacional también podría generar “deseconomías de escala” precisamente por efectos de la congestión poblacional.

b) Variables institucionales

En esta categoría se incluye el desequilibrio vertical, o grado de dependencia, de los gobiernos subnacionales respecto a las transferencias del gobierno central. Éste tendría un efecto negativo sobre el desempeño fiscal, dado que un mayor nivel de transferencias incentiva un mayor gasto, en razón de que crea la expectativa de que cualquier déficit pueda ser cubierto con mayores transferencias del gobierno nacional. En la misma línea, las transferencias podrían incrementar el problema de riesgo moral y selección adversa que proviene de los recursos comunes que alimentan dichas transferencias, conduciendo a un pobre desempeño fiscal.

Otra variable de interés es el grado de condicionamiento de las transferencias recibidas por los gobiernos locales (*earmarking*), es decir, el porcentaje de transferencias con destinación específica. Esta variable representa el grado de discrecionalidad de las municipalidades sobre el destino de sus gastos. El efecto esperado sobre el desempeño fiscal es positivo, ya que un mayor condicionamiento no permite el desvío hacia gastos innecesarios. No obstante, un nivel excesivo de condicionamiento también podría introducir distorsiones en las decisiones de manejo de las finanzas municipales, las cuales a su vez podrían tener un efecto negativo en el desempeño fiscal.

c) Variables políticas

En esta categoría se incluyeron variables que recogen características del ciclo electoral subnacional, tanto en un período regular de elecciones como durante períodos de revocatoria. En el primer caso, se espera que si el partido del gobierno de turno postula otra vez al cargo, los gastos se incrementen con fines proselitistas. Por otro lado, si el alcalde o su partido no postulan a la reelección, podría ser también proclive a descuidar los resultados fiscales. El efecto del ciclo electoral se recoge mediante una variable dummy con valor 1 para 2006. Dado que este es un año de elecciones generales, tendría el mismo valor para todos los municipios, por lo que su interpretación queda abierta a cualquier otro suceso observado en este año y que haya afectado a todos los gobiernos locales. Las revocatorias, por otro lado, estarían asociadas a un desorden en

el manejo de las finanzas municipales o a enfrentamientos en la gestión que afectarían negativamente los resultados fiscales⁵⁸.

Asimismo, Braun y Llach sugieren que la coincidencia del partido de gobierno local con el partido a cargo del gobierno central es un factor importante en la medida que podría incrementar el riesgo moral por la expectativa de salvataje en caso de un déficit insostenible. No obstante, esto asume la existencia de rescates financieros explícitos, que en el Perú no se han dado.

Finalmente, se incluye una variable que marca el año en que se encuentra la gestión, pues dada la alta rotación de alcaldes, existe un período de aprendizaje sobre el manejo de recursos públicos. Así, los primeros años son necesarios para que la nueva administración se adecue a las características particulares de su entidad y, a partir de allí, comience a planificar y realizar obras públicas. Por tanto, se esperaría que los gastos se aceleren con el tiempo a medida que la administración adquiere más experiencia. La variable toma los valores 1, 2, 3 ó 4, en función del año de gestión del alcalde⁵⁹.

Estimación

Con el objetivo de determinar el impacto de las reglas fiscales sobre el desempeño fiscal, el sistema de reglas se dividió en dos grupos: uno que observa las cuentas de deuda (reglas de deuda) y otro que impone límites sobre el resultado fiscal de los municipios (reglas de desequilibrio). Al primer tipo corresponden la regla de stock de deuda, servicio de deuda, stock de deuda de corto plazo y las referidas a la deuda y servicio sin aval (cinco reglas). El cumplimiento de estas reglas está bastante interrelacionado, por lo que modelar cada una de estas por separado no sería útil.

En cuanto a la modelación del cumplimiento de las reglas de desequilibrio, éste es muy difícil de instrumentalizar, ya que está inherentemente relacionado a la variable dependiente del modelo original (resultado primario). Por tanto, resulta improbable encontrar variables exógenas que afecten su cumplimiento y que no afecten directamente al resultado primario.

De esta manera, en la primera etapa se realizó la instrumentalización del cumplimiento del primer grupo de reglas. Éste se modela como una variable dummy que presenta el valor de 1

⁵⁸ Las reglas electorales permiten que los alcaldes sean elegidos con una proporción muy baja de votos (15%), lo cual podría generar fragilidad en la gestión del alcalde.

⁵⁹ Si el alcalde es reelecto, y permanece en el cargo por más de 4 años, la variable seguirá tomando el valor de 4.

sólo cuando el municipio “i” cumplió con las cinco reglas incluidas en el grupo en el año “t”. Para la estimación de esta variable se consideraron tres instrumentos. El primero es la proporción de los ingresos propios destinados a gasto de capital (como un aproximado de cuán preocupado por el futuro está un municipio). El segundo es la tasa acumulada de crecimiento de los ingresos corrientes netos del municipio de 2003 a 2008. El tercero toma en cuenta el hecho de que los municipios pequeños tienen acceso restringido a fuentes adicionales de financiamiento, y atribuye a los municipios valores de 1 a 10 según su distribución por deciles de ingresos.

Una vez modelado el cumplimiento de las reglas de deuda, su instrumentalización se incluyó en la segunda etapa de estimación (ecuación 4.4), junto con las demás variables macroeconómicas, institucionales y políticas⁶⁰.

Resultados

El cuadro 4.6 presenta los resultados de la estimación. En la primera columna se observa la estimación del modelo simple, mientras que en las otras dos columnas se puede ver la estimación en dos etapas, instrumentalizando la variable de cumplimiento de las reglas fiscales. El modelo 1 incluye la variable experiencia de gestión, pero el modelo 2 no la toma en cuenta, por lo que su efecto estaría incorporado en las dummies temporales.

⁶⁰ La variable de ciclo económico se separó del modelo, por generar colinealidad con los efectos temporales (dummies de año).

Cuadro 4.6 Estimaciones con el resultado primario/ingresos corrientes netos

Variables explicativas	Modelo base	Modelo 1 Instrumentalización	Modelo 2 Instrumentalización
Cumplimiento de reglas de deuda	0.027 (0.004)***	0.57 (0.000)***	0.57 (0.000)***
Revocatoria	-0.079 (0.000)***	-0.078 (0.000)***	-0.078 (0.000)***
Coincidencia	-0.004 (0.757)	5.6 e-04 (0.969)	7.8 e-04 (0.956)
Experiencia		-0.014 (0.011)**	-
PIB per cápita	0.017 (0.000)***	0.018 (0.000)***	0.017 (0.000)***
PIB per cápita ²	-2.29 e-05 (0.013)**	-2.38 e-05 (0.006)***	-2.39 e-05 (0.005)***
Densidad	5.1 e-04 (0.000)***	4.3 e-04 (0.002)***	4.3 e-04 (0.002)***
Densidad ²	-9.12 e-09 (0.035)**	-6.44 e-09 (0.120)	-6.56 e-09 (0.114)
Desbalance Vertical (deciles)	-0.284 (0.000)***	-0.119 (0.004)**	-0.118 (0.004)**
Asignaciones de fondos	0.529 (0.000)***	0.523 (0.000)***	0.523 (0.000)***
Dummy_2005	0.096 (0.000)***	0.117 (0.000)***	0.105 (0.000)***
Dummy_2006	-0.051 (0.000)***	-0.012 (0.460)	-0.036 (0.011)**
Dummy_2007	0.045 (0.006)***	0.053 (0.001)***	0.061 (0.000)***
Dummy_2008	-0.141 (0.000)***	-0.113 (0.000)***	-0.115 (0.000)***
Constante	-0.210 (0.000)***	-0.466 (0.000)***	-0.497 (0.000)***
R2 Intragrupo	0.20	0.22	0.22
Municipios incluidos	1378	1378	1378

Nota: Valor de p entre paréntesis; significancia al *10%, **5% y ***1%.

Fuente: elaboración de los autores.

Se deduce que el cumplimiento de las reglas de deuda favorece el buen desempeño fiscal. Entre las variables políticas destaca el efecto negativo esperado de los procesos de revocatoria sobre el resultado primario. Por otro lado, la experiencia en la gestión del gobierno local tiene un impacto negativo, contrario a lo esperado. La hipótesis en este caso es que, ante la abundancia de recursos y la incapacidad de ejecutar gastos por parte de autoridades que recién inician su gestión, el resultado fiscal termina siendo positivo. En este caso, el superávit fiscal se explicaría más por incapacidad o ineficiencia que por prudencia o buen diseño institucional. En cuanto a la coincidencia con el partido de gobierno nacional, ésta no tendría un impacto significativo sobre el desempeño fiscal, sustentado en la inexistencia de verdaderos partidos de carácter nacional.

Las variables que indican características particulares de cada distrito son significativas. En particular, el PIB per cápita municipal tiene el efecto positivo esperado sobre la disciplina fiscal, aunque decreciente. La densidad poblacional afecta positivamente el desempeño fiscal. Asimismo, hay evidencia de “pereza fiscal”, incorporada en el efecto negativo del desbalance vertical. Es decir, mientras más transferencias recibe un municipio como porcentaje de sus recursos, menos preocupado estará por la disciplina fiscal. En el caso de las transferencias con

destino específico, la disciplina fiscal de un municipio mejora mientras mayor sea la proporción de sus transferencias con destino específico.

En cuanto a las dummies temporales, éstas estarían recogiendo la mejora progresiva de los resultados fiscales a partir de 2005, interrumpida en 2006 y 2008 por sucesos relacionados al ciclo electoral y al ciclo económico, respectivamente. Asimismo se observa un mayor impacto del ciclo económico de 2008 frente al del ciclo electoral de 2006.

Desafíos y recomendaciones

El proceso de descentralización fiscal en el Perú enfrenta aún muchos retos. En particular el problema de sostenibilidad fiscal a nivel subnacional, producto del endeudamiento de los gobiernos locales, representa un riesgo latente que podría conducir a la declaración de insolvencia o solicitud de salvatajes por parte de los gobiernos locales.

Al respecto, los avances en el marco legal para controlar el endeudamiento municipal no han sido acompañados por el establecimiento de mecanismos que garanticen el cumplimiento de los límites impuestos, siendo la restricción a nuevos créditos la única “sanción” efectiva. Asimismo, los incentivos al cumplimiento de las reglas se reducen todavía más cuando se considera que la mayoría de municipalidades no accede aún al mercado financiero, y que la mayor parte de la deuda corresponde a obligaciones impagas cuyos principales acreedores son las entidades estatales.

En este contexto, uno de los principales retos que enfrenta el proceso de descentralización es el saneamiento de la deuda subnacional heredada. Hace falta un plan efectivo que logre el pago gradual de las obligaciones de los gobiernos locales –tal como recomienda el Banco Mundial (2003)– para reducir el sobreendeudamiento y posteriormente continuar el proceso de transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos locales.

Adicionalmente, se debe reconocer que el cumplimiento de las reglas fiscales per se no asegura el buen desempeño fiscal, sino que se requiere además generar solidez institucional y mejorar las capacidades de los gobiernos subnacionales. Al respecto, muchos municipios muestran falta de capacidad no sólo para generar ingresos propios⁶¹, sino también para realizar el

⁶¹ Según el Banco Mundial (2003), la alta dependencia de los municipios respecto a las transferencias por parte del gobierno central justifica un mayor cuidado en la transferencia de responsabilidades.

adecuado gasto de sus recursos. De esta forma, la discusión acerca del nivel de independencia que se debe otorgar a los gobiernos locales requiere un análisis de la capacidad administrativa y recaudatoria de estas entidades. Tal discusión no sólo debe tener en cuenta los tributos nacionales que pueden ser trasladados a niveles inferiores de gobierno, sino también el grado de control que las autoridades locales tendrían sobre la determinación de las tasas impositivas, la base imponible y el sujeto del impuesto⁶².

Asimismo, la escasa capacidad de gasto es un desafío pendiente en la agenda nacional. Al respecto, Aragón y Casas (2009) hallaron que la falta de capacidades técnicas en gestión de proyectos, contabilidad y finanzas, y planeamiento y coordinación con otras entidades públicas, tiene un impacto negativo sobre la capacidad de gasto de los gobiernos locales⁶³. La solución a este problema es prioritaria, ya que se trata de una condición necesaria para continuar con la transferencia de responsabilidades a las entidades locales.

Por otro lado, el problema del alto desbalance vertical guarda relación con la pereza fiscal, especialmente en un contexto marcado por altas transferencias en concepto de canon y sobrecanon. Constituye un reto evitar que éstas se conviertan en un desincentivo a mejorar la recaudación propia. Dada la volatilidad de este tipo de transferencias, una eventual caída de las mismas tendría un mayor impacto negativo en aquellas municipalidades que se esforzaron poco por mejorar su recaudación propia.

En base a estos desafíos, se sugieren una serie de recomendaciones que garanticen el adecuado funcionamiento de las reglas fiscales, y permitan mejorar las finanzas públicas subnacionales. Estas recomendaciones abarcan aspectos institucionales que merecen atención, así como modificaciones específicas a las reglas cuantitativas.

Aspectos institucionales

Una primera recomendación enfatiza la necesidad de establecer un período de transición, orientado a reducir el endeudamiento y el saneamiento de las finanzas públicas subnacionales, con el fin de homogenizar, para todos los gobiernos locales, la situación fiscal sobre la cual se aplicarán las reglas. El mayor problema para dicha homogenización es la deuda heredada. En general, las autoridades locales pagan sin problemas la deuda asumida durante la gestión actual,

⁶² Carranza y Tuesta (2003).

⁶³ Aragón y Casas afirman que la falta de capacidades técnicas puede reducir la propensión a invertir de las municipalidades en un promedio de 6%.

no siendo así en el caso de la deuda heredada. Por tanto, se recomienda que los gobiernos locales establezcan planes de acción con los principales acreedores de deuda heredada (SUNAT, ESSALUD y AFP's).

Respecto a la deuda con SUNAT, se pueden establecer fraccionamientos adecuados a la realidad específica de cada municipalidad, considerando cuánto de sus recursos pueden comprometer para su repago. Actualmente, SUNAT ofrece iguales condiciones de fraccionamiento de deuda para todas las municipalidades, lo cual en ocasiones conduce al cálculo de cuotas mensuales inalcanzables para los gobiernos locales. La deuda con las AFP's, por su parte, es de particular importancia, ya que compromete los ingresos de los pensionistas, por lo que su falta de pago podría generar un importante problema social. De allí que las AFP's deben ser consideradas acreedoras prioritarias.

Asimismo, el proceso de reducción de deuda heredada requiere un adecuado sistema de incentivos, tanto positivos, que motiven a las autoridades a establecer su cronograma de repago, como negativos, a través de sanciones a las municipalidades que no establezcan un cronograma o lo incumplan.

Otro aspecto de la deuda subnacional que merece atención es la necesidad de mejorar su registro contable, el cual en la actualidad es heterogéneo y discrecional. Se requiere establecer lineamientos para la estandarización del registro y clasificación de la deuda heredada (distinción entre principal, interés y multas, y entre deuda de corto plazo y largo plazo) y para la provisión de la deuda contingente⁶⁴. El cumplimiento de dichos lineamientos debe ser monitoreado, estableciendo sanciones por incumplimiento persuasivas, de modo que realmente permita lograr una homogeneización en el registro⁶⁵.

Modificaciones de las reglas fiscales

Dado que la transferencia de capacidades es un proceso de mediano plazo, se requiere establecer criterios de simplificación de las reglas fiscales, de modo que permitan su mejor comprensión y monitoreo. Asimismo, su cumplimiento debe generar el mínimo de distorsiones en el desempeño de los gobiernos locales. Siguiendo estos criterios se proponen las siguientes modificaciones.

⁶⁴ Actualmente, muchos de los gobiernos locales se han homogeneizado en el registro de la deuda contingente a través del SIAF. Sin embargo, este registro no se refleja en los estados financieros de la municipalidad.

⁶⁵ Actualmente, las sanciones no pasan de ser administrativas, por lo que no tienen un efecto importante sobre el comportamiento de los funcionarios públicos.

En primer lugar, la distinción entre deuda con aval y sin aval no es relevante para la realidad subnacional, ya que la mayor parte del stock de deuda total es deuda no avalada. Así, los límites impuestos sobre este tipo de deuda no son más que una versión más estricta de las reglas referidas al stock total de deuda, las cuales no aseguran el buen desempeño fiscal. Por ello, se recomienda eliminar las reglas referidas a la deuda sin aval e imponer límites más estrictos para el stock y el servicio de deuda total.

El límite sobre el resultado primario parece ser más consistente con el buen desempeño fiscal, ya que restringe los niveles de déficit y evita su persistencia a través del tiempo. De allí que se recomienda mantener esta regla.

En tercer lugar, el límite sobre la deuda de corto plazo es poco realista, especialmente si se considera que la mayor parte de la deuda municipal está conformada por deuda de corto plazo. La imposición de un límite tan restrictivo sobre este tipo de deuda podría generar distorsiones en la decisión sobre el plazo de repago de la nueva deuda, o incentivar el refinanciamiento de la deuda ya contraída. Por ello, esta regla debería relajarse, aumentando el límite permisible.

La regla sobre el gasto no financiero, por otro lado, debería alinearse con la regla impuesta sobre los gastos del gobierno nacional, establecida en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Es decir, no debería incluir el gasto de capital municipal ni los gastos corrientes asociados a éste. Asimismo, los límites numéricos al gasto nacional y subnacional deberían ser iguales (límite de 4% al crecimiento real anual del gasto de consumo).

Garantizar el cumplimiento de estas reglas no es tarea fácil. El caso argentino es un ejemplo de la ineffectividad de las reglas fiscales, que debido a factores institucionales resultan inexistentes en la práctica⁶⁶. Por tanto, se requieren medidas adicionales que permitan asegurar el cumplimiento. Un modo podría ser, por ejemplo, asociar el cumplimiento a un sistema de castigos y/o premios, puesto en práctica una vez culminado el período de transición, el saneamiento de las finanzas locales y la entrada en vigencia de las reglas fiscales.

Cabe indicar que varias de estas propuestas han sido consideradas a partir de noviembre de 2009, mediante la introducción de una serie de reformas al sistema de reglas fiscales⁶⁷. Junto con estas reglas, el MEF anunció también el "Programa de Modernización Municipal" y el "Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal", que introduce un fondo especial contingente al

⁶⁶ Carranza y Tuesta (2003).

⁶⁷ Decreto de Urgencia N°108-2009. Cabe mencionar que esta directiva es de carácter transitorio (2009-2010), ya que busca atenuar los efectos negativos de la crisis global sobre la economía peruana.

cumplimiento de tres acciones básicas: mejorar la recaudación del impuesto predial, mejorar el nivel de ejecución presupuestal, y mejorar la calidad de los programas sociales, introduciendo elementos de focalización a través del Sistema de Focalización de Hogares del MEF. Sin embargo, esta reforma no ha establecido medidas para el ordenamiento y consolidación de la deuda subnacional.

La reforma amplió los límites del stock de deuda total y de corto plazo, de 100% a 120% y de 8,33% a 35%, haciéndolos menos estrictos. El cuadro 4.7 muestra que la relajación de estas reglas aumentaría la proporción de municipalidades que las cumplen. Este aumento sería mayor para la regla sobre la deuda de corto plazo.

Cuadro 4.7 Cumplimiento de reglas fiscales con el nuevo marco legal

	Porcentaje de cumplimiento			
	Deuda total		Deuda de corto plazo	
	Original	Decreto	Original	Decreto
2003	74%	80%	34%	59%
2004	83%	87%	33%	64%
2005	90%	93%	42%	77%
2006	92%	94%	55%	83%
2007	94%	95%	52%	87%
2008	98%	98%	38%	87%

Fuente: elaboración de los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

Se introdujo además un cambio estructural sobre el límite al crecimiento del gasto, el cual pasó a ser análogo al límite impuesto para el gobierno central (es decir, excluye gastos de capital). Sin embargo, no se ha establecido que cuando el gobierno central pida una dispensa al cumplimiento de esta regla, tal privilegio se extienda automáticamente a los niveles subnacionales.

Conclusiones

El proceso de descentralización en el Perú enfrenta como principal desafío la estabilización de las finanzas subnacionales. Aun cuando se hayan establecido reglas fiscales para este fin, su aplicación requiere previamente del sinceramiento de los niveles de deuda de los gobiernos locales, los cuales presentan graves problemas de subregistro, no registro y mala clasificación, especialmente en referencia a la deuda heredada y la deuda contingente.

En la práctica, la evidencia muestra un significativo desconocimiento de las reglas fiscales por parte de las autoridades locales. Aquellas que registran un mayor cumplimiento son las referidas al stock y servicio de la deuda total, y al stock de deuda sin aval, mientras que existe un considerable incumplimiento de aquellas referidas al incremento del gasto no financiero y al resultado primario. Por tanto, se deduce que la mejora en los ingresos fiscales no ha estado acompañada de una mayor prudencia fiscal.

Estos resultados poco satisfactorios se explican parcialmente por las inconsistencias existentes entre los distintos límites establecidos en las reglas. En primer lugar, las reglas referidas al stock y servicio de deuda sin aval son, en la práctica, una reproducción más estricta de aquellas referidas al stock total de deuda. Además, dado que en su mayor parte el stock de deuda es de corto plazo, el límite impuesto reduce la posibilidad de endeudamiento a límites inalcanzables para algunas municipalidades, en tanto que el límite sobre el crecimiento del gasto no financiero podría frenar el crecimiento en razón de que limita los gastos de inversión.

A pesar de las inconsistencias encontradas en el sistema de reglas y la falta de efectividad de las sanciones impuestas por su incumplimiento, el análisis econométrico demuestra que existe una relación positiva entre el cumplimiento de dichas reglas y el desempeño fiscal subnacional. Otros factores que influyen en el desempeño fiscal subnacional son los procesos de revocatoria y el desbalance vertical, ambos con un efecto negativo sobre el resultado primario. Asimismo, se comprobó que cuanto mayor es la proporción de transferencias con destino específico, mejor es el resultado fiscal subnacional.

En vista del impacto positivo que las reglas fiscales tienen sobre el desempeño fiscal, resulta necesario resolver las inconsistencias del sistema, fortalecer su importancia e incentivar su cumplimiento. Para ello se propone una serie de cambios institucionales orientados a sanear y sincerar las cuentas fiscales municipales, así como modificaciones explícitas a las reglas existentes, de manera que se simplifique su entendimiento y se haga más factible su cumplimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, E., M. Albino-War y R. Singh (2005) “Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations”, IMF Working Paper WP/05/108.
- Alesina, A. (1989) “The end of large public debts” en Giavazzi y Spaventa (eds.), *High Public Debt: The Italian experience*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Alesina, A. y T. Bayoumi (1996) “The costs and benefits of fiscal rules: Evidence from U.S. States”, Cambridge, Massachusetts, NBER Working Paper N°6914.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999) “Budget institutions and fiscal performance in Latin America”, *Journal of Development Economics*, vol.59, N°2, pp.253-273.
- Alesina, A. y R. Perotti (1995) “The political economy of budget deficits”, Cambridge, Massachusetts, NBER Working Paper N°4637.
- Alesina, A. y G. Tabellini (1990) “A positive theory of fiscal deficits and government debt”, *Review of Economic Studies*, vol. 57, N°3, pp.403-14.
- Alt, J., D. Lassen y D. Skilling (2001) “Fiscal transparency and fiscal policy outcomes in OECD countries” trabajo presentado en la 2001 Annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois.
- Alvarado, B. (2008), “Descentralización Fiscal en el Perú”, Informe de Consultoría al Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aragón, F. y Casas, C. (2009), “Capacidades Técnicas y Gasto Local: el Caso de las Municipalidades Peruanas”, en: “Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible”, Cooperación Andina de Fomento.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1999), “América Latina Frente a la Desigualdad: Progreso Económico y Social en América Latina”, Informe 1998 – 1999, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2006), “Retos de la Deuda Municipal: Causas y Propuestas de Medidas Correctivas”.
- Barón R. y A. Roca (2003), “La Descentralización y las Disparidades Económicas Regionales en Colombia en la Década de 1990”, Documento de Trabajo sobre Economía Regional N°36, Banco de la República, Cartagena de Indias.

- Bird, R. (1981), “Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia”, Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales, Bogotá.
- Blanchard, O. (1990) “Suggestions for a new set of fiscal indicators”, Paris, OECD Working Paper N° 79
- Bonet, J. (2009), “¿Por qué es Necesaria una Gestión Fiscal Local?”, IDB, mimeo.
- Braun, M. y M. Tommasi (2002) “Fiscal Rules for Subnational Governments. Some Organizing Principles and Latin American Experiences”, in G.Kopits (editor), *Rules and Practice in Intergovernmental Fiscal Relations*. IMF and World Bank, Washington, D.C.
- Buiter, W. (1985) “Guide to public sector debt and deficits”, *Economic Policy: A European Forum*, vol.1, pp.13-79.
- Cameron, C. y Trivedi, P. (2009), *Microeconometrics using Stata*. Stata Press.
- Cano, R. (1994), “Los Nuevos Mecanismos de Financiación de los Gobiernos Locales en el Contexto de la Descentralización Fiscal en Colombia”, Universidad de Antioquia.
- Carranza, L. y Tuesta, D. (2003), “Consideraciones para una Descentralización Fiscal: Pautas para la Experiencia Peruana”, Banco Central de Reserva del Perú – CIES.
- Constitución Política (1991), Acto Legislativo N° 1 (1986), Leyes N° 60 (1993), 134 (1994), 136 (1994), 358 (1997), 617 (2000), 715 (2001), 819 (2003), y 1176 (2007), Colombia.
- CEPAL (2009, 2010), “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”, ECLAC, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y J. Jiménez (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”, *Revista de la Cepal*, N° 84, pp.117-134.
- Chalk, N. and R. Hemming (2000) “Assessing fiscal sustainability in theory and practice” IMF Working Paper WP/00/81.
- Daughters, R. y L. Harper (2007), “Reformas de Descentralización Fiscal y Política”, en E. Lora (editor) *El estado de las reformas del estado en América*, Inter-American Development Bank, Washington, D. C.
- De Mello, L. Jr. (2000) “Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis”, *World Development*, vol. 28, N° 2, pp. 365-380.
- Departamento Nacional de Planeación (2006), *Compilación Legal Comentada: Descentralización, Competencias y Recursos*, Unidad de Desarrollo Territorial.

- Departamento Nacional de Planeación (2007), *Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios, Informe de Resultados*, Bogotá.
- Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2003), *Informe de Implementación de Reglas Fiscales para los Gobiernos Regionales y Locales*.
- Faguet, J. y F. Sanchez (2008), “Decentralization’s Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia”, *World Development*, Vol 36. N°6.
- Faguet, J. y F. Sanchez (2009), “Decentralization and Access to Social Services in Colombia”, CLAS Working Paper N°26, University of California, Berkeley.
- Filc, G. y C. Scartascini (2004), “Budget Institutions and Fiscal Outcomes Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department”, paper prepared for the Research Department 10th Year Anniversary Conference, IDB, Washington D.C.
- Ianchovichina, L., Liu, L. y Nagarajan, M. (2006), “Subnational Fiscal Sustainability Analysis: What can we learn from Tamil Nadul” World Bank Policy Research Working Paper 3947.
- Inter-American Development Bank (1997), “Latin America after a Decade of Reform: What Comes Next?”, *Economic and Social Progress in Latin America (IPES) Report*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Iregui A., Ramos J. y L. Saavedra (2001), “Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia”, en *Borradores de Economía N°175*, Banco de la República, Bogotá.
- Lane, T. (1993), “Market Discipline”, *IMF Staff Papers*, Vol. 40 (March), 53-88.
- Liu, L. (2006) “Subnational borrowing framework”, presentación en la PREM Learning Week, 10 de mayo de 2006, Washington D.C.
- Mendoza, E. y P. Marcelo Oviedo (2004) “Public debt, fiscal solvency and macroeconomic uncertainty in Latin America: the cases of Brazil, Colombia, Costa Rica and Mexico”, Cambridge, Massachusetts, NBER Working Paper N° 10637.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco de Gasto de Mediano Plazo (2009)*, *Presupuesto General de la Nación de (2010)*, *Viabilidad Fiscal Departamental (2007)*.
- Persson, T. y G. Tabellini (2000) *Political economics: explaining economic policy*. Cambridge, Massachusetts. MIT Press.
- Oates, W. (2006), “On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization”, IFIR Working Paper N° 2006-05.

- Oates, W. (1972), "Fiscal Federalism", Harcourt Brace Jovanovic, New York.
- Plekhanov A. y Singh, R. (2007), "How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated?" Some Cross-Country Empirical Evidence", *IMF Staff Papers*, Vol. 53 (3), 426-452.
- Prud'homme, R. (1995) "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, N° 2, 201-220.
- Remmer, K. y E. Wibbels (2000) "The subnational politics of economic adjustment: provincial politics and fiscal performance in Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 33, N°4, pp.419-451.
- Rodden, J. (2001) "And the last shall be first: federalism and fiscal outcomes in Germany", Department of Political Science, MIT, mimeo.
- Rodden, J. (2002) "The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the World", *American Journal of Political Science*, vol.46, N°3, pp.670-687
- Ruiz del Castillo, R. (2004) "¿Es sostenible la situación fiscal de las provincias argentinas?", trabajo presentado en la XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, UCA, Buenos Aires, 10 al 12 de noviembre de 2004.
- Sánchez, F. (2008), "La Descentralización en Colombia: Estudio del Desempeño Fiscal de las Entidades Subnacionales", Informe Final, BID, Bogotá.
- Seitz, H. (2000) "Fiscal policy, deficits and subnational governments: the case of German Länder", *Public Choice*, vol. 102, N° 3-4, pp.183-218.
- Singh, R. y A. Plekhanov, (2005) "How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence", IMF Working Paper WP/05/54.
- Shah, A. (2004), "Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise", World Bank Policy Research Working Paper N° 3282.
- Stein, E. (1998), "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America", IDB OCE Working Paper N° 368.
- Sutherland, D., R. Price y I. Joumard (2005) "Fiscal rules for sub-central governments: design and impact" OECD Economics Department Working Paper N° 465.
- Talvi, E. y C. Vegh (1998) "Fiscal policy sustainability: a basic framework" IADB Research Network Working Paper R-372.

- Tanzi, V. (2000), "Policies, Institutions and the Dark Side of Economics", Edward Elgar, Cheltenham, U.K.
- Ter-Minassian, T. y J. Craig (1997), "Control of Sub-National Government Borrowing", in T. Ter-Minassian (editor), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington D.C.
- Tiebout, C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64 (October): 416-424.
- Vega, J. y E. Russo (2004) "Coparticipación federal. Propuesta de indicadores objetivos de reparto", trabajo presentado en la XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, UCA, Buenos Aires, 10 al 12 de noviembre de 2004.
- Vega, J. (2008), "Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú", Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía, Documento de Trabajo N° 266.
- Webb, S. (2004) "Fiscal responsibility laws for subnational discipline: the Latin American experience", World Bank Policy Research Working Paper N°3309.
- World Bank & Interamerican Development Bank (2003), "Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction in Peru".