

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Oficina Responsable RE3/OD5

Consultaría sobre :
“Desarrollo de batería de indicadores de seguimiento
del proceso de saneamiento fiscal territorial”
Bogotá, Colombia

Informe:

“BATERÍA DE INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DEL PROCESO
DE SANEAMIENTO FISCAL TERRITORIAL EN COLOMBIA”

Por:

Dr. Horacio L. P. Piffano
(Consultor)

Bogotá, Colombia
Febrero, 2002

BATERÍA DE INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO FISCAL TERRITORIAL EN COLOMBIA

PROLOGO

Definición del proyecto, objetivos y estructura del estudio

De acuerdo con los términos de referencia del contrato de consultoría, se ha elaborado el presente documento técnico, cumplimentando la decisión del Gobierno de la República de Colombia de perfeccionar *"un continuo monitoreo de las variables fiscales y financieras del proceso de descentralización, especialmente en el caso de las Entidades Territoriales ejecutoras de programas de saneamiento de sus finanzas, que le permita identificar factores de riesgo o crisis para proponer y adoptar medidas generales y particulares con miras a prevenir los primeros y conjurar los segundos."*

El marco legal dentro del cual debió cumplirse este cometido, lo constituyen la Ley 358 de 1997, que norma sobre los convenios de desempeño celebrados entre el gobierno central y los gobiernos territoriales, como consecuencia del proceso de descentralización fiscal y financiera, la Ley 617 de 2000, sobre los programas de saneamiento fiscal de dichos gobiernos subnacionales, y las disposiciones de la anterior Ley 550 de 1999 sobre reestructuración de pasivos para dichos entes.

El informe se estructura en tres secciones: la Primer Sección es de orden teórico o conceptual, referida a la descentralización fiscal y a los criterios a emplear en el diseño de los indicadores de seguimiento del desempeño fiscal y financiero de los gobiernos territoriales. Así, en el Capítulo 1 se analiza la cuestión de la descentralización fiscal en el marco de la construcción de un nuevo o futuro estado federativo que, persiguiendo el objetivo básico de la descentralización, genere las bases para un federalismo responsable y sustentable, compatible con un desempeño fiscal consolidado eficiente. El capítulo comprende una breve introducción de la razón de ser de la descentralización fiscal, una breve mención de dos experiencias federativas a tener en cuenta (correspondientes a los casos de Brasil y la Argentina), para luego analizar las razones que justifican el monitoreo o control federal de la evolución de las finanzas públicas subnacionales. El análisis incluye asimismo una cita de las recomendaciones que la literatura técnica ofrece referida a las modalidades con que puede ejercerse el control de las finanzas subnacionales. En el Capítulo 2 se presentan la batería de indicadores, los que esencialmente están destinados al control de las variables de flujo (egresos, resultado presupuestario, etc.) y de stock (deuda pública). Se trata de indicadores esencialmente referidos a las denominadas "reglas numéricas", ligadas al cumplimiento de las metas fiscales y de endeudamiento, que para los primeros cinco años han sido ya establecidas en las leyes citadas previamente (Ley 617 y Ley 358). Adicionalmente, hemos de sugerir un conjunto de posibles indicadores para el seguimiento de reformas complementarias, referidas a las "reglas de transparencia y de procedimiento", que se tornan indispensables para asegurar el buen éxito de los intentos de saneamiento fiscal y financiero territoriales.

En la Segunda Sección, que incluye los Capítulos 3, 4 y 5, se intenta, en primer lugar (Capítulo 3), una tipificación particular de los indicadores aplicables a Departamentos, Distritos y Municipios, pues algunas particularidades habrán de tenerse en cuenta para cada caso. En especial, porque la Ley 358 y la Ley 617 ya contemplan indicadores y metas específicas respecto del endeudamiento y de los gastos. En el Capítulo 4, se presenta un detalle de los indicadores, con los algoritmos correspondientes y sus variables, para departamentos, distritos y municipios y para el Distrito de Santa Fe de Bogotá, con el fin último de identificar en cada caso los campos y largo (número de caracteres) de las variables, tarea que habrá de facilitar la labor de diseño del software que deberá continuar en una etapa posterior a la del presente estudio. En el Capítulo 5 se presenta un ejercicio de simulación construido sobre la base de los datos correspondientes a determinados agregados macroeconómicos, esencialmente estadísticas

sobre el PIB, tasa de inflación, etc., y datos fiscales correspondientes a algunos gobiernos territoriales¹.

Finalmente, la Sección Tercera, Capítulo 6, es destinada al resumen y las conclusiones del estudio, de forma de obrar como Resumen Ejecutivo del mismo.

Dr. Horacio L. P. Piffano
Bogotá, febrero de 2002.

¹ Tarea restringida a la información disponible al momento del desarrollo de la presente consultoría.

PRIMER SECCIÓN

Capítulo 1. Descentralización Fiscal y Federalismo Responsable

1.1. La descentralización fiscal en Colombia y el escenario mundial prevaleciente.

El proceso de descentralización fiscal encarado por la República de Colombia, tiene lugar en un contexto internacional donde predominan tendencias similares.

En efecto, las tendencias registradas en las últimas décadas en materia de federalismo fiscal en la mayoría de los países, inclusive en aquellos con estructuras políticas formalmente unitarias (como el caso del vecino Venezuela hasta 1996, que reforma su constitución transformándose en un estado federativo, y la propia República de Colombia), ha sido la de un proceso de descentralización de funciones desde los gobiernos centrales o federales a los niveles subnacionales de gobierno. Esta tendencia contrasta a su vez con la constitución y consolidación de bloques económicos supranacionales (Comunidad Europea, Nafta, Mercosur), circunstancia que ha inducido a una pérdida relativa de autonomía de los gobiernos nacionales y ha acentuado las autonomías de los gobiernos de nivel inferior en la estructura vertical de los mismos.

Este proceso, ligado al fenómeno de globalización mundial, implica un escenario mucho más competitivo en materia tanto de las actividades económicas privadas como de las estatales en los diferentes estados o países. Consecuentemente, la importancia del diseño de la estructura vertical de los gobiernos en cada país, ha revalorizado la temática del federalismo fiscal y la descentralización fiscal, a partir de como fuera planteada originalmente por Tiebout (1956), al tiempo que ha inducido a un reordenamiento de las potestades fiscales y las reglas de operación del sector público, tal cual éste venía operando hasta los años ochenta.

1.2. Las ventajas económicas esperadas de la descentralización.

La tendencia a descentralizar funciones está necesariamente ligada al principio básico que suele presentarse como argumento central de la descentralización: la mejora de eficiencia asignativa debido a la mayor cercanía de los individuos, que expresan las preferencias sociales con su voto, con relación a aquellos que actúan como sus representantes en los gobiernos, y que son los encargados de generar la provisión de los bienes públicos o colectivos. La cercanía de los consumidores a las autoridades políticas, no sólo permite reducir los problemas de agencia de toda democracia representativa, sino que asimismo introduce un mecanismo político dinámico tendiente a reducir el costo de las decisiones sociales y aumentar la calidad de las mismas. El escenario de movilidad casi perfecta de factores y bienes, característico del actual ordenamiento mundial, ligado a la reducción significativa de los costos de transacción que ha generado el avance tecnológico, permite que el "voto con los pies" no resulte una mera especulación teórica, sino más bien un ejercicio cotidiano de los agentes económicos en la actualidad.

La descentralización, asimismo, elimina un problema típico de los modelos centralizados al evitar los sesgos políticos de los gobiernos centrales, que muchas veces desconocen (por ignorancia o por decisión deliberada) las relativas necesidades y su diferente composición al nivel de cada región.

Por otra parte, se ha sugerido que la provisión de servicios equivalentes por varias jurisdicciones diferentes, debido al escenario competitivo, incentiva un mayor progreso técnico y su mayor difusión, por las actitudes de tender a copiar modalidades exitosas.

Un argumento importante que avala la descentralización es evitar el problema ligado al comportamiento (ineficiente) de los agentes económicos involucrados en un juego de reparto de un fondo común, presente en los modelos centralizados. El tema, conocido en la literatura como

el problema del "*common pool*", hace alusión a la actitud diferente de los individuos en la demanda de un bien, cuando su financiamiento implica una obligación simétrica o concomitante de renunciar al ingreso personal individual por el costo marginal al que hace incurrir su decisión de demanda, versus la situación de demanda del mismo bien cuando el financiamiento es compartido por el grupo social (mediante *capitas iguales*). La tendencia a sobredimensionar el gasto es la consecuencia inevitable del comportamiento grupal.

En rigor, lo que insinúa este dilema es la importancia para toda federación de que sus decisiones sociales no descuiden el **principio de correspondencia fiscal**. Toda decisión de gasto de parte de un representante político, debe estar inevitablemente ligada a la decisión concomitante de solicitar al electorado el pago de impuestos para financiarlo. Del cumplimiento de este principio no sólo resultará una mayor disciplina fiscal, sino más amplio aún, una mejor *performance* política general de las democracias representativas.

En este sentido Brennan, G. y Buchanan, J. (1980) han sugerido que la descentralización constituye una restricción a los deseos de expansión del gobierno central. Bajo la óptica de estos autores el sector público puede ser visualizado como un agente monolítico, un Leviatán, que sistemáticamente persigue el maximizar el tamaño del presupuesto, desconociendo la voluntad de los ciudadanos. Por tal motivo, los autores propician la descentralización como mecanismo efectivo de control de las tendencias expansivas del Leviatán.

El argumento básico es que así como la competencia en el sector privado ejercita su fuerza disciplinaria, la competencia entre unidades de gobierno en un esquema descentralizado permite evitar el poder monopólico del gobierno central. La movilidad interjurisdiccional de las personas persiguiendo "ganancias fiscales", puede ofrecer parcialmente, y quizás completamente, un sustituto de las restricciones fiscales constitucionales o explícitas sobre el poder tributario de los estados.

Moesen, W. Y Van Rompuy, P. (1990), al analizar la hipótesis Brennan – Buchanan, sostienen que para los gobiernos centrales la oportunidad de incurrir en gasto público con déficit, mediante el uso del crédito público y la creación de dinero, ofrece una "restricción presupuestaria débil", comparada con los niveles de gobierno inferiores. Es de esperar que en una estructura centralizada tanto el tamaño del presupuesto como el déficit mismo será mayor, *ceteris paribus*, que en un gobierno con estructura descentralizada. Los autores efectúan un análisis empírico aplicado a países de la OECD que corroboran la hipótesis.

Pero la crítica mayor a los esquemas fiscales centralizados, en especial cuando se trata de la recaudación tributaria, y la contrapuesta ventaja de la descentralización en esta materia, tiene que ver con el principio de correspondencia fiscal y la tendencia a sobredimensionar el gasto público aún cuando no pueda ello calificarse como conducta Leviatán. El punto básico tiene que ver con los efectos provocados por "**la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento**". La descentralización de las potestades fiscales inducen a una mayor responsabilidad fiscal o "imputabilidad" (*accountability*) fiscal, así como a una mayor imputabilidad política general dentro de la federación. El argumento de la responsabilidad e imputabilidad, resulta válido para la descentralización de las decisiones de gasto y, especialmente, de la política tributaria, es decir, la responsabilidad de la fijación de impuestos que financien el gasto público local, al menos en el margen. El fenómeno puede explicarse de la siguiente forma: la decisión de un individuo de adquirir bienes y servicios en el mercado involucra la decisión personal "simultánea" de desprenderse de recursos (ingreso) para financiar la producción de tales bienes. Como fuera señalado por Wicksell (1958) y otros autores, la ausencia de tal tipo de simultaneidad, permite a las coaliciones políticas crear falsas esperanzas con relación al impuesto-precio de los bienes públicos. Cuando existe una relación débil entre la decisión de gasto público y decisiones sobre tributación, se genera la tentación de los políticos a creer en la posibilidad de que el costo de los servicios pueda recaer sobre otras personas,

distintas a sus ciudadanos electores ("*constituency*"). Y de esta "ilusión fiscal" es cautivo el propio votante mediano.

Buchanan (1952) ha señalado que cuando la responsabilidad de gastar y la potestad de fijar los impuestos están separadas, los gobiernos tienden a enfrentar incentivos que conducen a decisiones ineficientes. Cuando los impuestos son establecidos a nivel nacional, los aportes o transferencias federales a las provincias o estados pueden inducir a la creencia de que al "menos parte" del costo adicional de los bienes públicos provinciales serán financiados por no residentes. Si la comunidad local "cree" poder financiar un peso adicional de gasto con aportes federales provenientes de recaudaciones en las que sus contribuyentes participan en un monto menor a un peso en la recaudación marginal del impuesto federal, estarían "percibiendo" un impuesto-precio del gasto marginal reducido e incurriendo por tanto en un gasto no óptimo.

Como demostrara Winer, S. (1983), tal reducción en el impuesto-precio "percibido" localmente, puede ocurrir indistintamente tanto en el caso de los aportes condicionados como en los no condicionados. Esta percepción de menor costo impositivo marginal del gasto público, genera un tamaño de presupuesto superior al óptimo. En la literatura, este efecto es conocido como el "*flypaper effect*" (efecto del papel caza moscas), para señalar que "el dinero se pega donde pega" ("*money sticks where it hits*"), aludiendo a la asimetría de comportamiento de los gobiernos que aumentando el gasto público, luego encuentran diversas razones de inflexibilidad para una necesaria y/o eventual reducción posterior. Las evidencias empíricas encontradas por Winer para el caso de los subsidios federales en Canadá, empleando un modelo dinámico del votante mediano sobre gastos provinciales entre 1952 y 1970, claramente corroboran la conclusión de que la separación de las decisiones de gasto y financiamiento creada por los aportes, conducen a reducir la percepción local de los impuestos-precios y aumentar el gasto público provincial. También Gramlich, E. (1977) sugiere en su *survey* que el gasto inducido por los "*block grants*" (aportes no condicionados), son varias veces superiores al gasto inducido por incrementos en otros ingresos. Este resultado "no esperado" de las transferencias federales, que desafían a la teoría convencional, puede implicar no solamente **"una expansión del gasto público subnacional superior a un aumento equivalente del ingreso de la comunidad local (efecto 'flypaper')", sino inclusive superior al monto del aporte mismo (efecto "bandwagonism")²**.

La literatura resulta abundante en los enfoques y matices para explicar el "*flypaper effect*". El resultado de todos estos enfoques conduce a la conclusión de que tanto los aportes condicionados como los no condicionados otorgados por el gobierno central a los gobiernos locales, inducirían a un gobierno más grande y menos responsable que el que surgiría mediante elección de los ciudadanos de una manera democrática.

No obstante lo explicado, resulta conveniente remarcar el sentido preciso del principio de "correspondencia fiscal". Muchos autores y expertos que han trabajado en temas de federalismo fiscal, sugieren que la descentralización tributaria permite aumentar el grado de autonomía fiscal y, por tanto, la autonomía política general de los gobiernos provinciales. Paso seguido, ligan esta mayor descentralización tributaria con la presencia del "principio de correspondencia fiscal", correlación que en realidad no es unívoca o perfecta. Esto no quiere decir que en la realidad no exista correlación entre ambos principios. **Lo que quiere decir es que la existencia de mayor descentralización no necesariamente habrá de conducir a mejorar la vigencia del principio de correspondencia fiscal.**

El principio de "correspondencia fiscal" debe interpretarse como el grado de percepción que los ciudadanos poseen respecto del costo de oportunidad de las decisiones de gasto público *marginal* que "su" gobierno subnacional decide. De manera que "aumentos" del gasto

² Ver Henderson, J. M. (1968), Schwab, R. M. Y Zampelli, E. M. (1987), Case, A. C., Hines, J. R. y Rosen, H. S. (1993), citas y comentarios sobre el caso de municipios en Argentina en Porto, A. y Gasparini, L. (1998).

subnacional sean perfectamente percibidos como un costo que - como ciudadano - habrá de enfrentar mediante el pago de nuevos impuestos que lo financien (y ello sucederá "si advierte" que, en efecto, el gobierno subnacional incrementa la presión tributaria ejercida sobre su ingreso real). Por el contrario, que las "reducciones" del gasto subnacional sean perfectamente percibidas como un costo que como ciudadano habrá de evitar tener que pagar (consecuentemente con una reducción equivalente de los impuestos por él pagados, que lo financiaban antes de la rebaja). Esta percepción puede verificarse "con una menor descentralización tributaria", si es que el subsidio federal o del resto de las provincias es invariable a tales decisiones de gasto marginal y esta invariabilidad es "creíble", tiene "*enforcement*" o no distorsiona la percepción que el ciudadano tiene de la existencia de la restricción financiera para sus demandas de gasto subnacional (no existencia del fenómeno de ilusión fiscal).

No obstante, en principio, una muy acentuada descentralización tributaria habrá de favorecer el cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, pero puede no lograrlo, **dependiendo de cómo se ejerzan los poderes tributarios federal y subnacional**. La descentralización tributaria puede plantearse como una condición ventajosa o coadyuvante para el cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, pero no una condición suficiente.

Por ejemplo, a riesgo de introducirnos en una temática que escapa en el detalle a esta consultoría, si el sistema tributario federal y el subnacional se basaran "ambos" fundamentalmente en un impuesto del tipo IVA, resultará difícil sostener que los ciudadanos habrán de discernir con transparencia cual es el costo de oportunidad de sus demandas de gasto al nivel federal y al nivel subnacional de gobierno. En el caso del IVA, los contribuyentes de jure son los comerciantes. La incidencia del impuesto queda "escondida" en el precio final de bienes, servicios y retribución de los factores, de manera que los contribuyentes de "facto" habrán de ser las familias cuyo acceso al consumo de bienes privados, dado un cierto nivel de ingreso, y sus ingresos por el aporte factorial, serán modificados por el impuesto. En el caso del IVA tipo "Compartido", donde confluyen el gobierno nacional y el subnacional a gravar la misma base, parece difícil que los ciudadanos puedan advertir sobre quienes y en que área geográfica quedará ubicada la carga real del impuesto (incidencia); tampoco sobre el precio relativo entre bienes públicos nacionales y bienes públicos provinciales, a pesar de que las leyes indiquen un cierta tasa nominal para cada nivel de gobierno (se insiste: que tributan los empresarios o comerciantes y no las familias). El problema se agrava cuando se admiten diferencias de alícuotas entre bienes y entre jurisdicciones para esos mismo bienes.

En el caso de los impuestos tipo Ventas Minoristas, en cambio, la explicitación del impuesto "que resulta exclusivamente subnacional", surge con claridad en el acto de consumo final. La "percepción" de la incidencia tributaria se hace inclusive más nítida, debido al "aprendizaje" que los individuos adquieren en el mercado con las sucesivas transacciones ligadas a la etapa final del proceso productivo. No obstante, muchos expertos han señalado problemas con la imposición a las Ventas Minoristas (del tipo "*sales tax*" estadual de EE.UU.), de manera que existen posiciones encontradas sobre estas evaluaciones³.

Lo anterior mueve a sostener que un esquema de "separación de fuentes", particularmente en el caso de los impuestos que gravan las transacciones⁴, aparece como un sistema genuinamente federal. No es casualidad que la Constitución Nacional de la Argentina (la de 1953) adoptara el

³ Un detalle de alternativas para el diseño del sistema tributario federal y subnacional en particular, puede consultarse en Piffano, H. L. P. (1997 y 1998g).

⁴ En el caso de los impuestos de tipo personal y directo, la concurrencia de fuentes no acarrea similar distorsión en las percepciones, pues los contribuyentes (ciudadanos) tienen perfecto conocimiento de la "factura" que el correspondiente nivel de gobierno le exige pagar por vivir dentro de su jurisdicción.

criterio de separación de fuentes en la asignación de potestades fiscales a los gobiernos nacional y provinciales, criterio luego modificado por la jurisprudencia y las transformaciones que el "proceso del federalismo" argentino fue perfilando hasta llegar a la reforma constitucional de 1994, en la que el régimen de coparticipación federal de impuestos se instituye con rango constitucional.

Sobre el proceso del federalismo fiscal en Argentina, pareciera que la idea de la autonomía provincial, bajo la presunción de que ello mejora el cumplimiento de la correspondencia fiscal, ha conducido a generar la opinión de que ello se logra entregando a los gobiernos subnacionales una porción mayor del "botín" tributario. Esta concepción ha sido llevada al extremo con la reforma constitucional de 1994. De ella se desprende el espíritu de los constituyentes en cuanto a que los representantes del pueblo (Cámara de Diputados) deciden inicialmente – como cámara de origen en temas tributarios – sobre la creación de impuestos, pero que los representantes de los fiscos (Cámara de Senadores) deciden – como cámara de origen en temas del destino del fondo tributario común coparticipado – la suerte del destino de las recaudaciones. Como si los impuestos fueran una "gracia divina" de los políticos o gobernantes. Los impuestos son necesariamente sustentados jurídica y éticamente en base a una necesidad pública específica, la que habrá de surgir de las necesidades que plantea el colectivo y que exige de la provisión de bienes públicos nacionales, regionales o locales, según el caso. Esto no implica desconocer que dentro de tales necesidades del colectivo se tengan en cuenta aportes con fines redistributivos; las transferencias de nivelación o igualación se han ideado para cumplimentar tal objetivo.

En síntesis, la descentralización fiscal y la tributaria en particular, es un objetivo generalmente compartido por los expertos en federalismo fiscal, salvo excepciones. Sin embargo, fácil resulta propiciar tal descentralización, pero muy difícilmente exista coincidencia sobre el verdadero significado del término. Menos aún sobre las posibilidades que técnicamente existen para asignar poderes tributarios a los gobiernos subnacionales. El éxito de todo proceso de descentralización fiscal depende por lo tanto no solamente de la asignación de potestades en materia de gasto y de tributos, sino además, de las características técnicas de dicha devolución, muy en especial de la tributaria ("en el detalle está el diablo", según dice un viejo adagio).

1.3. Sobre las ventajas políticas de la descentralización.

La escuela del "*public choice*" en sus argumentos a favor de la descentralización, va más allá del mero enfoque económico relativo a cuestiones técnicas sobre el logro de "óptimos paretianos" (eficiencia económica) en la asignación de recursos. Se trata de poner sobre la mesa del debate una cuestión eminentemente política, con implicancias institucionales importantes, y donde los partícipes de la contienda se reúnen ideológicamente en dos polos opuestos: aquellos inclinados al manejo centralizado de las rentas nacionales con que cuenta una sociedad – lo que implica limitar la autonomía de decisión de los individuos y los agrupamientos sociales intermedios que ellos conforman (y, consecuentemente, sus derechos de propiedad) – versus los que priorizan las libertades de los individuos y de las asociaciones menores que ellos conforman, sin abandonar, no obstante, la idea de la solidaridad a nivel nacional.

En efecto, las contribuciones de Buchanan y otros autores, permiten visualizar los mecanismos políticos a través de los cuales se adoptan las decisiones públicas, de forma tal que para el caso de los bienes públicos, se obtengan soluciones eficientes, de la misma manera que el sistema de mercado lo intenta resolver para el caso de los bienes privados. Las soluciones diseñadas a través de los mecanismos de la votación, intentan encontrar arreglos sociales que reflejen las preferencias de los votantes o ciudadanos. En este contexto, un dilema que debe resolverse es la existencia de distintos niveles de gobierno y la correspondiente asignación de potestades fiscales (esto es, poder de decisión en materia de gasto público y su financiamiento con tributos).

La existencia de un gobierno puede ser explicada por analogía, a través de la teoría de los clubes (Buchanan, J., 1965). Ella describe la circunstancia por la que los individuos resuelven reunirse

bajo una asociación que les provea el servicio o bien común (bienes públicos), permitiendo prorratear entre todos el costo de su provisión. El supuesto implícito o subyacente, es que cada individuo o socio ingresa voluntariamente al club, posee poder de voz y voto en las decisiones y libertad de salir del club en caso de que la decisión de la mayoría lo perjudique.

Este criterio implica el aceptar como regla de eficiencia al postulado Wickselliano, que sostiene que una decisión será eficiente, siempre que ningún ciudadano pueda objetarla (criterio de unanimidad). Este criterio es coherente con el criterio de Pareto – restringido a las elecciones de mercado (bienes privados) – que indica como solución eficiente a aquélla a partir de la cual ninguna persona puede ser mejorada en su bienestar sin desmejorar a otra.

Las decisiones que a diario adopta un gobierno implican, a nivel individual, que el ciudadano asuma un costo de oportunidad (coerción tributaria) que no siempre se ve compensada con los beneficios esperados para él de tales medidas (residuo fiscal negativo). En tal caso, para que el postulado Wickselliano opere en la práctica, los individuos debieran tener acceso a dos dimensiones derivadas de ese costo de oportunidad: la dimensión de la "voz" y la dimensión de la "salida" (Wiseman, J., 1987). La dimensión de la voz, plantea el siguiente interrogante: si un individuo considera insatisfactoria una decisión social, ¿existe en la práctica un procedimiento efectivo por el cual él pueda expresar su oposición y cuente con la posibilidad de influir en su modificación?. La dimensión de la salida plantea el segundo interrogante: ¿cuán fácil puede él escapar del sistema de reglas impuestas por el gobierno, es decir, abandonar la sociedad relevante (municipio, provincia o nación)?.

Sobre la base de tal tipo de razonamiento, sin embargo, no sería posible extraer respuestas generales a la pregunta de sobre cuál nivel de gobierno debería descansar en mayor medida el poder de gastar e imponer, pues esto dependerá del sistema de valores (preferencias) relevante para los individuos que componen la sociedad, así como del uso de los recursos requeridos para proveer un determinado servicio (por ejemplo, un ciudadano puede preferir contar con un servicio abastecido localmente, a pesar de que ello implique un costo – gasto público – mayor a financiar con tributos, si es que él le asigna valor suficiente a la mayor libertad (en cuanto a la posibilidad del ejercicio del derecho de la salida) que esta solución le brinda, respecto a la coerción del gobierno. El costo de oportunidad de la salida, obviamente, crece a mayor centralización. El "escape" del nivel nacional, conlleva la necesidad de mudarse a otros países, con el alto costo del desarraigo que ello implica.

Los arreglos constitucionales (legales o formales) pueden ser el vehículo por el cual la opción de la voz citada se constituya en una efectiva restricción al poder coercitivo del gobierno. Todo estado (de nivel subnacional: municipio, provincia) puede intentar actuar coercitivamente (quizás como un Leviatán), pero el acuerdo constitucional federal limita su poder. Pero la posibilidad de migrar entre estados locales dentro de un país, hace que el costo de transacción en el ejercicio de la opción de salida resulte relativamente bajo. Esta posibilidad de "votar con los pies" (Tiebout, 1956) a bajo costo, restringe la libertad de cualquier gobierno local a adoptar reglas marcadamente diferentes a las de otros estados, salvo que se registre un marcada diferencias en las preferencias de ciertos grupos sociales que conviven en una nación. Esta restricción a la libertad del Leviatán, reduce a su vez la necesidad de reglas explícitas constitucionales o legales que limiten ese poder, circunstancia que no se verificaría en el caso de un gobierno central, donde los individuos se enfrentan, como se señalara, con el costo de oportunidad alto, tanto pecuniario como psicológico por el desarraigo, si desean emigrar a otros países, para concretar la opción de la salida.

La implicancia final del enfoque, es que una mayor descentralización del poder fiscal permitiría contar con mayor efectividad al cumplimiento de la regla de eficiencia Wickselliana a la vez de garantizar un escenario de mayor nivel de libertad política de los individuos. Sin embargo, no puede extraerse a priori cual debiera ser el nivel óptimo de descentralización (o centralización), pues en su definición influye el sistema de valores que, como se indicara, impera en la sociedad.

En la práctica existen muchos tipos de federalismos, abarcando extremos de gran descentralización (Suiza) y otros de una fuerte centralización (ex URSS).

Es indudable que las preferencias por bienes y servicios públicos en un área geográfica determinada, son muy dependientes de la "cultura" del área. Factores como idioma, religión, raza e historia, cuentan y proveen un buen argumento para la descentralización. La desintegración producida en los países del bloque socialista, constituye una prueba del predominio de los nacionalismos locales y etnias como fuerte determinante de una mayor descentralización.

En los desarrollos de la nueva corriente de la "*political economy*" del federalismo fiscal, se plantean estas cuestiones básicas de profunda relevancia política, pero también se plantean otras cuestiones no tan fundamentales, aunque por ello no poco importantes para el buen funcionamiento de las democracias representativas.

Los mecanismos políticos a través de los cuales las decisiones fiscales son adoptadas, merecen especial tratamiento. Ello en razón de que, como señalaran Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C. (1981) (WSJ), parecen existir importantes divergencias entre los principios normativos, por un lado, y las preferencias de los políticos, por el otro. Los gobiernos o los gobernantes no son ya "agentes perfectos" de los deseos del principal (ciudadano). El enfoque tradicional normativo que considera al gobierno como algo dado y a los funcionarios como perseguidores fieles del bienestar general, constituye a la luz de estos desarrollos una teoría ingenua del gobierno. Por lo tanto, el paradigma principal-agente ligado a las asimetrías de información que posibilitan a los gobernantes perseguir objetivos divergentes que colisionan con el bienestar general, aparece como un enfoque más realista para analizar las cuestiones del federalismo.

Así, WSJ han demostrado cómo las instituciones políticas transforman el basamento económico del análisis beneficio-costos en otro análisis de "beneficios y costos políticos". Se concluye que las instituciones políticas fundamentalmente alteran las percepciones e incidencia de los beneficios y costos, de modo que sistemáticamente sesgan las elecciones sociales apartándolas de un resultado eficiente; y ellas lo hacen en forma diferente en cada nivel de gobierno (Thoni, E., 1986).

Galeotti, G. (1982) sugiere cómo la descentralización permite reducir "las rentas de los políticos" generando un mayor desarrollo de las relaciones verticales (entre votantes y representantes políticos), en detrimento de las relaciones horizontales (entre representantes políticos), en razón de que con la descentralización la "elasticidad de la demanda política" enfrentada por los partidos políticos, resulta mayor, confirmando esta proposición con la cita de evidencia empírica.

En Piffano, H., 1989, formulamos un diagnóstico político del fuerte centralismo tributario en Argentina, donde un aparente "mayor federalismo" derivado de la descentralización de servicios, en alguna medida compensada por un aumento de la participación de las provincias en la distribución primaria de los fondos coparticipados, en rigor a conducido a un esquema federal de fuerte injerencia del gobierno central, quien ha derivado en las jurisdicciones provinciales la responsabilidad de la prestación de los servicios sin avanzar en la descentralización de los recursos tributarios, provocando un debilitamiento del principio de imputabilidad ("*accountability*"), a la vez de generar un comportamiento corporativo y de actividad de *lobby* de los representantes provinciales en el gobierno nacional, en desmedro del ejercicio de su responsabilidad fiscal ante los contribuyentes.

También Porto, A. (1992) analiza las circunstancias por las que determinados resultados económicos negativos del federalismo en Argentina es consecuencia de la forma en que el proceso institucional ha ido modelando los criterios de representación jurisdiccional en el parlamento, mediante las leyes electorales que regulan la elección de senadores y diputados, y

cómo ellas han conducido a resultados económicos esperados – aunque no necesariamente justificables estrictamente desde un enfoque normativo – en la distribución secundaria de recursos entre jurisdicciones.

Finalmente sobre este punto, el profesor McLure, C. (1998), en su presentación en un seminario organizado en Buenos Aires por la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina, expuso con claridad la tipología de las federaciones, calificando de "fuertes" a aquéllas en las que el poder de decisión sobre el financiamiento del gasto (en especial la decisión de gastar *en el margen* asumiendo el costo pertinente) está ubicado en los gobiernos subnacionales, es decir, aquéllas que "viven de su propia recaudación". En tanto califica de "débiles" a las federaciones en las cuales el financiamiento de las decisiones de gasto subnacional es financiado básicamente por transferencias del gobierno central. En esta categoría mencionó al caso de la Argentina.

Aún cuando de la literatura correspondiente al enfoque normativo del federalismo fiscal surgen reparos a la descentralización, con relación básicamente a los objetivos de redistribución y estabilización (ver, por ejemplo, Prud'homme, R., 1995 y Tanzi, V., 1995)⁵, otros autores, como Bird, R. y Wallisch, C. (1993), mencionan algunas lecciones de la experiencia de las economías en transición, en cuya mayoría se ha producido una gran descentralización del gasto, como consecuencia de la actitud de los gobiernos centrales de "desprenderse" de ciertos gastos de sus propios presupuestos. Este traspaso de responsabilidades a los gobiernos subnacionales con la concomitante "retención" de ingresos tributarios (casos de Hungría y Rusia) no ha resuelto el problema del desequilibrio fiscal del gobierno central, al tiempo que ha generado un proceso de agudo endeudamiento de los gobiernos subnacionales, así como actitudes tendientes a desarrollar otras fuentes extrapresupuestarias.

Pero la implementación de la descentralización tributaria, exige un cuidadoso análisis de los tipos de tributos a descentralizar, al tiempo de tener que evaluar las implicancias financieras de las modificaciones, las que junto a generar un importante aumento en la recaudación impositiva provincial, obliga a un replanteo del régimen de transferencias interjurisdiccionales.

En particular, dentro de un proceso avanzado de descentralización, dicho régimen de transferencias probablemente deje de poner énfasis en un sistema por medio del cual la Nación y las Provincias o Estados "comparten" ingresos tributarios ("*Tax Sharing*"), para pasar a un sistema más acotado, que al tiempo de reducir los efectos negativos pronosticados por la escuela del *public choice* (efecto "*flypaper*"), cumpla con un objetivo básico de solidaridad e integración territorial, es decir, donde las transferencias tengan como objetivo primordial la igualación territorial de la oferta de bienes públicos básicos y de oportunidades de los ciudadanos, independientemente de donde ellos residan, o sea las llamadas "Transferencias de Nivelación o Igualación" ("*Equalization Grants*"). De esta forma, el régimen de transferencias adopta el carácter explícito de un subsidio regional o territorial, con el objetivo de apuntalar la recaudación propia de las provincias o estados menos desarrolladas o con bases tributarias relativamente débiles.

De lo expuesto se puede inferir que las ventajas económicas y políticas esperadas de la descentralización, típicas de un sistema federal, pueden verse frustradas en la práctica si el diseño institucional no es el adecuado. Por ello, el análisis de las experiencias federativas de países como la Argentina y el Brasil, deben ser tenidas en cuenta, en especial para destacar sus debilidades, de forma de evitar la aludida frustración.

1.4. Las experiencias federativas de Brasil y la Argentina.

1.4.1. ¿Porqué analizar los casos de Brasil y la Argentina?.

⁵ Sobre el problema del objetivo de estabilización y la descentralización fiscal, aspectos ligados al diseño de los indicadores de *performance* fiscal, objeto central de esta consultoría, nos ocupamos más adelante.

Las experiencias federativas del Brasil y la Argentina son ilustrativas de dos casos de descentralización diferentes y, por tal motivo, brindan enseñanzas útiles en especial con respecto a defectos de diseño que han reducido las ventajas económicas y políticas atribuibles a la descentralización, según lo analizado en el punto anterior.

El ejemplo de Brasil es el de un proceso descentralizador que, de acuerdo a lo generalmente recomendado por académicos y expertos en federalismo fiscal, avanzó tanto en el campo de las funciones o gastos públicos, como en materia tributaria, aunque un defecto señalado ha sido la exagerada cesión de bases tributarias respecto a las responsabilidades de gasto. La Argentina, en cambio, hasta el presente, ha registrado un proceso inverso o asimétrico con relación a ambos componentes de la ecuación fiscal: descentralizó funciones hacia los gobiernos provinciales, pero retuvo en el gobierno central el manejo superlativo de la política y administración tributaria.

Las brechas de financiamiento a nivel subnacional, por lo tanto, han sido importantes en Argentina, y ello debió resolverse a través de las transferencias federales verticales, muy especialmente por el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos y por otros mecanismos de transferencias.

Los datos mostrados por los Cuadros N° 1 y N° 2, son elocuentes. El Cuadro N° 1 indica la baja participación de los recursos propios subnacionales en el financiamiento consolidado en Argentina, a diferencia de lo registrado para el Brasil.

Sin embargo, debido a la magnitud de las transferencias federales mediante el sistema de coparticipación federal de impuestos y otros diversos mecanismos de transferencias, las provincias argentinas – en términos relativos - cuentan con una porción superior de recursos consolidados respecto a la disponible por los estados brasileños.

A su vez, el Cuadro N° 2 muestra la menor presión tributaria global de Argentina frente a la de Brasil, y la gran concentración de la misma en el nivel federal de gobierno, que coincide con una fuerte participación de la recaudación proveniente del IVA federal (equivalente a la de Brasil en términos del PBI).

CUADRO N° 1
IMPORTANCIA RELATIVA DE LA RECAUDACIÓN PROPIA SUBNACIONAL
Y LOS RECURSOS SUBNACIONALES DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS
ARGENTINA Y BRASIL (1998)

	ARGENTINA	BRASIL
RECAUDACIÓN PROPIA O RECURSOS ANTES DE TRANSFERENCIAS	18,4%	34,5%
RECURSOS DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS	45,0%	43,5%

Fuente: Piffano, H. L. P. (2000).

CUADRO N° 2
PRESIÓN TRIBUTARIA E IMPOSICIÓN GENERAL A LOS CONSUMOS
MEDIANTE EL IVA EN TÉRMINOS DEL PBI
ARGENTINA Y BRASIL (1998)

	ARGENTINA	BRASIL
PRESIÓN TRIBUTARIA GLOBAL (PT)	21,0%	30,0
NACIONAL	17,1%	19,6
SUBNACIONAL	3,9%	10,4
IVA / PBI	7,0%	7,5%
IVA / PT	33,3%	25,0%
IVA / PT NACIONAL	40,9%	-
INGRESOS BRUTOS (PROVINCIAL) / PBI	2,2%	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos corregidos por reestimación del PBI de Argentina a partir de MEOySP y Piffano, H. L. P. (2000).

¿Cuáles son las enseñanzas de los procesos de descentralización de Brasil y de la Argentina que a nuestro criterio deben ser tenidas en cuenta?

1.4.2. El caso de Brasil.

Comenzando por Brasil, el problema que plantea el funcionamiento de su esquema federativo no radica en el "*pari pasu*" de la descentralización de gastos y recursos tributarios, circunstancia que resulta recomendable desde el punto de vista del principio de correspondencia fiscal, sino en el diseño de su sistema tributario.

En Brasil el impuesto al IVA, que como en la mayoría de los sistemas tributarios constituye la fuente de recursos más importante de los gobiernos, en algunos casos juntamente con la imposición a las ganancias de empresas (Impuesto a la Renta de Sociedades) y en menor medida en otros, sobre las personas (Impuesto a la Renta de Personas Físicas), ha sido descentralizado a nivel estatal. El Impuesto, denominado ICMS (Impuesto a la Circulación de Mercaderías y sobre Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal), es un híbrido origen-destino consistente en que cada estado fije su alícuota interna (para ventas destinadas a comerciantes registrados dentro de su jurisdicción), en tanto las ventas a otros estados son reguladas centralmente y lo ha sido mediante un sistema de alícuotas diferenciales según el Estado de destino. La característica de ser un híbrido origen-destino, deriva de que las transacciones

interestatales son gravadas con tasas reducidas (menores a las intraestatales), con el objeto de transferir los recursos provenientes de la recaudación de los estados productores a los estados consumidores. Las alícuotas interestadales son del 9% cuando van dirigidas a los estados menos desarrollados (las regiones del norte, noreste y centro-oeste); del 12% para las ventas a los estados más desarrollados (las regiones del sur y sudeste). Las ventas intraestatales son gravadas a tasas superiores, normalmente alrededor del 17%.

Este sistema tiene enormes inconvenientes. Todo IVA origen produce un sesgo antiexportador y proimportador, al dificultar los ajustes en frontera, incentiva a la guerra de tarifas entre estados intentando atraer inversiones a sus territorios y, en el caso brasileño, ha permitido maniobras de fraude fiscal enormes. Sobre este último aspecto, Varsano, R. (1999) cita el ejemplo de dos casos de evasión famosos en Brasil, en la que estuvieron involucradas ventas masivas de azúcar y automóviles desde San Pablo a Amazonas Occidental. La aplicación de tasas diferenciales en el ICMS reguladas centralmente, con la exigencia que la alícuota intraestatal sea mayor, incentivó el "paseo de la factura" (*"invoice sightseeing"*) o fraude en los destinos.

Se recuerda, finalmente, que el gobierno central de Brasil aplica un impuesto IVA parcial, el IPI (Impuesto a la Producción Industrial), aplicado a los productos industriales en las etapas de producción e importación. Las exportaciones no están gravadas ("tasa cero") por este impuesto, dando lugar a la recuperación del crédito fiscal.

Adicionalmente, Brasil luego de la última reforma constitucional (1988), ha instrumentado un sistema de transferencias federales doble, en el sentido que existen transferencias del gobierno central a los Estados y al mismo tiempo transferencias directas desde el gobierno central a los Municipios, a los que la constitución le asigna autonomía igual que a los estados. Esta "doble federación", aunque algunos sostienen la menor relevancia del segundo esquema de transferencias, ya está provocando problemas en materia de armonización fiscal y ciertamente habrá de plantear serios inconvenientes en avanzar en la deseable armonización fiscal entre los socios del MERCOSUR. Las transferencias modifican la ecuación financiera de los fiscos e induce a comportamientos laxos en materia de administración de los recursos propios.

1.4.3. El caso de la Argentina.

La experiencia de Argentina ofrece otro tipo de enseñanzas sobre los defectos que habría que evitar en incurrir al momento del diseño del modelo descentralizado. Como se indicara previamente, en Argentina la descentralización operó solamente por el lado del gasto y no por el de los recursos tributarios. Este esquema asimétrico del proceso de descentralización, ha sobredimensionado la importancia del régimen de transferencias verticales Nación – Provincias y ha derivado a un sistema complejo y altamente ineficiente en materia de decisiones fiscales de ambos niveles de gobierno.

La enseñanza que deja el análisis del federalismo fiscal en Argentina, indica que las relaciones fiscales federales deben enfocarse desde una perspectiva abarcativa; no se trata del simple reparto de un "fondo común" o de un "botín político" alimentado por los impuestos que deben pagar los ciudadanos, sino de un acuerdo que genere los incentivos institucionales para influir positivamente en la resolución, básicamente (aunque no exclusivamente), de:

- a) la provisión de bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno;
- b) el logro de la equidad interjurisdiccional; y,
- c) asegurar la estabilidad macroeconómica.

Sin embargo, el sistema federal argentino, en su comportamiento durante décadas recientes, ha demostrado adolecer de fallas elementales con relación a estos objetivos básicos:

- i) No cumple con los principios de eficiencia económica (específicamente con relación a la asignación de recursos ligada a la provisión de bienes públicos a la comunidad por los diferentes niveles de gobierno).
- ii) No resulta equitativo en cuanto a la equidad territorial o interjurisdiccional, ni tampoco con respecto a la equidad distributiva interpersonal.
- iii) Ha alentado la prociclicidad de las finanzas públicas consolidadas, en lugar de contribuir a la estabilidad macroeconómica.

Los defectos más explícitos de esta *performance*, se deben a:

- a) La **ausencia de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento** de los distintos niveles de gobierno, que distorsiona los incentivos para el desarrollo de un sano comportamiento fiscal, restringe la autonomía de los gobiernos provinciales y limita – en definitiva – la posibilidad del ejercicio democrático a la ciudadanía.

Esta característica del federalismo argentino es ampliamente conocida y deriva de la ya mencionada importante descentralización del gasto y una acentuada centralización tributaria, que genera desbalances fiscales verticales que deben resolverse mediante el sistema de transferencias federales (coparticipación y otros mecanismos).

- b) El sistema de transferencias (coparticipación federal de impuestos y otros mecanismos de transferencias), que pretende cubrir las brechas verticales, no responde en la actualidad a **ningún criterio racional explícito** y oculta serias inequidades e ineficiencias.

Las decisiones de redistribución han sido el fruto de acuerdos políticos de gobernantes de turno, normalmente sustentada en una perspectiva política de muy corto plazo. Sin querer negar la lógica política fundamental del régimen, el sistema debería tener capacidad para:

- i) Explicitar estas decisiones.
 - ii) Hacer transparente sus consecuencias.
 - iii) Minimizar las distorsiones provocadas por la redistribución.
 - iv) Proteger los derechos de propiedad de fluctuaciones cortoplacistas.
- c) El sistema de redistribución de la última ley vigente (Ley N° 23.548) es **sumamente rígido**, llegando a un extremo con la forma misma de distribución de los recursos coparticipados, que asigna estos fondos a la Nación y a cada una de las provincias de acuerdo a **coeficientes fijos** (distribución "primaria" y "secundaria"), independientemente de las cambiantes obligaciones (necesidades) de gasto y de la capacidad tributaria de cada una de las jurisdicciones.

Es decir, el sistema no resuelve y más bien opera de forma inadecuada en la cuestión central de las finanzas públicas, cual es el de la provisión de los bienes públicos que competen a cada nivel de gobierno.

La rigidez del sistema, impide:

- i) Responder adecuadamente a los cambios del entorno (*shocks*), y
- ii) Evolucionar hacia esquemas más eficientes y/o que respondan de mejor forma a las preferencias o necesidades sociales (*aprendizaje*).

Estas características tornan al actual sistema **menos eficiente**, a medida que la política ideal se aleja de la determinada históricamente, y a su vez **menos sostenible**, en la medida en que el costo creciente por no adoptar una política adecuada dinámicamente, aumenta el incentivo a "burlar" el esquema básico, como se refleja en los múltiples "conductos laterales" o "emparches" que se han ido generando alrededor del tronco central de la coparticipación.

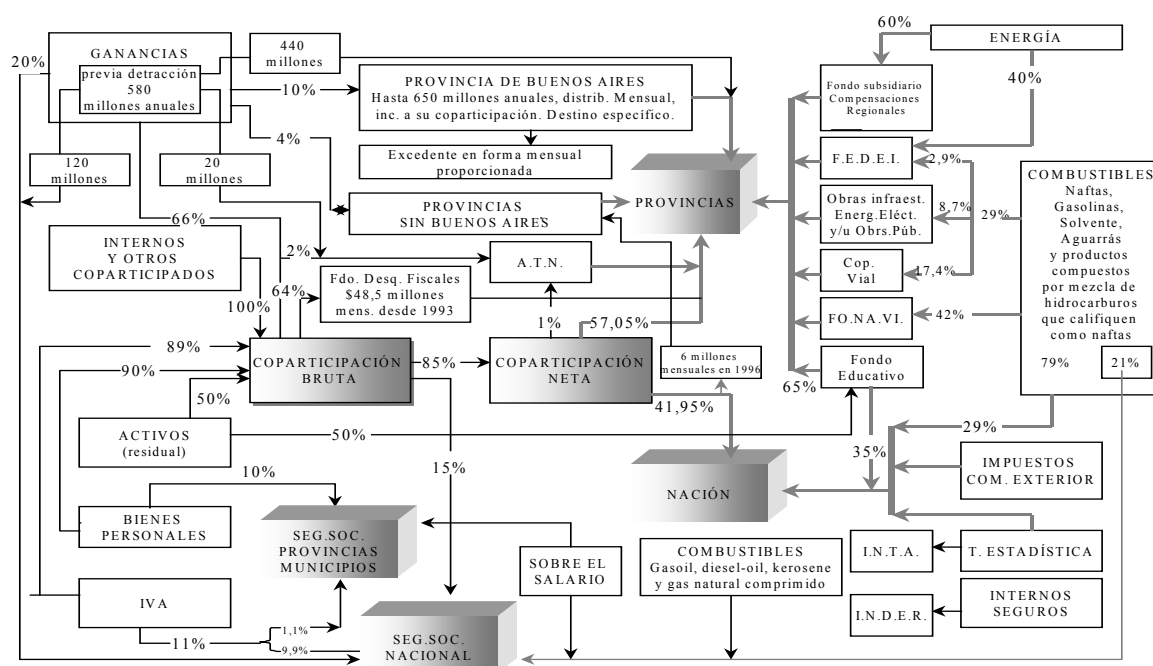
- d) El actual esquema genera incorrectos incentivos al gobierno nacional con relación a su **estructura de financiamiento**, sesgando la estructura tributaria hacia los recursos no coparticipables e incentivando una cantidad excesiva de deuda pública y, previo a la convertibilidad, a la emisión monetaria. Asimismo, en determinados momentos de ajuste obligado, sesga incluso hacia "excesivas" reducciones de los gastos.
- e) Pese a que algunos **impuestos** provinciales (todavía Ingresos Brutos, aunque limitados por el Pacto Fiscal, y Sellos) y nacionales (aportes patronales, a pesar de las sucesivas rebajas) tienen **altos efectos distorsivos** en la actividad económica, el sistema de incentivos político - económicos vigente es un obstáculo para la adopción de políticas tributarias más eficientes.

Desde el ángulo provincial, porque la eliminación de Ingresos Brutos y Sellos implica una reducción importante en la solvencia financiera de estos gobiernos y su substitución no puede encararse si no es a través de una reforma integral del régimen tributario federal. En el caso de los aportes patronales, porque su eliminación implica para la Nación la reducción de recursos a destinar al sistema de seguridad social, que no pueden ser compensados por otros impuestos que no sean coparticipables.

- f) Las transferencias de recursos hacia las provincias provienen en la actualidad de un amplio conjunto de sub-régímenes superpuestos. La existencia de un **gran número de "ventanillas" de transferencias de recursos** otorga al sistema una inusitada **complejidad**, lo cual es el resultado directo de la incapacidad del esquema vigente para fomentar acuerdos sostenibles y a la vez adaptables a nuevas y cambiantes necesidades.

Esta configuración ha sido identificada con el término del "**Laberinto**"⁶ de la Coparticipación de Impuestos (ver figura).

⁶ El término es atribuible a Richard Bird, quien así lo calificara en una de sus visitas a la Argentina.



El régimen no obstante ha sufrido recientemente nuevas modificaciones, debido a las urgencias financieras enfrentadas por el gobierno nacional, que debió consensuar con las provincias un **esquema transitorio de transferencias de sumas fijas garantizadas**.

Esta falencia genera, al mismo tiempo costos adicionales a la complejidad, cuyos efectos son aun más graves. Por una parte, la existencia de transferencias a través de programas de asignación específica de impuestos nacionales, motiva que el nivel de **gasto** en estos programas se encuentre **vinculado a la recaudación** del impuesto por el cual se definen estas transferencias, **en lugar de estarlo con las necesidades** específicas de cada provincia. Pero además, **la posibilidad de alterar la asignación de recursos a través de la ampliación de este tipo de transferencias, al margen de los acuerdos de coparticipación (FONAVI, Fondo del Tabaco, etc.), torna más inestables los acuerdos iniciales** y elimina instrumentos de compromiso del gobierno nacional, dando lugar a problemas de **oportunismo e inconsistencia intertemporal** y, en consecuencia, malos incentivos para los gobiernos subnacionales. El diagnóstico es similar para los programas de gasto nacional con especificidad territorial, de lo cual es un ejemplo extremo la promoción industrial.

g) En el **plano macroeconómico**, el comportamiento intertemporal de las variables fiscales - endeudamiento y movimiento con respecto al ciclo económico - refleja la existencia de externalidades negativas entre las distintas jurisdicciones. El actual esquema de distribución de recursos federales alienta:

- i) Un **comportamiento procíclico** del gasto público, contrario a las recomendaciones de toda la literatura sobre políticas fiscales óptimas⁷, y,
- ii) Comportamientos de **endeudamiento** que atentan contra el bien público general que es el crédito de la nación.

⁷ Cabe destacar que esta prociclicidad tiene profundos costos sociales porque son los sectores más desprotegidos aquellos que más sufren por la reducción en la provisión de bienes y servicios públicos en las fases desfavorables del ciclo económico.

Si bien el manejo intertemporal de las variables fiscales podría ser un asunto de competencia individual de las jurisdicciones, en caso de no mediar externalidades a través del potencial y varias veces concretado "**salvataje financiero**" (*bail-outs*), este no es el caso bajo los mecanismos de decisión hoy vigentes. Estos mecanismos de decisión son en la actualidad demasiado laxos y discrecionales del ejecutivo nacional como para permitir un compromiso sostenible y creíble de no intervención, aún en la presencia de comportamientos fiscales imprudentes de las jurisdicciones receptoras (*moral hazard*). Por este motivo, y dado que es tanto inviable como ineficiente eliminar de plano los salvatajes, se deberían instrumentar mecanismos de coordinación que requieran la participación en estas decisiones del conjunto de las jurisdicciones ("**la federalización del salvataje**").

- h) Finalmente, este conjunto de falencias es asimismo el resultado de una **estructura institucional inadecuada**. En términos de la delimitación del conjunto de decisiones colectivas, de la asignación de autoridad para la toma de estas decisiones, de los límites a esta autoridad y de los incentivos que perciben los hacedores de política.

En vista de todos estos defectos que, debe destacarse, han sido el fruto del "proceso del federalismo" argentino acumulado a lo largo de varias décadas, en particular a partir de los años 30, ha motivado que muchos expertos hayamos recomendado reformas del régimen fiscal federal.

Los principios fundamentales o los pilares sobre los cuales hemos basado nuestra propuesta, que viene al caso señalar deberían ser tenidos en cuenta en la evaluación del proceso descentralizador colombiano, son los siguientes:

Pilar 1: La asignación de potestades fiscales, básicamente, **un nuevo "Sistema Tributario Federal"** que acentúe la descentralización tributaria.

Pilar 2: Los aspectos macroeconómicos, de forma que el nuevo arreglo federal contemple el cumplimiento de "**Reglas Macrofiscales**".

Pilar 3: El sistema de asignación de fondos o transferencias (la "Coparticipación de Impuestos", propiamente dicha, que apunte a un criterio de **transferencias de igualación o de nivelación**).

Pilar 4: La nueva "**Estructura Institucional Fiscal Federal**", con la creación del "Órgano Fiscal Federal", una nueva figura que contempla la Constitución Argentina reformada en 1994.

Estos pilares son altamente interdependientes entre sí, de manera que la exclusión de alguno de ellos, debilitará sensiblemente o inclusive impedirá, la concreción o efectividad de las reformas en los restantes⁸.

1.4.4. Conclusiones de este apartado.

Las experiencias de Brasil y de Argentina, de las que se han destacado fundamentalmente sus defectos, deben servir de enseñanza útil para el nuevo diseño de tipo federativo de Colombia. En especial, porque los defectos encontrados en ambos países, de repetirse en la nueva experiencia de descentralización colombiana, pueden implicar que las ventajas esperadas de la descentralización analizada en el apartado anterior, resulten frustradas e, inclusive, perjudiciales con relación al modelo institucional presente.

⁸ Para un detalle más completo de la propuesta ver Piffano, H. (1998a y 1998f).

Colombia, en forma bastante similar al proceso venezolano, tiene una ventaja sobre los casos analizados. Se trata de un país que partiendo de una organización históricamente de tipo unitaria, intenta un diseño descentralizado. Se trata de un proceso de delegación de atribuciones fiscales y políticas desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (estadales y municipales). Esto da margen para actuar con prudencia y cuidado en el diseño institucional pertinente. En cambio, por ejemplo, en Argentina, la organización del gobierno nacional fue fruto de la "delegación de potestades que hicieran las provincias" al momento de dictarse la Constitución Nacional en 1853. Es decir, la organización política nacional fue precedida por la provincial, o sea, las provincias son anteriores a la existencia del gobierno nacional. De forma que los acuerdos federales, desde sus inicios, han sido difíciles o complejos de alcanzar, pues todo acuerdo requiere de la decisión política explícita de los legislativos subnacionales respectivos y no solamente del Congreso Nacional.

Este encuadre diferencial, permite asimismo trabajar sobre la base de acuerdos fiscales y financieros interjurisdiccionales con mayor grado de *enforcement*, es decir, con posibilidades de un mayor compromiso subnacional y un control o monitoreo central más efectivo en el cumplimiento de ciertas metas macroeconómicas y fiscales, cuyo incumplimiento habrá de afectar al conjunto nacional.

1.5. Descentralización, reforma fiscal, salvaguardias y límites al poder fiscal de los gobiernos

1.5.1. Introducción

La generación de un escenario jurídico y económico estable, propicio para el desarrollo de las inversiones de riesgo, tanto de capitales nacionales como extranjeros, constituye un objetivo de política económica esencial en aras de asegurar una senda de crecimiento sostenido.

Cuando se postula una reforma del orden fiscal en general y tributario en particular, tendiente a una más acentuada descentralización, deben por lo tanto preverse posibles efectos no deseados sobre las decisiones de inversión adoptadas en el pasado, de manera de no lesionar los resultados esperados en base a las reglas de juego imperantes al momento en que las inversiones fueran efectuadas.

Asimismo, deben preverse eventuales conductas de futuros gobiernos que podrían modificar tales reglas de juego, sobre la base de las posibilidades que el nuevo orden federal permitiría. En especial, cuando la mira es propiciar una fuerte descentralización fiscal hacia los gobiernos subnacionales, circunstancia que abre un abanico regional de posibilidades de trato fiscal diferenciado.

Pero, por otra parte, no puede desconocerse que tanto desde el ángulo jurídico y político, como el económico, los fiscos habrán necesariamente de adecuar sus políticas fiscales a las circunstancias cambiantes de sus economías, según plantea la realidad regional, nacional e internacional, las dos primeras especialmente sometidas a *shocks* cada vez más importantes en magnitud y en periodicidad de ocurrencia.

Prud'homme, R., (1995) y Tanzi, V., (1995), han advertido asimismo sobre algunas consecuencias no deseadas de la descentralización fiscal, especialmente con respecto a objetivos redistributivos y muy particularmente al objetivo de estabilización.

Sin dudas, será necesario encontrar ciertos *trade offs* que permitan compatibilizar todos estos objetivos en conflicto. La cuestión plantea la necesidad de definir o bien explicitar claramente determinados "límites" a las potestades fiscales de los gobiernos. Algunos de tales límites

habrán de derivar de disposiciones constitucionales ya vigentes; en otros casos, será necesario preverlos en normas legales complementarias.

Finalmente, los límites, si bien en esencia habrán de ser de orden legal (límites jurídicos o formales), deben estar fundados en razones políticas y económicas. Precisamente, el tema del establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos, analizado desde el punto de vista político y económico, es el motivo de los puntos que siguen. No se contemplan en este documento las posibles razones de orden jurídico o las posibles consecuencias de orden jurídico, que emanan del establecimientos de tales límites.

1.5.2. Las razones políticas para establecer límites a las potestades fiscales de los gobiernos

En un escenario de descentralización completa de potestades fiscales, al verificarse el cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, se asegura que el proceso político de toda democracia representativa permita el control social de las decisiones de los gobiernos, a través de las elecciones y otros mecanismos sociales.

En un escenario de este tipo, no existiría en principio razones políticas suficientes para establecer límites a la potestad fiscal de los gobiernos. En todo caso, podrían plantearse inclusive situaciones socialmente inapropiadas cuando, por ejemplo, a través de una legislación emanada de un gobierno superior, se introdujeran límites a las autonomías fiscales de los gobiernos subnacionales, en contraposición a los deseos de la comunidad subnacional o local. En realidad, es común encontrar situaciones en las que un *lobby* con llegada a las autoridades del gobierno superior, influya para introducir límites a las potestades del gobierno de nivel inferior, en los que, no obstante, una gran mayoría de ciudadanos avalaría la política contraria. En especial, cuando la carga tributaria afecta a las empresas, más que a las personas, existirá una tendencia de los propietarios de las firmas a percibir un residuo fiscal negativo, y en tal caso tratar de influir corporativamente sobre un gobierno de nivel superior para imponer límites al gasto y a los impuestos del gobierno subnacional o local. En general, ese será el comportamiento de todo votante con demandas de bienes públicos por debajo de las preferencias del votante mediano, debido a menores beneficios recibidos con relación a su participación en la base gravada⁹.

Sin embargo, la literatura ha encontrado una razón de posible necesidad de establecer tales límites, en los casos de presentarse **imperfecciones en los mecanismos políticos**. Brennan y Buchanan, aseguran que existe una tendencia natural de los gobiernos a actuar como un "**Leviatán**", debido a que la relación de agencia que se plantea entre los ciudadanos y los representantes políticos, ligado a las asimetrías de información, permite a tales agentes perseguir objetivos propios, descuidando el bienestar general (la función objetivo del principal). La conducta Leviatán de los gobiernos es explicada por Brennan y Buchanan (1979) por el poder monopólico detentado por el gobierno una vez que el mismo entra en operaciones. Niegan la posibilidad de competencia entre gobiernos (Tiebout, C., 1956) y entre monopolios en operación (Demsetz, H., 1968; Stigler, G. J., 1972).

Asimismo, diferentes autores que han estudiado los efectos de las transferencias federales a los gobiernos subnacionales, han concluido en la posibilidad de presencia de los efectos "**flypaper**"

⁹ El problema se debe a que la provisión de bienes públicos de parte de los gobiernos, se plantea como una oferta de un nivel único de gasto, cuyo financiamiento habrá de ser prorrateado entre los votantes. En un esquema de impuestos de "Lindhal", la provisión surgida de las preferencias de los votantes, aseguraría el óptimo social. Sin embargo, de acuerdo con el resultado usual del modelo de votante mediano (Black, D., 1948), existirá una cantidad de individuos que habrán de considerar el nivel de gasto y/o de imposición como excesivo, en tanto otros lo considerarán insuficiente.

y "*bandwagonism*"¹⁰. En este sentido valga la simple cita de Niskanen, W. (1971) y sus burócratas maximizadores de presupuesto, Romer, T. y Rosenthal, H. (1980) con su modelo de control de agenda o de Barro, R. (1973) con la influencia de los grupos de interés y el control imperfecto de los ciudadanos. La ausencia de mercados desafiados en la provisión de bienes públicos crea incentivos débiles a los políticos o burócratas para minimizar costos y adoptar tecnologías ahorradoras de costos.

Como señala Ladd, H. (1999), también se ha invocado como otra razón del establecimiento de límites a los poderes fiscales subnacionales, la imperfección del mecanismo político derivada de la posibilidad de que los votantes subnacionales puedan tener **percepciones equivocadas** de los beneficios y los costos ligados a determinada demanda de bienes públicos subnacionales; ¿debería el gobierno central adoptar una actitud paternalista en estos casos?

Las posibilidades de un comportamiento "Leviatán", son las que en rigor justifican los límites constitucionales a los poderes fiscales de los gobiernos, tanto nacional como subnacionales. Pero fuera del contexto constitucional, el punto a debatir es si, especialmente para el caso subnacional, resulta necesario contemplar el establecimiento de límites adicionales o complementarios desde el gobierno central o nacional.

Como señala Dougan, W. R. (1988), si el presupuesto elegido a nivel subnacional por representantes elegidos democráticamente no representa un equilibrio de voto por mayoría, ¿que razón existe para creer que un límite al poder subnacional impuesto por un nivel superior representará tal equilibrio?. Asimismo, ¿qué justifica un accionar paternalista del gobierno de nivel superior, esperando de sus representantes políticos un accionar "benevolente"? Pareciera que no existen razones suficientes para ello, salvo la intencionalidad de evitar externalidades negativas para el resto de la federación por decisiones de orden local, aspecto económico sobre el que tratamos luego. Es decir, en ausencia de externalidades, y aún para el caso de presencia de imperfecciones en los mecanismos políticos a nivel de los gobiernos subnacionales, nada garantiza que la decisión del gobierno superior permita interpretar mejor los deseos de los ciudadanos subnacionales o locales con mayor transparencia y eficacia. Máxime teniendo en cuenta que también el gobierno central opera sobre la base de una relación de agencia, que no es inmune a la posible distorsión de los deseos del principal.

De manera que desde el ángulo político, no parecen existir razones suficientes para la existencia de tales límites en un sistema descentralizado, en que se cumpla estrictamente con el principio de correspondencia fiscal. Es decir, con ausencia de un mecanismo de transferencias significativo (como por ejemplo el actual en Argentina - que por su magnitud distorsiona la visibilidad de las decisiones marginales de gasto público subnacional -), se establezcan límites a las potestades fiscales de los gobiernos subnacionales, a través de una legislación superior, adicionales a los límites constitucionales vigentes.

Como señala Ladd, H (1999), la solución al problema de las imperfecciones políticas de los gobiernos subnacionales no reside en interferir en el mecanismo político subnacional, con adecuada descentralización y correspondencia fiscal, debilitando aún más el funcionamiento democrático. Más bien, debería incentivarse la consolidación de esquemas modernos de procedimiento presupuestario (su elaboración, ejecución y control) y de transparencia del accionar gubernamental, a través de normas sobre publicidad de las decisiones fiscales, audiencias públicas y otro tipo de controles sociales, junto a esquemas de premios y castigos a los funcionarios y burócratas (las llamadas "reglas de procedimiento" y "reglas de transparencias" que se analizan más adelante).

¹⁰ Para mayores detalles ver Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A. (1998).

1.5.3. Las razones económicas al establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos

Desde el punto de vista económico, la cuestión plantea otro panorama. Como se discutirá enseguida, el establecimiento de límites a las potestades fiscales puede consistir no sólo en el establecimiento de techos a la presión tributaria global o al gasto global o al endeudamiento, sino también y muy particularmente a evitar o impedir regulaciones fiscales discriminatorias o distorsivas.

Es claro que el establecimiento de límites a las decisiones de gasto y tributación de los gobiernos habrá de conducir a soluciones subóptimas, en un enfoque de maximización del bienestar, con funciones objetivos bien definidas en términos de cierta agregación que tenga en cuenta las funciones de utilidad de los ciudadanos. Cualquier restricción que resulte operante ("*binding*"), implicará desde este punto de vista un subóptimo. Sin embargo, desde el ángulo económico, existen al menos cuatro cuestiones importantes, aunque no excluyentes, a ser analizadas, que modifican este planteo, a saber:

- a) la presencia de costos de agencia o de transacción significativos en los mercados políticos y su implicancia en materia de decisiones fiscales.
- b) la posible presencia de inequidades (o distorsiones) horizontales a nivel de los gobiernos subnacionales.
- c) la ausencia de una adecuada coordinación fiscal federal (Nación-Provincias) que permita la existencia de externalidades recíprocas negativas.
- d) la necesidad de establecer "señales" para mejorar la prima del riesgo soberano.

1) Los costos de transacción en las democracias representativas.

Las imperfecciones de los mercados políticos han sido analizadas por North, D. (1998), quien señala la presencia de **costos de transacción** en las relaciones de agencia de las democracias representativas como causal de tales imperfecciones. Si los votantes no pueden ejercer una labor de monitoreo eficaz sobre sus representantes, y los políticos no pueden hacerlo con relación a las burocracias estatales, sin tener que incurrir en costos de información superlativos, es indudable que una medida precautoria del principal puede consistir en establecer ciertos límites explícitos al poder fiscal de los agentes, a pesar que ello pueda derivar en un resultado subóptimo, de contar con la información correcta. El costo del eventual subóptimo, quedaría justificado por la cobertura del riesgo que se asumiría en caso de permitir total libertad de acción al agente (segundo mejor). Pero, en este caso, el límite debería surgir de una decisión del propio electorado o de los representantes reunidos dentro del acuerdo federal, de manera que el diseño de tales límites, resulte de un acuerdo general y no de imposiciones de un gobierno superior o central.

En general, todos los argumentos sobre imperfecciones de los mecanismos políticos reseñados en el apartado anterior, podrían dar lugar a una decisión global de establecimiento de límites específicos, y no tan generales como los que establece la Constitución, sobre las potestades fiscales de los gobiernos (subnacional y nacional), bajo el argumento de los costos de transacción que demandaría un control efectivo de la conducta discrecional de los agentes.

La posibilidad de incurrir en gasto excesivo, financiado con una presión tributaria excesiva o por un alto endeudamiento, puede ser controlada mediante la fijación de techos al gasto subnacional o a la presión tributaria subnacional y a las posibilidad de uso del crédito de los

gobiernos. Tales límites, sin embargo, no serían independientes de la actitud que adopte también el gobierno nacional en materia fiscal, aspecto que se analiza más adelante.

2) Inequidades y distorsiones horizontales.

Una segunda cuestión es la presencia de **inequidades horizontales** que podrían surgir de las decisiones descentralizadas en los gobiernos subnacionales. Al respecto debe señalarse que la influencia de los grupos de interés sobre los representantes en el gobierno, generalmente opera intentado gravitar sobre determinado tipo de gasto ("*categorical expenditure*") o sobre determinado tratamiento impositivo ("*categorical tax expenditure*"), más que a una presión sobre el gasto general o la presión tributaria global. Dependiendo del éxito relativo de cada grupo de influencia sobre el respectivo gobierno subnacional, habrán de surgir tratos diferenciados en materia fiscal que generarán inequidades horizontales entre jurisdicciones. Las distorsiones pueden inducir movilidades de bases o de factores no deseados, al tiempo de lesionar derechos adquiridos de quienes hubieren invertido o adoptado determinadas decisiones económicas con anterioridad al momento de concretarse la discriminación. El punto a señalar, por tanto, va más allá de la conocida posibilidad de las "guerras tarifarias", o más general, de "guerras fiscales", para evitar asignar a los gobiernos subnacionales potestades tributarias sobre bases móviles o potestades sobre determinados gastos. Por el contrario, aún y probablemente con mayor frecuencia, en el caso de bases no móviles, por ejemplo, puede plantearse el comportamiento "oportunist" de algunos gobiernos, para lesionar derechos de propiedad debido a la existencia de costos hundidos en inversiones radicadas en los respectivos territorios¹¹.

El tema ha sido debatido ampliamente con relación a las regulaciones de servicios públicos que operan en condiciones de monopolios naturales, pero lo es también para el caso de actividades industriales y comerciales de cierta magnitud, operando en mercados competitivos o desafiables¹².

Para evitar este tipo de comportamiento de los gobiernos, puede ser necesario consensuar o armonizar bases tributarias de los impuestos asignados a los gobiernos subnacionales, aunque manteniendo éstos la potestad de fijar alícuotas generales propias. En este sentido, solamente algún compromiso sobre la estructura de alícuotas podría ser necesario, para el caso de impuestos que se definan como progresivos, aunque éste usualmente no debiera ser el caso de los impuestos típicamente subnacionales, que en general deben ser proporcionales^{13 14}.

Una consideración especial cabe destinar a la existencia de sistemas de promoción para determinadas actividades económicas (promoción industrial, forestal, etc.). El argumento de industria incipiente o el desarrollo de áreas rezagadas, ha estado en la base de la justificación de tales programas. Sin embargo, el costo fiscal, en términos del gasto tributario generado, ha sido

¹¹ La distinción de las bases en "móviles" y "no móviles" no resulta perfecta. Por ejemplo, el impuesto inmobiliario, que supuestamente grava una base inmóvil, puede inducir cambios de significación en la radicación de las actividades económicas.

¹² Ver FIEL (1998).

¹³ El único caso debería ser la un Impuesto Provincial al Ingreso de las Personas Físicas, para el que se prevea un mínimo no imponible, junto a la alícuota plana. Un acuerdo sobre mínimos no imponibles sería aconsejable.

¹⁴ El caso del Impuesto Inmobiliario plantea otra cuestión importante, en especial en el rubro rural, pero también en el urbano, en el que los gobiernos subnacionales introdujeran tasas progresivas. Esta práctica debería ser modificada, armonizando el establecimiento de alícuotas proporcionales, como debería ser en todo impuesto de tipo real.

muchas veces excesivo. Pero las consecuencias negativas mayores deben evaluarse a través de sus efectos debido al trato discriminatorio ejercido con respecto a otras o similares actividades, asentadas en territorios fuera del área promovida. Las promociones regionales deberían ser erradicadas sin excepciones. Los estados, tanto nacional como subnacional, deberían en todo caso resolver la provisión de bienes públicos complementarios a la inversión privada, específicamente infraestructura económica y social, de manera de asegurar la igualdad de trato de las inversiones en las diferentes provincias y siempre que los proyectos resulten con una evaluación positiva de su potencial rentabilidad social. Esto solamente puede resolverse a través de un **sistema federal de inversiones públicas**, el que debiera constituir uno de los segmentos del gasto a financiar dentro del acuerdo federal¹⁵. Adicionalmente, la posibilidad de establecer zonas francas, podría ser una alternativa, en la medida que, nuevamente, el estudio de rentabilidad de las inversiones resulte positivo. En ningún caso debieran justificarse zonas promovidas por el sólo hecho de tratarse de territorios o provincias "pobres". La pobreza puede llegar a ser aún mayor, cuando inversiones hundidas no puedan ser recuperadas con la operación de los respectivos emprendimientos, deban sostenerse mediante subsidios permanentes para su operación y/o hayan de generar quiebras en actividades preexistentes radicadas en otros territorios no promovidos.

3) Externalidades negativas en ausencia de coordinación fiscal federal.

La **ausencia de coordinación fiscal federal** entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional plantea otro *issue*. Las decisiones de inversión pueden ser afectadas *ex post* por la acción no coordinada de ambos niveles de gobierno. Especialmente en materia tributaria, de existir bases concurrentes, la acumulación de gravámenes puede conducir a una presión tributaria importante, la que no necesariamente habrá de afectar por igual a todas las actividades económicas. Depende de cómo se legisle en materia de bases, exenciones, diferimientos, planes de financiación ante moras, penas por delitos de evasión, etc., resultarán nuevamente inequidades horizontales, en este caso por falta de armonización entre ambos niveles de gobierno gravando la misma base.

Por esta razón, nuestra propuesta es estructurar un sistema tributario federal con separación de fuentes. El criterio de separación de fuentes, no sólo reduce notablemente la necesidad de coordinación, al menos a nivel de actividades diferentes, sino que permite el mejor cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, al quedar los gobiernos perfectamente identificados en su demanda de contribuciones a sus electores ("*constituency*").

Para el caso de bases compartidas, se requiere ineludiblemente un acuerdo de armonización. En la práctica habrá de consistir en una legislación común, emanada del gobierno nacional, con libertad para que cada jurisdicción pueda fijar las alícuotas propias. No sería conveniente en este esquema admitir alícuotas diferenciales, según actividades o tipos de bienes o servicios gravados, a menos que los sea sobre la base de un acuerdo general (entre la Nación y "todos" los gobiernos subnacionales).

Un punto que no debe descuidarse es el tema Municipios. Ha sido común en los últimos años que los municipios establezcan tributos con características decididamente de impuestos, lo que inclusive atenta normalmente con normas de orden constitucional. Los tributos municipales que gravan bases equivalentes a los Ingresos Brutos (*Turn Over Tax*) o que fijan alícuotas no justificables desde el punto de vista del costo razonable de prestación del servicio, al que supuestamente están destinados a financiar, son prácticas que deben erradicarse.

¹⁵ En Piffano, H. L. P. (1998f), se efectúa la distinción de cuatro segmentos del gasto a financiar por las finanzas federales, a saber: los servicios gubernamentales, la infraestructura económica y social, el sistema de seguridad social y la deuda pública.

Una cuestión sumamente relevante respecto a la posible generación de externalidades negativas entre los gobiernos que componen una federación, lo constituye el uso no coordinado del crédito público. Debido a su particular significado para el caso de los gobiernos subnacionales, es que le dedicamos el siguiente apartado.

4) La tasa de riesgo soberano y las “señales”.

Finalmente, el establecimiento de límites o techos a las decisiones de gasto, o de tributos, y de endeudamiento, así como el establecimiento de normas tributarias armonizadas, que eviten discriminaciones que lesionen los derechos de los inversores o contribuyentes en general, puede justificarse como “señal” tendiente a reducir la prima de riesgo país.

La receta para ello es asegurar una legislación federal que asegure el “*tax and expenditure smoothing*”, es decir, una *performance* estable del sistema fiscal en general y tributario en particular. La noción de “*tax smoothing*” debe ser diferenciada del concepto “*revenue smoothing*”. Lo que prima esencialmente es el mantenimiento de las reglas de juego en el tratamiento de las bases y en el diseño de la estructura general de los impuestos. La única variable de ajuste, en el corto y mediano plazo, deberían ser las alícuotas generales de los impuestos, de manera que no necesariamente habrá de verificarse un “*revenue smoothing*”. La realidad económica es cambiante y las necesidades de gasto (bienes) públicos también.

Sin embargo, una señal de buen desempeño fiscal, que garantice solvencia intertemporal o sustentabilidad fiscal, puede ser necesaria. En tal caso el “*tax smoothing*” se debería extender a la estabilidad de las alícuotas, pero acompañado con el empleo de un Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Federales (o Consolidadas), de manera de evitar el comportamiento procíclico que alienta los cambios de liquidez de los gobiernos, generando en el largo plazo un crecimiento del gasto no necesariamente ligado a necesidades genuinas por bienes públicos.

En el más largo plazo, sin embargo, es probable que las necesidades de gasto público sean mayores en términos del PBI, o que el gasto público per cápita crezca en forma más pronunciada que el PBI per capita. Esto plantea una cuestión particular con referencia al establecimiento de límites sobre el gasto público subnacional. Sobre este punto, viene al caso señalar que de la experiencia internacional surge empíricamente la asociación entre el mayor crecimiento del gasto público respecto al crecimiento del PBI, corroborando la famosa “ley de Wagner”, donde los bienes públicos aparecen denunciando elasticidades ingreso superiores a la unidad. La literatura ha intentado dar explicación a esta ley. Existen al menos dos tipos de argumentos económicos, junto a los derivados de las imperfecciones de los mercados políticos, ya comentados.

Baumol, W. (1967) y Baumol, W. y Oates, W. (1976), han advertido sobre el carácter tecnológico de los bienes públicos locales, que provoca que el sector público – intensivo en mano de obra – deba competir con el resto de la economía (sector privado) donde el cambio tecnológico resulta en un crecimiento de la productividad. Ello se verá reflejado en un incremento del salario por unidad de producto. El aumento del costo salarial del sector público debe así acompañar la suba en el sector privado, provocando una mayor disparidad entre estos salarios y el inevitable rezago en el crecimiento de la productividad del servicio público. Ello generará incrementos en los costos por unidad de producto o bien público.

Asimismo, Bradford, D. F., Malt, R. A. y Oates, W. (1969) han señalado el efecto de los factores ambientales (“*environmental factors*”), tales como el nivel de congestión, que incide para tener que aumentar el capital y el trabajo por unidad de bien público, es decir, manteniendo constante el nivel y/o la calidad del producto público (como, por ejemplo, ha ocurrido en el servicio de seguridad).

Si el crecimiento del gasto y la presión tributaria se debiera a estos factores, entonces los límites al gasto o a la presión tributaria global, implicarán reducciones en el nivel o calidad de los bienes públicos. Y ello puede significar un conflicto de objetivos, por ejemplo, con la necesidad de generar "señales" positivas en aras de una reducción en la prima de riesgo país. El *trade off* dependerá de cuál valiosa es la reducción de dicha prima con relación a la necesidad de mejorar los servicios del gobierno.

Sin dudas, en un escenario de prima de riesgo soberano baja, los límites fiscales serían, desde el punto de vista tecnológico y puramente económico, como innecesarios e inconvenientes. Si el país alcanza el "*investment grade*" de las calificadoras de riesgo soberano, podría ser ello la "señal" del bajo valor de seguir dando "señales" a través de la fijación de límites.

Lo anterior mueve a generar un interrogante sustantivo respecto a los criterios de definición de los indicadores de desempeño fiscal con relación al gasto subnacional, si habrá de priorizarse el logro de metas macroeconómicas por sobre la prestación de los servicios a cargo de los gobiernos territoriales. Es probable que se definan dos o tres tipos de indicadores para plantear y facilitar el cálculo del pertinente *trade off*.

1.5.4. La coordinación en el uso de crédito público.

1.5.4.1. Introducción.

El tema de la coordinación financiera entre niveles de gobierno en un régimen federal ha sido tradicionalmente planteado en el campo eminentemente fiscal, es decir, tributario y del gasto público, descuidándose en gran medida los problemas de la política financiera (monetaria y de deuda pública).

En la literatura sobre federalismo fiscal, poca importancia se ha dado al tema específico de coordinación financiera referida al "nivel absoluto" del gasto público consolidado y a la cuestión del "financiamiento no tributario del gasto público mediante el uso del crédito". En especial, ha sido poca la preocupación de analizar la cuestión del endeudamiento al mismo nivel que la cuestión de la asignación de potestades tributarias. Solamente el tema se lo ha considerado a través del planteo normativo general de que, siendo la "rama estabilización" un aspecto que decididamente debe estar a cargo de los gobiernos centrales, potestades tanto relativas a la moneda, como al uso del crédito con fines de estabilización, no debieran ser asignadas a los gobiernos locales o subnacionales (Musgrave, R. 1959; Oates, W., 1972.). El tema, en cambio, no se lo ha abordado suficientemente a nuestro criterio desde el ángulo de la asignación de recursos y con un enfoque positivo, circunstancia que motivara el trabajo que en esta oportunidad recordamos¹⁶.

Aún cuando la teoría normativa del federalismo fiscal postula centralizar la moneda y el crédito, el uso del crédito por parte de los gobiernos subnacionales es un hecho generalizado. En Argentina, por ejemplo, ha dado lugar inclusive a la emisión de títulos provinciales que han circulado como sucedáneos de la moneda, con características de moneda local cuando su colocación ha sido coactiva en el pago de sueldos de los agentes públicos y de los suministros y obras de proveedores de los estados provinciales.

De acuerdo a las razones que analizamos seguidamente, cualquier acuerdo federal debe incluir en la agenda la cuestión del uso del crédito público. Vale decir, el régimen fiscal federal, de alguna manera, deberá contemplar algún esquema de reparto o de asignación del "crédito disponible" a nivel país¹⁷.

¹⁶ Ver Piffano, H. L. P., 1996b.

La cuestión es bastante similar a la que se plantea con los tributos, en tanto la presión tributaria global ejerce un límite económico natural a cualquier intento de aumentar impuestos de parte de algún nivel de gobierno o en gravar concurrentemente alguna base imponible, circunstancia que obliga en estos casos a definir el reparto de espacios tributarios ("*tax-room*") para los gobiernos nacional y subnacionales. Sin embargo, en el caso de las decisiones tributarias de los gobiernos subnacionales, si la traslación de la carga es acotada - al utilizarse impuestos locales sin derrames de costos hacia otras jurisdicciones o que eviten arbitrajes interjurisdiccionales no deseados - la cuestión tributaria no ofrece en tales casos problemas de coordinación. Este no es precisamente el caso cuando el financiamiento proviene del uso del crédito, como se analiza seguidamente.

1.5.4.2. El uso del crédito y el mercado financiero.

La existencia de un mercado financiero provee importantes beneficios a los agentes económicos que en él participan. Por ejemplo, posibilita a los consumidores elegir un apropiado sendero de consumo a lo largo del ciclo de vida, permite a las firmas superar los obstáculos financieros de tener que solventar sus proyectos de inversión con ingresos propios, y libera al gobierno de realizar costosos cambios en las alícuotas impositivas para financiar los mayores gastos en períodos en que lo considere oportuno (permitiendo el "*tax smoothing*").

Para cumplir esta función, el mercado financiero debe permitir que los agentes mantengan desequilibrios temporarios entre sus ingresos y sus egresos. Es decir, el mercado debe proporcionar la liquidez necesaria a aquellos agentes que ex-post cumplan con sus obligaciones y, por lo tanto, satisfagan su restricción presupuestaria intertemporal. El problema que podría emerger en la evaluación del riesgo que se asume en el cálculo de tal restricción intertemporal, es la imposibilidad de determinar con certeza, o bajo cierta probabilidad, que los desequilibrios sean sólo temporarios. En este sentido, antes de que se produzca la realización, sólo se tiene una "expectativa" de que el prestatario cumpla con su obligación y confirme que el desequilibrio fue sólo temporario. Sin embargo, puede ocurrir que la expectativa no sea convalidada posteriormente y el prestatario, contrario a lo esperado, se encuentre transitando en un sendero no sostenible.

Una de las soluciones postuladas por la literatura para resolver el problema antes señalado es el enfoque del mercado disciplinador¹⁸. Este enfoque postula que los agentes económicos deben pagar tasas de interés que reflejen su situación de solvencia, de manera que aquellos agentes que incurran en deudas que sólo con dificultad puedan ser servidas, enfrentarán tasas superiores para compensar el mayor riesgo de "*default*", lo que a su vez reduce el incentivo a endeudarse. Si la solvencia del prestatario se torna muy riesgosa, el mercado le restringirá el acceso al crédito. En otras palabras, el mercado controlará que sólo se le otorguen créditos a deudores solventes, induciendo a que los agentes desarrollen un comportamiento prudente e imponiendo el cumplimiento de sus restricciones presupuestarias intertemporales.

En la literatura referida al logro de la disciplina fiscal apelando al mercado¹⁹, se postulan un conjunto de condiciones necesarias para que el mismo sea un mecanismo eficaz para inducir un manejo responsable de las finanzas públicas subnacionales.

Entre las más importantes se destacan:

¹⁷ El tema podría extenderse al caso de la moneda, en el marco de las necesidades locales de regular la oferta monetaria, a la manera de la Reserva Federal de los E.U.A. o algún esquema institucional alternativo.

¹⁸ Ver Lane (1993); Bayoumi et al (1995)

¹⁹ Ver Lane (1993), Bishop, et al (1989, 1991).

i) Los mercados financieros deben ser razonablemente abiertos, de modo que cuando la solvencia de un determinado prestatario sea dudosa, los prestamistas tengan la posibilidad de colocar su dinero en usos alternativos.

ii) No deben existir prestatarios con privilegios en cuanto al acceso al crédito.

iii) Debe existir información sobre la solvencia de los demandantes de crédito. Si esta no está disponible se presentan dos peligros: que se le otorguen fondos a prestatarios insolventes o que se le racione el crédito a prestatarios solventes por poseer características similares ("*signals*") a las de deudores que no hayan cumplido con sus obligaciones.

iv) El sistema financiero debe poseer una fortaleza suficiente para poder asimilar sin problemas la caída de un gran deudor.

v) No debe existir la certeza ni la percepción de que el prestatario vaya a ser rescatado si no puede servir sus deudas.

Si no se satisfacen estas condiciones, el mercado no funcionará adecuadamente para prevenir un excesivo nivel de endeudamiento. Es decir, a pesar de una mala *performance* económica y presupuestaria provincial, acompañada por una suba insuficiente de las primas por "*default*", la deuda puede continuar incrementándose hasta niveles insostenibles que impliquen una severa y costosa restricción fiscal futura. Aún más, en algunas circunstancias, el mercado puede tener una distorsión de tal magnitud que, ante el empeoramiento de la capacidad de repago de los prestatarios, ni siquiera se observen incrementos en las primas por "*default*". Como mencionan Porto, A. y Sanguinetti, P. (1996) "puede ocurrir que la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales no esté limitada por la *performance* actual o futura y que entonces el mercado no cumpla con su rol de disciplinador. Es el caso de por ejemplo, los préstamos bancarios con garantía de coparticipación".

Las características del uso del crédito público, requiere por tanto un análisis conceptual y empírico específico, con relación a la verificación de los postulados básicos del modelo de mercado, aplicado al mundo de los "bienes privados". Es preciso explorar con mayor precisión sobre qué tipo de bien se trata cuando se habla de "crédito público", sus características e implicancias asignativas, y si se cumplen los requisitos de funcionamiento antes enumerados.

1.5.4.3. El Crédito Público como "bien público" nacional.

En la literatura de las finanzas públicas se reconoce como bien público a aquellos bienes y servicios de consumo conjunto, donde la utilidad que generan se irradia a toda la comunidad (economía externa) y, por tanto, una vez provistos nadie puede ser excluido de los beneficios (tanto en términos físicos como económicos). La incorporación de una persona adicional al consumo no genera costos de congestión al resto, es decir, no desmerece las posibilidades de consumo de las demás personas (no rivalidad en el consumo). En contraposición, los bienes privados son de consumo individual; la utilidad que generan es apropiada por un individuo (economía interna), excluyendo toda otra posibilidad de consumo, y consecuente apropiación de utilidad, del resto de las personas. En el caso puro, la congestión es total con el primer acto de consumo individual. Debido a esta característica las personas tienen incentivos para revelar sus preferencias mediante la disposición al pago del precio del bien o servicio. De esta manera permite que el mercado resuelva satisfactoriamente su provisión, circunstancia que no se cumple en el caso de los bienes públicos donde conductas de "*free rider*" se hacen posible y, consecuentemente, la disposición voluntaria al pago no opera como medio natural de financiamiento.

En general la conceptualización indicada, se refiere a las "bondades" (utilidad) y su incidencia, o la posibilidad de apropiabilidad o exclusividad, que un bien es capaz de generar. Sin embargo, bajo determinadas circunstancias, el consumo de bienes, tanto privados como públicos, puede generar deseconomías externas. Esto significa que el consumo del bien por parte de un individuo o grupo de individuos, puede ocasionar perjuicios económicos (pecuniarios y/o no pecuniarios) a otros individuos.

La posibilidad de deseconomías externas en el caso de los bienes públicos pareciera contradecir su definición, pues se trata normalmente de "beneficios" externos que apropia la comunidad en conjunto. Sin embargo, la circunstancia de que en este tipo de bienes no resulte factible la divisibilidad del beneficio, no implica que "todos" los individuos se beneficien por "igual". En realidad, generalmente parte de los individuos se benefician en mayor medida que otros; algunos pueden no obtener beneficio alguno o, inclusive, perjudicarse mientras otros se benefician. El problema es que resulta imposible medir utilidad o desutilidad, como en el caso de los bienes privados, ante la ausencia de un mercado capaz de canalizar las preferencias de los individuos mediante el mecanismo de compensaciones pecuniarias (sistema de precios)²⁰. El mecanismo político, por otra parte, en ausencia de consenso total (resultado unánime del proceso de votación), da cuenta de la existencia de individuos en desacuerdo (se sienten perjudicados) con la propuesta que lograra la mayoría.

También en finanzas públicas se suele reconocer la existencia de bienes públicos con beneficios territorialmente localizados, lo que implica que sus atributos como bien público se presentan restringidos a comunidades locales menores dentro de una nación. Es decir, la abarcabilidad territorial de la externalidad está reducida a un espacio geográfico menor dentro de una nación o comunidad mayor. Este tipo de bienes - que satisfacen necesidades comunes de orden local -, ha dado lugar a la justificación del federalismo fiscal desde el punto de vista económico.

En el campo del federalismo fiscal, se han discutido en profundidad las cuestiones relativas a los "derrames" de beneficios y costos que pueden producirse desde ciertas jurisdicciones locales hacia otras. Muchas de las recomendaciones de la teoría normativa del federalismo fiscal, apuntan a asignar potestades tributarias de manera tal que las decisiones de establecer impuestos en una comunidad local, no implique la posibilidad de "exportar" dicha carga a otras jurisdicciones. Los derrames, tanto de costos impositivos como de beneficios de gasto público local, plantea así la necesidad de algún tipo de coordinación federal.

En el caso específico que nos ocupa, resulta claro que las decisiones de hacer uso del crédito por parte de una jurisdicción local está supeditada al "crédito" que la comunidad mayor (nación) genera. Se trata de la "provisión colectiva" de un bien común, que no obstante no tener manifestación fiscal (gasto exhaustivo), como la provisión de educación, salud, etc., se genera a través de las acciones de los agentes económicos, públicos y privados; comportamiento que determina una cierta "calificación del cuerpo social" como susceptible de generar un nivel dado de "confianza". Es así que, si las circunstancias económicas globales de la economía nacional son buenas, si la historia en el cumplimiento de las obligaciones son satisfactorias, si la seguridad jurídica que garantiza el sistema legal del país es bueno, y, muy especialmente, si resulta aceptable la evolución esperada de la situación fiscal y del endeudamiento de los gobiernos en particular, quienes ofrecen recursos financieros para abastecer las demandas de préstamos, estarán dispuestos a aceptar una tasa (activa) menor. En el caso de una economía abierta, la tasa de interés activa computa una cierta tasa de riesgo país, que depende de variables domésticas como las indicadas.

²⁰ Aún en el caso de los bienes privados, cuando se generan externalidades, resulta dificultosa la posibilidad de instrumentar compensaciones. En presencia de bienes públicos, la posibilidad de acuerdos voluntarios entre las personas sólo se da en "grupos pequeños" (Lindahl, E., 1919).

En efecto, la posibilidad de acceder al uso del crédito, tanto de parte de entes privados como públicos, resulta posible a través de la intermediación financiera de entes mayoristas (bancos y otras instituciones financieras) que canalizan recursos provenientes de la oferta de ahorro de residentes locales y del exterior. En una economía globalizada en los países pequeños con economías abiertas, la oferta de fondos depende de la tasa de riesgo país que sumada a la tasa de interés internacional, establece un piso al que los tomadores de fondos deberán estar dispuestos a pagar.

Pero las decisiones de hacer uso del crédito cuando el nivel de endeudamiento es relativamente alto, tanto del nivel nacional como de los gobiernos locales, afectan necesariamente el nivel del "crédito" disponible. Esto significa que a pesar de tratarse de un bien público, es susceptible de alcanzar puntos de congestión crecientes a partir de cierto nivel de demanda (en la literatura también se suele identificar este caso como de un "bien público impuro"). La tasa de riesgo país será mayor, por ejemplo, si - *ceteris paribus* - el endeudamiento público a nivel nacional es muy alto en relación a la capacidad de generar recursos que permitan atender razonablemente los servicios de intereses y amortizaciones, a pesar que algún gobierno local no posea una deuda relativamente importante y en tal escenario pretenda acceder al uso del crédito. Asimismo, la tasa de riesgo país será mayor, si - *ceteris paribus* - el endeudamiento de los gobiernos locales es muy alto con relación a la capacidad de los mismos para honrar su deuda, a pesar que el gobierno nacional no posea una deuda relativamente importante.

El planteo es identificar al "crédito" como bien común, de la misma manera que lo es el aire que se respira en la ciudad o el agua del río que toman los habitantes. El "uso" inadecuado de ese crédito, puede ocasionar costos sociales importantes, de la misma manera que el uso inadecuado del aire o el agua pueden causarlo. La confianza que los ciudadanos de un país generan entre sí y a los ciudadanos de otros países, constituye un bien de uso común, cuya oferta (disponibilidad) depende de las actitudes agregadas de los agentes económicos de la sociedad (incluido el Estado como ente con personalidad jurídica propia), actitudes que generan señales básicas con relación a múltiples aspectos de la convivencia social y a las relaciones internacionales.

La "fama" de los ciudadanos de un país en el resto del mundo, por ejemplo, -que habrá de dimensionar el crédito disponible por su economía para captar ahorro externo- se conforma, como ya se indicara, a través de la historia en el cumplimiento de las obligaciones, de las perspectivas económicas del país en general y de las finanzas públicas en particular, que aseguren los retornos esperados por los acreedores, o lo que es lo mismo, que dimensionen una tasa de riesgo país pequeña. Hay ya experiencia en Latinoamérica respecto a decisiones de endeudamiento exagerado por parte del sector privado que han derivado en la "estatización de la deuda", así como decisiones de endeudamiento público desmedido, que generaron efectos "crowding-out" significativos²¹.

Lo descrito conduce a concluir que las decisiones de hacer uso del crédito, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales, puede afectar al crédito en general, que por lo tanto, constituye un bien público de consumo conjunto pero con determinados grados de congestión crecientes a medida que la demanda de crédito se expande. La existencia de "crédito" constituye así la disponibilidad de un bien que genera utilidad indivisible (cuando el uso del crédito se mantiene a niveles relativamente bajos) pero que puede generar deseconomías externas (pecuniarias) por congestión cuando ello afecta el riesgo país. Situaciones de "default" o de incumplimiento de las obligaciones, asimismo, generan "externalidad tecnológica negativa" al ubicar el rango de la tasa de riesgo ("grado de desconfianza") en niveles superiores. Está claro

²¹ A partir de las contribuciones de Mundell, resulta claro que en los casos de economías abiertas con tipo de cambio fijo, enfrentando una situación de curva BB' empinada (flujo de capitales con tasas de interés crecientes debido al riesgo soberano), pueden neutralizar cualquier política fiscal expansiva provocando un "crowding-out" importante.

que estos efectos negativos, tanto pueden generarse por un uso importante o imprudente del crédito a nivel nacional como de los gobiernos locales.

Desde otro ángulo, el uso del crédito a nivel local, si bien puede llegar a interpretarse como un caso de un bien público con beneficios localizados territorialmente, genera "derrames" que afectan negativamente a otras jurisdicciones que ven reducidas las posibilidades de endeudamiento, ya sea por competir con fondos acotados cuantitativamente en un contexto de racionamiento de capital, o bien, por enfrentar costos altos (congestión) en concepto de riesgo país, en un escenario "fisheriano" del mercado de capitales²².

1.5.4.4. La conducta estratégica o el "azar moral" en el Federalismo Fiscal.

Un segundo aspecto de la cuestión del uso del crédito en un esquema de federalismo fiscal, se refiere a la existencia de sistemas federales que de alguna manera incentivan el accionar estratégico de algunos gobiernos en cuanto a intentar "trasladar" la carga (costo) de sus decisiones fiscales al resto de la comunidad o al resto de las jurisdicciones.

El tema, como se señalara, ha sido analizado en el campo tributario. Dicho tratamiento se refiere a la cuestión del diseño de impuestos que eviten la traslación interjurisdiccional de la carga, o bien, que eviten arbitrajes interregionales no deseados que afecten negativamente el bienestar general (por ejemplo, evitando la imposición local sobre bases tributarias móviles).

En el caso del uso del crédito, la traslación de la carga a nivel de los gobiernos subnacionales puede intentarse generando situaciones de hecho ("*default*") que la comunidad mayor necesariamente deberá afrontar por razones elementales de pacificación y solidaridad nacional (los casos de varias provincias en Argentina – Catamarca, Santiago del Estero y Corrientes -, constituyen ejemplos muy recientes).

También, a nivel nacional pueden generarse situaciones de apremio por decisiones fiscales centrales, que necesariamente los gobiernos locales deberán afrontar en razón evidente de la urgencia nacional (el reconocimiento e instrumentación de la deuda previsional en Argentina - déficit financiado con BOCONES - que exigiera asimismo la afectación de mayores recursos tributarios para el sistema por recomposición de haberes, es un ejemplo).

Lo anterior nos estaría alertando que conductas estratégicas de los distintos niveles de gobierno (tanto nacional como locales) podrían generar un escenario de alto riesgo país que tarde o temprano perjudicaría al conjunto.

1.5.4.5. El funcionamiento del mercado de capitales, la conducta estratégica de los gobiernos y el accionar de los grupos de influencia.

La cuestión analizada ubica a la problemática del endeudamiento público en una dimensión diferente a la usual discusión dentro de la "rama estabilización" que postula la asignación de la responsabilidad de la política fiscal anticíclica en el gobierno federal atendiendo al argumento de la "efectividad" de dicha política.

Se trata de explorar en qué medida circunstancias de auge del ciclo económico de hecho son determinantes del relajamiento de la restricción financiera de los gobiernos, que alienta el ascenso del gasto público a una meseta superior, y que luego en la recesión conducen a un "endeudamiento inducido" al que los gobiernos acuden para evitar en el corto plazo el "costo político" de la reducción del gasto público o el aumento de la presión tributaria desafiada por la propia recesión.

²² En Piffano, H. L. P. y Sturzenegger, A. (1984) se analiza la cuestión del uso del crédito en un escenario de racionamiento de capital aplicable al caso de los gobiernos subnacionales.

Se trata, asimismo, de que aún sin previo auge económico y ante un escenario de alta liquidez internacional, los gobiernos pueden acceder al uso del crédito a bajo costo en el corto plazo y permitir expandir sus aspiraciones de gasto público, que luego cuando dicha liquidez se diluye implica la necesidad de enfrentar un alto endeudamiento con escasa posibilidad de evitar luego el "*default*" y sus graves consecuencias.

La pregunta relevante que surge aquí es si el funcionamiento del mercado de capitales resulta lo suficientemente perfecto como para enviar señales claras a oferentes y demandantes de crédito público respecto al valor actual de las deudas que se van contrayendo, descontadas a la tasa relevante.

El punto a discernir es si la existencia de un "mercado libre de deuda pública", asegura que tanto el gobierno nacional como los gobiernos provinciales enfrenten una "restricción financiera fuerte", es decir, si ella resulta condición suficiente para dimensionar el tamaño óptimo de deuda pública (o sea, evitar el endeudamiento desmedido del gobierno).

Podría así interpretarse que para el caso de un gobierno subnacional la existencia de alguna "cláusula de no salvataje" o de no intervención del gobierno central, que se instrumente en alguna ley, cumpliría su rol en relación a los gobiernos locales. Por otra parte, el accionar de empresas evaluadoras de riesgo, e inclusive del propio Banco Central mediante controles administrativos y técnicos especiales (ver Banco Mundial, 1996), serían factores coadyuvantes a tal fin. Por las razones que se exponen a continuación, esta apreciación no es correcta.

Algunas circunstancias reales de los mercados de capitales pueden brindar serias dudas sobre un funcionamiento perfecto. En especial si existen distorsiones por problemas de información y falta de transparencia. Los problemas del endeudamiento por razones de información y no transparencia han sido señalados ya por algunos autores como determinantes de que el mercado no funcione como factor disciplinario de la conducta presupuestaria de los gobiernos para el caso de los niveles subnacionales (Lane, 1993; Tanzi, 1995).

No obstante la existencia del "rol formal" de las instituciones señaladas (ausencia de cláusulas de salvataje en ambos niveles de gobierno, evaluadoras de riesgo, monitoreo del Banco Central), los problemas de conductas estratégicas con sus efectos perversos no son aventadas por ellas, muy especialmente cuando en los mercados reales actúan grupos de influencia con poder de coacción real sobre los gobiernos.

Algunos ejemplos podrían ser citados con relación a economías pequeñas influidas por fuertes e importantes movimientos internacionales de capitales. Uno es la conformación de grupos de inversión domésticos que combinan actividades productivas de diversa naturaleza con instituciones financieras que el mismo grupo controla o al que están asociados. Si el grupo obtiene negocios con el Estado financiados con crédito público del cual participa la institución financiera ligada al grupo, aún cuando ésta corra el riesgo de mora del Estado o asuma riesgos altos por incumplimientos del Estado, puede no obstante asegurar al grupo de inversión un retorno agregado alto como rentabilidad global. El poder de coacción real de estos grupos de influencia puede resultar importante a la hora de obtener soluciones vía arreglos con el propio Estado enfrentando una situación de "*default*" o vía medios judiciales con efectos altamente costosos desde el ángulo social. Otro caso posible es el referido a acreedores del exterior. La experiencia argentina muy reciente (de los años setenta y ochenta) merece ser tenida en cuenta. La existencia de activos nacionales transferibles por el Estado como garantía última de los préstamos, de alguna manera alentó el flujo de capitales desde el exterior para financiar la expansión del gasto público. En el futuro, si bien el Estado argentino aparece como reducido en su aspecto patrimonial, quedan en el país recursos naturales (reservas de petróleo y gas, minerales, pesca, etc.), que podrían servir de garantía en futuros endeudamientos, cuando la situación de "*default*" vuelva a imponer soluciones extremas, ante la presión que los acreedores

externos pueden de hecho ejercer en una economía pequeña, ante la amenaza de las graves consecuencias del aislamiento y la suspensión de todo tipo de intercambio comercial con los países donde tales acreedores residen.

De manera que los efectos disciplinadores del mercado que operan en el ámbito privado, debido al "riesgo de pérdida del capital del deudor" por incumplimiento de las obligaciones financieras contraídas cuando el crédito está avalado por activos reales, no constituye un mecanismo que se aplique al caso público donde quienes deciden como deudor son funcionarios públicos actuando en un contexto de principal-agente.

Una vez que el supuesto de funcionario benevolente es removido como agente real actuando en la administración pública, los problemas de asimetría de información, típicas de las relaciones de agencia, afloran²³. Con ello las posibilidades de acciones de los agentes que terminan perjudicando al principal como deudor. Por otra parte, suponer que la eliminación de cláusulas "formales" de salvataje resuelve la cuestión, intentando trasladar el riesgo de pérdida al acreedor, constituye en tal escenario una ingenuidad superlativa.

Además, las discusiones sobre si deben permitirse los salvatajes o no, planteadas tanto para el caso de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, como también en el contexto internacional (los salvatajes del FMI de países en crisis, por ejemplo), descuidan dos circunstancias esenciales. Desde el ángulo institucional y jurídico-político, el hecho básico de que los Estados no pueden quebrar ni ser fácilmente "ejecutados" judicialmente para honrar sus deudas, sin chocar con la restricción que impone la no afectación de sus soberanías debido a la magnitud del endeudamiento. Desde el ángulo económico, las repercusiones de un estado en crisis en un mundo globalizado, que naturalmente habrán de afectar al resto de la comunidad internacional, deben ser atendidas. Es decir, en tal escenario, un arreglo con asistencia inicial (salvataje) – con compromisos de "ajuste salvaje" o lo que fuere - parece inevitable. En el orden interno de cada país, las consecuencias sociales y políticas negativas que pueden plantear los gobiernos subnacionales en crisis, no pueden dejar de atenderse, ya sea por razones de solidaridad, como por razones de imposición política al nacionalizarse los conflictos.

Ter-Minassian T. (1996) ha efectuado un repaso de las alternativas de control del endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Refiriéndose al control a través del mercado, señala los problemas de información, regulaciones del gobierno privilegiando o imponiendo afectaciones de carteras en bonos del gobierno, cláusulas de salvataje o de garantías especiales para los préstamos del gobierno, y los ciclos electorales que influyen a descuidar señales de alerta anticipadas de los mercados financieros.

Como se demostrara por la evidencia empírica, datos sobre el funcionamiento del mercado de deuda pública de los gobiernos subnacionales en Argentina²⁴, el costo del crédito para las

²³ La existencia de "costos de agencia" de tipo informativo para los ciudadanos y la posibilidad de los representantes de adoptar decisiones que se apartan de los deseos de los ciudadanos, ha sido explicada en base a diferentes argumentos "institucionales" de los problemas fiscales, a saber: el control de la burocracia maximizadora de presupuesto (Niskanen (1971), el manejo de agenda (Romer y Rosenthal, 1980 y Rosenthal, 1990), el poder real de los grupos de influencia (Barro, 1973, Abrams y Dougan, 1986, Dougan, 1988), el ciclo económico de origen político (Nordhaus, 1975, Rogoff, 1990 y Rogoff y Sibert, 1988), el uso estratégico de la política fiscal con fines políticos (Alesina-Tabellini, 1990, Tabellini-Alesina, 1990, Persson y Svensson, 1989 y los ajustes demorados a los *shocks* macroeconómicos (Alesina y Drazen, 1991), constituyen explicaciones alternativas del problema de "ilusión fiscal" que afecta al votante mediano. Ver Tommasi, M. (1990) para un detalle de esta literatura. A su vez, King, D. (1984) realiza un tratamiento completo de la literatura sobre el "*flypaper effect*" de las transferencias interjurisdiccionales, que se apoya en argumentos similares. En Piffano, H. L. P. (1995b) se encuentran referencias similares.

²⁴ Piffano, H. L. P., et al, 1998.

distintas jurisdicciones provinciales no logra ser explicado por los "*fundamentals*", debido a distorsiones generadas por el marco institucional vigente en el respectivo mercado de préstamos. Esto es, no se encuentra presente para el caso del endeudamiento provincial, una de las condiciones esenciales para que el mercado de crédito cumpla con el rol de disciplinador, que consiste en que los prestamistas internalicen el costo de una eventual cesación de pagos por parte de los gobiernos provinciales, en caso de que estos no puedan afrontar la devolución de los créditos por encontrarse en dificultades financieras. Por ejemplo, en el caso de los préstamos a provincias en Argentina, esta condición no es satisfecha, pues cuentan con la garantía del producido futuro de la coparticipación, ya que si una provincia atraviesa dificultades financieras, no tiene la posibilidad de declararse en cesación de pagos.

1.5.4.6. Las contribuciones del enfoque "*public choice*" a la cuestión del endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Los desarrollos de la corriente del "*public choice*", en especial a partir de Brennan y Buchanan (1980) y otros autores como Pelzman (1980), como se señalara, han sugerido la descentralización de las decisiones fiscales, tanto referidos al gasto como muy especialmente a la fijación de impuestos para financiarlo. Con relación al endeudamiento, desarrollos recientes han enfatizado las conductas no óptimas a las que pueden incurrir los gobiernos locales ante modelos de federalismo que contemplan aportes de los gobiernos centrales que financian gasto local, como así también situaciones en las que esos mismos gobiernos centrales asumen total o parcialmente el pago de la deuda contraída por los gobiernos locales.

Así, en un *paper* reciente de Teresa García-Milá, Timothy J. Goodspeed y Therese J. McGuire (1998), se exploran los problemas que pueden resultar de un sistema federal de gobierno cuando la ligazón entre los costos y beneficios de los programas es rota "intertemporalmente". El objeto del estudio es testear en un futuro sus pronósticos en el caso del España.

Se trata de ver los incentivos que operan en los gobiernos regionales de una federación, en la toma de decisiones sobre gasto público, imposición y endeudamiento. En especial, se trata de indagar el caso de una federación donde se descentralizan las decisiones de gasto y endeudamiento, pero esencialmente se mantiene centralizada la potestad de fijar los impuestos.

Los autores formulan un modelo simple de optimización intertemporal de los gobiernos subnacionales, mediante el cual se analizan tres casos:

Caso 1) En el que el gobierno subnacional, junto a su decisión de gasto en ambos períodos, puede endeudarse en el período 1, pero teniendo la certeza de que deberá cancelar su deuda más intereses en el período 2 mediante recursos tributarios propios. A este se lo identifica como "caso base".

Caso 2) En el que el gobierno subnacional junto con su decisión de gasto en ambos períodos, habrá de recibir un "*matching-grant*" del gobierno central en el período 2, es decir, el gobierno central habrá de asumir el financiamiento de una porción importante del gasto futuro subnacional. Nuevamente, en este caso, el gobierno subnacional puede endeudarse en el período 1, pero también teniendo la certeza de que deberá cancelar su deuda más intereses en el período 2 mediante recursos tributarios propios.

Caso 3) En el que el gobierno subnacional junto con su decisión de gasto en ambos períodos, habrá de recibir un "*matching-grant*" del gobierno central en el período 2, es decir, el gobierno central habrá de asumir el financiamiento de una porción importante del gasto futuro subnacional, y, adicionalmente, el gobierno central se compromete a asumir el repago de la deuda más intereses en el período 2, es decir, el gobierno central procede al salvataje del gobierno subnacional, tomando a su cargo el pago de la deuda contraída en el período 1 por el

gobierno subnacional. En este caso, el financiamiento del repago de la deuda se efectúa mediante un impuesto proporcional a los ingresos que establece el gobierno central.

En el Caso 1) la decisión del gobierno subnacional resulta "pareto eficiente". Se trata de los resultados de la "equivalencia ricardiana" aplicada al federalismo fiscal, en tanto el gobierno local "internaliza" el costo de sus decisiones de endeudamiento, que implican asumir la necesidad de establecer impuestos en el futuro.

En los casos 2) y 3), en cambio, el gobierno subnacional adopta conductas de endeudamiento que se apartan del óptimo, es decir, los gobiernos se endeudan más allá del nivel eficiente.

La explicación deriva de la percepción, por parte del gobierno subnacional, de un costo marginal del endeudamiento inferior al real en ambos casos, sea por la reducción del precio de endeudarse derivado de la "participación" del gobierno central en el financiamiento del gasto a pagar en el período 2, en concepto de deuda más intereses contraída por el gobierno subnacional en el período 1, en la proporción que establezca el "*matching-grant*" (Caso 2); o bien, adicionalmente, por la participación parcial - que por definición debe ser menor a la unidad - del gobierno subnacional en la generación del rendimiento del impuesto (nacional) a los ingresos, que financia el repago de la deuda más intereses, contraída por el gobierno subnacional en el período 1 (Caso 3).

1.5.4.7. Conclusiones sobre este punto.

La descentralización fiscal postulada por la escuela del "*public choice*", ha sido planteada en términos de genuina transferencia a los gobiernos de nivel inferior de la autonomía plena de las decisiones fiscales, debido a que constituye un medio eficaz que obviaría la necesidad de restricciones constitucionales al poder del "Leviatán". La posibilidad de votar con los pies (Tiebout, 1957) de los ciudadanos sería la manera de disciplinar las decisiones de los gobiernos locales de manera que se adapten a las preferencias del electorado.

La descentralización plena de las decisiones de endeudamiento, por el contrario y de acuerdo a lo analizado, no resulta a nuestro entender viable debido a un conjunto de razones:

- a) los efectos de derrame de costos al resto de la comunidad;
- b) la posible existencia de ilusión fiscal;
- c) las conductas estratégicas de los gobiernos subnacionales;
- d) el accionar de los grupos de influencia; y,
- e) finalmente, la imposibilidad de evitar los salvatajes ante un deudor que no puede quebrar, de manera que el "*default* público" difiere esencialmente del "*default* privado".

Cuando los costos de hacer uso del crédito no son internalizados plenamente por los representantes políticos en el gobierno, se rompe con el principio de "equivalencia ricardiana". Por esta razón no resulta condición suficiente el establecimiento de límites al gasto para evitar un presupuesto público superior al óptimo. También se requiere limitar el uso del crédito como medio de financiamiento, cuando el gobierno local habrá de tener incentivos para evitar en lo posible el empleo de los impuestos locales. Los ciclos políticos de los funcionarios en el gobierno, exacerban esta conducta, de manera que la actitud de intentar "trasladar la carga" de la adopción de decisiones tributarias a las futuras administraciones o a otras administraciones gubernamentales (otras jurisdicciones), como lo posibilita cualquier régimen de coparticipación federal de impuestos que contemple (explícita o implícitamente) esquemas de "transferencias de igualación", estará presente.

Por todo lo analizado, si este diagnóstico positivo es correcto, emergen claramente como necesarias las limitaciones constitucionales o legales para que los funcionarios públicos no puedan generar situaciones de hecho graves vía endeudamiento exagerado del Estado. Así, tanto

el gobierno central como los gobiernos locales deberían ser limitados constitucionalmente de manera de respetar ciertas restricciones jurídicas para incurrir en déficits o contraer deuda.

1.5.5. La experiencia internacional sobre límites al endeudamiento de los gobiernos.

La experiencia internacional en materia de restricciones al endeudamiento al nivel de los gobiernos subnacionales, es muy variada. En Ter-Minassian, T. (1995 y 1996), se destacan cuatro métodos de control: el control a través del mercado; el control a través de la negociación federal; el control mediante formula y el control administrativo.

Como ejemplo del control de mercado se encuentra Canadá, país en el que las provincias no tienen límites al endeudamiento, pero sí los Municipios, en un esquema federal de fuerte descentralización del gasto en estos niveles inferiores. Más aún, los gobiernos provinciales pueden recurrir al financiamiento de los fondos acumulados por el superávit del régimen de pensiones de Canadá, bajo condiciones preferenciales. En 1990 el 56% de los bonos y obligaciones emitidos por los gobiernos provinciales se concentraba en el plan de pensiones (Krelove, R. y Stotsky, J., 1996). Según Ter-Minassian, el mecanismo de mercado operando en Canadá, ha generado un crecimiento importante de la deuda de los gobiernos provinciales con el consiguiente encarecimiento de las primas de riesgo, circunstancia que muy recientemente ha obligado a estos gobiernos a encarar programas de ajuste fiscal²⁵. Lamentablemente, estos ajustes llegan tardíamente debido al "desfasaje de reconocimiento", lo que implica enfrentar ahora una restricción más aguda y penosa que la que hubiera sido necesaria si se hubiera impedido crecer la deuda a los niveles presentes. Brasil es otro caso presentado por Ter-Minassian como de "fracaso del mercado" en el dimensionamiento de la deuda de los gobiernos estaduales, que ha conducido a la transferencia de la responsabilidad de pago al gobierno federal y la reacción posterior al establecimiento de limitaciones como ser que los estados no puedan obtener préstamos de sus propios bancos comerciales y la enmienda constitucional que prohíbe hasta el final de la presente década a nuevas emisiones de bonos, a excepción de aquellos destinados a refinanciar vencimientos.

En Australia, país de mayor centralización, existe un organismo federal (*The Loan Council*) que opera como foro multilateral donde el gobierno federal y los gobiernos estaduales negocian los límites al endeudamiento. La determinación del déficit global del gobierno general y la política fiscal (directrices en materia de gasto e ingresos fiscales), es objeto de negociación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales sobre la base de determinados objetivos macroeconómicos. En la negociación se acuerdan límites específicos de las necesidades de financiamiento de los gobiernos subnacionales. En Dinamarca la negociación es un proceso bilateral entre el gobierno federal y cada gobierno local. El problema de la negociación es que conduce a negociaciones prolongadas, dejando el resultado librado a consideraciones políticas de muy corto plazo de diversa naturaleza, más que a los objetivos macroeconómicos. De allí que sólo resulte recomendable para países de gran disciplina fiscal.

Los sistemas de control en base a fórmulas es común en países desarrollados. En especial, el endeudamiento de los gobiernos está sujeto a la "regla de oro", permitiendo el endeudamiento de largo plazo con fines de financiamiento de inversiones y restringiendo el endeudamiento por razones de liquidez sólo a préstamos de corto plazo (Alemania, Estados Unidos).

En Estados Unidos, los estados tienen límites explícitos constitucionales para el nivel de endeudamiento, el que sólo se admite como mecanismo para financiar inversiones pero no para financiar déficits. Más aún, los estados y gobiernos locales tienen restricciones legales y constitucionales en materia fiscal, la más común, es limitar el crecimiento de los ingresos

²⁵ En 1994 la deuda consolidada del sector público de Canadá ascendía al 97,1% del PBI, de los cuales el 23,4% pertenecía a la gobiernos subnacionales. En 1980 la deuda consolidada ascendía al 45,5% de los cuales solamente el 10,8% correspondía a las provincias.

tributarios o los gastos al nivel del crecimiento de la renta estadual de las personas físicas (Stotsky, J. G. y Sunley, E. M., (1996). En algunos países industriales, como Estados Unidos, España y Japón, como en otros en desarrollo, pueden encontrarse ejemplos de normas que vinculan los límites al endeudamiento de los gobiernos subnacionales (especialmente locales) al servicio proyectado de la deuda o a otros indicadores de su capacidad de atender el servicio de la deuda, como ingresos pasados o la base tributaria. El método requiere progresos importantes en los sistemas de administración financiera de los gobiernos, de manera de facilitar el monitoreo.

Finalmente, los controles directos o administrativos son comunes en países de estructura unitaria. En el Reino Unido el gobierno central ejerce controles directos sobre los gastos de capital y el financiamiento de los gobiernos locales. En Japón las directrices sobre endeudamiento se establecen anualmente en forma simultánea con la aprobación del presupuesto del gobierno central. Por lo general se aprueban los empréstitos destinados a inversiones teniéndose en cuenta el coeficiente del servicio de la deuda proyectado y las necesidades globales de financiamiento de la localidad. Otros países como Francia y España han establecido controles estrictos al endeudamiento de los gobiernos locales. España, no obstante la autonomía concedida a las comunidades regionales, exige que las colocaciones de bonos de los gobiernos regionales cuente con la aprobación del gobierno central.

El ejemplo de la India merece especial cita en Ter-Minassian. El gobierno central aprueba los préstamos de los estados que tienen deudas pendientes con el gobierno central. Existe en la India un gran desequilibrio financiero vertical que impone una fuerte dependencia de los estados respecto del gobierno central. El sistema, sin embargo, no ha logrado disciplinar las finanzas públicas, demostrando que el control del endeudamiento no puede sustituir con eficacia a un modelo de relaciones fiscales intergubernamentales donde se eviten excesivos desequilibrios verticales.

El establecimiento de límites al endeudamiento en el caso de los gobiernos centrales no resulta cosa común. No obstante, existen antecedentes. En Alemania ningún nivel de gobierno puede recibir préstamos del banco central (*Bundesbank*), al tiempo que la Constitución prohibía a los gobiernos centrales a incurrir en déficit, al restringir la posibilidad de contraer empréstitos solamente para financiar inversiones (la regla de oro). Recién en 1969, una enmienda constitucional levantó esta restricción al permitir obtener crédito para combatir "las perturbaciones del equilibrio económico general". Esta "flexibilidad" para modificar la restricción financiera del gobierno federal, debió ser utilizada con motivo de la unificación alemana y la instrumentación de la ayuda federal a la región oriental. En el caso de los Länder, aplica la regla de oro (Spahn, P. B., 1996).

En Italia la deuda consolidada ha alcanzado niveles extraordinariamente altos: 121,4 % del PBI, siendo explicada mayormente por la deuda del gobierno central (91% del total) que no tiene límites formales. Los gobiernos subnacionales tienen restricciones legales para contraer empréstitos, sin que ello impida generar deuda mediante operaciones bancarias y acumulando servicios impagos con proveedores, que luego debe hacer frente el gobierno central mediante transferencias (Ruggiero, E., 1996).

No obstante, para el caso de los países integrantes de la Unión Europea, el tratado de Masstricht ha dispuesto acotar el endeudamiento de los estados miembros al 60% del PBI, como condición de ingreso a la unión monetaria.

En Australia, el nivel de necesidades "netas" de endeudamiento de los gobiernos, tanto central como subnacionales, está sujeto al acuerdo dentro del "*Loan Council*", como ya se indicara; sin embargo, este mecanismo no impidió un crecimiento importante de la deuda, que ha conducido más recientemente a limitar las posibilidades de instrumentar políticas anticíclicas, obligando a una nueva concertación en base a estudios de las perspectivas fiscales nacionales ("*National*

Fiscal Outlook"), con fines de coordinar mejor la política fiscal de los gobiernos central y subnacionales (Craig, J., 1996).

En Canadá no existen límites constitucionales o legales para el gobierno central, lo mismo que para los gobiernos provinciales.

En Estados Unidos el gobierno federal no está obligado a mantener un presupuesto equilibrado, pudiendo emitir deuda para financiar déficit. Sin embargo, en 1995 existió una propuesta de enmienda constitucional que requería equilibrio presupuestario. Esta iniciativa, que había logrado los dos tercios de votos en la Cámara de Representantes, fracasó en el Senado por un voto, no resultando claro que los tres cuartos de los Estados ratificarían una enmienda propuesta por el Congreso (Stotsky, J. y Sunley, E. M., 1996).

Por lo expuesto, aún cuando la existencia de límites constitucionales en el caso de los gobiernos centrales no resulta muy común, es necesario tenerle presente en economías pequeñas y decididamente abiertas, como por ejemplo, la Argentina. Es posible esperar que progresos dentro del Mercosur, impliquen decisiones equivalentes al del tratado de Masstricht en el futuro.

Una aclaración final sobre este punto es recordar la existencia en muchos ordenamientos constitucionales de mecanismos de democracia semidirecta, a través de instituciones como la "Iniciativa Popular" y la "Consulta Popular" (o referéndum), que pueden constituir medios alternativos para limitar decisiones como las del endeudamiento de los estados²⁶.

1.5.6. Límites o regulaciones y "enforcement".

Las leyes y pactos están para ser cumplidos. Sin embargo, la posibilidad de transgresiones estará siempre presente. Para lograr el cumplimiento efectivo de las normas y los contratos, se requiere un sistema adecuado de incentivos, junto a penalidades adecuadas en caso de su no cumplimiento.

Si bien los sistemas judiciales cumplen el rol del resguardo de los derechos y cumplimiento de las obligaciones para todos los ciudadanos y también para los estados, es importante minimizar la necesidad del recurso judicial.

Así, por ejemplo, en materia tributaria, la instancia administrativa debería ser el filtro para evitar la instancia judicial. Pero para lograr esto se requiere asegurar la "independencia" del órgano fiscalizador (Organismo Recaudador Federal y Direcciones de Rentas Subnacionales), de manera de resguardar su accionar de la influencia de los gobiernos de turno. El acuerdo fiscal federal debería contemplar recaudos específicos sobre una nueva institucionalidad de los órganos de recaudación y fiscalización tributaria, muy especialmente a través de los sistemas "monitoreados" de selección y recambio de los funcionarios a cargo.

Debe asegurarse el cumplimiento de los pactos federales, mediante sanciones a los funcionarios o representantes, tanto a nivel individual como colectivo. Las actitudes de los funcionarios que hubieren aprobado medidas ilegales, según surja de la Constitución Nacional o Provincial y del acuerdo fiscal federal, deberían ser encuadradas en la figura de "incumplimiento de los deberes del funcionario público" y de "malversación de fondos públicos", en tanto se habrán autorizado gastos con financiamiento ilegal, es decir, sin recursos. En el caso de decisiones de cuerpos gubernamentales (por ejemplo, de las Legislaturas subnacionales) que violen acuerdos fiscales

²⁶ Un *survey* de la experiencia internacional sobre formas directas o semidirectas de democracia operando en diversos países, así como los resultados de varios estudios empíricos referidos a los efectos de estos controles en las decisiones fiscales y de deuda de los gobiernos, puede encontrarse en Tommasi, M. (1990).

federales, cabría categorizarlos dentro de las causales que justifican la intervención federal en casos de eminente riesgo para la estabilidad de la forma republicana de gobierno.

Por último, también los sistemas judiciales deben ser eficaces. Dos posibles soluciones han sido las propuestas de creación de tribunales especiales (el fuero fiscal) o bien de salas con competencia específica en los tribunales ordinarios. Lo primordial pareciera ser la formación de los jueces y auxiliares de la justicia en temas económicos y fiscales.

1.5.7. Conclusiones de este apartado.

La previsión de salvaguardias o resguardos legales que limiten las potestades fiscales discrecionales de los gobiernos de turno, ha sido justificada por diversas razones desde el ángulo político y económico.

Desde el punto de vista político, la existencia de imperfecciones en los sistemas políticos aparece en principio como un argumento débil para prever límites a las potestades de gastar e imponer de los gobiernos, más allá de las disposiciones generales de orden constitucional. Sin embargo, tales límites pueden ser necesarios desde el ángulo económico, en cuyo caso ellos deben surgir de decisiones de los propios ciudadanos, y la única manera de que esto sea posible, es mediante el perfeccionamiento del modelo de democracia representativa, en un escenario de descentralización fiscal y vigencia del principio de correspondencia fiscal, más que en un sistema de ingerencia "desde afuera", impuestas por otro nivel de gobierno. En caso de que tales límites fueran decididos por los representantes, deberían ellos surgir de un acuerdo general de coordinación fiscal federal, que prevea los incentivos necesarios para hacerlos operativos o eficaces. Los acuerdos formalizados dentro de las disposiciones de la Ley 358 cumplimentarían este principio básico.

La teoría de los costos de transacción genera una primer justificación económica al establecimiento de límites a los poderes fiscales en general, y tributarios y de endeudamiento en particular, de los gobiernos. Tales límites pueden referirse a techos en las magnitudes globales de gasto o de la presión tributaria y endeudamiento, y muy particularmente a actitudes discriminatorias que afecten la equidad horizontal.

Un federalismo anárquico en materia de tratamiento tributario a las actividades económicas, o de subsidios mediante decisiones de gasto, debe ser evitado mediante una adecuada coordinación federal. La existencia de varios niveles de gobierno puede derivar en tratamientos diferenciales no deseados, debido al diseño específico independiente para cada tipo de impuesto o programa presupuestario, especialmente en los casos donde se verifica concurrencia de potestades fiscales.

La existencia de costos hundidos en inversiones y actividades industriales y comerciales, puede inducir a actitudes oportunistas de los gobiernos de turno que deben ser evitadas. Es importante, en este sentido, generar señales de comportamiento estable en las reglas de juego fiscales y tributarias en particular. Ello permitirá mejorar la prima de riesgo país, alentando mayores inversiones que beneficiarán a la federación en su conjunto. El crédito o reputación de seriedad fiscal de los gobiernos puede considerarse un bien público, debido a las externalidades generadas entre los agentes económicos (incluyendo particularmente a los propios gobiernos) y cuyo resultado se registra en la magnitud de la prima de riesgo soberano.

En función de lo analizado en este documento, las **recomendaciones de política que finalmente pueden señalarse sobre salvaguardias y límites a las potestades fiscales de los gobiernos**, son:

- a) Intentar estructurar el sistema tributario federal sobre la base del criterio de separación de fuentes²⁷.
- b) Consensuar límites a la presión tributaria global (consolidada) o al gasto total, aún en los casos de separación de fuentes, en tanto definitivamente todos los impuestos gravan la riqueza de los particulares, y por ende, limitan el consumo de los bienes privados. Estos límites deberían ser revisados periódicamente (por ejemplo cada 3 o 5 años) de manera de adecuar el tamaño de los gobiernos a las necesidades (probablemente crecientes) del gasto en la provisión de bienes públicos.
- c) Para el caso de bases concurrentes, debe acordarse la pertinente armonización de los impuestos. Especialmente en el caso de bases concurrentes debería existir una única legislación sobre bases, exenciones, etc., de nivel nacional, con libertad para los gobiernos subnacionales en la fijación de las alícuotas generales propias.
- d) En bases concurrentes o en aquéllas de dominio de cada gobierno, deben evitarse las alícuotas diferenciales según actividades económicas y bienes o servicios gravados. Sólo deben admitirse alícuotas generales diferentes, según criterio de cada gobierno. En caso de preverse un tratamiento diferencial entre bienes o servicios, como sería el caso de un IVA dual con alícuotas diferenciales, tal cual hoy contemplan normalmente los impuestos a las ventas nacionales, tales alícuotas deben ser armonizadas o más bien "uniformadas".
- e) Deben evaluarse las posibilidades de derogar todos los regímenes de promoción industrial, o de cualquier tipo de "gasto tributario", que implique tratos discriminatorios de las inversiones privadas correspondientes a actividades localizadas en territorios diferentes a los promovidos. Los proyectos de inversión pública orientados a generar infraestructura económica y social dentro del futuro acuerdo federal, deben dar respuesta a generar una razonable igualdad de oportunidades provinciales para las inversiones privadas. El punto a resaltar, no es que diferir impuestos en actividades que hoy no existen no implica costos tributarios a los gobiernos. En realidad se debe enfatizar que alentar inversiones mediante diferimientos o exenciones, modifica las rentabilidades relativas de los proyectos privados de inversión y, por esta vía, inciden negativamente sobre el resultado de inversiones hundidas o en la reasignación de capital hacia actividades más rentables radicales en zonas no promovidas.
- f) Debería contemplarse en el nuevo acuerdo federal una política específica de control sobre el poder tributario de los municipios, no obstante la libertad que emana de la constitución en cuanto a su autonomía. Dicha autonomía no puede implicar dejar expedita la posibilidad de permitir burlar otras disposiciones constitucionales que limitan el poder de este nivel de gobierno. Especialmente debería establecerse la nulidad absoluta de toda decisión municipal que implique el establecimiento de impuestos de tipo indirecto o directo que son de potestad nacional y/o provincial, debiendo los gobiernos subnacionales asumir el riesgo de compensación económica a los contribuyentes que fueran afectados por decisiones municipales que, bajo la apariencia de tasas retributivas de servicios, impliquen verdaderos impuestos. La excepción cabría contemplarse para los casos en los que el propio gobierno subnacional estime conveniente descentralizar la administración y fiscalización de determinados impuestos, como sería el caso del impuesto inmobiliario o de automotores, especialmente en municipios grandes o cuando los municipios asuman la prestación de determinados servicios como educación y salud. La legislación del impuesto debería no obstante ser de exclusiva potestad del gobierno provincial, con la posibilidad para que los municipios establezcan alícuotas adicionales.

²⁷ Piffano, H. L. P., (1998g).

- g) El sistema tributario de los tres niveles de gobierno, luego de la reforma, debe mantener estabilidad, generando un escenario de *"tax smoothing"*. Solamente el nivel de las "alícuotas generales" deberían ser las variables de ajuste ante diferentes coyunturas económicas, cuando ello fuere posible de no superarse los límites establecidos en el punto b). Todo cambio en la estructura de los sistemas tributarios o los impuestos que la componen, de cualquiera de los niveles de gobierno, debería ser objeto de consideración a nivel de la federación, como formando parte de un nuevo acuerdo fiscal federal. Sin embargo, una señal de buen desempeño fiscal, que garantice solvencia intertemporal o sustentabilidad fiscal, puede ser necesaria. En tal caso el *"tax smoothing"* se debería extender también a la estabilidad de las alícuotas, pero acompañado con el empleo de un Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Federales (o Consolidadas), de manera de evitar el comportamiento procíclico que alienta los cambios de liquidez de los gobiernos, generando en el largo plazo un crecimiento del gasto no necesariamente ligado a necesidades genuinas de bienes públicos.
- h) Los límites a la presión tributaria global o al nivel del gasto consolidado, junto con similares recaudos en materia de endeudamiento, y el uso del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Federales, deberían ser objeto de armonización dentro del acuerdo fiscal federal. Estos límites deberían mantenerse, con revisiones periódicas como se indicara en el punto b), mínimamente hasta tanto el país logre la categoría de *"investment grade"*.
- i) Una regla fiscal que establezca un sendero al crecimiento del stock nominal de deuda pública consolidada, complementada con la constitución de un fondo contingente a ser utilizado durante las recesiones, permitiría no sólo resguardar el instrumento fiscal, sino también aumentar las defensas de la economía nacional, de esta manera que la economía resulte menos vulnerable, no sólo respecto a su situación actual sino, fundamentalmente, respecto a otras economías similares (reduciendo el riesgo al contagio). Esta menor vulnerabilidad, también generaría credibilidad adicional reduciendo la prima de riesgo país. Ambos instrumentos permitirían dotar a la política fiscal de un grado más que razonable de flexibilidad para enfrentar el ciclo de negocios de corto plazo, sin descuidar la estrategia de largo plazo de reducir la prima de riesgo país.
- j) Los contribuyentes deben contar con mecanismos administrativos y judiciales apropiados para hacer valer sus derechos, cuando se violen normas constitucionales o incluidas en el acuerdo fiscal federal. Las actitudes de los funcionarios que hubieren aprobado medidas tributarias inconstitucionales o ilegales, según surja de la Constitución Nacional o Provincial, de las leyes respectivas y del acuerdo fiscal federal, deberían ser encuadradas en la figura de "incumplimiento de los deberes del funcionario público" y de "malversación de fondos públicos", en tanto se habrán autorizado gastos con financiamiento ilegal, es decir, sin recursos. En el caso de decisiones de cuerpos gubernamentales (por ejemplo, de las Legislaturas subnacionales) que violen acuerdos fiscales federales, cabría categorizarlos dentro de las causales de intervención federal, en los casos de eminente riesgo para la estabilidad de la forma republicana de gobierno.
- k) Deben promoverse dentro del nuevo acuerdo fiscal federal la consolidación de esquemas modernos de control presupuestario y transparencia del accionar gubernamental, a través de las audiencias públicas y otro tipo de controles sociales, junto a esquemas de premios y castigos para los funcionarios y agentes públicos.
- l) Especialmente para una reforma de descentralización tributaria acentuada, resulta esencial el rediseño institucional de los organismos recaudadores, los que debieran ser monitoreados a nivel federal y asegurada la independencia de criterio de los funcionarios a su cargo con respecto a los gobiernos de turno. Básicamente, a través del rediseño de los mecanismos de selección y remoción de estos funcionarios.

- m) Por último, también los sistemas judiciales deben ser eficaces. Dos posibles soluciones han sido las propuestas de creación de tribunales especiales (el fuero fiscal o tributario) o bien de salas con competencia específica en los tribunales ordinarios. Lo primordial pareciera ser la formación de los jueces y auxiliares de la justicia en temas económicos y fiscales y en los tributarios en particular.

1.6. Sobre reglas numéricas, de procedimiento y de transparencia fiscales con relación al cumplimiento de las metas macroeconómicas²⁸.

1.6.1. La tendencia internacional con relación al control de los déficits y las reglas fiscales.

Cuando se considera la evidencia internacional, se puede observar en los últimos años un notorio esfuerzo para reducir el déficit fiscal, tanto en economías desarrolladas como emergentes. La situación fiscal que caracterizó a grandes rasgos las últimas dos décadas, se podría resumir en los siguientes cuatro hechos.

1. Muchos países experimentaron sesgos a tener déficits;
2. Una reciente reversión de esta situación es atribuible a una predisposición a converger a presupuestos equilibrados bajo una regla fiscal;
3. Los programas de ajuste fiscal, que son sostenidos por fuertes reformas estructurales, no necesariamente inducen una recesión;
4. Un ingrediente crítico para el éxito de los programas de ajuste es un fuerte compromiso de disciplina fiscal.

Concentrándonos en la creciente atención que merecen las reglas de política fiscal, su racionalidad puede ser explicada por el deterioro previo de las cuentas fiscales, el cual no pudo ser moderado sólo mediante acciones de política discrecional. Por su parte, en el caso específico de la Unión Monetaria Europea, los criterios de convergencia establecidos para el lanzamiento de la moneda común, reavivaron el interés en esquemas simples y transparentes para el logro de objetivos explícitos en materia de estabilización financiera.

La mayoría de las reglas de política fiscal apuntan a dos objetivos: primero, hacer creíble la reducción en el déficit fiscal dentro de un rango que puede estabilizar la deuda pública como porcentaje del PBI a un nivel prudencial; y segundo, contener esta relación en el mediano y largo plazo.

De manera resumida, la tarea consiste en asegurar la disciplina fiscal que contribuye a la estabilidad de precios y conduce al crecimiento económico sostenido.

Con relación a este punto, es necesario determinar de qué manera se alcanzan mejor estos objetivos, ya sea con esfuerzos continuos de corrección discrecional en el contexto de presupuestos anuales o mediante planes de ajuste de mediano plazo o, alternativamente, con el diseño e implementación de reglas de política fiscal.

Si bien las reglas fiscales están mucho menos difundidas que las reglas de política monetaria (probablemente porque resultan más difíciles de digerir por la dirigencia política, dada la

²⁸ En este apartado se reproducen ideas contenidas en el estudio del CEDI (Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional) de la Fundación Gobierno y Sociedad, que propiciara un nuevo orden fiscal federal para la Argentina a pedido del Consejo Empresario Argentino y en cuya elaboración participara el suscripto. En el diseño de las reglas macrofiscales, se reconoce el aporte particular de Miguel Ángel Broda, Luis Seco y Ernesto Stein.

cercanía de lo fiscal con lo social y político), existe una gran cantidad de razones por las cuales ellas resultan recomendables.

Sin embargo, resulta conveniente que desde un principio clarifiquemos, qué es lo que podemos esperar de la política fiscal en general. Esto es, independientemente de la forma (del régimen) de política fiscal que se adopte, qué es lo que ella puede y no puede hacer.

Después de la Gran Recesión de los años 30, mientras la política monetaria cosechaba sospechas en cuanto a su efectividad y la neutralidad del dinero se imponía como dogma²⁹, incluso, durante algún tiempo, en el análisis de corto plazo, la efectividad de la política fiscal como instrumento para atacar el ciclo de negocios privado fue sólo esporádicamente cuestionada. En todo caso, si se la cuestionaba era con relación a los mecanismos de financiamiento de las políticas expansivas. En particular el financiamiento inflacionario de los déficits públicos y la discusión en torno al efecto riqueza de la deuda pública, fueron los ámbitos donde la efectividad de la política fiscal comenzó a ser cuestionada.

La presencia de déficits que sólo podían ser financiados con políticas de fuerte sesgo inflacionario, o a través de incrementos sistemáticos y desmedidos de la deuda pública, llevó a que paulatinamente se generara una preferencia creciente por limitar los déficits fiscales. Sobre todo, la disciplina y una mayor previsibilidad fiscal comenzaron a ser activos valiosos en el marco de programas más amplios de estabilización macroeconómica. En el caso de economías emergentes (o con acceso limitado al mercado de capitales), las políticas fiscales expansivas comenzaban a mostrar efectos contrarios a los deseados, como consecuencia del efecto negativo que tienen necesidades crecientes de financiamiento público sobre el costo del endeudamiento.

Estas sospechas no invalidan, empero, que se utilice la política fiscal con el fin de suavizar el ciclo de negocios privados ("*smoothing*"). Resulta aconsejable contar con un régimen de política fiscal (independientemente del régimen cambiario adoptado), que permita enfrentar una recesión sin la necesidad de tener que efectuar un ajuste fiscal contractivo³⁰ o, alternatively, que durante las expansiones permita acumular ahorros (que eventualmente puedan ser utilizados durante las recesiones) de manera tal que la política fiscal no contribuya a exacerbar las fluctuaciones del ciclo. En otras palabras, frente a una recesión y al déficit (endógeno) que ella produce como consecuencia de la pérdida de recaudación, sería deseable poder aceptar dicho déficit y no tener que realizar un ajuste (reducir el gasto o aumentar los impuestos). Pero ello no significa que activamente deba buscarse aumentar el déficit.

En tal sentido, las políticas fiscales activas más tradicionales (de gastos e impuestos), aún en los casos en que puedan ser financiadas sin crear severas distorsiones, presentan de todas maneras una serie de cuestionamientos que merecen ser mencionados. Por ejemplo, el gasto público resulta muchas veces ineficiente e improductivo; por otra parte el gasto se realiza de manera tal que, incluso cuando se efectúa bajo la forma de programas de obra pública acotados temporalmente, presenta indivisibilidades y resulta, por diversos motivos, inflexible a la baja. La primera característica impide que el gasto pueda ser fácilmente ajustado al ciclo de los negocios. La inflexibilidad a la baja implica, por su parte, que el gasto muestre un comportamiento tendencialmente creciente, ya que un programa de gasto ejecutado durante una fase contractiva del ciclo (por ejemplo la construcción de un hospital), genera gastos de mantenimiento y de personal también en el futuro (independientemente de la fase del ciclo en que nos encontremos).

²⁹ La idea de que un cambio de su cantidad no afecta el comportamiento de variables reales sino que afecta sólo otras variables nominales a través de cambios en el nivel general de precios.

³⁰ Cuando las recesiones son causadas por crisis de confianza y pérdida de credibilidad es probable que un ajuste fiscal que involucre una reducción del desequilibrio pueda tener un efecto expansivo en la medida que se traduzca en una reducción de la prima de riesgo país (de la incertidumbre).

Frente a las sospechas de ineffectividad del gasto público a la hora de recomendar medidas para atacar el ciclo de negocios privados, han surgido posturas favorables a encarar la política desde el lado de la oferta, recomendando cambios de la política impositiva como herramienta. Lamentablemente, ya sea en el caso de un aumento / reducción de los impuestos ya vigentes o en el de la introducción / eliminación de impuestos, es probable que el ajuste provenga tanto del lado de un menor ahorro como de un menor consumo, sin que pueda establecerse cuál de las fuentes habrá de prevalecer.

De todas maneras, a pesar que consideramos el rol estabilizador de la política fiscal ("*smoothing*") muy limitado, no podemos olvidar que ella posee importantes usos en materia de asignación de recursos y redistribución del ingreso. En tal sentido, la teoría reconoce cierta preferencia por utilizar el gasto público (bienes públicos) para redistribuir el ingreso, y dejar que la estructura tributaria priorice el objetivo de eficiencia en la asignación de recursos (y el de suficiencia fiscal). Cualquiera sea el tamaño del sector público, su accionar, dado que demanda financiamiento, introduce distorsiones y resulta deseable que éstas sean lo más pequeñas posibles, según se analizara en el apartado anterior.

1.6.2. El "*rationale*" de las reglas fiscales frente al gasto y los déficits excesivos.

¿Cuál son los problemas que se intentan resolver con instituciones presupuestarias y reglas macro-fiscales? El problema es que, a través de una serie de mecanismos diversos, los gobiernos pueden presentar un sesgo hacia un gasto y un déficit excesivos. No obstante los desarrollos previos, a continuación se discuten brevemente algunos de estos mecanismos.

i) El problema de los recursos comunes.

Este inconveniente surge del hecho de que, mientras la mayoría de los programas de gasto generan beneficios concentrados en ciertos sectores de la sociedad, sus costos suelen ser afrontados con recursos comunes de la nación. Un ejemplo podría ser la construcción de un puente en una jurisdicción determinada, que beneficia a esa jurisdicción pero que es financiado por impuestos a nivel nacional. A esto se suma que las decisiones fiscales no las toma el "planificador social" de los libros de texto, sino que son el resultado de un proceso de interacción con la participación de diversos agentes, los cuales llegan al proceso con diferentes incentivos. Muchos de ellos representan intereses geográficos (los legisladores), o sectoriales (los ministros de gasto), y promueven programas que benefician a sus circunscripciones pero son financiados por todos. De esta manera, no internalizan una parte de los costos de los programas que proponen. Bajo ciertos arreglos institucionales relativos a la manera en que se negocian los presupuestos, (por ejemplo, el principio de reciprocidad, bajo el cual un legislador del distrito A apoya un proyecto en B a cambio de que los de B aprueben el programa para A), esto puede resultar en una sobreutilización de los recursos comunes, llevando a un gasto excesivo.

El trabajo clásico de la literatura que describe el problema de los recursos comunes en el contexto del Congreso de los Estados Unidos, es el de Weingast, Shepsle y Johnsen (1981). Otros trabajos, tales como Velazco (1997), le agregan aspectos dinámicos al modelo, y obtienen déficit y deuda excesiva como resultado del problema de los recursos comunes.

En los países federales, existen dos maneras en las que el "*common pool*" puede actuar: i) a través del gasto del gobierno federal o nacional en las provincias o departamentos, lo que justifica prestar atención a las reglas e instituciones presupuestarias a nivel del gobierno central; ii) a través del gasto de las provincias o departamentos, financiado con recursos del gobierno nacional, lo que justifica poner la atención en el problema de las transferencias

intergubernamentales, en particular los acuerdos de coparticipación, y de los rescates de los gobiernos provinciales por parte del gobierno nacional ("*bail outs*").

ii) Externalidades.

Además del problema de los recursos comunes, existen otros problemas de externalidades entre diferentes gobiernos, particularmente importantes para el caso de las provincias, pero que también afectan las relaciones entre diferentes niveles de gobierno. Quizás el más relevante para la discusión de los temas macroeconómicos sea la externalidad derivada de las decisiones de endeudamiento, aspecto analizado en detalle previamente. Las provincias no tienen en cuenta su efecto sobre la tasa de interés del resto, o del nivel nacional. Este tipo de problema fue estudiado en el caso de los países de la Unión Europea, y es sobre la base de este argumento que se justificaran las restricciones numéricas de los acuerdos de Maastricht³¹.

iii) El problema del ciclo electoral.

De acuerdo con el argumento de la literatura de "*political business cycles*", los políticos emplean política fiscal expansiva en el período anterior a las elecciones de forma estratégica, para incrementar sus chances de ser reelegidos. Los primeros trabajos de esta literatura (Nordhaus, 1975, Tufte, 1978), asumían que los votantes eran miopes. Versiones más modernas (Rogoff, y Sibert, 1989, y Rogoff, 1990) presuponen en cambio, que el ciclo político se debe a problemas de información incompleta en cuanto al grado de "competencia" del gobierno. En el contexto de un juego de señales con los votantes, los gobiernos aumentan el gasto "visible" antes de las elecciones como señal de su competencia.

En Argentina, debido a su historia democrática reciente, no hay suficientes episodios a nivel nacional para verificar si existe un patrón de expansión fiscal y mayores déficits en años electorales. En las últimas elecciones, el énfasis parece haber sido controlar la tasa de inflación³². Así, en 1989, el gobierno intentó a través del plan Primavera reducir la inflación antes de las elecciones (con resultados desastrosos). En 1995, un factor decisivo en la reelección de Menem fue su credibilidad como garante de la Convertibilidad, tras la crisis del Tequila. Durante 1999, en cambio, se advirtieron presiones políticas para aumentar el gasto, pese a la resistencia del Ministerio de Economía. Sin embargo, a nivel provincial, el ciclo político fiscal ha sido mucho más claro. En un estudio sobre el comportamiento fiscal de las provincias argentinas, Jones, Sanguinetti y Tommasi (1997) encuentran que el gasto público per cápita es, en promedio, U\$S 83 más elevado, durante períodos previos a la elección del gobernador.

iv) Otras fuentes de comportamiento estratégico de los políticos.

Aún si el gobierno saliente no tuviera ninguna chance de ser reelegido, podría tener incentivos para el gasto y el déficit excesivo. De esta manera, de acuerdo con un argumento de Alesina y Tabellini (1990), puede forzar una composición del gasto más cercana a sus preferencias y las de su circunscripción. A su vez, al aumentar el gasto y la deuda, reduce la discrecionalidad del futuro gobierno para gastar en los programas que son de su propia preferencia. La práctica tan común de "patear el problema presupuestario para el próximo gobierno", es una versión poco sutil de este mecanismo. También lo es la práctica de contratar personal durante los últimos meses de gobierno, como por supuesto la de contratar e iniciar grandes proyectos de infraestructura, ambos fenómenos que estamos observando a lo largo de la actual transición democrática.

v) Problemas de inconsistencia intertemporal.

³¹ Para Argentina, Piffano, H. L. P. et al (1998).

³² Stein, E. Y Streb, J. (1998) modelan un ciclo político basado en la reducción de la inflación antes de las elecciones.

Una de las mayores ventajas de implementar políticas fiscales sujetas a reglas es su ventaja con respecto a la discrecionalidad en términos de consistencia intertemporal, y así garantizar la sustentabilidad en el tiempo. Este punto es crucial en economías que han estado sujetas a fuertes oscilaciones en la situación de sus finanzas públicas y donde, por lo tanto, la solvencia intertemporal del gobierno es a veces seriamente cuestionada.

La tendencia a la generación de déficits excesivos por parte de los gobiernos es esencialmente de origen político: financiar gasto con un aumento de la deuda permite no tener que soportar los costos políticos de un ajuste fiscal (pagados por la generación presente de votantes), aunque los costos deberían ser precisamente soportados por las autoridades que se comprometieron en llevar adelante una política fiscal insostenible (esto sería, básicamente, una ineficiencia del sistema político). Las limitaciones a los niveles permitidos del ratio Deuda/PBI (o a su nivel), pueden justificarse principalmente por el hecho de que los mismos son tenidos en cuenta por los agentes externos al momento de computar el nivel de riesgo país implícito en una determinada política fiscal, siendo que este ratio es un indicador clave de los incentivos por parte de los gobiernos a renegar de la deuda contraída previamente (en sentido amplio: o bien decidiendo unilateralmente no honrar los servicios de esta y/o pidiendo una refinanciación de la misma).

vi) La falta de representación de las generaciones futuras.

El hecho de que las generaciones futuras no estén representadas en las decisiones fiscales de hoy, puede redundar en un endeudamiento excesivo (en comparación con el socialmente óptimo que adoptaría un planificador de horizonte infinito). Cuckierman y Meltzer (1989) explican la acumulación de deuda como resultado de este mecanismo: la redistribución a favor de las generaciones presentes.

1.6.3. Las opciones para resolver los problemas: reglas macro-fiscales (numéricas), reglas de procedimiento ("*governance*") y reglas de transparencia.

En este apartado se discuten diferentes alternativas para resolver algunos de los problemas identificados previamente. Estas diferentes alternativas agrupan bajo el concepto general de "instituciones presupuestarias". Siguiendo a Alesina y Perotti (1997), se definen estas instituciones como el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas acorde a las cuales los presupuestos públicos son elaborados, aprobados e implementados.

El presupuesto, y, más generalmente, las decisiones fiscales, es o son el resultado de un proceso de decisión colectiva en el que participan una variedad de agentes, cada uno de los cuales llega al proceso con sus propios incentivos. Existen varios posibles problemas – los problemas ya descritos de los recursos comunes, del horizonte temporal corto de los políticos, etc. – que pueden generar sesgos hacia el déficit y el gasto excesivos. Las instituciones presupuestarias son importantes, porque afectan las reglas de juego con que interactúan los diferentes agentes involucrados en el proceso de decisión fiscal, ya sea imponiendo restricciones a todo el proceso presupuestario (por ejemplo, a través de restricciones numéricas al déficit), o distribuyendo el poder, la información, y las responsabilidades entre los distintos actores que participan del proceso (por ejemplo, concentrando el poder de definición del déficit en el ministro de Economía, que suele ser el agente responsable por la provisión de la estabilidad macroeconómica, con lo cual es el que tiene mayores incentivos para introducir disciplina fiscal).

Siguiendo a Alesina y Perotti, es posible distinguir tres tipos de reglas presupuestarias: 1) restricciones numéricas, o reglas macro-fiscales; 2) reglas de procedimiento o "*governance*"; 3) reglas que afectan la transparencia del presupuesto. La propuesta que hacemos en el último apartado de este capítulo, incorpora elementos de los tres tipos de reglas.

1.6.3.1. Las reglas macro-fiscales.

Son restricciones permanentes a la política fiscal, definidas en términos de algún indicador relativamente general de desempeño fiscal³³. Las reglas pueden diferir en un número de dimensiones, por ejemplo:

- i) El indicador de desempeño fiscal al que se refieren. Por lo general, las reglas macro-fiscales están definidas en términos de la relación entre el déficit o la deuda y el producto, aunque existen casos de reglas que limitan el crecimiento del gasto o de la presión tributaria (particularmente en ciertos estados de los Estados Unidos). En algunos casos, las reglas toman la forma de prohibición al endeudamiento con determinadas fuentes (tales como el Banco Central).
- ii) Las reglas difieren en cuanto al rango de la norma que las establece. Pueden estar establecidas por ley o en la Constitución. A priori, las reglas deberían ser más creíbles si están en la Constitución, aunque hay casos de normas constitucionales que no han tenido vigencia efectiva³⁴. Para el caso de Colombia, una opción intermedia, es contemplarlas en los acuerdos celebrados en el marco de la Ley 358 y las disposiciones de las leyes 550 y 617.
- iii) Las reglas macro-fiscales, aparte de estar definidas en base a diferentes indicadores de desempeño, pueden tener un alcance diferente. Por ejemplo, una regla de presupuesto equilibrado puede estar referida al presupuesto global, o al presupuesto corriente. En otra dimensión, la regla puede requerir el equilibrio durante la aprobación del presupuesto en el Congreso, o exigir el equilibrio en la ejecución, lo que constituye como es obvio una restricción mayor.
- iv) Las reglas pueden diferir en su grado de "flexibilidad". En su forma más pura, son reglas estrictas que se deben cumplir bajo cualquier estado de la naturaleza. Sin embargo, es posible pensar en reglas contingentes, con cláusulas de escape bajo circunstancias claramente determinadas ex-ante, o incluso en reglas que se definan sobre la base de indicadores "estructurales" del déficit (o sea, en base al déficit ajustado cíclicamente). Si bien las reglas de tipo contingente ofrecen una mayor flexibilidad, son más complejas, más difíciles de monitorear, y por lo tanto más fácilmente eludidas.

El beneficio obvio de las reglas numéricas es que, si son respetadas, permiten resolver la mayoría de los problemas identificados en el apartado anterior. Por ejemplo, una regla que limite el déficit eliminará la posibilidad de utilizar el endeudamiento de forma estratégica con el fin de acercar la composición del gasto a las preferencias del gobierno saliente y, más generalmente, limita las transferencias de las generaciones futuras a las presentes, que se pueden dar debido al corto horizonte temporal de los políticos. También limitará el problema del ciclo fiscal electoral, si tenemos en cuenta que en el período preeleccionario el aumento de impuestos tampoco es políticamente rentable.

³³ La condición de que tenga cierta permanencia excluye de esta definición las limitaciones a los déficit que puedan estar estipuladas en un programa de ajuste fiscal del FMI, por ejemplo.

³⁴ En particular, ver la discusión en Kopits (1998) de las normas de presupuesto equilibrado a nivel subnacional en Alemania.

Una regla que imponga límites a la deuda con relación al producto, puede facilitar el logro de la sostenibilidad fiscal de largo plazo, e incidir en forma favorable en las primas de riesgo que paga el país. A nivel provincial, los límites a la deuda pueden actuar como un elemento de coordinación que resuelva el problema de las externalidades relacionadas con la tasa de interés que todas ellas enfrentan.

Como se destacara previamente, estos beneficios se obtendrán si las reglas son respetadas. Una pregunta crucial, entonces, es de qué depende la credibilidad de una regla. Algunas de las características que debe tener una regla para ser más creíble son:

- a) Estar *claramente definida* en términos del indicador a restringir, la institucionalidad implicada (con un encuadre institucional adecuado) y prever cláusulas de escape (si es que se decide tener alguna);
- b) Ser *transparente* en términos de contabilidad, pronósticos y arreglos institucionales implicados.
- c) Ser *internamente consistente* con otras reglas. Por ejemplo, bajo un sistema de *currency board*, se impone una limitación implícita al financiamiento doméstico de déficits presupuestarios.
- d) Ser *simple*, para que sea fácilmente comprendida por los no especialistas y logre fuerte soporte político, al tiempo que resulte fácilmente monitoreable (por las autoridades y por el mercado); esto implica estar definida en base a indicadores que sean fácilmente medibles y relativamente precisos (difíciles de "maquillar", en especial cuando ellas se basan en estimaciones de las propias autoridades responsables de garantizar su cumplimiento);
- e) Estar definida sobre la base de *indicadores que estén razonablemente bajo el control de las autoridades económicas* (de otra manera, un país puede salirse de la regla por causas que son ajenas a su control);
- f) Ser *implementable* en término de los arreglos institucionales implicados, e incluso las penalidades impuestas por el incumplimiento (por ejemplo, "incumplimiento de los deberes del funcionario público").
- g) Estar definida de manera tal que *el costo social marginal de mantenerse dentro de la regla no sea excesivo* bajo circunstancias previsibles.

No obstante, en la práctica es muy probable que se planteen conflictos entre estos atributos deseados.

La desventaja más obvia de las reglas numéricas es que por lo general son demasiado inflexibles, y no permiten un comportamiento anticíclico. Esto es particularmente cierto en el caso de reglas de presupuesto balanceado. Desde el punto de vista neoclásico, lo óptimo es tener déficit durante las recesiones y superávit en el auge, porque, de acuerdo con esta teoría, se debería mantener estable el nivel de las tasas impositivas en presencia de impuestos distorsivos (ver Barro, 1979). Desde una óptica Keynesiana, en la que el gasto se incrementa durante las recesiones y caiga en el transcurso del auge, los déficit deberían ser, durante las recesiones, aún más grandes que bajo la regla de Barro. Como es obvio, una regla que elimine toda posibilidad de déficit no va a permitir que se lleven a cabo estas políticas.

Por supuesto, el costo de resignar la posibilidad de responder al ciclo dependerá del grado de volatilidad que enfrente la economía. En países que son por lo general muy estables, el costo de resignar la flexibilidad para responder al ciclo es menor que el de aquellos países que están sujetos a *shocks* importantes. Vale la pena, sin embargo, hacer tres salvedades en cuanto a la

relación entre las reglas numéricas y el ciclo económico: i) en cierta medida, y especialmente en el caso de países en desarrollo, la volatilidad puede estar inducida por la ausencia de disciplina fiscal, de manera tal que la necesidad de responder al ciclo podría disminuir ex-post, si la regla es efectiva; ii) inclusive en ausencia de reglas numéricas, los países de América Latina han tenido un comportamiento procíclico, en parte debido a que el financiamiento tiende a desaparecer cuando las cosas van mal, en parte como resultado de la necesidad de dar señales a los mercados para restablecer dicho financiamiento (claro ejemplo de esto fueron los fuertes ajustes fiscales realizados por Argentina y México tras la crisis del Tequila); iii) es posible combinar las reglas numéricas con mecanismos que permitan responder al ciclo económico, como un fondo de estabilización. Esta combinación, que permite relajar en cierta medida el *trade-off* entre la disciplina fiscal y flexibilidad para responder al ciclo, es parte de la ley de convertibilidad fiscal sancionada en Argentina en 2000 y, con características diferentes, será también una parte fundamental de nuestra propuesta.

La otra desventaja de las reglas numéricas es que tienden a generar incentivos para eludirlas, a través de diversos mecanismos que conspiran contra la transparencia del proceso presupuestario (tales como sacar ciertos gastos fuera del presupuesto, u otras formas de contabilidad creativa), de tal manera que pierden efectividad. Aparte, a veces se cumplen a costa de una reducción en la calidad del gasto, como por ejemplo restringiendo gastos necesarios de mantenimiento, que son fáciles de cortar políticamente ya que los efectos no se aprecian en forma inmediata, pero que suelen tener tasas de retorno muy elevadas. Volveremos a tratar la relación entre las reglas numéricas y la transparencia más adelante, cuando discutamos en mayor detalle las reglas de transparencia.

Vale la pena recapitular algunos ejemplos de reglas macro-fiscales que se extraen de la experiencia internacional, y discutir brevemente los resultados de las mismas. En el caso de límites al déficit, probablemente las que han sido más discutidas en la literatura sean las reglas de presupuesto equilibrado en los estados de Estados Unidos, y los límites al déficit como proporción del producto establecido en los criterios de Maastricht como condición para que los países de la Unión Europea accedan al Euro. En el caso de límites a la deuda, los criterios de Maastricht establecen que los países que acceden al Euro deben converger a un nivel de endeudamiento no mayor al 60% del PBI. En el caso de los Estados Unidos, 49 de los 50 estados tienen reglas de presupuesto equilibrado. Sin embargo, estas reglas difieren en forma sustancial de estado a estado. En algunos casos la regla está estipulada en la Constitución, y en otros, en una ley. El alcance de la regla (presupuesto global, presupuesto corriente, etc.) difiere según el estado, y también existen diferencias en cuanto a la instancia del proceso presupuestario en la que el déficit debe estar equilibrado.

La diversidad de estas reglas ha permitido estudiar cómo éstas diferencias inciden en los resultados fiscales. En el año 1987, ACIR (*Advisory Commission for Intergovernmental Relations*) elaboró un índice de "dureza" de las reglas de presupuesto equilibrado en los distintos estados. A partir de la creación de este índice, varios autores comenzaron a trabajar en este tema para ver cuáles eran los efectos sobre los resultados fiscales. En síntesis, los resultados más importantes son que estados con reglas más duras: 1) tienden a tener menor déficit y menor deuda (Eichengreen [1992], Bohn e Inman [1995] y von Hagen [1991]); 2) tienden a enfrentar tasas de interés más bajas, aún después de controlar por el tamaño de la deuda (Poterba, 1996); 3) tienden a ajustar más las cuentas fiscales en respuesta a déficit pasados (Alt y Lowry, 1994); 4) tienden a ajustar más durante el año fiscal en respuesta a *shocks* adversos que generan déficits potenciales (Poterba, 1996). El costo de dureza de las reglas, es que tienden a tener comportamientos fiscales menos anticíclicos (Bayoumi y Eichengreen, 1996); aunque sin embargo, no parecen sacrificar mucho en términos de estabilización del ingreso (Alesina y Bayoumi, 1997).

1.6.3.2. Reglas de procedimiento.

Estas reglas consisten en el diseño de distintas formas de distribución del poder y la información en materia de decisiones fiscales entre los diferentes agentes de la estructura gubernamental involucrados, que se espera puedan resultar en una mayor disciplina fiscal. En este sentido, es importante distinguir entre dos aspectos diferentes que tienen que ver con la política presupuestaria. Por un lado, hay aspectos relacionados con la asignación de los recursos del presupuesto; por otro, las decisiones que tienen que ver con la política macroeconómica, tales como la determinación del tamaño del presupuesto y del déficit.

Con respecto al primero de los aspectos, resulta deseable que las decisiones que tienen que ver con la asignación del presupuesto sean debatidas y definidas por el más alto nivel político del gobierno, y por el Congreso. Estas son, después de todo, las decisiones que tienen que ver con la definición de las grandes prioridades del país en materia de políticas públicas. En los aspectos que tienen que ver con el desempeño macroeconómico, en cambio, puede ser conveniente concentrar más poder en aquellos que tienen incentivos consistentes con la disciplina fiscal, como el ministro de Economía dentro del Poder Ejecutivo.

Siguiendo a Alesina et al (1999), las reglas de procedimiento se pueden clasificar en más jerárquicas y más colegiadas. "Reglas jerárquicas" son aquellas que concentran el poder en los aspectos macroeconómicos del presupuesto en el ministro de Economía, al interior del gabinete, y en el Ejecutivo *vis à vis* el Legislativo. Las "reglas colegiadas" son reglas que tienden a repartir el poder entre todos los actores que participan en el proceso presupuestario en forma más equitativa. Vale la pena dar algunos ejemplos. Durante la etapa de elaboración del presupuesto, una regla jerárquica sería que al inicio de este proceso, los ministros de "gastos" reciban topes presupuestarios y no puedan pasarse de esos topes. Una regla colegiada sería una regla donde cada ministro elabora su propio presupuesto, y luego se negocia en forma conjunta en el gabinete y todos tienen el mismo peso en la negociación.

Durante la etapa de aprobación, una norma jerárquica podría estipular que el Congreso puede modificar la composición del gasto pero tiene limitaciones en cuanto a incrementar el déficit o incrementar el gasto total. Un ejemplo de esto es el *Budget Enforcement Act* de 1990 de los Estados Unidos, donde para incorporar un nuevo programa público había que hacer recortes que dejaran el déficit y el gasto total igual que antes. Una norma colegiada sería que el Congreso no tiene ningún tipo de restricciones en cuanto al tipo de modificación que puede proponer sobre el proyecto de presupuesto. Finalmente, durante la etapa de ejecución, un ejemplo de regla jerárquica es que el Ejecutivo pueda recortar el gasto en forma unilateral si los recursos son menores a lo proyectado, y una norma colegiada es que el Congreso tenga iniciativa para proponer el incremento en el presupuesto aún después de su aprobación.

¿Cuáles son algunas de las ventajas y desventajas de enfrentar problemas de disciplina fiscal a través de reglas de procedimiento jerárquicas? Una de las ventajas es que, al concentrar más poder en aquellos que tienen la responsabilidad de asegurar la estabilidad macroeconómica, pueden generar disciplina fiscal aún conservando la flexibilidad para responder al ciclo fiscal. De alguna manera, reglas de procedimiento que concentren el poder en temas macroeconómicos en un ministro que sea fiscalmente más conservador que el resto de la sociedad, puede ser el equivalente de la política fiscal a la idea de dejar la política monetaria en manos de un agente con una gran aversión a la inflación sugerida en Rogoff (1999). Otra ventaja de introducir disciplina a través de reglas de procedimiento en lugar de reglas numéricas, es que no generan los mismos incentivos para las distorsiones (en cuanto a la transparencia o la calidad del gasto) que pueden estar asociadas a la regla numérica.

Una posible desventaja de las reglas de procedimiento frente a las reglas numéricas consiste en que pueden no producir efectos tan fuertes (o al menos tan inmediatos) sobre la credibilidad de la política fiscal, en la medida en que dan lugar a la discreción. Esto es particularmente cierto en países con una larga historia de indisciplina fiscal.

Hasta aquí hemos comparado los dos tipos de reglas como si fueran sustitutos, y en alguna medida lo son, ya que constituyen formas alternativas de generar disciplina fiscal. No obstante, también son en algún sentido complementarias, ya que no resuelven exactamente los mismos problemas. Por ejemplo, en contraste con las reglas numéricas, las reglas jerárquicas de procedimiento no permiten resolver problemas tales como los ciclos políticos, en la medida en que aún aquellos que son responsables del desempeño macroeconómico pueden tener comportamientos estratégicos alrededor de las elecciones, ni resuelven los problemas asociados al horizonte de corto plazo de los políticos.

Con respecto a la experiencia internacional, resulta interesante la de los países de la Unión Europea, que ha sido estudiada por von Hagen (1992) y von Hagen y Harden (1995). Estos autores elaboraron un índice de instituciones presupuestarias basado en una serie de factores, tales como i) el poder relativo del ministro de Finanzas en el gabinete y la forma bilateral o multilateral con que negocia el presupuesto durante su elaboración; ii) el poder relativo del Ejecutivo y el Legislativo. Por ejemplo, qué tipo de modificaciones puede introducir el Legislativo al proyecto enviado por el Ejecutivo; iii) el grado de control del Ejecutivo sobre el presupuesto durante la ejecución; y iv) el grado de transparencia del presupuesto. Lo que encuentran es que instituciones más jerárquicas – que ellos llaman centralizadas – reducen los déficits y la deuda, sin alterar la capacidad de los gobiernos de estabilizar el producto.

Similares conclusiones se extraen de un estudio de Alesina et al (1999), que se centró en 20 países de América Latina. En este trabajo, se elaboró un índice de instituciones presupuestarias que, si bien incorpora aspectos relacionados con la existencia de reglas numéricas y de transparencia, en su mayor parte está compuesto por elementos vinculados con reglas de procedimiento. El índice, basado en una encuesta respondida por los directores de presupuesto de 20 países, incorpora los siguientes aspectos de procedimientos presupuestarios: i) el poder relativo del ministro de Economía en las discusiones presupuestarias dentro del gabinete; ii) el poder del Congreso para modificar el proyecto presentado por el Ejecutivo; iii) qué regla se aplica si el Congreso rechaza el presupuesto, o no lo aprueba dentro de los límites establecidos; iv) quién tiene iniciativa para modificar hacia arriba el presupuesto, tras su aprobación; v) ¿puede el ejecutivo cortar gastos en forma unilateral? ¿bajo qué circunstancias?. El trabajo encuentra que instituciones presupuestarias más jerárquicas, conducen a déficits significativamente menores³⁵.

1.6.3.3. Reglas de transparencia.

La transparencia es un aspecto esencial para lograr un funcionamiento adecuado del gobierno. En este sentido, la falta de transparencia facilita, por un lado, la alteración de la asignación de los recursos públicos signada por las preferencias de los ciudadanos y reduce la productividad y eficiencia del gasto público, y por otro, contribuye a aumentar el riesgo fiscal. En respuesta a la experiencia internacional, recientemente se ha redimensionado y estudiado la importancia de la transparencia, proveyendo evidencia sustancial de los elevados costos generados por los procedimientos presupuestarios inadecuados, la delimitación borrosa de las responsabilidades de las unidades de gobierno, etc., especialmente en países en desarrollo.

Estas consideraciones cobran particular interés con la intención de imponer límites a variables como el tamaño del déficit, el nivel de gasto, o el nivel de deuda, a través de reglas macro-fiscales. Es justamente cuando se introducen este tipo de restricciones explícitas, que los políticos tienen más (y aún mayores) incentivos para desarrollar una compleja contabilidad creativa de forma tal de cumplir formalmente con las reglas, evitando mayores esfuerzos fiscales. Para evitar este tipo de comportamiento oportunista, se torna entonces necesario

³⁵ El trabajo de Alesina et al (1999) utiliza datos del gobierno central. En un trabajo posterior, Stein, Talvi y Grisanti (1997) repiten el ejercicio con datos del gobierno general, y extienden el resultado al endeudamiento.

introducir, conjuntamente con las reglas macro-fiscales, un conjunto (paquete) de reformas que redunden en un incremento del nivel de transparencia del sector público.

Hay prácticas muy diversas que pueden afectar en forma importante la transparencia de los presupuestos públicos. Algunas de ellas son:

i) El uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas. En ocasiones los responsables de determinar las proyecciones macroeconómicas con las que se debe elaborar el presupuesto tienen incentivos para sobrestimar el crecimiento del producto, de manera tal de presupuestar mayores ingresos fiscales. En Argentina, por ejemplo, la sobreestimación de ingresos ha sido una práctica bastante corriente en los últimos años. Esto es así tanto si se considera la estimación de recursos en comparación con los recursos efectivamente percibidos, como si se compara la estimación de crecimiento utilizada en la elaboración del presupuesto con las estimaciones promedio del sector privado. Esta práctica se puede potenciar aún más en transiciones políticas: el gobierno saliente puede sobrestimar los ingresos para que el gobierno que viene tenga que hacerse cargo luego del costo político del ajuste³⁶.

Esta práctica puede generar dos tipos de problemas. Si la brecha se cierra a través de recortes presupuestarios (por ejemplo, el ministerio de Economía decidiendo a qué organismos darle la cuota completa, y a cuáles reducir el presupuesto), entonces no se estarían respetando las prioridades definidas durante el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto. Si, en cambio, no se realizan los recortes presupuestarios, el déficit aumentaría por encima de lo originalmente presupuestado. Lo más probable es que la sobreestimación de los recursos termine resultando en una combinación de ambos problemas.

ii) Los gastos extra-presupuestarios. El presupuesto debería ser la herramienta que da lugar a discusiones al más alto nivel político sobre las grandes prioridades de política pública. Las discusiones deberían ser públicas y transparentes, para asegurar el escrutinio público sobre las decisiones fiscales, lo que debería llevar a una mejor asignación de los recursos. Cualquier gasto que no se incluya en el presupuesto, reduce la transparencia del mismo, y potencialmente aleja la asignación del presupuesto de aquella preferida por la sociedad. Hay muchas maneras mediante las cuales se realizan decisiones fiscales que no figuran en el presupuesto, tales como: a) los fondos extra-presupuestarios; b) los gastos cuasi-fiscales, c) los gastos tributarios, como aquellos que se derivan de la promoción industrial; d) instrumentos políticos como los “decretos de necesidad y urgencia” del Ejecutivo (común en Argentina). Adicionalmente, existen regulaciones que en la práctica resultan en transferencias entre diferentes sectores de la sociedad, las cuales por lo general son un sustituto menos transparente de transferencias que se podrían realizar a través del presupuesto. En ocasiones, se utilizan estas regulaciones para realizar transferencias cruzadas que, de haberse discutido en forma transparente, no se hubieran aprobado.

iii) Los pasivos contingentes. Si el gobierno, a través de un manejo poco transparente de los pasivos contingentes esconde parte de sus responsabilidades o deudas, la información oficial, contenida en el presupuesto, no refleja correctamente la posición consolidada y el riesgo real del gobierno. La utilización de estas herramientas “poco transparentes” hace que la medición convencional del déficit no provea un diagnóstico realista de la condición financiera del gobierno.

El hecho que los presupuestos midan flujos en vez de obligaciones, y pagos de corto plazo en lugar de riesgos de largo plazo, hace que los políticos tengan un incentivo y una oportunidad –si los procedimientos presupuestarios son poco transparentes- a proveer beneficios a aquellos que

³⁶ También es una práctica corriente la de sobrestimar los recursos como punto de partida en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional

buscan asistencia del gobierno en formas que disfrazan el verdadero costo, llevando a políticas y acciones que empeoran las condiciones fiscales futuras.

Todo este problema de incentivos tiene dos efectos. Por una parte, los prestamistas anticipan esta situación e incorporan el efecto esperado de la misma a las condiciones de deuda (tasas, plazo, cantidad – restricción crediticia). Por otra parte, si bien estos efectos pueden no ser aparentes en el corto plazo, pueden aparecer, en el mediano y largo plazo, en forma de severas crisis financieras, requiriendo una acción correctiva mucho más drástica y costosa. Aunque estos problemas están presentes en todos los países, la gran diferencia es que los riesgos son mucho mayores en los países en desarrollo, donde los costos no presupuestados pueden llevar al gobierno a cambiar el curso económico, a una salida de capitales, y a un detenimiento o retroceso en el nivel de desarrollo.

Una primera condición para desarrollar políticas fiscales prudentes es que los *policymakers* identifiquen, clarifiquen y entiendan los riesgos que enfrenta el gobierno. La comprensión de estos riesgos y sus consecuencias va a inducir al gobierno, al menos, a tratar de evitar riesgos que pueden surgir en su horizonte político relevante. Los riesgos que los gobiernos enfrentan pueden clasificarse en cuatro tipos, combinando las características de riesgo explícito vs riesgo implícito y riesgo directo vs. riesgo contingente³⁷.

Aunque los gobiernos reconocen cada deuda contingente explícita en algún tipo de documento formal (por definición), muchos de ellos mantienen pendiente la tarea de consolidar todas estas obligaciones, e incluirlas en el análisis fiscal agregado y en la planificación de gastos. Garantías de diverso tipo otorgadas por el gobierno, constituyen el principal instrumento (mecanismo) que genera estas deudas contingentes explícitas. El subsidio encubierto para el beneficiario de una garantía, y el consecuente costo potencial para el gobierno, están positivamente asociados con el riesgo, tamaño, y duración del activo subyacente. Una evaluación de los riesgos (mediante reglas simples o metodologías más sofisticadas) permite a los gobiernos reflejar el costo fiscal potencial asociado con las garantías otorgadas en sus elecciones de política. Hay diferentes formas de tratar esto³⁸, algunas más y otras menos ambiciosas, pero conceptualmente, lo importante es que el nuevo procedimiento que se introduzca, trate de neutralizar los incentivos distorsivos, y de hacer a los políticos indiferentes entre la utilización de transferencias, créditos directos o garantías.

Las deudas contingentes implícitas, a diferencia de las explícitas, no son oficialmente reconocidas. Los gobiernos aceptan estas deudas luego de un *shock* (inesperado) negativo como resultado de la presión generada por parte del público, grupos de interés, etc., o de un costo de oportunidad de no actuar demasiado elevado. Estas deudas son a menudo las que generan el mayor riesgo para el gobierno. El evento o circunstancia que gatilla el pasivo es incierto, el valor del riesgo difícil de evaluar, y el grado de involucramiento del gobierno es complicado de predecir. Este tipo de deuda / riesgo, es particularmente elevado en situaciones de inestabilidad macroeconómica, vulnerabilidad del sector financiero, ineficiencia en los sistemas regulatorios, y en su supervisión, y limitación en la provisión de información al público y a los mercados. Adicionalmente, la creencia de intervención por parte del gobierno repercute negativamente en los mercados, principalmente en aquellas economías o países que minimizan la importancia de las conductas pasadas y en aquellas donde ni el gobierno ni los inversores tienen la capacidad de

³⁷ La primera distinción hace referencia al hecho de que existan obligaciones específicas establecidas por una ley o un contrato, o en cambio si esta “deuda” surge de una responsabilidad esperada del gobierno basada en las expectativas públicas o en la presión política. La segunda se refiere a si las obligaciones surgirán con certeza (aunque su monto puede tener componentes variables o contingentes a algo), o están supeditadas a la ocurrencia de algún evento o hecho.

³⁸La *Federal Credit Act Reform* de 1990 de EE.UU., es una de las alternativas más rescatables en la materia.

monitorear el riesgo al que están sujetos los prestamistas. Por otro lado, las deudas implícitas son difíciles de tratar, ya que si bien se puede pensar que el gobierno, luego de realizar un análisis de costo-beneficio, debería manifestar cuáles son las contingencias de las que se hará cargo, esto puede ser al mismo tiempo una mala señal, haciendo explícitas cosas que antes eran sólo implícitas y de ocurrencia probable. Si bien en ciertas ocasiones puede ser bueno explicitar algo implícito, no lo sería en aquellas en las que el gobierno no quiere asumir los costos de la eventualidad ocurrencia. Lo mismo en algunos casos podría predeterminar el resultado de un conflicto judicial.

1.6.3.4. Reglas numéricas, reglas de comportamiento y reglas de transparencia: ¿sustitutas o complementarias?

La transparencia es fundamental para la eficacia de las reglas macro-fiscales (reglas numéricas). Sin embargo, en el caso de la imposición de estas reglas, puede surgir la necesidad de un *trade off* entre ellas y las numéricas. Por una parte, la eficacia de las reglas numéricas se ve sustancialmente disminuida con la falta de transparencia, con lo que la transparencia es un requisito para su funcionamiento adecuado, es decir, resultan complementarias. Pero por otra parte, la introducción de reglas genera incentivos, por el costo que su cumplimiento puede implicar, a tratar de evadirlas, reduciendo la transparencia y motivando (potencialmente) políticas ineficientes. Es por este motivo que resulta necesaria la existencia de un marco institucional adecuado que permita la aplicación conjunta de aquellas reglas restrictivas de comportamientos macro-fiscales, y de aquellos procedimientos que generan los incentivos correctos sobre los hacedores de política (*policymakers*), mejorando la operación pública en general, pero haciendo, al mismo tiempo, factible la aplicación de las reglas macro-fiscales. Es decir, que si bien la transparencia es una condición necesaria para el buen funcionamiento de las reglas numéricas, no es una condición suficiente, requiriendo (adicionalmente) de un adecuado sistema institucional con reglas adecuadas de procedimiento. Como sostiene Schick, "*transparency is a precondition for budget and market control, but reporting timely and accurate data on fiscal risks does not by itself equip government with the means of controlling them*".

Mientras que las reglas numéricas establecen restricciones permanentes a la política fiscal, las reglas de procedimiento establecen pautas de comportamiento para los agentes que participan del proceso presupuestario.

Uno de los principales defectos de las reglas numéricas es su falta de flexibilidad para responder a los vaivenes del ciclo de los negocios. En consecuencia, sobre todo en economías volátiles (donde los costos de la inflexibilidad podrían resultar grandes), muchas veces se ha manifestado una relativa preferencia por dotar a las autoridades económicas de un mayor margen de discrecionalidad, limitando su accionar sólo mediante la fijación de ciertas reglas de procedimiento y de transparencia.

En realidad, las normas de procedimiento y de transparencia tienden a ser el instrumento más idóneo para asegurarse que el mecanismo presupuestario (a través del cual se materializa la política fiscal), permita alcanzar los objetivos fijados ya sea por las autoridades fiscales o, en el caso en que existan, por las reglas numéricas. Por tal motivo, los tres tipos de reglas presentan una naturaleza más de complementariedad que de sustitución. Básicamente, porque intentan resolver distintos problemas.

En algunos países, como Nueva Zelanda, se eligió el camino de establecer sólo reglas de procedimiento (sumadas a mecanismos muy fuertes para lograr una mayor transparencia del proceso presupuestario). Pero en el otro extremo de países con una larga historia de irresponsabilidad fiscal, se hace necesario apuntalarse por un tiempo bastante prolongado con las ganancias más inmediatas de credibilidad que dan las reglas numéricas. Recordemos, de todas maneras, que una regla que no es creíble no es efectiva, y las reglas de procedimiento (y

transparencia) están llamadas, precisamente, a aumentar las chances de que la regla se torne efectiva.

Capítulo 2. Los indicadores para el seguimiento fiscal y financiero de los gobiernos subnacionales

2.1. Introducción.

En este capítulo se presenta un conjunto de indicadores diseñados para el seguimiento de los planes de saneamiento fiscal y financiero de los gobiernos territoriales, cumpliendo necesariamente con la finalidad de constituir un instrumento de gestión para el monitoreo de corto plazo de dichos programas concertados, pero asimismo, imaginados para un período de más largo plazo, tendientes a conformar un sistema de controles que, admitiendo los grados de libertad necesarios para la implementación de políticas públicas óptimas, mantengan el marco estable de garantías suficientes para el desempeño de un esquema descentralizado prudente o de un federalismo responsable.

En primer lugar, se irán planteando los indicadores y sus alternativas metodológicas, para luego ir delineando la propuesta concreta en cada caso.

Dado que el problema urgente o inicial que motivara al Gobierno Nacional de Colombia y a los gobiernos subnacionales a los acuerdos de saneamiento, se planteara a partir del fuerte endeudamiento alcanzado por los gobiernos territoriales, hemos de iniciar el análisis por la regla referida al endeudamiento. Luego, seguiremos con la referida al gasto público; y, finalmente, sobre los recursos; todos ellos persiguiendo asegurar un escenario de solvencia fiscal intertemporal.

Por último, la combinación de las variables de stock (deuda) y de flujo (ingresos y gastos) como determinantes del grado de solvencia intertemporal de los gobiernos subnacionales, permitirán imaginar un algoritmo compuesto que identifique las causales de los posibles desvíos a las metas preestablecidas. Es decir, que incorpore el análisis de los determinantes o el análisis de variaciones, para identificar el impacto de cada variable en el resultado final y financiero.

En los desarrollos se tendrá en cuenta el diseño de los indicadores cuando ellos estén referidos al gobierno central y las variantes que se adaptan al caso de los gobiernos subnacionales.

2.2. Límites al endeudamiento.

La primer cuestión que puede plantearse con respecto al endeudamiento, es la alternativa de establecer un límite al déficit que admita un crecimiento del stock de la deuda compatible con un sendero que garantice cierta proporción constante de la deuda en términos del PBI (modelo de Domar).

Si bien, por definición, la variación del stock de deuda pública debería ser igual al déficit fiscal correctamente medido, en la práctica ello puede no ser así. Una razón puede deberse a los ya comentados artilugios contables, que algunos gobiernos pueden utilizar para disimular el devengamiento de pasivos que luego plantean compromisos de gasto no presupuestados. Por esta razón, el establecimiento de límites a la deuda aparece como un método más eficaz de control que hacerlo a través del concepto de resultado presupuestario o el déficit. Por cierto que esto obliga a una cuidadosa definición de los mecanismos usualmente utilizados para generar los pasivos y que habrán de integrar el concepto de "deuda".

Dentro del concepto de "deuda" deben incluirse todas las obligaciones que asume el gobierno y que aparecen documentadas en títulos públicos – de corto y de largo plazo –, préstamos bancarios, libramientos impagos que superen ciertos límites temporales y los denominados pasivos contingentes, esto es, la existencia de gastos devengados que no han sido realizados

oportunamente y que eventualmente deberán ser reconocidos. De todos estos pasivos, los contingentes son de mayor dificultad de detección y de cuantificación. En el caso de los juicios pendientes (tanto por demandas de proveedores, contratistas o laborales), por ejemplo, se plantea el problema de que cualquier estimación puede generar consecuencias jurídicas adversas al fisco, como posible reconocimiento de la acreencia exigida por el demandante. En estos casos, debería adoptarse una norma general que establezca una previsión global de gastos futuros a atender, cuya magnitud puede ser estimada sobre la base del promedio histórico de juicios perdidos por el conjunto de los fiscos subnacionales, al menos según los registros de los últimos cinco años. En este sentido, se debería efectuar una última consolidación de las deudas pendientes, las cuales deberán ser exhaustivamente calculadas, para que las mismas puedan ser incorporadas al stock de deuda consolidado en el momento cero de vigencia del programa de seguimiento.

Definido el stock de deuda y los conceptos que deberán contabilizarse en el futuro para registrar sus variaciones, corresponde establecer el indicador. El objetivo normalmente establecido es el acotar las posibilidades de que la deuda como proporción del PBI "tendencial" crezca desmedidamente.

Esencialmente, en el muy corto plazo, lo que se busca es que la razón de la deuda pública consolidada respecto al PBI tendencial caiga, por ejemplo, durante los próximos cinco (5) años, para que luego el cociente entre ambas variables determine una relación Deuda/PBI tendencial constante, en un nivel considerado como razonable. La regla propuesta consiste pues en imponer restricciones al incremento anual de la deuda pública consolidada. Para ello, se definen los siguientes mecanismos, según se trate del sector público consolidado o de los gobiernos subnacionales.

1) Para la deuda del sector público consolidado:

Siendo δ_t el incremento *anual* permitido en el período t cuando el nivel de deuda está en su límite superior y D_0 el nivel de deuda observado en el período 0 (cuando se implementa el programa), el nivel de deuda pública nacional permitido en el período t debe satisfacer

$$SD_t \leq SD_t^*$$

$$(1 + \delta_t) (1 + \delta_t) \dots (1 + \delta_t) SD_0 \leq SD_t^*$$

$$SD_t \leq (1 + \delta_t + d_t) SD_{t-1}$$

$$d_t \leq m [(SD_{t-1}^* / SD_{t-1}) - 1]$$

$$m < 1$$

Donde SD_t^* es el nivel máximo del saldo de la deuda pública permitido en el período t , cuyo monto debe definirse discrecionalmente (por ejemplo, fijando un porcentaje del PIB o de los propios ingresos corrientes) y d_t es el incremento adicional máximo permitido (si en el período $t-1$ la deuda no se encontraba en el máximo permitido SD_{t-1}^* en t sólo se puede descontar una fracción m de la diferencia).

¿Cómo habrá de funcionar la regla? El incremento en el nivel de deuda del Sector Público Nacional permitido en el período t con respecto al período $t-1$ (déficit verdadero del sector público), está dado por el incremento permitido para el período t (δ_t) más el margen d_t que le quedó al gobierno nacional por haber estado por debajo de los niveles máximos de deuda en períodos anteriores.

Se propone, asimismo, que dicho margen resulte proporcional a la diferencia entre el stock de deuda observado en el período anterior y el máximo permitido en dicho período. La idea es que el coeficiente m sea menor que 1, a los efectos de que sólo una parte del "ahorro" practicado sea utilizado en un período. De todas maneras, si bien la regla prevé cierta flexibilidad, ella depende del grado de austeridad que muestren las autoridades económicas. Es de esperar que las autoridades persigan el objetivo de ubicarse sistemáticamente por debajo del límite máximo permitido para la deuda, con el objetivo de utilizar el margen creado en un caso de necesidad. En tal caso, sería posible que las autoridades, haciendo uso del margen, decidieran instrumentar políticas de gasto más expansivas o bien reducir los impuestos (a pesar de las dificultades que ambos tipos de políticas presentan).

Por otra parte, el hecho de que los potenciales ahorros no puedan ser utilizados en un solo período, puede ayudar a que el ciclo político no produzca resultados no deseados de fuerte aumento del endeudamiento (de políticas fiscales fuertemente expansivas) durante el último año de mandato.

Nótese que en el caso opuesto en el que se hubiera producido un endeudamiento en exceso de la meta, la regla prevé un mecanismo de ajuste automático a través de d_t que en tal caso sería negativo. Lamentablemente, los problemas que acarrea el ciclo electoral no pueden ser fácilmente eliminados sólo mediante la regla.

Cuanto más cerca de 1 se encuentre el coeficiente m , más rápidamente se tendrá que realizar el ajuste. En tal caso, las autoridades nacionales deberán optar por el mecanismo más efectivo para contener el déficit (reducir el gasto, o aumentar los impuestos).

A pesar de que en algunas circunstancias la regla imponga la necesidad de realizar el ajuste, queda claro que la propuesta resulta mucho más flexible que cualquier regla de presupuesto equilibrado. No existe a priori ningún justificativo para que la deuda nominal no tenga que aumentar (que es lo que sucedería con una regla de presupuesto equilibrado de no mediar prácticas desleales de contabilización).

Como se indicara, fijando un sendero de crecimiento del stock de deuda nominal del sector público, dada una tasa de crecimiento del producto tendencial, se estará fijando un sendero a la razón Deuda SPN/PBI tendencial.

En otro orden, se podría plantear como discusión qué nivel es considerado como razonable para este ratio. Sin embargo, ello no debe hacernos perder de vista que la deuda pública no es chica ni grande sólo porque represente una fracción tal del producto. Lo que interesa es lo que cuesta financiarla. En tal sentido, la propuesta debe priorizar, precisamente, las cuestiones relacionadas con la previsibilidad de la política fiscal, más que cuestiones específicas de qué nivel de deuda o déficit es el más "razonable".

De todas maneras, la regla propuesta, debe prever un sendero inicial decreciente para la razón Deuda del SPN/PBI Tendencial, para que luego de los cinco años indicados se ubique, por ejemplo, en el 60% (meta del acuerdo de Maastrich).

b) Para la deuda del sector público subnacional:

En el caso de los gobiernos subnacionales, se presentan una serie de dificultades que recomiendan explicitar la regla de otra manera, pero siempre manteniendo el objetivo de establecer un vínculo entre el crecimiento de aquélla y el del producto potencial.

La primer dificultad que surge es la usual falta de periodicidad en la disponibilidad de datos relativos al PBI geográfico, lo que impide cálculos razonables para fijar la senda que la regla debe instituir. Adicionalmente, porque el producto bruto geográfico no necesariamente habrá de

coincidir con la distribución geográfica del ingreso nacional. Las bases tributarias subnacionales pueden estar más o menos ligadas a uno u otro concepto, dependiendo de las características económicas de la base tributaria. En algunos casos, pueden estar correlacionadas con el producto generado en el territorio subnacional (impuestos que gravan la actividad industrial, la masa salarial, etc.), en otros al ingreso disponible localmente (por ejemplo, las ventas finales de consumo).

Una alternativa frente a la falta de disponibilidad de información relativa al producto o ingreso geográfico, es entonces utilizar como denominador a los recursos o ingresos corrientes totales de cada una de las administraciones subnacionales.

De todas maneras, si las condiciones de endeudamiento iniciales presentan una gran disparidad entre departamentos y municipios, habrá que fijar una fase de transición / convergencia.

La regla propuesta para los gobiernos subnacionales, aunque similar en espíritu a la indicada para el gobierno central, es diferente en términos del indicador a tener presente:

$$SD^{(SNn)}_t / (\sum_{j=1}^5 RT^{(SNn)}_{t-1} / 5) \leq SD^{*(SNn)}_t$$

$$SD^{*(SNn)}_{t-1} + s^n (SD^{*(SNn)}_{t-1} - SD^{(SNn)}_{t-1}) \leq SD^{*(SNn)}_t$$

$$s^n < 1$$

Donde $SD^{*(SNn)}_t$ es el nivel máximo del saldo de la deuda pública permitido en el período t , determinado discrecionalmente como un porcentaje de los ingresos corrientes; $SD^{(SNn)}_t$ es el saldo de la deuda pública del gobierno subnacional n registrado en el período t y $RT^{(SNn)}_t$ son los recursos totales del gobierno subnacional n en el mismo período.

De esta manera, para aquellos gobiernos con un valor inicial del indicador relevante por debajo de $SD^{*(SNn)}$ (por ejemplo, 60%), el nuevo techo se amplía en una porción s^n , menor a uno, sobre la diferencia entre saldo registrado en el período anterior y el techo.

Por otro lado, para los gobiernos con un valor inicial del indicador por encima del límite $SD^{*(SNn)}$, se fijará tanto un período de convergencia de T períodos. Luego de los T períodos de transición, s^n es cero para todos los períodos posteriores y para todas las jurisdicciones subnacionales también. Esto se hará de manera tal que la deuda pública consolidada crezca a una tasa similar a la del sendero δ_t .

Nótese que dado que el denominador de la razón utilizada como indicador tenderá naturalmente a crecer al ritmo cercano a la tasa de crecimiento potencial del producto (el promedio tiende además a suavizar las fluctuaciones cíclicas), la regla al nivel subnacional le fija un límite al crecimiento de la deuda vinculado al crecimiento del producto tendencial.

Se propone complementar esta regla con un mecanismo de alarma temprana que amortigüe el eventual arribo a los límites "duros" establecidos por la regla. El "semáforo" tendría la virtud adicional de inducir un comportamiento fiscal más racional al estimular una mayor difusión y un mejor aprovechamiento de la información disponible. La actual legislación (Ley 358) ya prevé un sistema de semáforos ligados a determinadas magnitudes de los indicadores.

2.3. Límites al gasto público.

La regla que fija un límite al endeudamiento del sector público consolidado, mediante las dos formulaciones que vimos antes, es complementada por otra regla que fija la trayectoria del gasto público consolidado (sin incluir los pagos de intereses de la deuda pública).

Concretamente, y similar a lo discutido para los límites a la deuda pública nominal, el gasto público total consolidado en el período t debería satisfacer la siguiente restricción:

$$\begin{aligned}
 GT_t &\leq GT_t^* \\
 (1 + \eta_t)(1 + \eta_{t-1})\dots(1 + \eta_0) GT_0 &\leq GT_t^* \\
 GT_t &\leq (1 + \eta_t + g_t) GT_{t-1} \\
 g_t &\leq r [(GT_{t-1}^* / GT_{t-1}) - 1] \\
 r &< 1
 \end{aligned}$$

Donde GT_t^* es el nivel máximo de gasto público permitido, determinado discrecionalmente como un porcentaje del PIB. De esta manera, dado un nivel inicial de gasto financiable al inicio GT_0 para cada nivel de gobierno, nuestra propuesta estaría completamente determinada por la secuencia temporal de η_t (tasa equivalente al crecimiento del PIB tendencial) y g_t (tasa de incremento adicional admisible del gasto público total), las cuales son independientes del nivel de gobierno.

Una vez más, la idea es vincular la trayectoria del gasto público a la trayectoria del producto tendencial, de forma tal de evitar la poco deseable prociclicidad del gasto público. Por ejemplo, la regla estaría en condiciones de establecer un sendero en el cual el gasto se expande a la misma tasa a la que se expande el producto tendencial, de forma tal que la razón Gasto Público / PBI permanezca en el mediano / largo plazo constante.

Lo importante a tener en cuenta en esta parte es que, si bien se imponen fuertes restricciones al comportamiento de los gobiernos, son relativamente flexibles en términos de las posibilidades de permitir una actitud anticíclica por parte del gasto, ya que quienes lo implementen pueden “acumular incrementos permitidos” para utilizarlos en períodos de recesión. De todas maneras, al igual que en el caso de la deuda pública, se establece una restricción a dicha posibilidad al permitir que sólo una fracción r ($r < 1$) de la diferencia entre el máximo gasto permitido en $t-1$ y el nivel observado en dicho período pueda ser utilizada en el período t .

Vale la pena que nos detengamos un momento a evaluar el potencial de ahorro que está implícito en esta regla. Nótese que al independizar el gasto del ciclo económico y ligarlo sólo a la tasa de crecimiento del producto tendencial, toda vez que la economía se expanda por encima de aquélla el gasto estará creciendo por debajo de los recursos (los cuales tienden a acompañar al producto) lo que endógenamente tiende a generar ahorros.

Por el contrario, cuando la economía entra en recesión, el gasto, moviéndose a lo largo del sendero preestablecido, podrá actuar contracíclicamente. Mientras tanto, los recursos caerán, acompañando la evolución del producto, y endógenamente (una vez más) la regla determinará un desahorro de los recursos que eventualmente se hubieran acumulado durante la expansión.

Claramente, el cumplimiento de esta regla de gasto no puede entrar en colisión con los límites impuestos al endeudamiento y, por lo tanto, el gasto mostrará toda la flexibilidad que esta regla le otorgue, siempre y cuando ello no viole el límite a la deuda SD_t^* establecido en la regla relativa al endeudamiento.

La necesidad de cumplir con ambas reglas muestra cómo resulta posible que las autoridades cuenten con suficientes incentivos como para actuar conservadoramente ubicándose sistemáticamente por debajo del límite D_t^* , de forma tal que en las recesiones el gasto pueda cumplir cabalmente con el rol compensador que le confiere su regla. En efecto, dado que durante las recesiones las necesidades de financiamiento pueden incrementarse por encima de lo que permiten los límites al endeudamiento, producto del déficit endógeno que se genera, sólo se podrá incrementar el gasto (tal como lo permite la regla del gasto) en tanto y en cuanto ello no signifique un incremento de la deuda por encima de lo permitido. Claramente un gobierno conservador tendrá fuertes incentivos a comportarse austeramente a los efectos de poder contar con un margen mayor de maniobra en el caso que se presenten dificultades (recesiones).

La regla es válida para el nivel de la administración nacional y de cada una de las administraciones subnacionales. Se debe considerar como gasto GT_t , todas las erogaciones corrientes y de capital sin excepción (sólo se excluyen los intereses de la deuda). Cada presupuesto deberá contemplar que se incluya como gasto todo concepto que demande financiamiento, incluso aquellos que provengan de reconocimientos de deuda de ejercicios anteriores.

Dado que se prevé un proceso creciente de descentralización, toda vez que se transfieran nuevos gastos desde el gobierno central hacia los gobiernos territoriales, y eventualmente cuando sucediera la contrario, el cambio discreto que ello imponga modificará el nivel de GT_{t-1} que se tomará a los efectos de computar el incremento del gasto permitido en el período t . De todas maneras, la regla estipula que el gasto público consolidado debe observar la restricción, lo que impide un incremento del gasto por cuestiones relacionadas sólo con su descentralización.

Esta regla, que limita el crecimiento del gasto público en términos del producto, puede encontrar oposición de parte de quienes creen que se parte de un nivel de gasto público reducido, o bien que en los niveles actuales es sólo justificable si se considera el grado de desarrollo relativo de la economía. En este último sentido, la evidencia empírica documenta profusamente que en la mayoría de las economías, el consumo de bienes públicos tiende a crecer con el grado de desarrollo (ingreso per cápita) de cada una de ellas (el gasto público sería un bien superior). En consecuencia, el gasto en términos del producto debería seguir creciendo a medida que se expande el ingreso per cápita, por lo que resultaría inconveniente limitarlo³⁹.

Sin embargo, que esto último suceda en la mayoría de los países no implica necesariamente que ello sea algo intrínsecamente bueno. La literatura empírica sobre factores del crecimiento económico encuentra que el efecto de un incremento del gasto público sin incluir el gasto en educación (en términos del PBI) posee un efecto negativo sobre la tasa de crecimiento del producto.⁴⁰

³⁹ Adicionalmente, según se explicara en el Capítulo 1, punto 1.5.3., es necesario recordar la advertencia de Baumol, W. (1967) y Baumol, W. y Oates, W. (1976), sobre el carácter tecnológico de los bienes públicos locales, que provoca que el sector público – intensivo en mano de obra – deba competir con el resto de la economía (sector privado) donde el cambio tecnológico resulta en un crecimiento relativo superior de la productividad, elevando el costo unitario de los bienes públicos. Asimismo, la advertencia de Bradford, D. F., Malt, R. A. y Oates, W. (1969) sobre el efecto de los factores ambientales ("*environmental factors*"), tales como el nivel de congestión, que incide para tener que aumentar el capital y el trabajo por unidad de bien público, es decir, manteniendo constante el nivel y/o la calidad del producto público (como, por ejemplo, ha ocurrido en el servicio de seguridad).

⁴⁰ Barro y Sala-i-Martin (1995) sostienen que ello puede ser la consecuencia de las distorsiones que un Sector Público más grande puede tener sobre la economía. Intuitivamente un Estado más grande requiere mayor financiamiento: mayores impuestos, mayor impuesto inflacionario o más deuda.

Dado que no contamos con evidencia concluyente en contra de limitar el crecimiento del gasto público nominal, nuestra propuesta incluye la regla del gasto sobre el producto tendencial. De todas maneras, podría pensarse como alternativa a limitar al gasto público, establecer reglas de ahorro ya sea al nivel consolidado o bien a cada uno de los niveles de gobierno.

En particular, debería considerarse la alternativa de, mientras se mantiene el límite al gasto del Sector Público Nacional, sustituir la regla de gasto al nivel subnacional por una regla de ahorro (la cual en forma explícita perseguiría el objetivo que implícitamente lograría la regla de gasto).

2.4. El Resultado Fiscal y Financiero (Análisis de Variaciones: gastos, ingresos y endeudamiento).

Un hecho bastante usual en las finanzas públicas, es la diferencia que suele registrarse entre los datos del déficit del ejercicio y del incremento en el nivel de la deuda pública. Mucho tiene que ver en ello las ingeniosas maniobras empleadas en la contabilidad (“creativa”) presupuestaria, pero en otros casos se puede deber a un comportamiento no controlable de los ingresos públicos. El análisis de variaciones que se explica seguidamente, pretende identificar el origen de las diferencias en la ecuación de financiamiento del gobierno, el que permitirá identificar las causas que deberán posteriormente ser auditadas en forma particular.

Si la deuda registrada al final de un ejercicio fiscal se correspondiera con la suma del stock de deuda inicial (o el nivel de deuda registrada en el inicio del ejercicio) más el déficit registrado al finalizar el ejercicio, entonces se cumpliría la siguiente identidad:

$$SD_t = SD_{t-1} + GT_t - RT_t$$

Siendo: SD_t el saldo de la deuda al final del período t , SD_{t-1} el saldo de la deuda al final del período $t - 1$ (o al inicio del período t), GT_t el gasto total ejecutado (comprometido) en el período t ; y, RT_t los recursos totales ingresados en el período t ⁴¹.

Asimismo, es obvio que el stock de deuda al final del ejercicio (SD_t), será igual al stock inicial o de cierre del ejercicio anterior (SD_{t-1}) más el incremento registrado durante el ejercicio (ΔD_t):

$$SD_t = SD_{t-1} + \Delta D_t$$

Igualando ambas expresiones:

$$SD_{t-1} + GT_t - RT_t = SD_{t-1} + \Delta D_t$$

Es decir:

$$GT_t - RT_t - \Delta D_t = 0$$

Ahora bien, de las tres variables, las que han sido sometidas al cumplimiento de las reglas numéricas son el gasto público (GT_t) y el incremento en el nivel del endeudamiento (ΔD_t), de manera que una comparación de la trayectoria programada con la observada al final de ejercicio, puede ser explicada por las dos variables de mayor control de la autoridad fiscal responsable de la ejecución del programa de saneamiento (gasto público y endeudamiento) y la variable RT_t , que sólo indirectamente depende de la autoridad de ejecución (los recursos). Estos últimos pueden variar debido a eficiencias o deficiencias de los organismos recaudadores o bien a circunstancias económicas no controlables (cambios en la magnitud de las bases tributarias, por ejemplo).

⁴¹ Los recursos totales deben evitar computar cambios en las alícuotas de los tributos durante el ejercicio bajo evaluación. De haberse producido tales cambios, deben ajustarse las estimaciones en proporción al cambio de las alícuotas y al tiempo de vigencia de la modificación operada.

Luego:

$$(GT_t - GT_t^*) - (RT_t - RT_t^*) - (\Delta D_t - \Delta D_t^*) = \varphi$$

Donde:

GT_t : es el nivel de gasto total observado.

GT_t^* : es el nivel de gasto total que fija la regla numérica.

RT_t : es el nivel de los recursos totales observado.

RT_t^* : es el nivel promedio simple de los últimos cinco años de los recursos totales, adoptado como denominador en la determinación de la regla numérica.

ΔD_t : es el incremento observado en el nivel de la deuda.

ΔD_t^* : es el incremento de deuda que fija la regla numérica.

Para el caso en que $\varphi = 0$, se habrá garantizado la solvencia financiera del gobierno en el período t , aunque puede, sin embargo, existir incumplimiento de las metas que establecen las reglas numéricas. Por ejemplo, que se hubiere incurrido en un endeudamiento mayor al permitido por la regla numérica pertinente, compensado por un aumento del esfuerzo tributario.

Para el caso en que $\varphi < 0$, los desvíos en las fuentes de financiamiento habrán superado el desvío en el nivel de gasto. Esto implica que debería registrarse un superávit al final del período t o un error en la contabilidad presupuestaria, entre el desvío en los compromisos registrados en el gasto y el desvío registrado en el incremento de la deuda.

Finalmente, cuando $\varphi > 0$, puede implicar que el desvío registrado en la meta numérica del gasto haya superado el desvío registrado en el nivel de financiamiento; que se verifique un menor esfuerzo tributario respecto del esperado y/o un incumplimiento en la meta numérica de la deuda; por último, puede darse también en este caso, un sobrecumplimiento en el esfuerzo tributario, pero compensado con un mayor incumplimiento de la meta de deuda.

A los fines de un seguimiento detallado, es aconsejable desagregar los ingresos y gastos en sus principales componentes, de forma de poder identificar las causales de los desvíos entre las metas acordadas en los programas de saneamiento, con las efectivamente realizadas.

2.5. Fondos anticrisis, *shocks* agregados y *shocks* idiosincrásicos.

Las reglas numéricas de endeudamiento y gasto conforman un conjunto coherente de restricciones que aseguran una política fiscal altamente previsible, sin el poco deseable carácter procíclico del gasto e incluso con un margen para acumular ahorros, lo que permite incrementar las chances de contar con los medios necesarios para poder actuar de manera anticíclica⁴².

Complementando el manejo de las finanzas públicas en el ciclo económico, y a fin de dotar a las mismas de la necesaria flexibilidad para actuar anticíclicamente, reduciendo al mismo tiempo la

⁴² Las reglas macrofiscales implican que, dada una determinada presión tributaria, se ponga en marcha un mecanismo de ahorro endógeno, en virtud de que la senda de gasto establecida por la regla respectiva es la senda financiable (aquella compatible con los límites de endeudamiento y no otra).

discrecionalidad de los funcionarios de turno, resulta conveniente prever la constitución de un Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas y de un Fondo para Emergencias Subnacionales.

1) Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas.

Se propone que el Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas se constituya con los excedentes de los recursos totales observados en el ejercicio fiscal por sobre el promedio móvil de los recursos totales de los últimos cinco ejercicios. Se recuerda que el promedio móvil ha sido adoptado como denominador de la regla numérica de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. La aplicación de esta regla implica un control trimestral de los recursos y una programación trimestral de los flujos esperados, sobre la base del comportamiento estacional de los mismos⁴³. En los períodos de auge económico se generarán los excedentes y en los recesivos se irán retrayendo recursos del fondo.

A fin de dotar al mecanismo de seguridad en su uso no discrecional, se sugiere que el mismo sea administrado por alguna autoridad federal independiente o que goce de cierta autarquía, o bien ser confiada al Banco Central quien debería administrar los fondos excedentes de forma de asegurar la integridad y el rendimiento del capital acumulado.

La regla sería:

Si:

$$RT_t - \sum_{t-5}^{t-1} RT_t / 5 > 0$$

el excedente debe ingresar al Fondo. Los gobiernos deben girar los recursos excedentes a la institución administradora del Fondo⁴⁴.

Si:

$$RT_t - \sum_{t-5}^{t-1} RT_t / 5 < 0$$

la institución administradora debe girar recursos del Fondo a los gobiernos.

La alternativa metodológica que suele plantearse para el funcionamiento del Fondo, es el de ligar la constitución y el uso de los recursos al comportamiento trimestral del PBI. Sin embargo, esta mecánica implica un sofisticado mecanismo de determinación de la fase del ciclo, que puede resultar controversial en la práctica. La mecánica puede generar cierto riesgo moral, si por ejemplo las variables utilizadas provienen de datos elaborados por los organismos oficiales. Para evitar ello, se ha sugerido utilizar un criterio ampliamente difundido y aceptado (tanto local como internacionalmente)⁴⁵. En este orden de cosas, el NBER (*National Bureau of Economic Research*) de los Estados Unidos sostiene que los puntos de inflexión en materia de comportamiento de la economía real deben buscarse sobre la serie desestacionalizada. En

⁴³ Esto implica estimar estadísticamente los índices de estacionalidad por tipo de recurso y el agregado para cada uno y para el total de los gobiernos nacional y subnacionales.

⁴⁴ La legislación podría autorizar a la institución administradora a proceder a la afectación o embargo de los fondos de las cuentas recaudadoras de cada gobierno para darle mayor seguridad de “*enforcement*” a esta regla.

⁴⁵ Nos remitimos al trabajo de M. Broda, L. Soto y E. Stein, citado previamente.

particular sostiene que se necesitan dos trimestres consecutivos de igual signo de variación para que pueda sostenerse que se está en presencia de un punto de inflexión (en el caso de una recesión se requieren dos trimestres consecutivos de caída de la serie desestacionalizada para poder hablar de que la expansión ha terminado dando lugar a una recesión).

En el muy corto plazo, dado que el Fondo a su inicio no contará con recursos acumulados con anterioridad, se puede sugerir que inicialmente se lo constituya con aportes de organismos internacionales (BM, BID) o de algún fideicomiso internacional, bajo la forma de un préstamo contingente. Luego, en el mediano y largo plazo, el Fondo estaría constituido exclusivamente con fondos propios acumulados gracias al ahorro, producto del cumplimiento de las reglas numéricas relativas al endeudamiento y al gasto.

2) Fondo para Emergencias Subnacionales.

Finalmente, se sugiere la constitución de un Fondo para Emergencias Subnacionales que operaría como un fondo fiduciario para atender desequilibrios regionales o subnacionales, es decir, problemas de las finanzas públicas originadas a *shocks* idiosincrásicos, que exigen un tratamiento individual del gobierno afectado.

El Fondo para estas emergencias sería constituido con una cierta detracción de los recursos propios “de cada gobierno subnacional”, por un período suficiente de forma de alcanzar un valor límite a determinar. La detracción debe operar como gasto adicional a computar en la regla numérica del gasto. Dado su carácter, el uso de los recursos de este fondo deben decidirse mediante un mecanismo discrecional. Sin embargo, a fin de darle un empleo racional, se sugiere que el mismo sea administrado por una institución independiente de orden “federal” y que opere a través de préstamos sujetos a un plan de ajuste específico. Es decir,

$$FESN = \kappa \sum_t RT_t < FESN^*$$

Siendo:

FESN: el Fondo para Emergencias de Gobiernos Subnacionales

κ : proporción de los recursos totales a destinar al fondo.

FESN*: Monto máximo a acumular en el Fondo.

El nivel de FESN* puede determinarse como cierta proporción del PBI tendencial, de forma de asegurar en el más largo plazo, un crecimiento acorde con el nivel de actividad y la proporcional exposición a la posible magnitud económica de los *shocks*.

Los fondos que cada gobierno territorial haya pedido prestado deberán ser devueltos en el siguiente período, incluyendo una tasa de interés equivalente a la tasa marginal de los fondos públicos obtenidos mediante endeudamiento, nivel que determinará la entidad administradora o el Banco Central.

Cuando los fondos acumulados devenguen rendimientos que hagan superar el monto máximo definido para el fondo, los excedentes serán distribuidos a los gobiernos subnacionales en proporción a sus aportes. Tales recursos, por lo tanto, formarán parte de los recursos totales a computar en las reglas numéricas de dichos gobiernos.

El hecho de que estos fondos deban ser administrados por un ente “federal” independiente – es decir, administrados cooperativamente entre los propios gobiernos territoriales - genera un

fuerte incentivo a monitorear la utilización de los recursos, ya que ellos en realidad pertenecen a todos los gobiernos territoriales. Asimismo, no se prevé ningún mecanismo para que este Fondo acumule sistemáticamente recursos, a excepción de la senda de crecimiento tendencial del PBI, de forma tal de que no se generen incentivos perversos (coaliciones o actitudes fiscales irresponsables)⁴⁶. El principal objetivo de este fondo es que los gobiernos subnacionales “se aseguren entre sí” de sus *shocks* locales. Estos no tienen por qué considerarse de igual manera que los *shocks* agregados que dan origen al Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas.

2.6. Reglas de Procedimiento y de Transparencia.

En el contexto de la discusión de las reglas macro-fiscales, el análisis de los procesos presupuestarios resulta importante debido al potencial impacto de los mismos sobre las finanzas públicas. Un mayor escrutinio del uso de los recursos del Estado resulta crucial para mejorar la gestión del gasto y el control macroeconómico. En este apartado se identifican aquellas etapas del Presupuesto, que por una inadecuada definición de los procedimientos y/o falta de transparencia, atentan contra los objetivos de estabilización de las cuentas públicas. El énfasis recae en esta sección sobre las reglas de procedimiento y de transparencia.

Las reglas de procedimiento se refieren a las características de los procesos relacionadas con el poder relativo del Congreso y el Ejecutivo, y de los distintos ministerios dentro de éste último, en las distintas instancias del Presupuesto. Las reglas de transparencia buscan corregir ciertas prácticas que restan claridad y normalmente sobredimensionan las erogaciones del Estado.

A continuación se enumeran los problemas más relevantes usualmente encontrados en las tres etapas del Presupuesto: elaboración, ejecución y control. Luego se presentan las recomendaciones a tener en cuenta para mejorar la transparencia y los procedimientos presupuestarios.

Dentro del Poder Ejecutivo, fundamentalmente en la instancia de elaboración, pero también durante la ejecución, el rol del Ministerio de Economía debe estar claramente definido, evitando generar duplicaciones o solapamientos con otros ministerios o reparticiones gubernamentales. En especial, las funciones de fijación de políticas presupuestarias consolidadas y la definición de los límites macroeconómicos que se persiguen.

Este rol del Ministerio de Economía no debe confundirse con la tarea de fijar prioridades políticas en materia de composición del gasto, circunstancia que debe depender del gabinete de ministros y, naturalmente, del Presidente de la Nación. El Ministerio de Economía debe estar a cargo de la definición del entorno macroeconómico y es quien usualmente tiende a ser consciente de las restricciones de gasto. En cambio, los otros ministerios son los que usualmente canalizan diversas presiones políticas que en ocasiones tienden a vulnerar los límites fijados.

El Ministerio de Economía, por lo tanto, debe tener competencia exclusiva sobre la política macroeconómica, o nivel del gasto, a los efectos de controlar el tamaño del déficit y el endeudamiento. En este sentido debe tener suficiente independencia y respaldo político para ser inmune a las presiones inflacionarias del gasto. En cambio, se debe evitar que el Ministerio de Economía emita juicios de opinión predominantes sobre las políticas presupuestarias (destino de los fondos públicos).

⁴⁶ Estará en el interés de los propios pares que la utilización de los fondos se haga cuando efectivamente un departamento, provincia, estado o municipio sufre las consecuencias de un *shock* idiosincrásico (inundaciones, sequías, crisis de alguna economía regional a causa de un cambio abrupto en las condiciones de mercado, etc.). La posibilidad de generar rendimientos distribuibles, agrega un incentivo adicional para el cuidado de los fondos acumulados.

En lo que respecta al Poder Legislativo, en la elaboración presupuestaria y en el control de lo ejecutado, usualmente desempeña un rol de tipo formal y en algunas pocas ocasiones un rol sustancial. Cuando su actitud es sustancial, suele ocurrir que los cambios que se sugieren al proyecto de ley presentado por el Ejecutivo no contemplen las prioridades del Sector Público Consolidado, sino que estén destinados a canalizar demandas de políticas puntuales (por ejemplo, partidas que pueden manejar los diputados y senadores en calidad de subsidios – como pensiones no contributivas – y fondos para promociones industriales o transferencias a los gobiernos territoriales con destinos específicos).

El papel meramente formal del Congreso en la elaboración presupuestaria suele tener que ver con dos razones principales: Por un lado, en el caso de que el oficialismo detente la mayoría parlamentaria, el alto grado de disciplina partidaria conduce a tal desempeño. En segundo término, la menor capacidad técnica del Legislativo para discutir el presupuesto, coadyuva a un perfil bajo. Normalmente, solo unos pocos asesores de los diputados y senadores que integran las Comisiones de Presupuesto y Hacienda suelen estar en condiciones de argumentar con criterio sobre las políticas presupuestarias, en tanto el grueso de funcionarios técnicos se concentra en las oficinas de presupuesto del Ministerio de Economía dentro del Ejecutivo.

La falta de competencia técnica marca la necesidad de que el Congreso cuente con un cuerpo profesional propio de elaboración presupuestaria, para que pueda discutir en igualdad de condiciones con el Ejecutivo. La creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso permitiría un mayor control del proceso de elaboración, al desarrollarse en un ámbito que es por definición más público y representativo que el Poder Ejecutivo. Entre las tareas que este organismo desarrollaría, se incluyen la formulación de proyecciones macroeconómicas plurianuales; seguimiento y evaluación de la gestión fiscal de la Nación y sus impactos macroeconómicos; impactos fiscales potenciales de Leyes en proceso de creación o modificación; cálculo de los costos y beneficios económicos de las operaciones gubernamentales. A dicha oficina se la debería integrar con personal técnico idóneo, preferentemente economistas experimentados.

Otro problema de los Parlamentos es la falta de tiempo suficiente para discutir el Presupuesto: Una propuesta que ha sido sugerida para la Argentina, ha sido la de crear una Comisión de Presupuesto Bicameral, que agilice el tratamiento en ambas cámaras y permita mayor discusión en el recinto. Los anteproyectos de las Unidades Ejecutoras, por otra parte, deberían ingresar a las comisiones respectivas del Congreso en simultáneo con la discusión de los techos presupuestarios que elaboren los técnicos del Ministerio de Economía. Es una manera de que el Legislativo tenga mayor información y capacidad de discusión en la elaboración del Presupuesto.

Para mitigar el problema del “*common pool*”, relacionado con las demandas de gasto de congresistas de ciertas regiones o departamentos que tienen escasa participación en la generación de los recursos, deben aplicarse con vigor las leyes existentes de Administración Financiera, y naturalmente, las reglas macrofiscales que imponen límites a la capacidad presupuestaria y de endeudamiento.

Por último, el control externo que realizan los Parlamentos suelen también cumplir un rol formal y normalmente desactualizado en los tiempos. Las auditorías suelen concentrarse en procedimientos, no en resultados, y estar teñidas de condicionantes políticos.

El control y la gestión presupuestaria están íntimamente relacionados. Sin un control eficaz, todo el andamiaje presupuestario y de normas fiscales se derrumba. De las atribuciones del Ministerio de Economía debería asimismo surgir la posibilidad de que este ministerio actúe como fiscal en el organismo de auditoría interna del Ejecutivo, para colaborar en la tarea de monitoreo correspondiente.

Finalmente, otorgar poder e independencia a los organismos de control: Los problemas de los organismos de control giran alrededor mayormente de la falta de poder e independencia de los mismos. Esto repercute en una mala gestión en la provisión de bienes públicos. Ello genera que las investigaciones de los organismos de control no prosperen por la falta de poder punitivo. Es deseable generar normativa específica en este sentido, acompañada del apoyo político del Congreso para llevar las denuncias a buen puerto en la Justicia.

En cuanto a las reglas de transparencia, cabe volver a recordar la existencia de una gran cantidad de prácticas que pueden afectar de manera importante la debida claridad de los presupuestos públicos. Por ejemplo, la sobreestimación de las proyecciones de crecimiento de la economía, generando una recaudación proyectada y un gasto mal presupuestado, que incrementan la deuda pública o inducen a recortes posteriores políticamente costosos en la ejecución presupuestaria.

Para corregir estos sesgos, se debe obligar a dar a publicidad y escrutinio público las cifras que elabora el Ejecutivo durante la preparación, para que sean contrastadas con las proyecciones de consultoras privadas. Controlarlas además a través de la Oficina de Presupuesto del Parlamento, que debería hacer sus propias verificaciones independientes. La experiencia canadiense donde se incluye en el Presupuesto la estimación de un conjunto de las más prestigiosas consultoras privadas, dando un margen de pesimismo a la estimación, debe ser considerada una buena práctica sobre esta cuestión.

Un problema usual es la inexistencia de provisiones de los pasivos contingentes, con lo cual el déficit presupuestario no reflejará el verdadero aumento de la deuda pública. Tampoco suelen figurar los "gastos tributarios", es decir, exenciones impositivas en determinadas regiones y/o actividades que generan un alto costo de oportunidad al gobierno en términos de cesión de recursos fiscales. Los presupuestos deberían incorporar un detalle de los pasivos contingentes que el gobierno reconoce como posibles causales de gastos, así como del gasto tributario, no obstante las dificultades técnicas que suelen presentarse en su cuantificación.

La inclusión en el presupuesto de todos los pasivos contingentes no es sencilla, como ya se indicara, ya que puede dar lugar a la predeterminación del resultado de los fallos judiciales; por ejemplo. Por ello, se justifica entonces la inclusión de una previsión como monto global (basado en los compromisos que surgieron en los años próximos anteriores y en proyecciones para el presupuestado). Se reducirá así el problema de la diferencia entre el endeudamiento presupuestado y el efectivo. Con respecto a los gastos tributarios, es necesario explicitar como gasto corriente las exenciones impositivas que se otorgan. Su presencia año tras año en el Presupuesto, hace tomar conciencia de su costo, posibilitando su eliminación.

Debe evitarse asimismo la asignación de potestades del Ejecutivo para disponer por decreto de necesidad y urgencia gastos extra presupuestarios durante la ejecución. Ello no implica contemplar en el presupuesto original una partida global para contingencias, similar al caso de los pasivos contingentes.

Finalmente, ciertos artilugios contables que no están adecuadamente auditados suelen permitir cumplir con las metas presupuestarias globales de cada ejercicio, a expensas de trasladar el exceso de erogaciones a los ejercicios siguientes. Esto rigidiza aún más un gasto que ya es en su mayor parte estructuralmente inflexible, y que se modifica anualmente de manera marginal. Entre las prácticas frecuentes se incluye la subejecución de gastos de capital para financiar gastos corrientes; subejecución de las erogaciones de un ejercicio trasladando los compromisos impagos al siguiente (en muchas ocasiones para poder cumplir con las metas de déficit acordadas con los organismos multilaterales de créditos).

Los organismos de contralor deben hacer un mayor escrutinio de las prácticas contables, para evitar dichas subejecuciones que se cargan a los presupuestos de años posteriores, especialmente durante los años de transición política de los gobiernos.

SEGUNDA SECCIÓN

Capítulo 3. La Batería de Indicadores Departamentales, Distritales y Municipales

3.1. Introducción.

En este capítulo se presenta la batería de los indicadores de seguimiento que se sugieren para Departamentos, Distritos y Municipios, teniendo en cuenta que ellos deben contemplar las disposiciones que actualmente regulan los acuerdos de saneamiento fiscal y financiero acordados entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, en el marco de las Leyes 358 de 1997 y Decreto Reglamentario N° 696 de 1998, la Ley 550 de 1999 y la Ley 617 de 2000.

Asimismo, se considerarán algunas de las recomendaciones que oportunamente formularan la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Planeación Nacional.

La intención es el adecuar la batería de indicadores correspondientes a las reglas numéricas analizadas en la Primer Sección, con lo dispuesto por la normativa precitada y algunas de las recomendaciones formuladas por los cuerpos técnicos de las mencionadas agencias gubernamentales. Los indicadores de seguimiento que se sugerirán, responden al enunciado de las reglas numéricas propiamente dichas, como así también, a otros indicadores destinados a explicar las causales de los desvíos que puedan registrarse respecto de los límites o las metas que establecen tales reglas.

En todos los casos, se detallan los indicadores referidos al endeudamiento, al gasto y a los ingresos. En este capítulo no se considera necesario volver a analizar la constitución y operatoria del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas y el Fondo para Emergencias Subnacionales, para cuyos detalles nos remitimos a lo expuesto en el Capítulo 2, aunque se presentarán los algoritmos pertinentes.

3.2. Los indicadores de seguimiento de las reglas numéricas.

3.2.1. Endeudamiento.

La Ley 358 y su Decreto Reglamentario 696 han adoptado un conjunto de dos indicadores de seguimiento, con un sistema de semáforos, que ciertamente son compatibles con las sugerencias formuladas en la Primer Sección.

El ratio “Intereses de la Deuda / Ahorro Operacional”
ID / AO

La relación “Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes”
SD / IC

Se trata de dos indicadores que limitan la posibilidad de incurrir en nueva deuda cuando ello implique:

- 1) Comprometer las posibilidades de financiamiento de los servicios gubernamentales esenciales, refiriendo el primer indicador al peso relativo de los gastos por servicio de intereses de la deuda con respecto al ahorro operacional.

- 2) Dar señales de solvencia fiscal o financiera en el corto y largo plazo, al relacionar el saldo de la deuda con los ingresos corrientes.

La legislación define tres posibles instancias, dependiendo del nivel que arrojen los dos indicadores.

- 1) La instancia de “Endeudamiento Autónomo” (Semáforo Verde), cuando:

$$\begin{aligned} ID / AO &< 40\% \\ SD / IC &< 80\% \end{aligned}$$

- 2) La instancia de “Endeudamiento Intermedio” (Semáforo Amarillo), cuando:

$$\begin{aligned} 40\% > ID / AO &< 60\% \\ SD / IC &< 80\% \end{aligned}$$

- 3) La instancia de “Endeudamiento Crítico” (Semáforo Rojo), cuando:

$$\begin{aligned} ID / AO &> 60\% \\ SD / IC &> 80\% \end{aligned}$$

La primera instancia supone libertad total de decisión del gobierno subnacional para incurrir en nueva deuda, mientras no supere los límites indicados. La segunda instancia asume dos posibles situaciones, según que el incremento del endeudamiento resulte inferior o superior a la pauta (meta) de variación en el nivel general de precios (tasa de inflación). En el primer caso, el gobierno territorial es categorizado dentro de la instancia equivalente al “Endeudamiento Autónomo” (Semáforo Verde); en el segundo caso, en cambio, se exige el otorgamiento de una “Autorización de Endeudamiento”, ligado o condicionado al cumplimiento de un Plan de Desempeño (o plan de ajuste fiscal). Finalmente, los gobiernos con guarismos que los ubican en la instancia de “Endeudamiento Crítico” (Semáforo Rojo), deben requerir la “Autorización de Endeudamiento”, condicionada al Plan de Desempeño.

Como se indicara al comienzo, lo legislado está, en términos generales, en línea con las recomendaciones formuladas en la Primer Sección. Sin embargo, estimamos necesario sugerir algunas modificaciones.

En primer lugar, estimamos conveniente prever una modificación de los indicadores a partir de cumplido el período de ajuste fiscal de los primeros cinco años – más precisamente a partir del año 2005 –, lapso que también ha sido establecido con respecto a las reglas numéricas sobre gasto público, como se analiza luego.

Nuestra sugerencia es, en primer lugar, ligar el desenvolvimiento del endeudamiento consolidado a una relación constante con el PIB tendencial. En el caso de los gobiernos subnacionales, tal relación estable se lograría indirectamente a través del indicador propuesto en el Capítulo 2, es decir, definiendo el ratio como:

$$\text{Saldo de la Deuda} / \text{Promedio de los Ingresos Corrientes, últimos 5 ejercicios} \leq SD^*$$

$$SD_t / \sum_t (IC_t / 5) \leq SD^*$$

El techo que fija este sendero – determinado discrecionalmente en un porcentaje de los ingresos corrientes - posibilita asegurar un comportamiento fiscal y financiero responsable en el largo plazo, al tiempo que asume con realismo la posibilidad de dimensionar el uso del crédito público como un instrumento de financiamiento normal de los gobiernos.

Si el ratio medido para un gobierno a partir del quinto año, resultare superior al fijado por el indicador (el porcentaje del mismo a definir), entonces según lo indicado en el Capítulo 2, se exige un programa de ajuste para converger en T periodos al valor máximo establecido. O sea el equivalente al Plan de Desempeño establecido en la actual normativa.

Si el ratio, en cambio, indica un nivel inferior, opera la posibilidad del incremento “parcial” del endeudamiento por la diferencia o distancia al techo fijado.

Es decir,

$$SD^*_{t-1} + d_t (SD_{t-1}) \leq SD^*_t$$

La expresión que resume esta posibilidad de ajuste incremental del endeudamiento (d_t) sería:

$$d_t \leq s_t [(SD^*_{t-1} / SD_{t-1}) - 1]$$

Donde:

$$s_t < 1$$

Con respecto al indicador referido a los servicios de intereses respecto al ahorro operacional, se sugiere que a partir del quinto año opere una relación diferente y estricta de:

$$\begin{aligned} \text{Intereses de la Deuda} &\leq \text{Ahorro Operacional} \\ ID &\leq SO \end{aligned}$$

Definido “Ahorro Operacional” como el “Resultado Presupuestario” o “Necesidad de Financiamiento” (“la línea”) deducidos los Intereses de la Deuda Pública y los ingresos de capital y las erogaciones de capital. Esto implica la imposibilidad de los gobiernos subnacionales de incurrir en déficit operativo o, mejor aún, la necesidad de generar superávit operacional, de manera que se garantice el cumplimiento de la “regla de oro”, es decir, que el endeudamiento y su costo, estén ligados a las inversiones y no se permita financiar el gasto de operación con uso del crédito público (o con partidas “debajo la línea”). La regla es menos rígida en cuanto a magnitud posible de los servicios por intereses de la deuda que la regla actual (que los limita a una porción del ahorro operacional), garantizando flexibilidad para atender mayores servicios por intereses de la deuda cuando la expansión de la actividad económica y la de las inversiones del propio estado lo requieran. La mayor flexibilidad surge asimismo del hecho de no forzar una cierta magnitud de ahorro operacional para financiar las inversiones. Las inversiones deben dimensionarse en función de su análisis beneficio-costos social y su financiamiento dependerá de las posibilidades (o costo de oportunidad) del uso del crédito público y, naturalmente, del límite impuesto por la regla anterior (Saldo de la Deuda / Promedio de los Ingresos Corrientes, últimos 5 ejercicios). Además, debe preverse que las inversiones han de generar costos de operación que deberán atenderse con el gasto operativo en años subsiguientes, incidiendo para hacer variar el ratio con respecto al peso relativo de los servicios de intereses sobre el ahorro operacional, dependiendo del tipo de inversiones⁴⁷. Tal tipo de inversiones, obviamente, no habrá de ser cualitativamente igual en los distintos departamentos, distritos o municipios.

3.2.2. El Gasto Público.

⁴⁷ Por ejemplo, si el plan de obras contempla inversiones en infraestructura hospitalaria, que habrán de generar un importante gasto operativo en ejercicios subsiguientes, o en infraestructura de caminos financiados luego por peaje bajo un sistema de operación mediante concesión.

La Ley 617 ha establecido una categorización de departamentos, distritos y municipios en función de dos parámetros: el tamaño de la población y la magnitud de los ingresos corrientes de libre destinación. En rigor, la normativa finalmente privilegia el atributo de los ingresos corrientes de libre destinación, al disponer el pase a una categoría superior (inferior) cuando el indicador de los ingresos corrientes de libre destinación supera (es menor) a los límites fijados para la respectiva categoría según la población.

Sobre la base de tales parámetros, determina siete categorías de entidades territoriales (Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta), y la situación particular de municipios de frontera y de municipios colindantes con el Distrito Capital, para los que se establecen reglas numéricas referidas a los siguientes indicadores:

$$\text{Gasto Funcionamiento / Ingresos Corrientes} \\ \text{GF / IC}$$

$$\text{Gasto Asambleas y Contralorías}^{48} / \text{Remuneración de Diputados} \\ \text{GAyC / RD}$$

$$\text{Gasto de Contraloría / Ingresos Corrientes} \\ \text{GCo / IC}$$

Para el ratio correspondiente a Distritos y Municipios, este indicador se define y desagrega como:

$$\text{Gasto de Concejos / Ingresos Corrientes} \\ \text{GCn / IC}$$

$$\text{Gasto Personerías / Ingresos Corrientes} \\ \text{GP / IC}$$

$$\text{Gasto Contralorías / Ingresos Corrientes} \\ \text{GCo / IC}$$

Adicionalmente, se establece un incremento máximo admitido para el gasto en Contraloría:

Incremento máximo del año en el gasto de Contraloría

$$\text{máx } \Delta \text{GCo:} \\ \text{GCo}_t < \text{GCo}_{t-1} \\ \text{GCo}_t < \tau$$

Siendo τ la tasa pautaada de inflación.

Los ratios fijan porcentajes máximos para cada año, desde el 2001 al 2004, para los departamentos (para el ratio de GF / IC en el art. 5°; para el ratio GCo / IC en el art. 9°, para el máx ΔGCo en el art. 9°) y para los distritos y municipios (en los art. 7° y 11), para cada categoría de entidad territorial, según los parámetros de tamaño ya comentados.

Finalmente, se contempla el régimen especial para el distrito Capital (Santa Fe de Bogotá), donde para igual período (hasta el 2004) se establecen reglas numéricas específicas referidas a:

⁴⁸ Se refiere a los gastos distintos a la remuneración de los diputados.

Gasto Funcionamiento / Ingresos Corrientes
GF / IC

Gasto Concejo y Contraloría / Ingresos Corrientes
GCnyC / IC

Máximo Gasto Concejo y Contraloría en términos de Salarios Mínimos Mensuales Legales
máx GCnyC en SMML

Los montos de los SMML, para cada categoría de entidad territorial, son fijados también en la Ley.

El incumplimiento de los límites establecidos, obliga a los gobiernos territoriales a acordar con el Gobierno Nacional un Programa de Saneamiento Fiscal, que implica un plan de ajuste fiscal con un cronograma pertinente.

Del análisis de la normativa que establece la Ley 617, surge que el énfasis del monitoreo ha sido centrado en dos aspectos esenciales de la actividad fiscal: limitar el gasto de funcionamiento de los gobiernos subnacionales a un porcentaje máximo de los ingresos corrientes y limitar el gasto “político” de los gobiernos, a través del control de lo erogado por asambleas, concejos y contralorías.

La primer regla apunta a generar superávit operativo y el segundo a limitar el poder discrecional de quienes usualmente aprueban sus propios presupuestos en ausencia de reglas explícitas como las establecidas por la Ley 617.

Si bien la idea de limitar el gasto está en línea con lo sugerido en el Capítulo 2 de este informe, algunas diferencias de criterio merecen ser comentadas.

En primer lugar, nuestra sugerencia para establecer en un futuro las reglas numéricas en materia de gasto, es definir la regla con referencia al “Gasto Total”, y no solamente referida al “Gasto de Funcionamiento”. Cuando en la regla sobre endeudamiento se establece la relación Gasto por Intereses de la Deuda Pública / Ahorro Operacional, se está limitando (por diferencia) la posibilidad de aumentar el gasto corriente, ligado al Gasto de Funcionamiento y al Gasto Operacional, que refleja esencialmente el gasto exhaustivo incurrido por el gobierno, más las transferencias. Además, como se apuntara en el apartado anterior, el gasto de funcionamiento suele ser altamente “complementario” del gasto en capital y no simplemente sustituto.

La concepción de privilegiar el gasto en inversiones por sobre el gasto corriente, constituye una deformación del verdadero sentido económico que implica la clasificación económica de las erogaciones del gobierno. La diferencia entre erogaciones corrientes y de capital, deriva de distinguir si el gasto incurrido por el gobierno modifica o no modifica su patrimonio, y en parte, si modifica o no el patrimonio nacional. Deriva de la concepción keynesiana de distinguir que aspecto de la demanda global (Consumo o Inversión) es macroeconómicamente afectada. Pero desde el punto de vista microeconómico, las erogaciones corrientes pueden estar generando capital (como el gasto en educación y salud) o evitando la depreciación acelerada del capital (como el gasto de mantenimiento de la infraestructura). A su vez, el gasto en inversiones incurrido en un ejercicio, como ya se indicara, habrá de generar gasto corriente en los futuros ejercicios, una vez que el bien de capital es liberado al servicio.

Por lo expuesto, a los fines de no incurrir en errores de decisión “micro”, lo que la regla “macro” fiscal debe fijar es el monto total del gasto agregado y no tanto su composición⁴⁹.

⁴⁹ Probablemente los *lobbies* sectoriales se encargarán de intentar convencer al legislador sobre qué tipo de gasto genera mayor impacto en el crecimiento económico y en el bienestar de los ciudadanos.

Lo anterior no implica que sea prudente fijar ciertos límites para determinada categoría de gasto. Por ejemplo, las reglas que limitan el gasto “político”, como los contemplados por la Ley 617, parecen razonables, a fin de evitar la conducta oportunista de los gobiernos de turno. Modificar los límites a tal tipo de gasto es posible, modificando la Ley 617; pero el costo político de hacerlo es mayor que en ausencia de tales reglas en una ley de entidad superior, como es esta norma general de saneamiento fiscal y financiero⁵⁰. Pero se insiste que la razón de ser de las reglas numéricas es de orden macro fiscal y no de orden microeconómico. Cuando los gobiernos centrales, motivados por evitar el despilfarro, avanzan en el diseño de reglas de características microeconómicas, suelen incurrir en errores muy importantes de orden asignativo.

En segundo lugar, se sugiere hacia un futuro ligar el tamaño del gasto al PIB tendencial. En este caso, la idea es restringir el aumento del gasto total si la proporción del gasto respecto al PIB aumenta más allá de cierta tasa prefijada. La regla es tremendamente importante en los períodos relativamente prolongados de auge económico. La explicación deriva de que en el auge, si los recursos de los gobiernos aumentan en forma más que proporcional al crecimiento del ingreso nacional, se estará generando un relajamiento de la restricción de financiamiento. Ello permitiría aumentar el gasto público en mayor proporción (dado un porcentaje fijo definido sobre los ingresos corrientes) y, consecuentemente, se estará exacerbando el ciclo con la expansión de la demanda global a través del gobierno. Es decir, generando una conducta procíclica.

Por su parte, en la recesión, la caída más que proporcional al ingreso nacional de los ingresos corrientes, hará incurrir en un desfinanciamiento del gobierno, que exigirá mayor endeudamiento, mayor presión tributaria o caída en el nivel y calidad de las prestaciones del estado, o una combinación de estos factores. Todos ellos no recomendables con fines de estabilización y de provisión eficiente y equitativa de los bienes públicos.

Por lo explicado y remitiendo al lector a lo ya expuesto en el Capítulo 2 con respecto a la racionalidad de los indicadores (o reglas numéricas) de endeudamiento, de gasto y la lógica de ahorro – desahorro implícita en las mismas, junto a la creación del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, nuestra sugerencia es definir dos tipos de regla en materia de gasto:

$$\begin{array}{l} \text{Gasto Total / Promedio de Ingresos Corrientes, últimos 5 años, menor o igual a cierto nivel de} \\ \text{gasto total máximo} \\ GT / \sum_t (IC_t / 5) \leq GT^* \end{array}$$

$$\begin{array}{l} \text{Gasto Total / PIB Tendencial (promedio últimos 5 años), menor o igual a cierto nivel de gasto} \\ \text{total máximo} \\ GT / \sum_t (PIB_t / 5) \leq GT^* \end{array}$$

GT* se debe establecer discrecionalmente, sobre la base de un porcentaje de los ingresos corrientes. Con el techo determinado por la regla más restrictiva en el auge y la menos restrictiva en la recesión (definidos el auge o la recesión por el hecho de la suba o la caída del promedio de los ingresos correspondiente al ejercicio).

⁵⁰ Un criterio similar se encuentra en la sugerencia del Departamento de Planeación Nacional cuando propone – entre varios indicadores - un monitoreo de la relación Gasto de Funcionamiento / Gastos Totales, interpretando posiblemente que el gasto de funcionamiento esté referido al gasto de la burocracia administrativa estatal. También el referido a Gastos Personales / Gastos Totales. Sin embargo, debe cuidarse de no confundir este tipo de gasto con determinados gastos que pueden tener una entidad bastante diferente a un “mero gasto burocrático”, por ejemplo, la retribución de docentes, médicos, etc.

Como ingrediente adicional de prudencia, se mantiene la sugerencia formulada en el Capítulo 2, de que en los casos en que el gasto incurrido resulte inferior al techo que establece la regla numérica, el gobierno acumula la posibilidad de expandir el gasto en el año siguiente en mayor proporción. Pero tal posibilidad es limitada a una cierta fracción de la diferencia registrada entre el gasto incurrido y el máximo admitido por la regla. Esto evita el uso desmedido de los recursos públicos concentrados en un determinado año, por ejemplo, en un año electoral.

La expresión de aplicación al incremento permitido en el gasto (g_t) sería:

$$g_t \leq r [(GT^*_{t-1} / GT_{t-1}) - 1]$$

$$r < 1$$

Finalmente, un conjunto de indicadores de seguimiento deben preverse con la finalidad de explicar los posibles desvíos registrables en el cumplimiento de las metas o las reglas numéricas indicadas para el gasto. Aún cuando la desagregación puede ser mayor, sugerimos los siguientes indicadores:

$$\text{Gasto Operacional / Gasto Total} \\ GO / GT$$

$$\text{Gasto en Personal / Gasto Total} \\ GL / GT$$

$$\text{Gasto de Capital / Gasto Total} \\ GK / GT$$

$$\text{Gasto en Transferencias / Gasto Total} \\ GTr / GT$$

$$\text{Gasto en Transferencias a Mesadas Pensionales / Gasto totales} \\ GTMP / GT$$

$$\text{Servicio de Intereses de la Deuda / Gasto totales} \\ ID / GT$$

3.2.3. Los Recursos Públicos.

La actual legislación no establece ningún tipo de regla con respecto a la *performance* de los recursos de los gobiernos territoriales. Los recursos solamente aparecen como denominador de algunos de los indicadores ya analizados en las reglas de endeudamiento y de gasto. Sin embargo, a los fines de identificar las causales de los desvíos que pueden registrarse en materia de gasto o de endeudamiento, el comportamiento de los recursos aparece como no trivial a los fines de analizar el resultado de la política fiscal y financiera de los gobiernos.

En particular, por lo analizado en el Capítulo 1 de la Primer Sección, el resultado de la gestión gubernamental, en un modelo federativo descentralizado, es sensible a la estructura de financiamiento del gasto subnacional. En particular, en los casos de gobiernos altamente dependientes de las transferencias verticales desde el gobierno central, la experiencia permite afirmar que los incentivos que enfrentan los hacedores de política en el ámbito local, no son proclives a generar una *performance* fiscal óptima. En la base de este fenómeno reside el principio de correspondencia fiscal, oportunamente analizado.

Los desvíos en las metas de endeudamiento y de gasto, por otra parte, pueden estar inducidos por un inadecuado desempeño de los ingresos del gobierno, según se explicara en el Capítulo 2 de la Primer Sección. Por tal razón, resulta necesario el monitoreo del comportamiento de los recursos de los gobiernos subnacionales, aún cuando no se contemple el establecimiento de reglas numéricas para los mismos. Los recursos forman parte de las reglas de endeudamiento y de gasto – como denominador de las mismas – afectando el resultado del cumplimiento del plan de saneamiento.

Por lo tanto, es necesario explicitar algunos indicadores de *performance* de los recursos, algunos destinados a identificar la calidad de los incentivos en juego para generar un comportamiento fiscal responsable y eficiente, y otros simplemente para identificar las razones extra gestión gubernamental que han determinado desvíos a las metas establecidas para el endeudamiento y el gasto.

Con respecto a los incentivos que operan en un modelo fiscal descentralizado, hemos de identificar los siguientes indicadores:

$$\frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Recursos Totales}} \\ \text{IP} / \text{RT}$$

$$\frac{\text{Ingresos Tributarios}}{\text{Recursos Totales}} \\ \text{IT} / \text{RT}$$

$$\frac{\text{Transferencias cedidas a otros gobiernos}}{\text{Recursos Totales}} \\ \text{TC} / \text{RT}$$

El primer indicador pretende medir el mayor incentivo a una *performance* fiscal eficiente en la medida que el ratio se acerque a la unidad (mayor índice de correspondencia fiscal).

El segundo indicador, identifica el mayor o menor esfuerzo tributario que el gobierno debe incurrir ante cierta necesidad de financiamiento a la que aspira, de acuerdo con las reglas de gasto y de endeudamiento enfrentadas. Un esfuerzo tributario explícito e importante ante sus electores, coadyuva a una mayor transparencia del principio de correspondencia fiscal y motiva a un comportamiento fiscal más responsable.

El tercer indicador identifica en qué medida operan los incentivos para una *performance* fiscal óptima, frente al hecho de que una importante porción de los recursos que el gobierno debe obtener habrá de ser derivado a otro fisco – de nivel inferior – que no necesariamente identifica al grueso de los electores del propio nivel de gobierno constreñido a lograr recaudar u obtener los recursos.

Un segundo conjunto de indicadores, está referido a la composición de los recursos. La finalidad es identificar la fuente que opera con mayor o menor incidencia en el resultado de la gestión recaudadora del gobierno subnacional. Los indicadores, por lo tanto, deben referirse a los recursos que son de exclusiva responsabilidad del gobierno subnacional, descartando los recursos que devienen del nivel central (como el situado fiscal, programas de cofinanciación u otro tipo de transferencia). El detalle depende del tipo de gobierno territorial. Por ejemplo, a nivel departamental:

$$\frac{\text{Recaudo Cerveza}}{\text{Recursos Propios}} \\ \text{RC} / \text{RP}$$

$$\frac{\text{Recaudo Cigarrillos}}{\text{Recursos Propios}} \\ \text{RCi} / \text{RP}$$

Recaudo Licores / Recursos Propios
RL / RP

Recaudo Registro y Anotación / Recursos Propios
RRyA / RP

Recaudo Timbre / Recursos Propios
RTi / RP

Otros Recaudos / Recursos Propios
OR / RP

Regalías / Recursos Propios
R / RP

Con respecto a los Municipios:

Recaudo Predial / Recursos Propios
RPr / RP

Recaudo Industria y Comercio / Recursos Propios
RIyC / RP

Otros Recaudos / Recursos Propios
OR / RP

Regalías / Recursos Propios
R / RP

Se trata de una desagregación de los recursos tributarios y regalías que constituyen la porción más significativa de los Recursos Propios

3.2.4. Resultado Fiscal y Financiero (Análisis de Variaciones).

Finalmente, recordamos aquí el algoritmo que permite identificar los desvíos registrados entre las metas fijadas por las reglas numéricas referidas al endeudamiento y al gasto, y los desvíos registrados en los valores programados y reales de los ingresos. Es decir,

$$(GT_t - GT_t^*) - (RT_t - RT_t^*) - (\Delta D_t^{OBS} - \Delta D_t^*) = \phi^{51}$$

Las variables de gastos e ingresos se deben desagregar en los indicadores expuestos en los apartados anteriores, de forma de poder identificar las fuentes o rubros que han sido causales de los desvíos registrados.

3.2.5. Los fondos de estabilización y de emergencias subnacionales.

Finalmente con respecto a las reglas, de implementarse el Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas (FEFPC), recordamos el algoritmo pertinente:

t-1

⁵¹ Para detalles, ver Capítulo 2, apartado 2.4., de la Primer Sección.

$$FEFPC = RT_t - \sum_{t=5} RT_t / 5$$

En cuanto al Fondo para Emergencias Subnacionales (FESN), sería:

$$FESN = \kappa \sum_t RT_t^{OBS} < FESN^*$$

3.3. Las reglas de procedimiento y de transparencia.

La Ley 60 de agosto de 1993 ha fijado el nuevo ordenamiento legal sobre competencias fiscales de los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales, de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, y estableció el sistema de distribución de recursos tributarios y no tributarios nacionales, esencialmente canalizados a través del sistema del situado fiscal.

Dicho ordenamiento responde al proceso de descentralización de funciones que operara con la reforma constitucional, y muy particularmente ha intentado asegurar el financiamiento de los servicios de educación y salud, así como de los servicios típicamente locales, como el servicio de agua potable y de alcantarillado, entre otros. Una decisión descentralizadora que derivó en ceder la ejecución de los servicios al nivel municipal o distrital, con una función de carácter subsidiaria en la prestación de los servicios sociales por parte de los departamentos y del propio gobierno nacional.

El sistema de distribución de recursos implementado, merecería todo un estudio en particular referido a los sistemas de participación o coparticipación interjurisdiccional de recursos y de sistemas de transferencias. En alguna medida, algunas de las cuestiones que el sistema plantea han sido mencionadas muy rápidamente en la Primer Sección de este informe. Sin embargo, el tratamiento de esta temática escapa a los alcances de la presente consultoría. El punto en cambio de relevancia, a los efectos de los programas de saneamiento fiscal de los gobiernos territoriales, es la cuestión referida a los roles que desempeñan algunas de las agencias gubernamentales que la ley determina.

En particular, referido a las reglas de procedimiento, cabe destacar la asimetría que la legislación plantea con respecto al importante rol que cumple el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el seguimiento de los programas de saneamiento fiscal y financiero a nivel de cada gobierno territorial, y el rol meramente administrativo asignado por la Ley 60 en materia del situado fiscal, donde solamente interviene en la estimación del monto global proyectado para el ejercicio (art. 18, apartado 1) y en su obligación de asegurar el reparto automático de los fondos (art.19). La labor de monitoreo técnico-financiero del situado fiscal a nivel de cada gobierno territorial, en cambio, ha sido asignado al Departamento Nacional de Planeación (art. 18, apartados 1 y 4) y a los Ministerios de Educación y Salud, responsables de vigilar el correcto destino sectorial de los fondos y de la prestación de los servicios correspondientes (art. 18, apartado 3).

Aún cuando las dependencias administrativas citadas dependen del Ejecutivo Nacional, este reparto de roles conduce a distribuir el poder administrador en varias dependencias, debilitando la eficacia de los controles. En particular, porque esta distribución de roles tiene asimismo implicancias con respecto al cumplimiento de las reglas de transparencia.

A este respecto, la experiencia reciente en el control de los programas de saneamiento, indicaría que la información fiscal y financiera que necesita el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no fluye de manera adecuada y con las características técnicas necesarias. En el Capítulo 2 de la Primer Sección se ha enfatizado que el diseño técnico de cualquier batería de indicadores de seguimiento, pierde relevancia si no es acompañada con reglas de procedimiento y de

transparencia que aseguren la eficacia del control pertinente. Inclusive se tiene la sospecha que los datos que maneja el Departamento de Planeación Nacional, no son muchas veces similares a los que recibe o maneja la DGAF, a pesar de la colaboración natural entre ambas áreas del Ejecutivo Nacional.

El otro aspecto importante, es el del control de legalidad de la información que está a cargo de las Contralorías. Aún cuando los datos fueran certificados por las Contralorías territoriales y la propia Contraloría General de la República, al ser organismos que dependen de los gobiernos territoriales y, en el caso nacional, del Parlamento, disminuye el poder político del Ejecutivo Nacional y, naturalmente, de los funcionarios a cargo del DPN y de la DGAF en la labor del monitoreo subnacional.

Finalmente, con respecto a las reglas de transparencia, un hecho de relevancia que ha podido ser corroborado en la primer visita a Bogotá, es la ausencia de información sobre la ejecución del gasto a nivel del “compromiso”. Los datos sobre ejecución presupuestaria disponibles son los de Tesorería, es decir, base caja. La DGAF ha intentado identificar gastos devengados o pasivos contingentes de diversa naturaleza, pero el éxito en esta labor ha sido parcial.

El segundo aspecto relativo a transparencia es el INFIS, un Instituto constituido por los mismos gobiernos territoriales que es alimentado con recursos no erogados de las transferencias del gobierno central a los destinos específicos que establece el régimen del situado fiscal (educación, salud, etc.). No hay un registro de los destinos de esos fondos, debido al argumento de “autonomía” subnacional. Tampoco se ha logrado un control o monitoreo financiero, pues se argumenta que no se trata de una institución que maneje fondos de terceros y, consecuentemente, no puede incluirse en las instituciones bajo la superintendencia del Banco Central. Solamente la Contraloría interviene – pues se trata de fondos públicos – pero su intervención es meramente formal. La pregunta que surge es: ¿no sería posible utilizar a dicha Contraloría para extraer la información, aún cuando no se pueda intervenir en fijar reglas o limitar el uso de estos fondos? El factor de “fuerza política” de gobernadores y senadores ha sido señalado como un obstáculo mayor para este monitoreo.

El problema de los pasivos contingentes es que, por el momento, es muy limitada la recopilación de datos. En general, los que se han obtenido provienen de unos pocos gobiernos territoriales, no contando con los datos del total del universo a monitorear.

Con relación al gasto en pensiones, el mismo se refiere a la mesada pensional que se eroga por todo concepto, y que incluye las pensiones “legales” y las “irregulares”, con poca posibilidad de identificar ambos componentes. Esto es relevante a la hora de efectuar proyecciones.

De lo analizado surge como sugerencia la necesidad de recomendar al gobierno de Colombia que amplíe las atribuciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en lo referido a los procedimientos institucionales para definir la distribución secundaria (entre departamentos, distritos y municipios) del situado fiscal, ampliando su rol meramente administrativo de distribución automática de los fondos, a un sistema de transferencias condicionadas al cumplimiento de las obligaciones asumidas en los acuerdos de saneamiento fiscal y financiero. Esto podría implicar la intervención de la DGAF en el trámite previo para liberar los desembolsos.

Adicionalmente, debería responsabilizarse a la Contraloría General de la República por la certificación y auditoria de los datos que elevan los gobiernos territoriales al Ejecutivo Nacional; que posibilite una única boca de entrada de los datos subnacionales, instrumentada mediante sistemas informáticos con acceso restringido para los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento de Planeación Nacional. La Contraloría debería, asimismo, exigir el cumplimiento de las normas de contabilidad pública que garanticen el registro de los compromisos devengados por los gobiernos, previendo inclusive la posibilidad

de la intervención federal, en razón de que la ausencia de tal información pueda calificarse como un acto de defraudación fiscal de parte de los funcionarios subnacionales responsables.

Finalmente, la legislación debería contemplar las recomendaciones de la DGAF con respecto a la reglamentación del art. 8° de la Ley 358 de 1997 relacionado con los controles al endeudamiento de las entidades descentralizadas subnacionales.

De acuerdo con datos de la Contraloría General de la República, a diciembre de 2000 del total de la deuda territorial, el 56% corresponde a las entidades descentralizadas y el restante 44% a las administraciones centrales departamentales y municipales. Dentro de las entidades descentralizadas el mayor porcentaje (38%) corresponde a la deuda interna del metro de Medellín. Al igual que sucede con la deuda interna de las administraciones centrales, la deuda de las entidades descentralizadas está concentrada en alrededor de 10 entidades, entre las que se sobresalen el Metro de Medellín, el aeroparque Olaya Herrera de Medellín, las empresas públicas de Cali, las empresas públicas de Medellín y la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Mientras el restante 20% esta distribuido entre entidades de distinta naturaleza jurídica, económica y financiera, como empresas de servicios públicos, universidades, loterías, hospitales, aeropuertos, terminales de transporte, institutos financieros, colegios e institutos de transporte.

En el documento de la DGAF se sugieren indicadores de seguimiento para tales organismos descentralizados subnacionales, que están en línea con los analizados en el apartado anterior, de manera que técnicamente su extensión a estos entes no ofrece dificultad alguna. No obstante, con relación a la confiabilidad de la información, junto a la posible intervención de la Contraloría General de la República, se sugiere la posibilidad de dejar la responsabilidad de la estimación de la capacidad de pago, exclusivamente en la banca comercial para el caso de las entidades adscritas a entidades territoriales de segunda a sexta categoría. Para el control de las entidades adscritas y/o vinculadas a gobiernos subnacionales de categorías primera y especial, se sugiere la posibilidad de delegarlo a las calificadoras de riesgo.

Por último, respecto a los entes descentralizados subnacionales, sus decisiones de endeudamiento y los avales otorgados a estos entes, explícitos o no explícitos, deben generar la obligación de los gobiernos subnacionales respectivos, de la creación de un crédito presupuestario para contingencias. Todo este aspecto de las finanzas públicas subnacionales, refuerza la imperiosa necesidad de garantizar el registro de la contabilidad presupuestaria referida al compromiso, según lo ya indicado.

Capítulo 4. Detalles y características de la batería de indicadores de seguimiento

4.1. Introducción.

En este capítulo se presenta un detalle del conjunto de indicadores de seguimiento para los gobiernos territoriales, los que son agrupados en cuatro subconjuntos, a saber: el correspondiente a los Departamentos, el relativo a los Distritos y Municipios, el concerniente al Distrito Capital (Santa Fe de Bogotá) y el referido a los dos fondos (el de estabilización y el destinado a emergencias subnacionales).

Los indicadores son numerados en forma correlativa, presentando en cada subconjunto, en primer lugar, los correspondientes al endeudamiento; luego, los referidos al gasto público; seguidamente el que se refiere a los recursos públicos; luego, el que responde al análisis de variaciones, es decir, el referido al resultado diferencial de la política fiscal y financiera; y, finalmente, al referido a los dos fondos: el Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas y el Fondo para Emergencias Subnacionales, ambos aplicables a todos los niveles de gobierno y/o gobiernos territoriales.

El detalle contiene el código propuesto para identificar a cada indicador. Los dos caracteres iniciales seguido por una barra (/), se utilizan para identificar si se trata de un indicador que responde a una “regla numérica” (R), siendo RD, para los Departamentos; RM, para los distritos y municipios; y, RB, para el Distrito de Bogotá; o, si se refiere a un indicador de *performance*, en cuyo caso el primer carácter es I (en sustitución de la R correspondiente a una regla numérica). Los caracteres restantes identifican al indicador propiamente dicho.

En la columna tercera se presenta el detalle del indicador, en la quinta el algoritmo respectivo y, finalmente, en las dos columnas últimas se indica el número de variables de cada indicador y su listado.

En otro juego de planillas equivalentes, se detallan las variables ordenadas numéricamente y se identifican la cantidad de campos y el largo (caracteres) para estimar el total de caracteres que demanda cada variable. Este juego de planillas, pretende facilitar el diseño del *software* pertinente.

4.2. Detalle de los indicadores y variables.

En este apartado se presentan las siguientes planillas:

Planilla 1. Indicadores Departamentales

Planilla 2. Indicadores Distritales y Municipales

Planilla 3. Indicadores para el Distrito Santa Fe de Bogotá

Planilla 4. Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas y Fondo para Emergencias Subnacionales

Planilla 1: INDICADORES DEPARTAMENTALES

REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	Nº DE VARIABLES	LISTADO DE LAS VARIABLES
Endeudamiento					
1*	RD/IDAO	Intereses de la Deuda (ID) / Ahorro Operacional (AO)	$RD/IDAO = ID / AO \leq RD/IDAO^*$	4	RD/IDAO; ID; AO; RD/IDAO*
2*	RD/SDIC	Saldo de la Deuda (SD) / Ingresos Corrientes (IC)	$RD/SDIC = SD / IC \leq RD/SDIC^*$	4	RD/SDIC; SD; IC; RD/SDIC*
3	RD/SDPIC	Saldo Deuda (SD) / Promedio Ingresos Corrientes, últimos 5 años ($PIC = \sum_t IC_t / 5$)	$RD/SDPIC = SD / \sum_t (IC_t / 5) \leq RD/SDPIC^*$	4	RD/SDPIC; RD/SDPIC*; PIC; t;
4	RD/IDA	Incremento de la Deuda Admisible en el período t (d_t), equivalente a una cierta proporción s (< 1) de uso del “ahorro” en el endeudamiento (distancia al techo) de períodos previos	$RD/IDA (=d_t)$ $d_t \leq s [(SD^*_{t-1} / SD_{t-1}) - 1]$ $s < 1$	5	RD/IDA (=d); SD*; SD; s; t
5	RD/IDAO2	Intereses de la Deuda (ID) ≤ Ahorro Operacional (AO)	$RD/IDAO2 = ID \leq AO;$ $0 \leq (AO - ID)$	3	RD/IDAO2; ID; AO
Gasto Público					
6*	RD/GFIC	Gasto Funcionamiento (GF) / Ingresos Corrientes (IC)	$RD/GFIC = GF / IC \leq RD/GFIC^*$	4	RD/GFIC; GF; IC; RD/GFIC*
7*	RD/GARD	Gasto Asambleas y Contralorías (GAyC)/ Remuneración de Diputados (RD)	$RD/GARD = GAYC / RD \leq RD/GARD^*$	4	RD/GARD; GAYC; RD; RD/GARD*
8*	RD/GCoIC	Gasto de Contraloría (GCo) / Ingresos Corrientes (IC)	$RD/GCoIC = GCo / IC \leq RD/GCoIC^*$	4	RD/GCoIC; GCo; IC; RD/GCoIC*
9*	RD/IGCoA	Incremento máximo del año en el gasto de Contraloría (máx ΔGCo) inferior al del año anterior ($GCo_t < GCo_{t-1}$) y/o inferior a la tasa pautada de inflación ($GCo_t < \tau_t$)	$RD/GCoIC (=máx \Delta GCo) = GCo_t < GCo_{t-1};$ $(GCo_t / GCo_{t-1}) - 1 \leq \tau_t$	4	RD/IGCoA (= máx ΔGCo); GCo; t; τ
10	RD/GTPIC	Gasto Total (GT) / Promedio de Ingresos Corrientes, últimos 5 años ($PIC = \sum_t (IC_t / 5)$)	$RD/GTPIC = GT / \sum_t (IC_t / 5) \leq RD/GTPIC^*$	5	RD/GTPIC; GT; PIC; t; RD/GTPIC*
REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	Nº DE	LISTADO DE LAS

				VARIABLES	VARIABLES
11	RD/GTPIBT	Gasto Total (GT) / PIB Tendencial (promedio últimos 5 años) (PIBT = $\sum_t (\text{PIB}_t / 5)$)	$\text{RD/GTPIBT} = \text{GT} / \sum_t (\text{PIB}_t / 5)$ $\leq \text{RD/GTPIBT}^*$	5	RD/GTPIBT; PIBT; t; GT; RD/GTPIBT*
12	RD/IGTA	Incremento del Gasto Total Admisible en el período t (g_t) equivalente a una cierta proporción r (< 1) de uso del “ahorro” en el gasto (distancia al techo) de periodos previos	$\text{RD/IGTA} (= g_t)$ $g_t \leq r [(GT^*_{t-1} / GT_{t-1}) - 1]$	5	RD/IGTA (= g_t); GT*; GT; r; t
13	ID/GOGT	Gasto Operacional (GO) / Gasto Total (GT)	$\text{ID/GOGT} = \text{GO} / \text{GT} \leq \text{ID/GOGT}^*$	4	ID/GOGT; GO; GT; ID/GOGT*
14	ID/GPGT	Gasto en Personal (GL) / Gasto Total (GT)	$\text{ID/GPGT} = \text{GL} / \text{GT} \leq \text{ID/GPGT}^*$	4	ID/GPGT; GL; GT; ID/GPGT*
15	ID/GKGT	Gasto de Capital (GK) / Gasto Total (GT)	$\text{ID/GKGT} = \text{GK} / \text{GT} \leq \text{ID/GKGT}^*$	4	ID/GKGT; GK; GT; ID/GKGT*
16	ID/GTrGT	Gasto en Transferencias (GTr) / Gasto Total (GT)	$\text{ID/GTrGT} = \text{GTr} / \text{GT} \leq \text{ID/GTrGT}^*$	4	ID/GTrGT; GTr; GT; ID/GTrGT*
17	ID/GTMPGT	Gasto en Transferencias a Mesadas Pensionales (GTMO) / Gasto Total (GT)	$\text{ID/GTMPGT} = \text{GTMP} / \text{GT} \leq \text{ID/GTMPGT}^*$	4	ID/GTMPGT; GTMP; GT; ID/GTMPGT*
18	ID/IDGT	Servicio de Intereses de la Deuda (ID) / Gasto Total (GT)	$\text{ID/IDGT} = \text{ID} / \text{GT} \leq \text{ID/IDGT}^*$	4	ID/IDGT; ID; GT; ID/IDGT*
Ingresos Públicos					
19	ID/IPRT	Ingresos Propios (IP) / Recursos Totales (RT)	$\text{ID/IPRT} = \text{IP} / \text{RT} \leq \text{ID/IPRT}^*$	4	ID/IPRT; IP; RT; ID/IPRT*
20	ID/ITRP	Ingresos Tributarios (IT) / Recursos Totales (RT)	$\text{ID/ITRP} = \text{IT} / \text{RT} \leq \text{ID/ITRP}^*$	4	ID/ITRP; IT; RT; ID/ITRP*
21	ID/TCRT	Transferencias cedidas a otros gobiernos (TC) / Recursos Totales (RT)	$\text{ID/TCRT} = \text{TC} / \text{RT} \leq \text{ID/TCRT}^*$	4	ID/TCRT; TC; RT; ID/TCRT*
22	ID/RCIP	Recaudo Cerveza (RC) / Ingresos Propios (IP)	$\text{ID/RCIP} = \text{RC} / \text{IP} \leq \text{ID/RCIP}^*$	4	ID/RCIP; RC; IP; ID/RCIP*
23	ID/RCiIP	Recaudo Cigarrillos (RCi) / Ingresos Propios (IP)	$\text{ID/RCiIP} = \text{RCi} / \text{IP} \leq \text{ID/RCiIP}^*$	4	ID/RCiIP; RCi; IP; ID/RCiIP*
REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	N° DE VARIABLES	LISTADO DE LAS VARIABLES

24	ID/RLIP	Recaudo Licores (RL) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RLIP = RL / IP \leq ID/RLIP^*$	4	ID/RLIP; RL; IP; ID/RLIP*
25	ID/RRyAIP	Recaudo Registro y Anotación (RRyA) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RRyAIP = RRyA / IP \leq ID/RRyAIP^*$	4	ID/RRyAIP; RRyA; IP; ID/RRyAIP*
26	ID/RTiIP	Recaudo Timbre (RTi) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RTiIP = RTi / IP \leq ID/RTiIP^*$	4	ID/RTiIP; RTi; IP; ID/RTiIP*
27	ID/ORIP	Otros Recaudos (OR) / Ingresos Propios (IP)	$ID/ORIP = OR / IP \leq ID/ORIP^*$	4	ID/ORIP; OR; IP; ID/ORIP*
28	ID/RIP	Regalías (R) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RIP = R / IP \leq ID/RIP^*$		ID/RIP; R; IP; ID/RIP*
Resultado Fiscal y Financiero (Análisis de Variaciones)					
29	ID/RFyF	Gasto Total observado en el período t (GT_t) Gasto Total Programado en el período t (GT_t^*) Recursos Totales observados en el período (RT_t) Recursos Totales Programados en el período t (RT_t^*) Aumento observado en el Endeudamiento en el período t (ΔD_t) Aumento Programado en el Endeudamiento en el período t (ΔD_t^*) Resultado financiero diferencial (observado-programado) (ϕ)	$ID/RFyF (= \phi) = (GT_t - GT_t^*) - (RT_t - RT_t^*) - (\Delta D_t - \Delta D_t^*)$	8	ID/RFyF ($= \phi$); GT_t ; GT_t^* ; RT_t ; RT_t^* ; ΔD_t ; ΔD_t^* ; t

* Indicadores ya contemplados en la legislación (Ley 358 y Ley 617).

Planilla 2: INDICADORES DISTRITALES (*) Y MUNICIPALES

(*) Excepto el Distrito Capital Santa Fe de Bogotá

REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	N° DE VARIABLES	LISTADO DE LAS VARIABLES
Endeudamiento					
30*	RM/IDAO	Intereses de la Deuda (ID) / Ahorro Operacional (AO)	$RM/IDAO = ID / AO \leq RM/IDAO^*$	4	RM/IDAO; ID; AO; RM/IDAO*
31*	RM/SDIC	Saldo de la Deuda (SD) / Ingresos Corrientes (IC)	$RM/SDIC = SD / IC \leq RM/SDIC^*$	4	RM/SDIC; SD; IC; RM/SDIC*
32	RM/SDPIC	Saldo Deuda (SD) / Promedio Ingresos Corrientes (PIC), últimos 5 años ($PIC = \sum_t IC_t / 5$)	$RM/SDPIC = SD / \sum_t (IC_t / 5) \leq RM/SDPIC^*$	4	RM/SDPIC; RM/SDPIC*; PIC; t
33	RM/IDA	Incremento de la Deuda Admisible en el período t (d_t), equivalente a una cierta proporción s (< 1) de uso del “ahorro” en el endeudamiento (distancia al techo) de períodos previos	$RM/IDA (=d_t)$ $d_t \leq s [(SD^*_{t-1} / SD_{t-1}) - 1]$ $s < 1$	5	RM/IDA (=d); SD*; SD; s; t;
34	RM/IDAO2	Intereses de la Deuda (ID) ≤ Superávit Operacional (AO)	$RM/IDAO2 = ID \leq AO;$ $0 \leq (AO - ID)$	3	RM/IDAO2; ID; AO
Gasto Público					
35*	RM/GFIC	Gasto Funcionamiento (GF) / Ingresos Corrientes (IC)	$RM/GFIC = GF / IC \leq RM/GFIC^*$	4	RM/GFIC; GF; IC; RM/GFIC*
36*	RM/GCnIC	Gasto de Concejos (GCn) / Ingresos Corrientes (IC)	$RM/GCnIC = GCn / IC \leq RM/GCnIC^*$	4	RM/GCnIC; GCn; IC; RM/GCnIC*
37*	RM/GPIC	Gasto Personerías (GP) / Ingresos Corrientes (IC)	$RM/GPIC = GP / IC \leq RM/GPIC^*$	4	RM/GPIC; GP; IC; RM/GPIC*
38*	RM/GCoIC	Gasto Contralorías (GCo) / Ingresos Corrientes (IC)	$RM/GCoIC = GCo / IC \leq RM/GCoIC^*$	4	RM/GCoIC; GCo; IC; RM/GCoIC*
39*	RM/IGCoA	Incremento máximo del año en el gasto de Contraloría (máx ΔGC), inferior al del año anterior ($GCo_t < GCo_{t-1}$) y/o inferior a la tasa pautaada de inflación ($GCo_t < \tau_t$)	$RM/IGCoA (máx \Delta GC) = GCo_t < GCo_{t-1};$ $(GCo_t / GCo_{t-1}) - 1 \leq \tau_t$	4	RM/IGCoA (= máx ΔGC); GCo; t; τ

REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	Nº DE VARIABLES	LISTADO DE LAS VARIABLES
40	RM/GTPIC	Gasto Total (GT) / Promedio de Ingresos Corrientes, últimos 5 años} ($PIC = \sum_t (IC_t / 5)$)	$RM/GTPIC = GT / \sum_t (IC_t / 5) \leq RM/GTPIC^*$	5	RM/GTPIC; GT; PIC; t; RM/GTPIC*
41	RM/GTPIBT	Gasto Total (GT) / PIB Tendencial (promedio últimos 5 años) ($PIBT = \sum_t (PIB_t / 5)$)	$RM/GTPIBT = GT / \sum_t (PIB_t / 5) \leq RM/GTPIBT^*$	5	RM/GTPIBT; PIBT; t; GT; RM/GTPIBT*
42	RM/IGTA	Incremento del Gasto Total Admisible en el período t (g_t) equivalente a una cierta proporción r (< 1) de uso del “ahorro” en el gasto (distancia al techo) de períodos previos	$RM/IGTA (= g_t) g_t \leq r [(GT^*_{t-1} / GT_{t-1}) - 1]$	5	RM/IGTA (= g_t); GT*; GT; r; t
43	IM/GOGT	Gasto Operacional (GO) / Gasto Total (GT)	$IM/GOGT = GO / GT \leq IM/GOGT^*$	4	IM/GOGT; GO; GT; IM/GOGT*
44	IM/GLGT	Gasto en Personal (GL) / Gasto total (GT)	$IM/GLGT = GL / GT \leq IM/GLGT^*$	4	IM/GLGT; GL; GT; IM/GLGT*
45	IM/GKGT	Gasto de Capital (GK) / Gasto total (GT)	$IM/GKGT = GK / GT \leq IM/GKGT^*$	4	IM/GKGT; GK; GT; IM/GKGT*
46	IM/GTrGT	Gasto en Transferencias (GTr) / Gasto Total (GT)	$IM/GTrGT = GTr / GT \leq IM/GTrGT^*$	4	IM/GTrGT; GTr; GT; IM/GTrGT*
47	IM/GTMPGT	Gasto en Transferencias a Mesadas Pensionales (GTMP) / Gasto Total (GT)	$IM/GTMPGT = GTMP / GT \leq IM/GTMPGT^*$	4	IM/GTMPGT; GTMP; GT; IM/GTMPGT*
48	IM/IDGT	Servicio de Intereses de la Deuda (ID) / Gasto Total (GT)	$IM/IDGT = ID / GT \leq IM/IDGT^*$	4	IM/IDGT; ID; GT; IM/IDGT*
Ingresos Públicos					
49	IM/IPRT	Ingresos Propios (IP) / Recursos Totales (RT)	$IM/IPRT = IP / RT \leq IM/IPRT^*$	4	IM/IPRT; IP; RT; IM/IPRT*
50	IM/ITRT	Ingresos Tributarios (IT) / Recursos Totales (RT)	$IM/ITRT = IT / RT \leq IM/ITRT^*$	4	IM/ITRT; IT; RT; IM/ITRT*
51	IM/RPrIP	Recaudo Predial (RPr) / Ingresos Propios (IP)	$IM/RPrIP = RPr / IP \leq IM/RPrIP^*$	4	IM/RPrIP; RPr; IP; IM/RPrIP*
52	IM/RlyCIP	Recaudo Industria y Comercio (RlyC) / Ingresos Propios (IP)	$IM/RlyCIP = RlyC / IP \leq IM/RlyCIP^*$	4	IM/RlyCIP; RlyC; IP; IM/RlyCIP*

REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	N° DE VARIABLES	LISTADO DE LAS VARIABLES
53	IM/ORIP	Otros Recaudos (OR) / Ingresos Propios (IP)	$IM/ORIP = OR / IP \leq IM/ORIP^*$	4	IM/ORIP; OR; IP; IM/ORIP*
54	IM/RIP	Regalías (R) / Ingresos Propios (IP)	$IM/RIP = R / IP \leq IM/RIP^*$	4	IM/RIP; R; IP; IM/RIP*
Resultado Fiscal y Financiero (Análisis de Variaciones)					
55	IM/RFyF	Gasto Total observado en el período t (GT_t) Gasto Total Programado en el período t (GT_t^*) Recursos Totales observados en el período (RT_t) Recursos Totales Programados en el período t (RT_t^*) Aumento observado en el Endeudamiento en el período t (ΔD_t) Aumento Programado en el Endeudamiento en el período t (ΔD_t^*) Resultado financiero diferencial (observado-programado) (φ)	$IM/RFyF (= \varphi) = (GT_t - GT_t^*) - (RT_t - RT_t^*) - (\Delta D_t - \Delta D_t^*)$	8	IM/RFyF ($= \varphi$); GT_t ; GT_t^* ; RT_t ; RT_t^* ; ΔD_t ; ΔD_t^* ; t

* Indicadores ya contemplados en la legislación (Ley 358 y Ley 617).

Planilla 3: INDICADORES DEL DISTRITO SANTA FE DE BOGOTA

REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	Nº DE VARIABLES	LISTADO DE LAS VARIABLES
Endeudamiento					
56*	RB/IDAO	Intereses de la Deuda (ID) / Ahorro Operacional (AO)	$RB/IDAO = ID / AO \leq RB/IDAO^*$	4	RB/IDAO; ID; AO, RB/IDAO*
57*	RB/SDIC	Saldo de la Deuda (SD) / Ingresos Corrientes (IC)	$RB/SDIC = SD / IC \leq RB/SDIC^*$	4	RB/SDIC; SD; IC; RB/SDIC*
58	RB/SDPIC	Saldo Deuda (SD) / Promedio Ingresos Corrientes, últimos 5 años ($PIC = \sum_t IC_t / 5$)	$RB/SDPIC = SD / \sum_t (IC_t / 5) \leq RB/SDPIC^*$	5	RB/SDPIC; SD; PIC; t; RB/SDPIC*
59	RB/IDA	Incremento de la Deuda Admisible en el período t (d_t), equivalente a una cierta proporción s (< 1) de uso del “ahorro” en el endeudamiento (distancia al techo) de períodos previos	$RB/IDA (=d_t)$ $d_t \leq s [(SD^*_{t-1} / SD_{t-1}) - 1]$ $s < 1$	5	RB/IDA (=d); SD*; SD; s; t
60	RB/IDAO2	Intereses de la Deuda (ID) ≤ Superávit Operacional (AO)	$RB/IDAO2 = ID \leq AO;$ $0 \leq (AO - ID)$	3	RB/IDAO2; ID; AO
Gasto Público					
61*	RB/GFIC	Gasto Funcionamiento (GF) / Ingresos Corrientes (IC)	$RB/GFIC = GF / IC \leq RB/GFIC^*$	4	RB/GFIC; GF; IC; RB/GFIC*
62*	RB/GCnyCIC	Gasto Concejo y Contraloría (GCnyC) / Ingresos Corrientes (IC)	$RB/GCnyCIC = GCnyC / IC \leq RB/GCnyCIC^*$	4	RB/GCnyCIC; GCnyC; IC; RB/GCnyCIC*
63	RB/IGCnyCA	Máximo Gasto Concejo y Contraloría en términos de Salarios Mínimos Mensuales Legales (máx GCnyC en SLMM) Gasto Concejo y Contraloría Observado (GCnyC) ω Porcentaje sobre SLMM Salario Legal Mensual Mínimo (SLMM)	$RB/IGCnyCA$ (máx GCnyC en SLMM) = $= GCnyC \leq \omega * SLMM$	4	RB/IGCnyCA (= máx GCnyC en SLMM); GCnyC; ω ; SLMM
64	RB/GTPIC	Gasto Total (GT) / Promedio de Ingresos Corrientes, últimos 5 años ($PIC = \sum_t (IC_t / 5)$)	$RB/GTPIC = GT / \sum_t (IC_t / 5) \leq RB/GTPIC^*$	4	RB/GTPIC; RB/GTPIC*; PIC; t

REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	Nº DE VARIABLES	LISTADO DE LAS VARIABLES
65	RB/GTPIBT	Gasto Total (GT) / PIB Tendencial (promedio últimos 5 años) (PIBT = $\sum_t (PIB_t / 5)$)	$RB/GTPIBT = GT / \sum_t (PIB_t / 5) \leq$ $RB/GTPIBT^*$	4	RB/GTPIBT; RB/GTPIBT*; PIBT; t
66	RB/IGTA	Incremento del Gasto Total Admisible en el período t (g_t) equivalente a una cierta proporción r (< 1) del “ahorro” en el gasto (distancia al techo) de períodos previos	$RB/IGTA (= g_t)$ $g_t \leq r [(GT^*_{t-1} / GT_{t-1}) - 1]$	5	RB/IGTA (= g_t); GT*; GT; r; t
67	IB/GOGT	Gasto Operacional (GO) / Gasto Total (GT)	$IB/GOGT = GO / GT \leq$ $IB/GOGT^*$	4	IB/GOGT; GO; GT; IB/GOGT*
68	IB/GLGT	Gasto en Personal (GL) / Gasto Total (GT)	$IB/GLGT = GL / GT \leq$ $IB/GLGT^*$	4	IB/GLGT; GL; GT; IB/GLGT*
69	IB/GKGT	Gasto de Capital (GK) / Gasto Total (GT)	$IB/GKGT = GK / GT \leq$ $IB/GKGT^*$	4	IB/GKGT; GK; GT; IB/GKGT*
70	IB/GTrGT	Gasto en Transferencias (GTr) / Gasto Total (GT)	$IB/GTrGT = GTr / GT \leq$ $IB/GTrGT^*$	4	IB/GTrGT; GTr; GT; IB/GTrGT*
71	IB/GTMPGT	Gasto en Transferencias a Mesadas Pensionales (GTMP) / Gasto Total (GT)	$IB/GTMPGT = GTMP / GT \leq$ $IB/GTMPGT^*$	4	IB/GTMPGT; GTMP; GT; IB/GTMPGT*
72	IB/IDGT	Servicio de Intereses de la Deuda (ID) / Gasto Total (GT)	$IB/IDGT = ID / GT \leq IB/IDGT^*$	4	IB/IDGT; ID; GT; IB/IDGT*
Ingresos Públicos					
73	IB/IPRT	Ingresos Propios (IP) / Recursos Totales (RT)	$IB/IPRT = IP / RT \leq IB/IPRT^*$	4	IB/IPRT; IP; RT; IB/IPRT*
74	IB/ITRT	Ingresos Tributarios (IT) / Recursos Totales (RT)	$IB/ITRT = IT / RT \leq IB/ITRT^*$	4	IB/ITRT; IT; RT; IB/ITRT*
75	IB/RPrIP	Recaudo Predial (RPr) / Ingresos Propios (IP)	$IB/RPrIP = RPr / IP \leq IB/RPrIP^*$	4	IB/RPrIP; RPr; IP; IB/RPrIP*
76	IB/RIyCIP	Recaudo Industria y Comercio (RIyC) / Ingresos Propios (IP)	$IB/RIyCIP = RIyC / IP \leq$ $IB/RIyCIP^*$	4	IB/RIyCIP; RIyC; IP; IB/RIyCIP*
77	IB/ORIP	Otros Recaudos (OR) / Ingresos Propios (IP)	$IB/ORIP = OR / IP \leq IB/ORIP^*$	4	IB/ORIP; OR; IP; IB/ORIP*
78	IB/RIP	Regalías (R) / Ingresos Propios (IP)	$IB/RIP = R / IP \leq IB/RIP^*$	4	IB/RIP; R; IP; IB/RIP*
REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	Nº DE	LISTADO DE LAS

				VARIABLES	VARIABLES
Resultado Fiscal y Financiero (Análisis de Variaciones)					
79	IB/RFyF	Gasto Total observado en el período t (GT_t) Gasto Total Programado en el período t (GT_t^*) Recursos Totales observados en el período (RT_t) Recursos Totales Programados en el período t (RT_t^*) Aumento observado en el Endeudamiento en el período t (ΔD_t) Aumento Programado en el Endeudamiento en el período t (ΔD_t^*) Resultado financiero diferencial (observado-programado) (ϕ)	$IB/RFyF (= \phi) =$ $= (GT_t - GT_t^*) - (RT_t - RT_t^*) -$ $(\Delta D_t - \Delta D_t^*)$	8	$IB/RFyF (= \phi); GT_t;$ $GT_t^*; RT_t; RT_t^*; \Delta D_t;$ $\Delta D_t^*; t$

* Indicadores ya contemplados en la legislación (Ley 358 y Ley 617).

Planilla 4: FONDO DE ESTABILIZACIÓN Y FONDO PARA EMERGENCIAS SUBNACIONALES

REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	N° DE VARIABLES	LISTADO DE LAS VARIABLES
Fondo de Estabilización para las Finanzas Públicas Consolidadas					
80	RC/FEFPC	Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas (FEFPC). Recursos Totales observados en el período t (RT_t)	$FEFPC =$ $RT_t - \sum_{t=5}^{t-1} RT_t / 5$	3	RC/FEFPC (=FEFPC); RT_t ; t
Fondo para Emergencias Subnacionales					
81	RC/FESN	Fondo para Emergencias Subnacionales (FESN). Recursos Totales observados en el período t (RT_t). Límite Máximo del Fondo para Emergencias Subnacionales (FESN*) κ : porcentaje de afectación de los recursos totales observados con destino al Fondo para Emergencias Subnacionales	$FESN =$ $\kappa \sum_t RT_t = FESN^*;$	5	RC/FESN (= FESN); RT_t ; FESN*; κ ; t

4.3. Detalle del número de campos y el largo requerido por las variables.

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
1	RD____/IDAO	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
2	RD____/SDIC	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
3	RD____/SDPIC	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar importe.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
4	RD____/IDA	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con tres (3) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	6	6	
5	RD____/IDAO2	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	9	9	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
6	RD____/GFIC	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
7	RD____/GARD	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
8	RD____/GCoIC	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar importe.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
9	RD____/IGCoA	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
10	RD____/GTPIC	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
11	RD____/GTPIBT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
12	RD____/IGTA	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
13	ID____/GOGT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
14	ID____/GPGT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
15	ID____/GKGT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
16	ID_____/GTrGT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
17	ID_____/GTMPGT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
18	ID_____/IDGT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
19	ID_____/IPRT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
20	ID_____/ITRP	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
21	ID_____/TCRT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
22	ID_____/RCIP	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
23	ID_____/RCiP	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
24	ID_____/RLIP	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
25	ID_____/RRyAIP	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
26	ID____/RTiP	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
27	ID____/ORIP	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
28	ID____/RIP	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con tres (3) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	6	6	
29	ID____/RFyF	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	9	9	
30	RM____/IDAO	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
31	RM____/SDIC	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
32	RM____/SDPIC	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
33	RM____/IDA	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con tres (3) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	6	6	
34	RM____/IDAO2	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
35	RM____/GFIC	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
36	RM____/GCnIC	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
37	RM____/GPIC	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
38	RM____/GCoIC	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
39	RM____/IGCoA	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
40	RM____/GTPIC	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
41	RM____/GTPIBT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
42	RM____/IGTA	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
43	IM____/GOGT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
44	IM____/GLGT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
45	IM____/GKGT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
46	IM____/GTrGT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
47	IM____/GTMPGT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
48	IM____/IDGT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
49	IM____/IPRT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
50	IM____/ITRT	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
51	IM____/RPrIP	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
52	IM____/RIyCIP	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
53	IM____/ORIP	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
54	IM____/RIP	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con tres (3) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	6	6	
55	IM____/RFyF	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con doce (12) caracteres para registrar importe.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	12	12	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
56	RB/IDAO	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
57	RB/SDIC	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
58	RB/SDPIC	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
59	RB/IDA	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con tres (3) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	6	6	
60	RB/IDAO2	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	9	9	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
61	RB/GFIC	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
62	RB/GnyCIC	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
63	RB/IGCnyCA	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con siete (7) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	7	7	
		1	4	4	
		1	9	9	
64	RB/GTPIC	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
65	RB/GTPIBT	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
66	RB/IGTA	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6)caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
67	IB/GOGT	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
68	IB/GLGT	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
69	IB/GKGT	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
70	IB/GTrGT	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
71	IB/GTMPGT	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
72	IB/IDGT	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
73	IB/IPRT	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
74	IB/ITRT	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
75	IB/RPrIP	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
76	IB/RlyCIP	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
77	IB/ORIP	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
78	IB/RIP	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con tres (3) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	6	6	
79	IB/RFyF	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con doce (12) caracteres para registrar importe.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	12	12	
80	RC/FEFPC	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con doce (12) caracteres para registrar importe.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	12	12	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
81	RC/FESN	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con doce (12) caracteres para registrar importe.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	12	12	
82	_____/ID	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	
83	_____/AO	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	
84	_____/SD	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	
85	_____/IC	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
86	_____/PIC	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de tres (3) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	9	9	
87	_____/SD*	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de tres (3) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	9	9	
88	s	1	1	1	Un (1) campo con un (1) carácter para identificar el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar su valor.
		1	4	4	
		1	6	6	
89	t	1	1	1	Un (1) campo con un (1) carácter para identificar el contenido de la variable; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar fecha (mes y año).
		1	6	6	
90	_____/GF	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	
91	_____/GAyC	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de cuatro (4) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	9	9	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
92	_____/RD	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	
93	_____/GCo	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de tres (3) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	9	9	
94	τ	1	1	1	Un (1) campo con un (1) carácter para identificar el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar su valor.
		1	4	4	
		1	6	6	
95	_____/GT	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con doce (12) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	12	12	
96	_____/GT*	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de tres (3) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	9	9	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
97	_____/PIBT	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de cuatro (4) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con quince (15) caracteres para registrar importe.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	15	15	
98	r	1	1	1	Un (1) campo con un (1) carácter para identificar el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	6	6	
99	_____/GO	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	
100	_____/GL	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	
101	_____/GK	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
102	_____/GTr	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de tres (3) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	9	9	
103	_____/GTMP	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de cuatro (4) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	9	9	
104	_____/IP	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	
105	_____/RT	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con doce (12) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	12	12	
106	_____/IT	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
107	____/RPr	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de tres (3) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	9	9	
108	____/TC	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	
109	____/RC	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	
110	____/RCi	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de tres (3) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	9	9	
111	____/RL	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
112	____/RRyA	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de cuatro (4) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	9	9	
113	____/RTi	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo de tres (3) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	9	9	
114	____/OR	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	2	2	
		1	4	4	
		1	9	9	
115	____/R	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con un (1) carácter para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	1	1	
		1	4	4	
		1	9	9	
116	____/RT*	1	4	4	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con tres (3) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
		1	3	3	
		1	4	4	
		1	9	9	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
117	_____/ΔD	1 1 1 1	4 2 4 9	4 2 4 9	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
118	_____/ΔD*	1 1 1 1	4 3 4 9	4 3 4 9	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con tres (3) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
119	_____/GCn	1 1 1 1	4 3 4 9	4 3 4 9	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con tres (3) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
120	_____/GP	1 1 1 1	4 2 4 9	4 2 4 9	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con dos (2) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
121	_____/GCnyC	1 1 1 1	9 5 4 9	9 5 4 9	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
122	____/SLMM	1 1 1 1	4 4 4 9	4 4 4 9	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.
123	ω	1 1 1	1 4 6	1 4 6	Un (1) campo con un (1) carácter para identificar el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
124	____/FESN*	1 1 1 1	4 5 4 12	4 5 4 12	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con doce (12) caracteres para registrar importe.
125	____/κ	1 1 1 1	4 1 4 6	4 1 4 6	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con un (1) carácter para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
126	____/RIyC	1 1 1 1	4 4 4 9	4 4 4 9	Un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para el contenido de la variable; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con nueve (9) caracteres para registrar importe.

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
127	RD____/IDAO*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
128	RD____/SDIC*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
129	RD____/SDPIC*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar importe.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
130	RD____/GFIC*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
131	RD____/GARD*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
132	RD____/GCoIC*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar importe.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
133	RD____/GTPIC*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
134	RD____/GTPIBT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con siete (7) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	7	7	
		1	4	4	
		1	6	6	
135	ID____/GOGT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
136	ID____/GPGT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
137	ID____/GKGT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
138	ID____/GTrGT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
139	ID____/GTMPGT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con siete (7) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	7	7	
		1	4	4	
		1	6	6	
140	ID____/IDGT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
141	ID____/IPRT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
142	ID____/ITRP*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
143	ID____/TCRT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
144	ID____/RCiIP*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
145	ID____/RCiIP*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
146	ID____/RLIP*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
147	ID____/RRyAIP*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con siete (7) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	7	7	
		1	4	4	
		1	6	6	
148	ID____/RTiIP*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
149	ID____/ORIP*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
150	ID____/RIP*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	
151	RM____/IDAO*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
152	RM____/SDIC*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
153	RM____/SDPIC*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
154	RM____/GFIC*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
155	RM____/GCnIC*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
156	RM____/GPIC*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
157	RM____/GCoIC*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
158	RM____/GTPIC*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
159	RM____/GTPIBT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con siete (7) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	7	7	
		1	4	4	
		1	6	6	
160	IM____/GOGT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
161	IM____/GLGT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
162	IM____/GKGT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
163	IM____/GTrGT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
164	IM____/GTMPGT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con siete (7) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	7	7	
		1	4	4	
		1	6	6	
165	IM____/IDGT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
166	IM____/IPRT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
167	IM____/ITRT*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
168	IM____/RPrIP*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
169	IM____/RIyCIP*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con siete (7) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	7	7	
		1	4	4	
		1	6	6	
170	IM____/ORIP*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar a la regla numérica y el tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
171	IM____/RIP*	1	6	6	Un (1) campo con seis (6) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
172	RB/IDAO*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
173	RB/SDIC*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
174	RB/SDPIC*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
175	RB/GFIC*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
176	RB/GnyCIC*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con siete (7) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	7	7	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
177	RB/GTPIC*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
178	RB/GTPIBT*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar a la regla numérica y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con siete (7) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	7	7	
		1	4	4	
		1	6	6	
179	IB/GOGT*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
180	IB/GLGT*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
181	IB/GKGT*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
182	IB/GTrGT*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
183	IB/GTMPGT*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con siete (7) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	7	7	
		1	4	4	
		1	6	6	
184	IB/IDGT*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
185	IB/IPRT*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
186	IB/ITRT*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	

N° DE ORDEN	CÓDIGO VARIABLE	CAMPOS	LARGO	TOTAL	DETALLE
187	IB/RPrIP*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con seis (6) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	6	6	
		1	4	4	
		1	6	6	
188	IB/RlyCIP*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con siete (7) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	7	7	
		1	4	4	
		1	6	6	
189	IB/ORIP*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cinco (5) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	5	5	
		1	4	4	
		1	6	6	
190	IB/RIP*	1	2	2	Un (1) campo con dos (2) caracteres para identificar al indicador y tipo de gobierno subnacional; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para su contenido; un (1) campo con cuatro (4) caracteres para identificar mes y año del dato que se ingresa; y un (1) campo con seis (6) caracteres para registrar valor.
		1	4	4	
		1	4	4	
		1	6	6	

4.4. Aclaraciones finales sobre este capítulo.

La implementación del sistema descrito, habrá de requerir cierta labor marginal referente a, entre otras posibles tareas, el convenir un nomenclador de identificación de los gobiernos territoriales. En el detalle del apartado anterior, se indica el haber previsto un campo, compuesto de cuatro caracteres, destinado a identificar al gobierno subnacional. Se entiende que cuatro dígitos son suficientes para numerar a los departamentos, distritos y municipios totales de la República de Colombia.

Asimismo, en caso de preverse la utilización de un signo monetario adicional al peso colombiano, por ejemplo, el dólar estadounidense, habrá que introducir la variable correspondiente al tipo de cambio, así como prever un campo con cierto número de caracteres para las cifras expresadas en dólares, en todos los indicadores o reglas numéricas donde se expresen valores monetarios. El pase de los valores monetarios en pesos colombianos a dólares, o viceversa, exigirá naturalmente un algoritmo de conversión.

Finalmente, si se entiende necesario el agrupamiento de las jurisdicciones departamentales en regiones, será necesaria la creación de las variables específicas.

Capítulo 5. El análisis de simulación

4.1. Introducción.

En este capítulo se presenta un ejemplo simulado de los indicadores de seguimiento sugeridos previamente. En función de la información suministrada por la DGAF, se ha aplicado la batería de indicadores a los Departamentos de Magdalena y Tolima. Para ambos casos, se dispuso de los datos esenciales para el cálculo de los guarismos correspondientes.

Previo a la presentación de los resultados, se requiere efectuar algunas aclaraciones de orden metodológico, referido a los criterios en base a los cuales los datos brindados fueron expuestos en las planillas suministradas por la DGAF, así como los adoptados en este informe.

4.2. Aspectos metodológicos referidos a los datos

Una observación general que debe formularse con relación a la confección de los estados de recursos y gastos departamentales, es la necesidad de establecer una metodología general (para todos los gobiernos territoriales) y uniforme en cuanto a los contenidos, que respete las normas de general aceptación en materia de contabilidad presupuestaria y financiera.

Esencialmente, en los estados de recursos y gastos - estén ellos referidos a los compromisos devengados en el ejercicio o a la situación de caja (ingresos y egresos de la Tesorería) - se debería respetar la exposición que se indica en el Cuadro N° 1. El mismo corresponde al Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento, que contempla recomendaciones metodológicas del FMI y otros organismos multilaterales.

En las planillas suministradas por la DGAF - pertenecientes a los Departamentos de Magdalena y de Tolima utilizados en el ejercicio de simulación -, no se respetan las recomendaciones del citado cuadro. Más aún, los criterios de exposición, en algunos casos, varían entre ejercicios. Debido a ello debieron hacerse correcciones en los datos originarios a fin de garantizar la consistencia en las mediciones.

En segundo término, los datos suministrados pertenecen a los registros de Tesorería, es decir, al resultado de caja o su proyección (para el año 2000). La DGAF no cuenta con los datos de los compromisos y esta es una debilidad de la contabilidad presupuestaria de los gobiernos subnacionales que ya fuera comentada en el capítulo anterior. Para el año 2000, por ejemplo, se ha sumado al saldo de la deuda del año a la deuda flotante, en gran parte surgida de compromisos anteriores que exigen las correspondientes previsiones de caja para su pago, normalmente en el ejercicio presente o en el inmediato posterior; simplemente, para dar una idea de la magnitud de la diferencia entre compromisos y pagos, aún cuando tal deuda estará acumulando gastos de varios ejercicios previos (es decir, no imputables estrictamente al ejercicio 2000). Sin embargo, la obligación de honrar un pasivo debe computarse al momento de su reconocimiento (sea voluntario o por disposición legal o judicial), pues a partir de ese momento surge la obligación posterior de su pago.

En cuanto a los parámetros referidos a variables de determinación discrecional (como el porcentaje de posibilidad para incremento del gasto o de la deuda en determinado ejercicio, es decir, los valores de las variables r_t y s_t , se han adoptado parámetros que a juicio del consultor parecen

razonables. Los resultados del indicador pertinente, por lo tanto, pueden sufrir cambios ante cambios en sus valores.

Respecto de la pauta de inflación (τ), se ha adoptado la pauta oficial según datos suministrados por la DGAF.

Finalmente, los valores “programados”, es decir, los correspondientes a las variables indicadas con el asterisco (*), se han fijado según los parámetros que establecen la Leyes 358 y 617. Para las variables cuyos valores no han sido fijados explícitamente en dichas disposiciones, como es el caso de los recursos, se han asimilado los valores programados al promedio de los recursos obtenidos en los cinco últimos ejercicios. En la promediación se expresaron los valores en pesos del año 1998, utilizando el índice de precios al consumidor. Para la serie del PIB, en cambio, se utilizó el índice de precios implícitos, calculado sobre la base de las series en valores corrientes y constantes del PIB Nacional. Para el caso del Gasto Total Programado, se suma el Gasto de Funcionamiento Programado, según el mismo se infiere por extrapolación hacia atrás de los porcentajes de la ley 617, al Gasto de Transferencias y al Gasto por Intereses de la Deuda ejecutados. Por último, el Saldo de la Deuda Programado se estima aplicando el coeficiente de la Ley 358 - para la instancia correspondiente al “semáforo verde” (endeudamiento autónomo) - a los ingresos corrientes del mismo año.

Con respecto al indicador referido al Resultado de la Política Fiscal (Análisis de Variaciones), la ausencia de datos sobre los compromisos y el uso de los datos correspondiente al gasto pagado (versión de caja) impide lamentablemente efectuar una interpretación adecuada del guarismo resultante.

4.3. Los datos

En los Cuadros N° 2 y N° 3, se muestran los datos originarios pertenecientes a Magdalena y Tolima, respectivamente, extraídos de las planillas suministradas por la DGAF y adaptados metodológicamente para el ejercicio de simulación⁵². Los datos corresponden a la cuantificación de las variables que son utilizadas para el cálculo de los indicadores de seguimiento sugeridos para los Departamentos.

Para el Departamento de Magdalena se pudo construir la serie de los indicadores para los años 1998, 1999 y 2000; en tanto que para Tolima, se pudo ampliar para los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.

4.4. Los resultados

Finalmente, en los Cuadros N° 4 y N° 5, se presentan los resultados de los indicadores para Magdalena y Tolima, respectivamente.

⁵² Donde se siguen los criterios que se exponen en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1 Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento	
1. Ingresos Corrientes 1.1. Ingresos Tributarios 1.1.1. Registro 1.1.2. Consumo de Cervezas 1.1.3. Consumo de Licores. 1.1.4. 1.1.5. Otros ingresos tributarios 1.2. Ingresos por transferencias de la Nación 1.2.1. Situado Fiscal Educación 1.2.2. Situado Fiscal Salud 1.2.3. 1.2.4. Otros ingresos por transferencias 1.3. Ingresos No Tributarios 1.3.1. Venta de bienes y servicios 1.3.2. 1.3.3. Otros ingresos no tributarios 2. Erogaciones Corrientes 2.1. Gasto de Funcionamiento 2.1.1. Gasto de Personal 2.1.2. Gasto de Consumo y Servicios no Personales o Gastos Generales	
Ahorro Bruto (Ahorro Operacional antes de Transferencias)	
2.2. Transferencias 2.1.3. Transferencias a Gobiernos Municipales o Distritos 2.1.4. Transferencias a Organismos Descentralizados 2.1.5. Transferencias a Mesadas Pensionales 2.1.6. 2.1.7. Otras transferencias cedidas	
Ahorro Operacional (Ingresos Corrientes – Erogaciones Corrientes antes de Intereses de la Deuda = Ingresos Corrientes – Erogaciones Corrientes + Intereses de la Deuda)	
2.3. Intereses de la Deuda	
Ahorro Neto (Ingresos Corrientes – Erogaciones Corrientes)	
3. Ingresos de Capital 3.1. Recursos de Cofinanciación 3.2. Regalías 3.3. 3.4. Otros recursos de capital 4. Erogaciones de Capital 4.1. Inversión Física 4.1.1. Bienes de Capital	1/2

4.1.2. Construcciones (o Trabajos Públicos; o Inversión Real fija) 4.2. Inversión Financiera 4.2.1. Compra de inmuebles 4.2.2. Compra de otros activos financieros
Recursos Totales (Ingresos Corrientes + Ingresos de Capital)
Erogaciones Totales (Erogaciones Corrientes + Erogaciones de Capital)
Resultado Primario (Ahorro Operacional + Intereses de la Deuda + Ingresos de Capital – Erogaciones de Capital = Ingresos Totales – Erogaciones Totales + Intereses de la Deuda)
Necesidad de Financiamiento (Déficit o Superávit del Ejercicio) ⁵³ (Ahorro Neto + Ingresos de Capital – Erogaciones de Capital = Ingresos Totales – Erogaciones Totales)
5. Financiamiento 5.1. Uso del Crédito Público 5.1.1. Emisión de Títulos (o Deuda) Interna 5.1.2. Emisión de Títulos (o Deuda) Externa 5.1.3. Préstamos recibidos de entidades financieras 5.1.4. Otros ingresos por uso del crédito público 5.2. Amortización de la Deuda 5.2.1. Amortización de la Deuda Interna 5.2.2. Amortización de la Deuda Externa 5.2.3. Amortización de préstamos financieros 5.2.4. Otras amortizaciones de deuda pública⁵⁴ 5.2.5. Resultado 5.3. Variación de Caja 5.4. Aportes del Tesoro Nacional

2/2

⁵³ Corresponde al concepto técnicamente conocido como “la línea”. En él se mide el resultado presupuestario o financiero del ejercicio.

⁵⁴ En el caso de deudas por compromisos incurridos en ejercicios anteriores o pasivos contingentes que son asumidos en el presente ejercicio, deben contabilizarse también los gastos “arriba de la línea” en las partidas correspondientes

Cuadro N° 2. Datos Departamento Magdalena

Variables	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Intereses de la Deuda (ID)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	4.866,4	977,4	13.311,9
Ahorro Operacional (AO)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	-12.637,1	-5.765,3	-4.578,7
Saldo de la Deuda (SD)	0,0	0,0	5.109,0	6.550,0	8.400,0	8.517,0	16.833,0	22.607,0	33.277,0	44.442,0	44.590,0
Saldo de la Deuda (incluye deuda flotante) (SD2)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	99.590,0
Saldo de la Deuda a pesos constantes (1998=100)	0.0	0.0	15,327.0	16,026.6	16,765.0	14,228.8	23,118.6	26,383.1	33,277.0	40,686.6	37,536.8
Ingresos Corrientes (IC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28,901	28,901	27,680
Índice de Precios al Consumidor (1998=100)	21.00	26.64	33.33	40.87	50.10	59.86	72.81	85.69	100.00	109.23	118.79
Promedio Ingresos Corrientes (ΣIC/5)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28,901.3	28,901.3	29,202.9
Proporción de uso del ahorro en endeudamiento (S)	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500
Gasto Corriente (GC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	46.404,8	38.874,5	56.761,8
Gasto Asambleas y Contralorías (GAyC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	3.506,5	3.654,0	3.553,5
Remuneración de Diputados (RD)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	833,8	963,1	1.062,6
Gasto de Contraloría (GCo)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	508,7	807,0	706,5
Tasa de Inflación Pautada (τ)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0,1700	0,1800	0,1600	0,1500	0,1000
Gasto Total (GT)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	46.404,8	38.874,5	56.761,8
Gasto Total a pesos constantes (GTpconst)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	46,405	35,590	47,783
Producto Interno Bruto (PIB)	311.492,0	412.145,0	525.355,0	667.607,0	837.179,0	1.036.572,0	1.358.151,0	2.203.864,0	2.855.412,0	3.005.515,0	3.431.326,0
PIB Precios Constantes	s/d	s/d	s/d	s/d	1,564,769.1	1,630,153.8	1,827,596.0	2,538,201.7	2,855,412.0	2,727,232.2	2,888,564.7
Precios Implícitos en el PIB	s/d	s/d	s/d	s/d	53.5	63.6	74.3	86.8	100.0	110.2	118.79
Producto Interno Bruto Tendencial (ΣPIB/5)	s/d	s/d	s/d	s/d	1,564,769.1	1,564,769.1	1,597,461.4	1,674,173.0	1,890,180.1	2,083,226.5	2,315,719.1
Proporción de uso del ahorro en Gasto (R)	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500
Gasto Operacional (GO)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	41.538,4	37.897,1	43.449,9
Gasto de Funcionamiento (GF)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	26,041.5	22,060.9	25,296.2

Gasto en personal (GL)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	23.328,4	14.844,7	13.802,5
Gasto de Capital (GK)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0,0	0,0	0,0
Gasto en Transferencias (GTr)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	15.496,9	15.836,1	18.153,7
Gasto en Transferencias a Mesadas Pensionales (GTMP)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	8.475,2	10.624,3	13.305,8
Ingresos Propios (IP)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28.901,3	32.142,1	38.887,2
Recursos Totales (RT)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28.901,3	32.228,9	38.954,5
Ingresos Tributarios (IT)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	23.518,5	24.720,0	33.213,4
Transferencias Cedidas (TC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	15.496,9	15.836,1	18.153,7
Recaudo Cerveza (RC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	12.335,1	12.194,7	13.673,4
Recaudo Cigarrillos (RCi)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	669,1	2.373,5	3.836,0
Recaudo Licores (RL)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	6.542,5	6.880,1	8.342,3
Recaudo Registro y Anotación (RRyA)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	2.225,2	1.697,5	2.038,0
Recaudo Timbre (RTi)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d		278,4	222,0
Otros Recaudos (OR)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	1.229,8	586,3	3.919,7
Regalías (R)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Gasto Total Programado (GT*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	46,374.43	44,207.12	62,623.91
Recursos Totales Programados (RT*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28,901.28	33,525.5	57,085.9
Aumento Programado en el Endeudamiento (ΔD*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	-5,114.6	-8,503.6
Aumento en el Endeudamiento (ΔD)	s/d	0.0	5,109.0	1,441.0	1,850.0	117.0	8,316.0	5,774.0	10,670.0	11,165.0	148.0	
Gasto Funcionamiento Programado (GF*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	26.011,1	27.393,5	31.158,3
Saldo de la Deuda Programado (SD*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	23,121.02	25,782.17	31,158.31
Recursos de Libre Destinación (RLD)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28.901,3	32.131,7	38.871,2
Población (Pob.)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	1.159.660,0	1.183.951,8	1.208.752,4	1.234.072,5	1.259.923,0	1.284.135,0	
Coeficientes Ley 617 (RD/100)	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	1	0,95	0,9	0,85	0,8
Intereses de la deuda / Saldo de la Deuda (ID/SD)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0,1462	0,0220	0,2985

Cuadro N° 2. Datos Departamento Magdalena

Variables	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Intereses de la Deuda (ID)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	4.866,4	977,4	13.311,9
Ahorro Operacional (AO)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	-12.637,1	-5.765,3	-4.578,7
Saldo de la Deuda (SD)	0,0	0,0	5.109,0	6.550,0	8.400,0	8.517,0	16.833,0	22.607,0	33.277,0	44.442,0	44.590,0
Saldo de la Deuda (incluye deuda flotante) (SD2)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	99.590,0
Saldo de la Deuda a pesos constantes (1998=100)	0.0	0.0	15,327.0	16,026.6	16,765.0	14,228.8	23,118.6	26,383.1	33,277.0	40,686.6	37,536.8
Ingresos Corrientes (IC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28,901	28,901	27,680
Índice de Precios al Consumidor (1998=100)	21.00	26.64	33.33	40.87	50.10	59.86	72.81	85.69	100.00	109.23	118.79
Promedio Ingresos Corrientes (ΣIC/5)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28,901.3	28,901.3	29,202.9
Proporción de uso del ahorro en endeudamiento (S)	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500
Gasto Corriente (GC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	46.404,8	38.874,5	56.761,8
Gasto Asambleas y Contralorías (GAyC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	3.506,5	3.654,0	3.553,5
Remuneración de Diputados (RD)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	833,8	963,1	1.062,6
Gasto de Contraloría (GCo)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	508,7	807,0	706,5
Tasa de Inflación Pautada (τ)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0,1700	0,1800	0,1600	0,1500	0,1000
Gasto Total (GT)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	46.404,8	38.874,5	56.761,8
Gasto Total a pesos constantes (GTpconst)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	46,405	35,590	47,783
Producto Interno Bruto (PIB)	311.492,0	412.145,0	525.355,0	667.607,0	837.179,0	1.036.572,0	1.358.151,0	2.203.864,0	2.855.412,0	3.005.515,0	3.431.326,0
PIB Precios Constantes	s/d	s/d	s/d	s/d	1,564,769.1	1,630,153.8	1,827,596.0	2,538,201.7	2,855,412.0	2,727,232.2	2,888,564.7
Precios Implícitos en el PIB	s/d	s/d	s/d	s/d	53.5	63.6	74.3	86.8	100.0	110.2	118.79
Producto Interno Bruto Tendencial (ΣPIB/5)	s/d	s/d	s/d	s/d	1,564,769.1	1,564,769.1	1,597,461.4	1,674,173.0	1,890,180.1	2,083,226.5	2,315,719.1
Proporción de uso del ahorro en Gasto (R)	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500
Gasto Operacional (GO)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	41.538,4	37.897,1	43.449,9
Gasto de Funcionamiento (GF)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	26,041.5	22,060.9	25,296.2

Gasto en personal (GL)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	23.328,4	14.844,7	13.802,5
Gasto de Capital (GK)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0,0	0,0	0,0
Gasto en Transferencias (GTr)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	15.496,9	15.836,1	18.153,7
Gasto en Transferencias a Mesadas Pensionales (GTMP)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	8.475,2	10.624,3	13.305,8
Ingresos Propios (IP)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28.901,3	32.142,1	38.887,2
Recursos Totales (RT)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28.901,3	32.228,9	38.954,5
Ingresos Tributarios (IT)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	23.518,5	24.720,0	33.213,4
Transferencias Cedidas (TC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	15.496,9	15.836,1	18.153,7
Recaudo Cerveza (RC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	12.335,1	12.194,7	13.673,4
Recaudo Cigarrillos (RCi)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	669,1	2.373,5	3.836,0
Recaudo Licores (RL)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	6.542,5	6.880,1	8.342,3
Recaudo Registro y Anotación (RRyA)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	2.225,2	1.697,5	2.038,0
Recaudo Timbre (RTi)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d		278,4	222,0
Otros Recaudos (OR)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	1.229,8	586,3	3.919,7
Regalías (R)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Gasto Total Programado (GT*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	46,374.43	44,207.12	62,623.91
Recursos Totales Programados (RT*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28,901.28	33,525.5	57,085.9
Aumento Programado en el Endeudamiento (ΔD^*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	-5,114.6	-8,503.6
Aumento en el Endeudamiento (ΔD)	s/d	0.0	5,109.0	1,441.0	1,850.0	117.0	8,316.0	5,774.0	10,670.0	11,165.0	148.0
Gasto Funcionamiento Programado (GF*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	26.011,1	27.393,5	31.158,3
Saldo de la Deuda Programado (SD*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	23,121.02	25,782.17	31,158.31
Recursos de Libre Destinación (RLD)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28.901,3	32.131,7	38.871,2
Población (Pob.)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	1.159.660,0	1.183.951,8	1.208.752,4	1.234.072,5	1.259.923,0	1.284.135,0
Coeficientes Ley 617 (RD/100)	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	1	0,95	0,9	0,85	0,8
Intereses de la deuda / Saldo de la Deuda (ID/SD)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0,1462	0,0220	0,2985

Cuadro N° 2. Datos Departamento Magdalena (Continuación)				
Variables	2001	2002	2003	2004
Remuneración Diputados (RD)	1.147,6	1.248,6	n/c	n/c
Coeficientes Ley 617 (RD/100)	0,75	0,7	0,65	0,6

Cuadro N° 3. Datos Departamento Tolima											
Variables	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Intereses de la Deuda (ID)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	5.632,9	11.275,6	13.093,8	15.448,5	2.656,51
Ahorro Operacional (AO)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	1.497,6	12.082,1	-11.911,8	-16.028,5	-70.794,5
Saldo de la Deuda (SD)	254	555	897	9.275	8.812	17.289	25.334	45.922	44.661	69.182	68.022
Saldo de la Deuda (incluye deuda flotante) (SD2)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	92.022
Saldo de la Deuda a pesos constantes (1998=100)	1,209	2,084	2,691	22,694	17,587	28,884	34,794	53,593	44,661	63,336	57,262
Ingresos Corrientes (IC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	83.386,8	182.831,5	195.537,5	196.088,6	188.376,2
Índice de Precios al Consumidor (1998=100)	21.00	26.64	33.33	40.87	50.10	59.86	72.81	85.69	100.00	109.23	118.79
Promedio Ingresos Corrientes ($\Sigma IC/5$)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	114,524	163,947	158,003	153,998	149,810
Proporción de uso del ahorro en endeudamiento (s)	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500
Gasto Corriente (GC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	87.522,1	182.025,0	220.543,0	227.565,5	261.827,2
Gasto Asambleas y Contralorías (GAyC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	2.655,5	4.897,4	6.155,2	5.198,1	5.085,3
Remuneración de Diputados (RD)	S/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Gasto de Contraloría (GCo)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	1.432,8	2.925,2	3.291,01	2.006,38	1.998,1
Tasa de Inflación Pautada (τ)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0,1700	0,1800	0,1600	0,1500	0,1000
Gasto Total (GT)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	141.031,0	231.884,2	232.864,2	245.321,0	281.765,8
Gasto Total a pesos constantes	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	193,693	270,617	232,864	224,591	237,197
Producto Interno Bruto (PIB)	580.122	755.393	960.852	1.211.841	1.509.303	1.857.372	2.303.914	3.738.548	4.843.809	5.098.437	5.820.767
PIB a pesos constantes	s/d	s/d	s/d	s/d	2,821,034	2,920,976	3,100,262	4,305,705	4,843,809	4,626,369	4,900,048
Precios Implícitos en el PIB	s/d	s/d	s/d	s/d	53.5	63.6	74.3	86.8	100.0	110.2	118.79
Producto Interno Bruto Tendencial ($\Sigma PIB/5$)	580,122	580,122	667,758	765,456	877,052	1,003,502	1,258,952	1,568,656	2,124,196	2,850,589	3,568,416
Proporción de uso del ahorro en Gasto (r)	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500	0,6500
Gasto Operacional (GO)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	81.889,2	170.749,4	207.449,3	212.117,0	259.264,8
Gasto de Funcionamiento (GF)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	37,309	112,178	133,847	149,572	180,313

Gasto en personal (GL)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	30.733,4	106.999,0	129.980,4	138.284,8	177.319,8
Gasto de Capital (GK)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	53.508,9	49.859,2	12.321,2	17.755,5	19.053,3
Gasto en Transferencias (GTr)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	44.580,3	58.571,1	73.602,7	62.544,9	78.951,5
Gasto en Transferencias a Mesadas Pensionales (GTMP)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	19.272,62	22.822,5	26.213,8	31.800,6	36.183,4
Ingresos Propios (IP)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	57.381,2	65.645,4	69.319,6	69.522,0	99.978,9
Recursos Totales (RT)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	103.599,8	198.812,2	210.687,0	208.537,6	222.968,1
Ingresos Tributarios (IT)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	28.256,2	39.813,0	46.026,7	49.410,8	56.947,3
Transferencias Cedidas (TC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	44.580,3	58.571,1	73.602,7	62.544,9	78.951,5
Recaudo Cerveza (RC)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	16.381,7	21.467,9	24.419,5	23.515,1	26.171,9
Recaudo Cigarrillos (RCi)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	4.429,4	4.754,5	5.988,2	7.768,8	7.605,6
Recaudo Licores (RL)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	1.339,3	2.426,8	3.298,6	4.373,8	3.657,6
Recaudo Registro y Anotación (RRyA)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	2.833,1	4.037,3	4.388,9	3.314,3	3.231,8
Recaudo Timbre (RTi)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	1.868,0	2.470,7	2.861,8	2.777,2	2.505,9
Otros Recaudos (OR)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	1.404,7	4.655,92	5.069,7	7.661,6	13.774,6
Regalías (R)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	3.004,6	6.529,87	4.713,4	5.042,5	20.702,4
Gasto Total Programado (GT*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	133.599,94	243.536,64	262.680,19	244.668,67	232.308,93
Recursos Totales Programados (RT*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	103.599,8	198.812,2	210.687,0	208.537,5	222.968,1
Aumento Programado en el Endeudamiento (ΔD*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	155,272	222,178	255,181	124,160
Aumento en el Endeudamiento (ΔD)	s/d	301	342	8,378	-463	8,477	8,045	20,588	-1,261	24,521	-1,160
Gasto Funcionamiento Programado (GF*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	83.386,77	173.689,9	175.983,7	166.675,3	150.700,9
Saldo de la deuda Programado (SD*)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	66,709	146,265	156,430	156,871	150,701
Recursos de Libre Destinación (RLD)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	37.168,17	49.664,7	54.170,0	57.073,3	65.387,1
Población (Pob)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	1.277.675,0	1.281.484,7	1.285.305,7	1.289.138,1	1.292.982,0
Coeficientes Ley 617 (RD/100)	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	1	0,95	0,9	0,85	0,8
Intereses de la deuda / Saldo de la Deuda (ID/SD)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0,2223	0,2455	0,2932	0,2233	0,0391

Cuadro 4: Indicadores del Departamento Magdalena						
REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	1998	1999	2000
Endeudamiento						
1*	RD/IDAO	Intereses de la Deuda (ID) / Ahorro Operacional (AO)	$RD/IDAO = ID / AO \leq RD/IDAO^*$	-0,3851	-0,1695	-2,9074
2*	RD/SDIC	Saldo de la Deuda (SD) / Ingresos Corrientes (IC)	$RD/SDIC = SD / IC \leq RD/SDIC^*$	1,1514	1,3790	1,1449
		Saldo de la Deuda (SD), Incluyendo Deuda Flotante / Ingresos Corrientes (IC)		s/d	s/d	2,5570
3	RD/SDPIC	Saldo Deuda (SD) / Promedio Ingresos Corrientes, últimos 5 años ($PIC = \sum_t IC_t / 5$)	$RD/SDPIC = SD / \sum_t (IC_t / 5) \leq RD/SDPIC^*$	1,1514	1,4078	1,3561
4	RD/IDA	Incremento de la Deuda Admisible en el período t (d_t), equivalente a una cierta proporción s (< 1) de uso del “ahorro” en el endeudamiento (distancia al techo) de periodos previos	$RD/IDA (=d_t)$ $d_t \leq s [(SD^*_{t-1} / SD_{t-1}) - 1]$ $s < 1$	s/d	-0,1984	-0,2729
5	RD/IDAO2	Intereses de la Deuda (ID) ≤ Ahorro Operacional (AO)	$RD/IDAO2 = ID \leq AO;$ $0 \leq (AO - ID)$	-17.503,5	-6.742,7	17.890,6
Gasto Público						
6*	RD/GFIC	Gasto Funcionamiento (GF) / Ingresos Corrientes (IC)	$RD/GFIC = GF / IC \leq RD/GFIC^*$	0.9011	0.6845	0.6495
7*	RD/GARD	Gasto Asambleas y Contralorías (GAyC)/ Remuneración de Diputados (RD)	$RD/GARD = GAYC / RD \leq RD/GARD^*$	3,2052	2,7551	2,3441
8*	RD/GCoIC	Gasto de Contraloría (GCo) / Ingresos Corrientes (IC)	$RD/GCoIC = GCo / IC \leq RD/GCoIC^*$	0,0176	0,0250	0,0181
9*	RD/IGCoA	Incremento máximo del año en el gasto de Contraloría ($\max \Delta GCo$) inferior al del año anterior ($GCo_t < GCo_{t-1}$) y/o inferior a la tasa pauta de inflación ($GCo_t < \tau_t$)	$RD/IGCoIC (= \max \Delta GCo) = GCo_t < GCo_{t-1};$ $(GCo_t / GCo_{t-1}) - 1 \leq \tau_t$	s/d s/d	0,5866 -0,4366	-0,1246 0,2246
10	RD/GTPIC	Gasto Total (GT) / Promedio de Ingresos Corrientes, últimos 5 años ($PIC = \sum_t (IC_t / 5)$)	$RD/GTPIC = GT / \sum_t (IC_t / 5) \leq RD/GTPIC^*$	1,6056	1,2314	1,7263

REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	1998	1999	2000
11	RD/GTPIBT	Gasto Total (GT) / PIB Tendencial (promedio últimos 5 años) ($PIBT = \sum_t (PIB_t / 5)$)	$RD/GTPIBT = GT / \sum_t (PIB_t / 5)$ $\leq RD/GTPIBT^*$	0,0246	0,0171	0,0206
12	RD/IGTA	Incremento del Gasto Total Admisible en el período t (g_t) equivalente a una cierta proporción r (< 1) de uso del “ahorro” en el gasto (distancia al techo) de períodos previos	$RD/IGTA (= g_t)$ $g_t \leq r [(GT^*_{t-1} / GT_{t-1}) - 1]$	s/d	-0,0004	-0,0892
13	ID/GOGT	Gasto Operacional (GO) / Gasto Total (GT)	$ID/GOGT = GO / GT \leq ID/GOGT^*$	0,8951	0,9749	0,7655
14	ID/GPGT	Gasto en Personal (GL) / Gasto Total (GT)	$ID/GPGT = GL / GT \leq ID/GPGT^*$	0,5027	0,3819	0,2432
15	ID/GKGT	Gasto de Capital (GK) / Gasto Total (GT)	$ID/GKGT = GK / GT \leq ID/GKGT^*$	0,0000	0,0000	0,0000
16	ID/GTrGT	Gasto en Transferencias (GTr) / Gasto Total (GT)	$ID/GTrGT = GTr / GT \leq ID/GTrGT^*$	0,3339	0,4074	0,3198
17	ID/GTMPGT	Gasto en Transferencias a Mesadas Pensionales (GTMO) / Gasto Total (GT)	$ID/GTMPGT =$ $= GTMP / GT \leq ID/GTMPGT^*$	0,1826	0,2733	0,2344
18	ID/IDGT	Servicio de Intereses de la Deuda (ID) / Gasto Total (GT)	$ID/IDGT = ID / GT \leq ID/IDGT^*$	0,1049	0,0251	0,2345
Ingresos Públicos						
19	ID/IPRT	Ingresos Propios (IP) / Recursos Totales (RT)	$ID/IPRT = IP / RT \leq ID/IPRT^*$	1,0000	0,9973	0,9983
20	ID/ITRP	Ingresos Tributarios (IT) / Recursos Totales (RT)	$ID/ITRP = IT / RT \leq ID/ITRP^*$	0,8138	0,7670	0,8526
21	ID/TCRT	Transferencias cedidas a otros gobiernos (TC) / Recursos Totales (RT)	$ID/TCRT = TC / RT \leq ID/TCRT^*$	0,5362	0,4914	0,4660
22	ID/RCIP	Recaudo Cerveza (RC) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RCIP = RC / IP \leq ID/RCiIP^*$	0,4268	0,3794	0,3516
23	ID/RCiIP	Recaudo Cigarrillos (RCi) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RCiIP = RCi / IP \leq ID/RCiIP^*$	0,0232	0,0738	0,0986
24	ID/RLIP	Recaudo Licores (RL) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RLIP = RL / IP \leq ID/RLIP^*$	0,2264	0,2141	0,2145
25	ID/RRyAIP	Recaudo Registro y Anotación (RRyA) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RRyAIP = RRyA / IP \leq ID/RRyAIP^*$	0,0770	0,0528	0,0524
26	ID/RTiIP	Recaudo Timbre (RTi) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RTiIP = RTi / IP \leq ID/RTiIP^*$	0,0000	0,0087	0,0057
27	ID/ORIP	Otros Recaudos (OR) / Ingresos Propios (IP)	$ID/ORIP = OR / IP \leq ID/ORIP^*$	0,0426	0,0182	0,1008
28	ID/RIP	Regalías (R) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RIP = R / IP \leq ID/RIP^*$	s/d	s/d	s/d

REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	1998	1999	2000
Resultado Fiscal y Financiero (Análisis de Variaciones)						
29	ID/RFyF	Gasto Total observado en el período t (GT_t) Gasto Total Programado en el período t (GT_t^*) Recursos Totales observados en el período (RT_t) Recursos Totales Programados en el período t (RT_t^*) Aumento observado en el Endeudamiento en el período t (ΔD_t) Aumento Programado en el Endeudamiento en el período t (ΔD_t^*) Resultado financiero diferencial (observado-programado) (ϕ)	ID/RFyF ($= \phi$) = $(GT_t - GT_t^*) - (RT_t - RT_t^*) - (\Delta D_t - \Delta D_t^*)$	s/d	-20.316	3.618
			$GT_t - GT_t^*$	s/d	5.333	-5.862
			$RT_t - RT_t^*$	s/d	-1.297	-18.131
			$\Delta D_t - \Delta D_t^*$	s/d	16.280	8.652

* Indicadores ya contemplados en la legislación (Ley 358 y Ley 617).

Cuadro 5: Indicadores del Departamento Tolima

REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	1996	1997	1998	1999	2000
Endeudamiento								
1*	RD/IDAO	Intereses de la Deuda (ID) / Ahorro Operacional (AO)	$RD/IDAO = ID / AO \leq RD/IDAO^*$	3,7613	0,9333	-1,0992	-0,9638	-0,0375
2*	RD/SDIC	Saldo de la Deuda (SD) / Ingresos Corrientes (IC)	$RD/SDIC = SD / IC \leq RD/SDIC^*$	0,3038	0,2512	0,2284	0,3528	0,3611
		Saldo de la Deuda (SD), Incluyendo Deuda Flotante / Ingresos Corrientes (IC)		s/d	s/d	s/d	s/d	0,4885
3	RD/SDPIC	Saldo Deuda (SD) / Promedio Ingresos Corrientes, últimos 5 años ($PIC = \sum_t IC_t / 5$)	$RD/SDPIC = SD / \sum_t (IC_t / 5) \leq RD/SDPIC^*$	0,3038	0,3269	0,2867	0,4113	0,3822
4	RD/IDA	Incremento de la Deuda Admisible en el período t (d_t), equivalente a una cierta proporción s (< 1) de uso del “ahorro” en el endeudamiento (distancia al techo) de períodos previos	$RD/IDA (=d_t)$ $d_t \leq s [(SD^*_{t-1} / SD_{t-1}) - 1]$ $s < 1$	s/d	1.0616	1.4203	1.6267	0.8239
5	RD/IDAO2	Intereses de la Deuda (ID) $\leq$ Ahorro Operacional (AO)	$RD/IDAO2 = ID \leq AO;$ $0 \leq (AO - ID)$	-4.135,3	806,5	-25.005,6	-31.476,9	-73.451,0
Gasto Público								
6*	RD/GFIC	Gasto Funcionamiento (GF) / Ingresos Corrientes (IC)	$RD/GFIC = GF / IC \leq RD/GFIC^*$	0.4474	0.6136	0.6845	0.7628	0.9572
7*	RD/GARD	Gasto Asambleas y Contralorías (GAyC)/ Remuneración de Diputados (RD)	$RD/GARD = GAYC / RD \leq RD/GARD^*$	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
8*	RD/GCoIC	Gasto de Contraloría (GCo) / Ingresos Corrientes (IC)	$RD/GCoIC = GCo / IC \leq RD/GCoIC^*$	0.0172	0.0160	0.0168	0.0102	0.0106
9*	RD/IGCoA	Incremento máximo del año en el gasto de Contraloría (máx ΔGCo) inferior al del año anterior ($GCo_t < GCo_{t-1}$) y/o inferior a la tasa pauta de inflación ($GCo_t < \tau_t$)	$RD/IGCoIC (=máx \Delta GCo) = GCo_t < GCo_{t-1};$ $(GCo_t / GCo_{t-1}) - 1 \leq \tau_t$	s/d s/d	1,0416 -0,8616	0,1250 0,0350	-0,3903 0,5403	-0,0041 0,1041
10	RD/GTPIC	Gasto Total (GT) / Promedio de Ingresos Corrientes, últimos 5 años ($PIC = \sum_t (IC_t / 5)$)	$RD/GTPIC = GT / \sum_t (IC_t / 5) \leq RD/GTPIC^*$	1,6913	1,6506	1,4738	1,4584	1,5833
REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	1996	1997	1998	1999	2000

11	RD/GTPIBT	Gasto Total (GT) / PIB Tendencial (promedio últimos 5 años) ($PIBT = \sum_t (PIB_t / 5)$)	$RD/GTPIBT = GT / \sum_t (PIB_t / 5) \leq RD/GTPIBT^*$	0,1539	0,1725	0,1096	0,0788	0,0665
12	RD/IGTA	Incremento del Gasto Total Admisible en el período t (g_t) equivalente a una cierta proporción r (< 1) de uso del “ahorro” en el gasto (distancia al techo) de periodos previos	$RD/IGTA (= g_t)$ $g_t \leq r [(GT^*_{t-1} / GT_{t-1}) - 1]$	s/d	-0,0342	0,0327	0,0832	-0,0017
13	ID/GOGT	Gasto Operacional (GO) / Gasto Total (GT)	$ID/GOGT = GO / GT \leq ID/GOGT^*$	0,5806	0,7364	0,8909	0,8647	0,9201
14	ID/GPGT	Gasto en Personal (GL) / Gasto Total (GT)	$ID/GPGT = GL / GT \leq ID/GPGT^*$	0,2179	0,4614	0,5582	0,5637	0,6293
15	ID/GKGT	Gasto de Capital (GK) / Gasto Total (GT)	$ID/GKGT = GK / GT \leq ID/GKGT^*$	0,3794	0,2150	0,0529	0,0724	0,0676
16	ID/GTrGT	Gasto en Transferencias (GTr) / Gasto Total (GT)	$ID/GTrGT = GTr / GT \leq ID/GTrGT^*$	0,3161	0,2526	0,3161	0,2550	0,2802
17	ID/GTMPGT	Gasto en Transferencias a Mesadas Pensionales (GTMO) / Gasto Total (GT)	$ID/GTMPGT = GTMP / GT \leq ID/GTMPGT^*$	0,1367	0,0984	0,1126	0,1296	0,1284
18	ID/IDGT	Servicio de Intereses de la Deuda (ID) / Gasto Total (GT)	$ID/IDGT = ID / GT \leq ID/IDGT^*$	0,0399	0,0486	0,0562	0,0630	0,0094
Ingresos Públicos								
19	ID/IPRT	Ingresos Propios (IP) / Recursos Totales (RT)	$ID/IPRT = IP / RT \leq ID/IPRT^*$	0,5539	0,3302	0,3290	0,3334	0,5933
20	ID/ITRP	Ingresos Tributarios (IT) / Recursos Totales (RT)	$ID/ITRP = IT / RT \leq ID/ITRP^*$	0,2727	0,2003	0,2185	0,2369	0,1883
21	ID/TCRT	Transferencias cedidas a otros gobiernos (TC) / Recursos Totales (RT)	$ID/TCRT = TC / RT \leq ID/TCRT^*$	0,4303	0,2946	0,3493	0,2999	0,2611
22	ID/RCIP	Recaudo Cerveza (RC) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RCIP = RC / IP \leq ID/RCiIP^*$	0,2855	0,3270	0,3523	0,3382	0,1459
23	ID/RCiIP	Recaudo Cigarrillos (RCi) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RCiIP = RCi / IP \leq ID/RCiIP^*$	0,0772	0,0724	0,0864	0,1117	0,0424
24	ID/RLIP	Recaudo Licores (RL) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RLIP = RL / IP \leq ID/RLIP^*$	0,0233	0,0370	0,0476	0,0629	0,0204
25	ID/RRyAIP	Recaudo Registro y Anotación (RRyA) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RRyAIP = RRyA / IP \leq ID/RRyAIP^*$	0,0494	0,0615	0,0633	0,0477	0,0180
26	ID/RTiIP	Recaudo Timbre (RTi) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RTiIP = RTi / IP \leq ID/RTiIP^*$	0,0326	0,0376	0,0413	0,0399	0,0140
27	ID/ORIP	Otros Recaudos (OR) / Ingresos Propios (IP)	$ID/ORIP = OR / IP \leq ID/ORIP^*$	0,0245	0,0709	0,0731	0,1102	0,0768
28	ID/RIP	Regalías (R) / Ingresos Propios (IP)	$ID/RIP = R / IP \leq ID/RIP^*$	0,0524	0,0995	0,0680	0,0725	0,1154
REF	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	ALGORITMO	1996	1997	1998	1999	2000

29	ID/RFyF	Gasto Total observado en el período t (GT_t) Gasto Total Programado en el período t (GT_t^*) Recursos Totales observados en el período t (RT_t) Recursos Totales Programados en el período t (RT_t^*) Aumento observado en el Endeudamiento en el período t (ΔD_t) Aumento Programado en el Endeudamiento en el período t (ΔD_t^*) Resultado financiero diferencial (observado-programado) (φ)	ID/RFyF (= φ) = $(GT_t - GT_t^*) - (RT_t - RT_t^*) -$ $- (\Delta D_t - \Delta D_t^*)$	s/d	45.431	243.265	542.289	717.125
			$GT_t - GT_t^*$	s/d	-11.652	-29.816	652	49.457
			$RT_t - RT_t^*$	s/d	77,600	-49,642	-310,977	-542,349
			$\Delta D_t - \Delta D_t^*$	s/d	-134.684	-223.439	-230.660	-125.320

* Indicadores ya contemplados en la legislación (Ley 358 y Ley 617).

TERCER SECCIÓN

Capítulo 6. Resumen Ejecutivo

6.1. Descentralización y Federalismo responsable

El proceso de descentralización fiscal encarado por la República de Colombia, tiene lugar en un contexto internacional donde predominan tendencias similares.

Este proceso, ligado al fenómeno de globalización mundial, implica un escenario mucho más competitivo en materia tanto de las actividades económicas privadas como de las estatales en los diferentes estados o países. Consecuentemente, la importancia del diseño de la estructura vertical de los gobiernos en cada país, ha revalorizado la temática del federalismo fiscal y la descentralización fiscal, a partir de como fuera planteada originalmente por Tiebout (1956), al tiempo que ha inducido a un reordenamiento de las potestades fiscales y las reglas de operación del sector público, tal cual éste venía operando hasta los años ochenta.

La tendencia a descentralizar funciones está necesariamente ligada al principio básico que suele presentarse como argumento central de la descentralización: la mejora de eficiencia asignativa debido a la mayor cercanía de los individuos, que expresan las preferencias sociales con su voto, con relación a aquellos que actúan como sus representantes en los gobiernos, y que son los encargados de generar la provisión de los bienes públicos o colectivos.

Un argumento importante que avala la descentralización es evitar el problema ligado al comportamiento (ineficiente) de los agentes económicos involucrados en un juego de reparto de un fondo común, presente en los modelos centralizados. El tema, conocido en la literatura como el problema del "*common pool*", hace alusión a la actitud diferente de los individuos en la demanda de un bien, cuando su financiamiento implica una obligación simétrica o concomitante de renunciar al ingreso personal individual por el costo marginal al que hace incurrir su decisión de demanda, versus la situación de demanda del mismo bien cuando el financiamiento es compartido por el grupo social (mediante capitas iguales). La tendencia a sobredimensionar el gasto es la consecuencia inevitable del comportamiento grupal.

En rigor, lo que insinúa este dilema es la importancia para toda federación de que sus decisiones sociales no descuiden el principio de correspondencia fiscal. Toda decisión de gasto de parte de un representante político, debe estar inevitablemente ligada a la decisión concomitante de solicitar al electorado el pago de impuestos para financiarlo. Del cumplimiento de este principio no sólo resultará una mayor disciplina fiscal, sino más amplio aún, una mejor performance política general de las democracias representativas.

En efecto, la crítica mayor a los esquemas fiscales centralizados, en especial cuando se trata de la recaudación tributaria, y la contrapuesta ventaja de la descentralización en esta materia, tiene que ver con el principio de correspondencia fiscal y la tendencia a sobredimensionar el gasto público aún cuando no pueda ello calificarse como conducta Leviatán. El punto básico tiene que ver con los efectos provocados por "la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento". La descentralización de las potestades fiscales inducen a una mayor responsabilidad fiscal o "imputabilidad" (*accountability*) fiscal, así como a una mayor imputabilidad política general dentro de la federación. El argumento de la responsabilidad e imputabilidad, resulta válido para la descentralización de las decisiones de gasto y, especialmente, de la política tributaria, es decir, la responsabilidad de la fijación de impuestos que financien el gasto público local, al menos en el margen. El fenómeno puede explicarse de la siguiente forma: la decisión de un individuo de adquirir bienes y servicios en el mercado involucra la decisión personal "simultánea" de desprenderse de recursos (ingreso) para financiar la producción de tales bienes.

Como fuera señalado por Wicksell (1958) y otros autores, la ausencia de tal tipo de simultaneidad, permite a las coaliciones políticas crear falsas esperanzas con relación al impuesto-precio de los bienes públicos. Cuando existe una relación débil entre la decisión de gasto público y decisiones sobre tributación, se genera la tentación de los políticos a creer en la posibilidad de que el costo de los servicios pueda recaer sobre otras personas, distintas a sus ciudadanos electores ("*constituency*"). Y de esta "ilusión fiscal" es cautivo el propio votante mediano.

Buchanan (1952) ha señalado que cuando la responsabilidad de gastar y la potestad de fijar los impuestos están separadas, los gobiernos tienden a enfrentar incentivos que conducen a decisiones ineficientes. Cuando los impuestos son establecidos a nivel nacional, los aportes o transferencias federales a las provincias o estados pueden inducir a la creencia de que al "menos parte" del costo adicional de los bienes públicos provinciales serán financiados por no residentes. Si la comunidad local "cree" poder financiar un peso adicional de gasto con aportes federales provenientes de recaudaciones en las que sus contribuyentes participan en un monto menor a un peso en la recaudación marginal del impuesto federal, estarían "percibiendo" un impuesto-precio del gasto marginal reducido e incurriendo por tanto en un gasto no óptimo.

Como demostrara Winer, S. (1983), tal reducción en el impuesto-precio "percibido" localmente, puede ocurrir indistintamente tanto en el caso de los aportes condicionados como en los no condicionados. Esta percepción de menor costo impositivo marginal del gasto público, genera un tamaño de presupuesto superior al óptimo. En la literatura, este efecto es conocido como el "*flypaper effect*" (efecto del papel caza moscas), para señalar que "el dinero se pega donde pega" ("*money sticks where it hits*"), aludiendo a la asimetría de comportamiento de los gobiernos que aumentando el gasto público, luego encuentran diversas razones de inflexibilidad para una necesaria y/o eventual reducción posterior. Las evidencias empíricas encontradas por Winer para el caso de los subsidios federales en Canadá, empleando un modelo dinámico del votante mediano sobre gastos provinciales entre 1952 y 1970, claramente corroboran la conclusión de que la separación de las decisiones de gasto y financiamiento creada por los aportes, conducen a reducir la percepción local de los impuestos-precios y aumentar el gasto público provincial. También Gramlich, E. (1977) sugiere en su *survey* que el gasto inducido por los "*block grants*" (aportes no condicionados), son varias veces superiores al gasto inducido por incrementos en otros ingresos. Este resultado "no esperado" de las transferencias federales, que desafían a la teoría convencional, puede implicar no solamente "una expansión del gasto público subnacional superior a un aumento equivalente del ingreso de la comunidad local (efecto "*flypaper*"), sino inclusive superior al monto del aporte mismo (efecto "*bandwagonism*")".

Las experiencias federativas del Brasil y la Argentina son ilustrativas de dos casos de descentralización diferentes y, por tal motivo, brindan enseñanzas útiles en especial con respecto a defectos de diseño que han reducido las ventajas económicas y políticas atribuibles a la descentralización.

El ejemplo de Brasil es el de un proceso descentralizador que, de acuerdo a lo generalmente recomendado por académicos y expertos en federalismo fiscal, avanzó tanto en el campo de las funciones o gastos públicos, como en materia tributaria, aunque su defecto ha sido la exagerada cesión de bases tributarias respecto a las responsabilidades de gasto. Adicionalmente, el diseño de la principal fuente de los recursos subnacionales – el ICMS – ha sido la de un híbrido origen-destino que ha generado dificultades enormes en materia de administración tributaria y una traba efectiva a cualquier intento de armonización tributaria federal. La Argentina, en cambio, hasta el presente, ha registrado un proceso inverso o asimétrico con relación a ambos componentes de la ecuación fiscal: descentralizó funciones hacia los gobiernos provinciales, pero retuvo en el gobierno central el manejo superlativo de la política y administración tributaria.

Las brechas de financiamiento a nivel subnacional, por lo tanto, han sido importantes en Argentina, y ello debió resolverse a través de las transferencias federales verticales, muy especialmente por el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos y por otros mecanismos de transferencias. Este sistema ha distorsionado al régimen federal de Argentina, debilitando muy importantemente el principio de correspondencia fiscal que un régimen federal sano requiere.

De lo expuesto se puede inferir que las ventajas económicas y políticas esperadas de la descentralización, típicas de un sistema federal, pueden verse frustradas en la práctica si el diseño institucional no es el adecuado. Por ello, el análisis de las experiencias federativas de países como la Argentina y el Brasil, deben ser tenidas en cuenta, en especial para destacar sus debilidades, de forma de evitar una virtual frustración.

Colombia, en forma bastante similar al proceso venezolano, tiene una ventaja sobre los casos analizados. Se trata de un país que partiendo de una organización históricamente de tipo unitaria, intenta un diseño descentralizado. Se trata de un proceso de delegación de atribuciones fiscales y políticas desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (estadales y municipales). Esto da margen para actuar con prudencia y cuidado en el diseño institucional pertinente. Este encuadre diferencial, permite asimismo trabajar sobre la base de acuerdos fiscales y financieros interjurisdiccionales con mayor grado de *enforcement*, es decir, con posibilidades de un mayor compromiso subnacional y un control o monitoreo central más efectivo de ciertas metas macroeconómicas y fiscales, cuyo incumplimiento habrá de afectar al conjunto nacional.

No obstante las virtudes expuestas de orden asignativo, algunos autores como Prud'homme, R., (1995) y Tanzi, V., (1995), han advertido sobre algunas consecuencias no deseadas de la descentralización fiscal, especialmente con respecto a objetivos redistributivos y muy particularmente al objetivo de estabilización.

Sin dudas, será necesario encontrar ciertos *trade offs* que permitan compatibilizar todos los objetivos en conflicto. La cuestión plantea la necesidad de definir o bien explicitar claramente determinados "límites" a las potestades fiscales de los gobiernos. Algunos de tales límites habrán de derivar de disposiciones constitucionales ya vigentes; en otros casos, será necesario preverlos en normas legales complementarias.

Desde el punto de vista económico, existen al menos cuatro cuestiones importantes, aunque no excluyentes, que justifican el establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos subnacionales, a saber:

- a) la presencia de costos de agencia o de transacción significativos en los mercados políticos y su implicancia en materia de decisiones fiscales.
- b) la posible presencia de inequidades (o distorsiones) horizontales a nivel de los gobiernos subnacionales.
- c) la ausencia de una adecuada coordinación fiscal federal (Nación-Gobiernos Territoriales) que permita la existencia de externalidades recíprocas negativas.
- d) la necesidad de establecer "señales" para mejorar la prima del riesgo soberano.

En el marco de las restricciones al uso de los instrumentos de política económica, los límites al gasto y al endeudamiento juegan un rol superlativo. Pero, muy particularmente, los límites al endeudamiento parecen contener una mayor justificación.

La descentralización fiscal postulada por la escuela del "*public choice*", ha sido planteada en términos de genuina transferencia a los gobiernos de nivel inferior de la autonomía plena de las decisiones fiscales, debido a que constituye un medio eficaz que obviaría la necesidad de restricciones constitucionales al poder del "Leviatán". La posibilidad de votar con los pies (Tiebout, 1957) de los ciudadanos sería la manera de disciplinar las decisiones de los gobiernos locales de manera que se adapten a las preferencias del electorado.

La descentralización plena de las decisiones de endeudamiento, por el contrario, no resulta viable debido a un conjunto de razones:

- a) los efectos de derrame de costos al resto de la comunidad;
- b) la posible existencia de ilusión fiscal;
- c) las conductas estratégicas de los gobiernos subnacionales;
- d) el accionar de los grupos de influencia; y,
- e) finalmente, la imposibilidad de evitar los salvatajes ante un deudor que no puede quebrar, de manera que el "default público" difiere esencialmente del "default privado".

Cuando los costos de hacer uso del crédito no son internalizados plenamente por los representantes políticos en el gobierno, se rompe con el principio de "equivalencia ricardiana". Por esta razón no resulta condición suficiente el establecimiento de límites al gasto para evitar un presupuesto público superior al óptimo. También se requiere limitar el uso del crédito como medio de financiamiento, cuando el gobierno local habrá de tener incentivos para evitar en lo posible el empleo de los impuestos locales. Los ciclos políticos de los funcionarios en el gobierno, exacerban esta conducta, de manera que la actitud de intentar "trasladar la carga" de la adopción de decisiones tributarias a las futuras administraciones o a otras administraciones gubernamentales (otras jurisdicciones), como lo posibilita cualquier régimen de coparticipación federal de impuestos que contemple (explícita o implícitamente) esquemas de "transferencias de igualación", estará presente.

Si este diagnóstico positivo es correcto, emergen claramente como necesarias las limitaciones constitucionales o legales para que los funcionarios públicos no puedan generar situaciones de hecho graves vía endeudamiento exagerado del Estado. Así, tanto el gobierno central como los gobiernos locales deberían ser limitados constitucionalmente de manera de respetar ciertas restricciones jurídicas para incurrir en déficits o contraer deuda.

6.2. El "*rationale*" de las reglas fiscales frente al gasto y los déficits excesivos

¿Cuál son los problemas que se intentan resolver con instituciones presupuestarias y reglas macro-fiscales? El problema es que, a través de una serie de mecanismos diversos, los gobiernos pueden presentar un sesgo hacia un gasto y un déficit excesivos. No obstante los desarrollos previos, a continuación se discuten brevemente algunos de estos mecanismos.

i) El problema de los recursos comunes.

Este inconveniente surge del hecho de que, mientras la mayoría de los programas de gasto generan beneficios concentrados en ciertos sectores de la sociedad, sus costos suelen ser afrontados con recursos comunes de la nación. Un ejemplo podría ser la construcción de un puente en una jurisdicción determinada, que beneficia a esa jurisdicción pero que es financiado por impuestos a nivel nacional. A esto se suma que las decisiones fiscales no las toma el "planificador social" de los libros de texto, sino que son el resultado de un proceso de interacción con la participación de diversos agentes, los cuales llegan al proceso con diferentes incentivos. Muchos de ellos representan intereses geográficos (los legisladores), o sectoriales (los ministros de gasto), y promueven programas que benefician a sus circunscripciones pero son financiados por todos. De esta manera, no internalizan una parte de los costos de los programas que proponen. Bajo ciertos arreglos institucionales relativos a la manera en que se

negocian los presupuestos, (por ejemplo, el principio de reciprocidad, bajo el cual un legislador del distrito A apoya un proyecto en B a cambio de que los de B aprueben el programa para A), esto puede resultar en una sobreutilización de los recursos comunes, llevando a un gasto excesivo.

En los países federales, existen dos maneras en las que el "*common pool*" puede actuar: i) a través del gasto del gobierno federal o nacional en las provincias o departamentos, lo que justifica prestar atención a las reglas e instituciones presupuestarias a nivel del gobierno central; ii) a través del gasto de las provincias o departamentos, financiado con recursos del gobierno nacional, lo que justifica poner la atención en el problema de las transferencias intergubernamentales, en particular los acuerdos de coparticipación, y de los rescates de los gobiernos provinciales por parte del gobierno nacional ("*bail outs*").

ii) Externalidades.

Además del problema de los recursos comunes, existen otros problemas de externalidades entre diferentes gobiernos, particularmente importantes para el caso de las provincias, pero que también afectan las relaciones entre diferentes niveles de gobierno. Quizás el más relevante para la discusión de los temas macroeconómicos sea la externalidad derivada de las decisiones de endeudamiento, aspecto analizado en detalle previamente. Las provincias no tienen en cuenta su efecto sobre la tasa de interés del resto, o del nivel nacional. Este tipo de problema fue estudiado en el caso de los países de la Unión Europea, y es sobre la base de este argumento que se justificaran las restricciones numéricas de los acuerdos de Maastricht.

iii) El problema del ciclo electoral.

De acuerdo con el argumento de la literatura de "*political business cycles*", los políticos emplean política fiscal expansiva en el período anterior a las elecciones de forma estratégica, para incrementar sus chances de ser reelegidos.

iv) Otras fuentes de comportamiento estratégico de los políticos.

Aún si el gobierno saliente no tuviera ninguna chance de ser reelegido, podría tener incentivos para el gasto y el déficit excesivo. De esta manera, puede forzar una composición del gasto más cercana a sus preferencias y las de su circunscripción. A su vez, al aumentar el gasto y la deuda, reduce la discrecionalidad del futuro gobierno para gastar en los programas que son de su propia preferencia. La práctica tan común de "patear el problema presupuestario para el próximo gobierno", es una versión poco sutil de este mecanismo. También lo es la práctica de contratar personal durante los últimos meses de gobierno, como por supuesto la de contratar e iniciar grandes proyectos de infraestructura, ambos fenómenos que estamos observando a lo largo de la actual transición democrática.

v) Problemas de inconsistencia intertemporal.

Una de las mayores ventajas de implementar políticas fiscales sujetas a reglas es su ventaja con respecto a la discrecionalidad en términos de consistencia intertemporal, y así garantizar la sustentabilidad en el tiempo. Este punto es crucial en economías que han estado sujetas a fuertes oscilaciones en la situación de sus finanzas públicas y donde, por lo tanto, la solvencia intertemporal del gobierno es a veces seriamente cuestionada.

La tendencia a la generación de déficits excesivos por parte de los gobiernos es esencialmente de origen político: financiar gasto con un aumento de la deuda permite no tener que soportar los costos políticos de un ajuste fiscal (pagados por la generación presente de votantes), aunque los costos deberían ser precisamente soportados por las autoridades que se comprometieron en llevar adelante una política fiscal insostenible (esto sería, básicamente, una ineficiencia del

sistema político). Las limitaciones a los niveles permitidos del ratio Deuda/PBI (o a su nivel), pueden justificarse principalmente por el hecho de que los mismos son tenidos en cuenta por los agentes externos al momento de computar el nivel de riesgo país implícito en una determinada política fiscal, siendo que este ratio es un indicador clave de los incentivos por parte de los gobiernos a renegar de la deuda contraída previamente (en sentido amplio: o bien decidiendo unilateralmente no honrar los servicios de esta y/o pidiendo una refinanciación de la misma).

vi) La falta de representación de las generaciones futuras.

El hecho de que las generaciones futuras no estén representadas en las decisiones fiscales de hoy, puede redundar en un endeudamiento excesivo (en comparación con el socialmente óptimo que adoptaría un planificador de horizonte infinito).

6.3. Las reglas macro-fiscales

Son restricciones permanentes a la política fiscal, definidas en términos de algún indicador relativamente general de desempeño fiscal. Las reglas pueden diferir en un número de dimensiones, por ejemplo:

i) El indicador de desempeño fiscal al que se refieren. Por lo general, las reglas macro-fiscales están definidas en términos de la relación entre el déficit o la deuda y el producto, aunque existen casos de reglas que limitan el crecimiento del gasto o de la presión tributaria (particularmente en ciertos estados de los Estados Unidos). En algunos casos, las reglas toman la forma de prohibición al endeudamiento con determinadas fuentes (tales como el Banco Central).

ii) Las reglas difieren en cuanto al rango de la norma que las establece. Pueden estar establecidas por ley o en la Constitución. A priori, las reglas deberían ser más creíbles si están en la Constitución, aunque hay casos de normas constitucionales que no han tenido vigencia efectiva. Para el caso de Colombia, una opción intermedia, es contemplarlas en los acuerdos celebrados en el marco de la Ley 358 y las disposiciones de las leyes 550 y 617.

iii) Las reglas macro-fiscales, aparte de estar definidas en base a diferentes indicadores de desempeño, pueden tener un alcance diferente. Por ejemplo, una regla de presupuesto equilibrado puede estar referida al presupuesto global, o al presupuesto corriente. En otra dimensión, la regla puede requerir el equilibrio durante la aprobación del presupuesto en el Congreso, o exigir el equilibrio en la ejecución, lo que constituye como es obvio una restricción mayor.

iv) Las reglas pueden diferir en su grado de "flexibilidad". En su forma más pura, son reglas estrictas que se deben cumplir bajo cualquier estado de la naturaleza. Sin embargo, es posible pensar en reglas contingentes, con cláusulas de escape bajo circunstancias claramente determinadas ex-ante, o incluso en reglas que se definan sobre la base de indicadores "estructurales" del déficit (o sea, en base al déficit ajustado cíclicamente). Si bien las reglas de tipo contingente ofrecen una mayor flexibilidad, son más complejas, más difíciles de monitorear, y por lo tanto más fácilmente eludidas.

El beneficio obvio de las reglas numéricas es que, si son respetadas, permiten resolver la mayoría de los problemas identificados en el apartado anterior. Por ejemplo, una regla que limite el déficit eliminará la posibilidad de utilizar el endeudamiento de forma estratégica con el fin de acercar la composición del gasto a las preferencias del gobierno saliente y, más generalmente, limita las transferencias de las generaciones futuras a las presentes, que se pueden dar debido al corto horizonte temporal de los políticos. También limitará el problema del ciclo fiscal electoral, si tenemos en cuenta que en el período preeleccionario el aumento de impuestos

tampoco es políticamente rentable. Una regla que imponga límites a la deuda con relación al producto, puede facilitar el logro de la sostenibilidad fiscal de largo plazo, e incidir en forma favorable en las primas de riesgo que paga el país. A nivel provincial, los límites a la deuda pueden actuar como un elemento de coordinación que resuelva el problema de las externalidades relacionadas con la tasa de interés que todas ellas enfrentan.

Como se destacara previamente, estos beneficios se obtendrán si las reglas son respetadas. Una pregunta crucial, entonces, es de qué depende la credibilidad de una regla. Algunas de las características que debe tener una regla para ser más creíble son:

- a) Estar claramente definida en términos del indicador a restringir, la institucionalidad implicada (con un encuadre institucional adecuado) y prever cláusulas de escape (si es que se decide tener alguna);
- b) Ser transparente en términos de contabilidad, pronósticos y arreglos institucionales implicados.
- c) Ser internamente consistente con otras reglas. Por ejemplo, bajo un sistema de currency board, se impone una limitación implícita al financiamiento doméstico de déficits presupuestarios.
- d) Ser simple, para que sea fácilmente comprendida por los no especialistas y logre fuerte soporte político, al tiempo que resulte fácilmente monitoreable (por las autoridades y por el mercado); esto implica estar definida en base a indicadores que sean fácilmente medibles y relativamente precisos (difíciles de "maquillar", en especial cuando ellas se basan en estimaciones de las propias autoridades responsables de garantizar su cumplimiento);
- e) Estar definida sobre la base de indicadores que estén razonablemente bajo el control de las autoridades económicas (de otra manera, un país puede salirse de la regla por causas que son ajenas a su control);
- f) Ser implementable en término de los arreglos institucionales implicados, e incluso las penalidades impuestas por el incumplimiento (por ejemplo, "incumplimiento de los deberes del funcionario público").
- g) Estar definida de manera tal que el costo social marginal de mantenerse dentro de la regla no sea excesivo bajo circunstancias previsibles.

No obstante, en la práctica es muy probable que se planteen conflictos entre estos atributos deseados.

La desventaja más obvia de las reglas numéricas es que por lo general son demasiado inflexibles, y no permiten un comportamiento anticíclico. Esto es particularmente cierto en el caso de reglas de presupuesto balanceado. Desde el punto de vista neoclásico, lo óptimo es tener déficit durante las recesiones y superávit en el auge, porque, de acuerdo con esta teoría, se debería mantener estable el nivel de las tasas impositivas en presencia de impuestos distorsivos (ver Barro, 1979). Desde una óptica Keynesiana, en la que el gasto se incrementa durante las recesiones y caiga en el transcurso del auge, los déficit deberían ser, durante las recesiones, aún más grandes que bajo la regla de Barro. Como es obvio, una regla que elimine toda posibilidad de déficit no va a permitir que se lleven a cabo estas políticas.

Por supuesto, el costo de resignar la posibilidad de responder al ciclo dependerá del grado de volatilidad que enfrente la economía. En países que son por lo general muy estables, el costo de resignar la flexibilidad para responder al ciclo es menor que el de aquellos países que están sujetos a shocks importantes. Vale la pena, sin embargo, hacer tres salvedades en cuanto a la

relación entre las reglas numéricas y el ciclo económico: i) en cierta medida, y especialmente en el caso de países en desarrollo, la volatilidad puede estar inducida por la ausencia de disciplina fiscal, de manera tal que la necesidad de responder al ciclo podría disminuir ex-post, si la regla es efectiva; ii) inclusive en ausencia de reglas numéricas, los países de América Latina han tenido un comportamiento procíclico, en parte debido a que el financiamiento tiende a desaparecer cuando las cosas van mal, en parte como resultado de la necesidad de dar señales a los mercados para restablecer dicho financiamiento (claro ejemplo de esto fueron los fuertes ajustes fiscales realizados por Argentina y México tras la crisis del Tequila); iii) es posible combinar las reglas numéricas con mecanismos que permitan responder al ciclo económico, como un fondo de estabilización. Esta combinación, que permite relajar en cierta medida el trade-off entre la disciplina fiscal y flexibilidad para responder al ciclo, es parte de la ley de convertibilidad fiscal sancionada en Argentina en 2000 y, con características diferentes, será también una parte fundamental de nuestra propuesta.

La otra desventaja de las reglas numéricas es que tienden a generar incentivos para eludirlas, a través de diversos mecanismos que conspiran contra la transparencia del proceso presupuestario (tales como sacar ciertos gastos fuera del presupuesto, u otras formas de contabilidad creativa), de tal manera que pierden efectividad. Aparte, a veces se cumplen a costa de una reducción en la calidad del gasto, como por ejemplo restringiendo gastos necesarios de mantenimiento, que son fáciles de cortar políticamente ya que los efectos no se aprecian en forma inmediata, pero que suelen tener tasas de retorno muy elevadas.

6.4. Reglas de procedimiento

Estas reglas consisten en el diseño de distintas formas de distribución del poder y la información en materia de decisiones fiscales entre los diferentes agentes de la estructura gubernamental involucrados, que se espera puedan resultar en una mayor disciplina fiscal. En este sentido, es importante distinguir entre dos aspectos diferentes que tienen que ver con la política presupuestaria. Por un lado, hay aspectos relacionados con la asignación de los recursos del presupuesto; por otro, las decisiones que tienen que ver con la política macroeconómica, tales como la determinación del tamaño del presupuesto y del déficit.

Con respecto al primero de los aspectos, resulta deseable que las decisiones que tienen que ver con la asignación del presupuesto sean debatidas y definidas por el más alto nivel político del gobierno, y por el Congreso. Estas son, después de todo, las decisiones que tienen que ver con la definición de las grandes prioridades del país en materia de políticas públicas. En los aspectos que tienen que ver con el desempeño macroeconómico, en cambio, puede ser conveniente concentrar más poder en aquellos que tienen incentivos consistentes con la disciplina fiscal, como el ministro de Economía dentro del Poder Ejecutivo.

6.5. Reglas de transparencia

La transparencia es un aspecto esencial para lograr un funcionamiento adecuado del gobierno. En este sentido, la falta de transparencia facilita, por un lado, la alteración de la asignación de los recursos públicos signada por las preferencias de los ciudadanos y reduce la productividad y eficiencia del gasto público, y por otro, contribuye a aumentar el riesgo fiscal. En respuesta a la experiencia internacional, recientemente se ha redimensionado y estudiado la importancia de la transparencia, proveyendo evidencia sustancial de los elevados costos generados por los procedimientos presupuestarios inadecuados, la delimitación borrosa de las responsabilidades de las unidades de gobierno, etc., especialmente en países en desarrollo.

Estas consideraciones cobran particular interés con la intención de imponer límites a variables como el tamaño del déficit, el nivel de gasto, o el nivel de deuda, a través de reglas macro-fiscales. Es justamente cuando se introducen este tipo de restricciones explícitas, que los políticos tienen más (y aún mayores) incentivos para desarrollar una compleja contabilidad

creativa de forma tal de cumplir formalmente con las reglas, evitando mayores esfuerzos fiscales. Para evitar este tipo de comportamiento oportunista, se torna entonces necesario introducir, conjuntamente con las reglas macro-fiscales, un conjunto (paquete) de reformas que redunden en un incremento del nivel de transparencia del sector público.

Hay prácticas muy diversas que pueden afectar en forma importante la transparencia de los presupuestos públicos. Algunas de ellas son:

- i) El uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas.
- ii) Los gastos extra-presupuestarios
- iii) Los pasivos contingentes

6.6. Reglas numéricas, reglas de comportamiento y reglas de transparencia: ¿sustitutas o complementarias?

La transparencia es fundamental para la eficacia de las reglas macro-fiscales (reglas numéricas). Sin embargo, en el caso de la imposición de estas reglas, puede surgir la necesidad de un trade off entre ellas y las numéricas. Por una parte, la eficacia de las reglas numéricas se ve sustancialmente disminuida con la falta de transparencia, con lo que la transparencia es un requisito para su funcionamiento adecuado, es decir, resultan complementarias. Pero por otra parte, la introducción de reglas genera incentivos, por el costo que su cumplimiento puede implicar, a tratar de evadirlas, reduciendo la transparencia y motivando (potencialmente) políticas ineficientes. Es por este motivo que resulta necesaria la existencia de un marco institucional adecuado que permita la aplicación conjunta de aquellas reglas restrictivas de comportamientos macro-fiscales, y de aquellos procedimientos que generan los incentivos correctos sobre los hacedores de política (*policymakers*), mejorando la operación pública en general, pero haciendo, al mismo tiempo, factible la aplicación de las reglas macro-fiscales. Es decir, que si bien la transparencia es una condición necesaria para el buen funcionamiento de las reglas numéricas, no es una condición suficiente, requiriendo (adicionalmente) de un adecuado sistema institucional con reglas adecuadas de procedimiento.

6.7. La Batería de Indicadores Departamentales, Distritales y Municipales

La batería de los indicadores de seguimiento que se sugieren para Departamentos, Distritos y Municipios, tienen en cuenta las disposiciones que actualmente regulan los acuerdos de saneamiento fiscal y financiero acordados entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, en el marco de las Leyes 358 de 1997 y Decreto Reglamentario N° 696 de 1998, la Ley 550 de 1999 y la Ley 617 de 2000.

6.7.1. Endeudamiento

La Ley 358 y su Decreto Reglamentario 696 han adoptado un conjunto de dos indicadores de seguimiento, con un sistema de semáforos, que ciertamente son compatibles con las sugerencias formuladas en la Primer Sección.

El ratio “Intereses de la Deuda / Ahorro Operacional”
ID / AO

La relación “Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes”
SD / IC

Se trata de dos indicadores que limitan la posibilidad de incurrir en nueva deuda cuando ello implique:

Comprometer las posibilidades de financiamiento de los servicios gubernamentales esenciales, refiriendo el primer indicador al peso relativo de los gastos por servicio de intereses de la deuda con respecto al ahorro operacional.

Dar señales de solvencia fiscal o financiera en el corto y largo plazo, al relacionar el saldo de la deuda con los ingresos corrientes.

La legislación define tres posibles instancias, dependiendo del nivel que arrojen los dos indicadores.

La instancia de “Endeudamiento Autónomo” (Semáforo Verde), cuando:

$$\begin{aligned} ID / AO &< 40\% \\ SD / IC &< 80\% \end{aligned}$$

La instancia de “Endeudamiento Intermedio” (Semáforo Amarillo), cuando:

$$\begin{aligned} 40\% > ID / AO &< 60\% \\ SD / IC &< 80\% \end{aligned}$$

La instancia de “Endeudamiento Crítico” (Semáforo Rojo), cuando:

$$\begin{aligned} ID / AO &> 60\% \\ SD / IC &> 80\% \end{aligned}$$

La primera instancia supone libertad total de decisión del gobierno subnacional para incurrir en nueva deuda, mientras no supere los límites indicados. La segunda instancia asume dos posibles situaciones, según que el incremento del endeudamiento resulte inferior o superior a la pauta (meta) de variación en el nivel general de precios (tasa de inflación). En el primer caso, el gobierno territorial es categorizado dentro de la instancia equivalente al “Endeudamiento Autónomo” (Semáforo Verde); en el segundo caso, en cambio, se exige el otorgamiento de una “Autorización de Endeudamiento”, ligado o condicionado al cumplimiento de un Plan de Desempeño (o plan de ajuste fiscal). Finalmente, los gobiernos con guarismos que los ubican en la instancia de “Endeudamiento Crítico” (Semáforo Rojo), deben requerir la “Autorización de Endeudamiento”, condicionada al Plan de Desempeño.

No obstante lo descrito, estimamos conveniente prever una modificación de los indicadores a partir de cumplido el período de ajuste fiscal de los primeros cinco años – más precisamente a partir del año 2005 -, lapso que también ha sido establecido con respecto a las reglas numéricas sobre gasto público, como se analiza luego.

Nuestra sugerencia es, en primer lugar, ligar el desenvolvimiento del endeudamiento consolidado a una relación constante con el PIB tendencial. En el caso de los gobiernos subnacionales, tal relación estable se lograría indirectamente a través del indicador propuesto en el Capítulo 2, es decir, definiendo el ratio como:

Saldo de la Deuda / Promedio de los Ingresos Corrientes, últimos 5 ejercicios $\leq$ SD*

$$SD_t / \sum_t (IC_t / 5) \leq SD^*$$

El techo que fija este sendero – determinado discrecionalmente en un porcentaje de los ingresos corrientes - posibilita asegurar un comportamiento fiscal y financiero responsable en el largo plazo, al tiempo que asume con realismo la posibilidad de dimensionar el uso del crédito público como un instrumento de financiamiento normal de los gobiernos.

Si el ratio medido para un gobierno a partir del quinto año, resultare superior al fijado por el indicador (el porcentaje del mismo a definir), entonces se exige un programa de ajuste para converger en T períodos al valor máximo establecido. O sea el equivalente al Plan de Desempeño establecido en la actual normativa.

Si el ratio, en cambio, indica un nivel inferior, opera la posibilidad del incremento “parcial” del endeudamiento por la diferencia o distancia al techo fijado.

Es decir,

$$SD^*_{t-1} + d_t (SD_{t-1}) \leq SD^*_t$$

La expresión que resume esta posibilidad de ajuste incremental del endeudamiento (d_t) sería:

$$d_t \leq s_t [(SD^*_{t-1} / SD_{t-1}) - 1]$$

Donde:

$$s_t < 1$$

Con respecto al indicador referido a los servicios de intereses respecto al ahorro operacional, se sugiere que a partir del quinto año opere una relación diferente y estricta de:

$$\begin{aligned} \text{Intereses de la Deuda} &\leq \text{Ahorro Operacional} \\ ID &\leq SO \end{aligned}$$

Definido “Ahorro Operacional” como el “Resultado Presupuestario” o “Necesidad de Financiamiento” (“la línea”) deducidos los Intereses de la Deuda Pública y los ingresos de capital y las erogaciones de capital. Esto implica la imposibilidad de los gobiernos subnacionales de incurrir en déficit operativo o, mejor aún, la necesidad de generar superávit operacional, de manera que se garantice el cumplimiento de la “regla de oro”, es decir, que el endeudamiento y su costo, estén ligados a las inversiones y no se permita financiar el gasto de operación con uso del crédito público (o con partidas “debajo la línea”). La regla es menos rígida en cuanto a magnitud posible de los servicios por intereses de la deuda que la regla actual (que los limita a una porción del ahorro operacional), garantizando flexibilidad para atender mayores servicios por intereses de la deuda cuando la expansión de la actividad económica y la de las inversiones del propio estado lo requieran. La mayor flexibilidad surge asimismo del hecho de no forzar una cierta magnitud de ahorro operacional para financiar las inversiones. Las inversiones deben dimensionarse en función de su análisis beneficio-costos social y su financiamiento dependerá de las posibilidades (o costo de oportunidad) del uso del crédito público y, naturalmente, del límite impuesto por la regla anterior (Saldo de la Deuda / Promedio de los Ingresos Corrientes, últimos 5 ejercicios). Además, debe preverse que las inversiones han de generar costos de operación que deberán atenderse con el gasto operativo en años subsiguientes, incidiendo para hacer variar el ratio con respecto al peso relativo de los servicios de intereses sobre el ahorro operacional, dependiendo del tipo de inversiones. Por ejemplo, si el plan de obras contempla inversiones en infraestructura hospitalaria, que habrán de generar un importante gasto operativo en ejercicios subsiguientes, o en infraestructura de caminos financiados luego por peaje bajo un sistema de operación mediante concesión. Tal tipo de inversiones, obviamente, no habrá de ser cualitativamente igual en los distintos departamentos, distritos o municipios.

6.7.2. El Gasto Público

La Ley 617 ha establecido una categorización de departamentos, distritos y municipios en función de dos parámetros: el tamaño de la población y la magnitud de los ingresos corrientes de libre distribución. En rigor, la normativa finalmente privilegia el atributo de los ingresos corrientes de libre destinación, al disponer el pase a una categoría superior (inferior) cuando el indicador de los ingresos corrientes de libre destinación supera (es menor) a los límites fijados para la respectiva categoría según la población.

Sobre la base de tales parámetros, determina siete categorías de entidades territoriales (Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta), y la situación particular de municipios de frontera y de municipios colindantes con el Distrito Capital, para los que se establecen reglas numéricas referidas a los siguientes indicadores:

Gasto Funcionamiento / Ingresos Corrientes
GF / IC

Gasto Asambleas y Contralorías / Remuneración de Diputados
GAyC / RD

Gasto de Contraloría / Ingresos Corrientes
GCo / IC

Para el ratio correspondiente a Distritos y Municipios, este indicador se define y desagrega como:

Gasto de Concejos / Ingresos Corrientes
GCn / IC

Gasto Personerías / Ingresos Corrientes
GP / IC

Gasto Contralorías / Ingresos Corrientes
GCo / IC

Adicionalmente, se establece un incremento máximo admitido para el gasto en Contraloría:

Incremento máximo del año en el gasto de Contraloría

$$\begin{aligned} &\text{máx } \Delta GCo: \\ &GCot < GCot-1 \\ &GCot < \tau \end{aligned}$$

Siendo τ la tasa pautaada de inflación.

Los ratios fijan porcentajes máximos para cada año, desde el 2001 al 2004, para los departamentos (para el ratio de GF / IC en el art. 5º; para el ratio GF / IC en el art. 9º, para el máx ΔGF en el art. 9º) y para los distritos y municipios (en los art. 7º y 11), para cada categoría de entidad territorial, según los parámetros de tamaño ya comentados.

Finalmente, se contempla el régimen especial para el distrito Capital (Santa Fe de Bogotá), donde para igual período (hasta el 2004) se establecen reglas numéricas específicas referidas a:

Gasto Funcionamiento / Ingresos Corrientes
(GF / IC)

Gasto Concejo y Contraloría / Ingresos Corrientes
(GCnyC / IC)

Máximo Gasto Concejo y Contraloría en términos de Salarios Mínimos Mensuales Legales
(máx GCnyC en SLMM)

El incumplimiento de los límites establecidos, obliga a los gobiernos territoriales a acordar con el Gobierno Nacional un Programa de Saneamiento Fiscal, que implica un plan de ajuste fiscal con un cronograma pertinente.

Del análisis de la normativa que establece la Ley 617, surge que el énfasis del monitoreo ha sido centrado en dos aspectos esenciales de la actividad fiscal: limitar el gasto corriente de los gobiernos subnacionales a un porcentaje máximo de los ingresos corrientes y limitar el gasto “político” de los gobiernos, a través del control de lo erogado por asambleas, concejos y contralorías.

La primer regla apunta a generar superávit operativo y el segundo a limitar el poder discrecional de quienes usualmente aprueban sus propios presupuestos en ausencia de reglas explícitas como las establecidas por la Ley 617.

Si bien la idea de limitar el gasto está en línea con lo sugerido en este informe, algunas diferencias de criterio merecen ser comentadas.

En primer lugar, nuestra sugerencia para establecer en un futuro las reglas numéricas en materia de gasto, es definir la regla con referencia al “Gasto Total”, y no solamente referida al “Gasto Corriente”, al “Gasto de Funcionamiento” o al “Gasto Operacional”. Cuando en la regla sobre endeudamiento se establece la relación Gasto por Intereses de la Deuda Pública / Ahorro Operacional, se está limitando (por diferencia) la posibilidad de aumentar el gasto corriente (ligado al gasto operacional) que refleja esencialmente el gasto exhaustivo incurrido por el gobierno, más las transferencias. Además, como se apuntara en el apartado anterior, el gasto corriente suele ser altamente “complementario” del gasto en capital y no simplemente sustituto.

La concepción de privilegiar el gasto en inversiones por sobre el gasto corriente, constituye una deformación del verdadero sentido económico que implica la clasificación económica de las erogaciones del gobierno. La diferencia entre erogaciones corrientes y de capital, deriva de distinguir si el gasto incurrido por el gobierno modifica o no modifica su patrimonio, y en parte, si modifica o no el patrimonio nacional. Deriva de la concepción keynesiana de distinguir que aspecto de la demanda global (Consumo o Inversión) es macroeconómicamente afectada. Pero desde el punto de vista microeconómico, las erogaciones corrientes pueden estar generando capital (como el gasto en educación y salud) o evitando la depreciación acelerada del capital (como el gasto de mantenimiento de la infraestructura). A su vez, el gasto en inversiones incurrido en un ejercicio, como ya se indicara, habrá de generar gasto corriente en los futuros ejercicios, una vez que el bien de capital es liberado al servicio. Por lo expuesto, a los fines de no incurrir en errores de decisión “micro”, lo que la regla “macro” fiscal debe fijar es el monto total del gasto agregado y no tanto su composición.

Lo anterior no implica que sea prudente fijar ciertos límites para determinada categoría de gasto. Por ejemplo, las reglas que limitan el gasto “político”, como los contemplados por la Ley 617, parecen razonables, a fin de evitar la conducta oportunista de los gobiernos de turno. Modificar los límites a tal tipo de gasto es posible, modificando la Ley 617; pero el costo político de hacerlo es mayor que en ausencia de tales reglas en una ley de entidad superior, como es esta

norma general de saneamiento fiscal y financiero. Un criterio similar se encuentra en la sugerencia del Departamento de Planeación Nacional cuando propone – entre varios indicadores - un monitoreo de la relación Gasto de Funcionamiento / Gastos Totales, interpretando posiblemente que el gasto de funcionamiento esté referido al gasto de la burocracia administrativa estatal. También el referido a Gastos Personales / Gastos Totales. Sin embargo, debe cuidarse de no confundir este tipo de gasto con determinados gastos que pueden tener una entidad bastante diferente a un “mero gasto burocrático”, por ejemplo, la retribución de docentes, médicos, etc. Pero se insiste que la razón de ser de las reglas numéricas es de orden macro fiscal y no de orden microeconómico. Cuando los gobiernos centrales, motivados por evitar el despilfarro, avanzan en el diseño de reglas de características microeconómicas, suelen incurrir en errores muy importantes de orden asignativo.

En segundo lugar, se sugiere hacia un futuro ligar el tamaño del gasto al PIB tendencial. En este caso, la idea es restringir el aumento del gasto total si la proporción del gasto respecto al PIB aumenta más allá de cierta tasa prefijada. La regla es tremendamente importante en los períodos relativamente prolongados de auge económico. La explicación deriva de que en el auge, si los recursos de los gobiernos aumentan en forma más que proporcional al crecimiento del ingreso nacional, se estará generando un relajamiento de la restricción de financiamiento. Ello permitiría aumentar el gasto público en mayor proporción (dado un porcentaje fijo definido sobre los ingresos corrientes) y, consecuentemente, se estará exacerbando el ciclo con la expansión de la demanda global a través del gobierno. Es decir, generando una conducta procíclica.

Por su parte, en la recesión, la caída más que proporcional al ingreso nacional de los ingresos corrientes, hará incurrir en un desfinanciamiento del gobierno, que exigirá mayor endeudamiento, mayor presión tributaria o caída en el nivel y calidad de las prestaciones del estado, o una combinación de estos factores. Todos ellos no recomendables con fines de estabilización y de provisión eficiente y equitativa de los bienes públicos.

Por lo explicado y remitiendo al lector a lo ya expuesto en el Capítulo 2 con respecto a la racionalidad de los indicadores (o reglas numéricas) de endeudamiento, de gasto y la lógica de ahorro – desahorro implícita en las mismas, junto a la creación del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, nuestra sugerencia es definir dos tipos de regla en materia de gasto:

Gasto Total / Promedio de Ingresos Corrientes, últimos 5 años, menor o igual a cierto nivel de
gasto total máximo

$$GT / \sum_t (IC_t / 5) \leq GT^*$$

Gasto Total / PIB Tendencial (promedio últimos 5 años), menor o igual a cierto nivel de gasto
total máximo

$$GT / \sum_t (PIB_t / 5) \leq GT^*$$

GT* se debe establecer discrecionalmente, sobre la base de un porcentaje de los ingresos corrientes. Con el techo determinado por la regla más restrictiva en el auge y la menos restrictiva en la recesión (definidos el auge o la recesión por el hecho de la suba o la caída del promedio de los ingresos correspondiente al ejercicio).

Como ingrediente adicional de prudencia, en los casos en que el gasto incurrido resulte inferior al techo que establece la regla numérica, el gobierno acumula la posibilidad de expandir el gasto en el año siguiente en mayor proporción. Pero tal posibilidad es limitada a una cierta fracción de

la diferencia registrada entre el gasto incurrido y el máximo admitido por la regla. Esto evita el uso desmedido de los recursos públicos concentrados en un determinado año, por ejemplo, en un año electoral.

La expresión de aplicación al incremento permitido en el gasto (g_t) sería:

$$g_t \leq r [(GT^*_{t-1} / GT_{t-1}) - 1]$$

$$r < 1$$

Finalmente, un conjunto de indicadores de seguimiento deben preverse con la finalidad de explicar los posibles desvíos registrables en el cumplimiento de las metas o las reglas numéricas indicadas para el gasto. Aún cuando la desagregación puede ser mayor, sugerimos los siguientes indicadores:

$$\text{Gasto Operacional / Gasto Total} \\ GO / GT$$

$$\text{Gasto en Personal / Gasto Total} \\ GL / GT$$

$$\text{Gasto de Capital / Gasto Total} \\ GK / GT$$

$$\text{Gasto en Transferencias / Gasto Total} \\ GTr / GT$$

$$\text{Gasto en Transferencias a Mesadas Pensionales / Gasto totales} \\ GTMP / GT$$

$$\text{Servicio de Intereses de la Deuda / Gasto totales} \\ ID / GT$$

6.7.3. Los recursos públicos

La actual legislación no establece ningún tipo de regla con respecto a la performance de los recursos de los gobiernos territoriales. Los recursos solamente aparecen como denominador de algunos de los indicadores ya analizados en las reglas de endeudamiento y de gasto. Sin embargo, a los fines de identificar las causales de los desvíos que pueden registrarse en materia de gasto o de endeudamiento, el comportamiento de los recursos aparece como no trivial a los fines de analizar el resultado de la política fiscal y financiera de los gobiernos.

En particular, el resultado de la gestión gubernamental en un modelo federativo descentralizado, como ya se explicara, es sensible a la estructura de financiamiento del gasto subnacional. En particular, en los casos de gobiernos altamente dependientes de las transferencias verticales desde el gobierno central, la experiencia permite afirmar que los incentivos que enfrentan los hacedores de política en el ámbito local, no son proclives a generar una performance fiscal óptima. En la base de este fenómeno reside el principio de correspondencia fiscal, oportunamente analizado.

Los desvíos en las metas de endeudamiento y de gasto, por otra parte, pueden estar inducidos por un inadecuado desempeño de los ingresos del gobierno. Por tal razón, resulta necesario el

monitoreo del comportamiento de los recursos de los gobiernos subnacionales, aún cuando no se contemple el establecimiento de reglas numéricas para los mismos. Los recursos forman parte de las reglas de endeudamiento y de gasto – como denominador de las mismas – afectando el resultado del cumplimiento del plan de saneamiento.

Por lo tanto, es necesario explicitar algunos indicadores de performance de los recursos, algunos destinados a identificar la calidad de los incentivos en juego para generar un comportamiento fiscal responsable y eficiente, y otros simplemente para identificar las razones extra gestión gubernamental que han determinado desvíos a las metas establecidas para el endeudamiento y el gasto.

Con respecto a los incentivos que operan en un modelo fiscal descentralizado, hemos de identificar los siguientes indicadores:

$$\frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Recursos Totales}} \\ \text{IP} / \text{RT}$$

$$\frac{\text{Ingresos Tributarios}}{\text{Recursos Totales}} \\ \text{IT} / \text{RT}$$

$$\frac{\text{Transferencias cedidas a otros gobiernos}}{\text{Recursos Totales}} \\ \text{TC} / \text{RT}$$

El primer indicador pretende medir el mayor incentivo a una performance fiscal eficiente en la medida que el ratio se acerque a la unidad (mayor índice de correspondencia fiscal).

El segundo indicador, identifica el mayor o menor esfuerzo tributario que el gobierno debe incurrir ante cierta necesidad de financiamiento a la que aspira, de acuerdo con las reglas de gasto y de endeudamiento enfrentadas. Un esfuerzo tributario explícito e importante ante sus electores, coadyuva a una mayor transparencia del principio de correspondencia fiscal y motiva a un comportamiento fiscal más responsable.

El tercer indicador identifica en qué medida operan los incentivos a una performance fiscal óptima el hecho de que una importante porción de los recursos que el gobierno debe obtener, habrá de ser derivado a otro fisco – de nivel inferior – que no necesariamente identifica al grueso de los electores del propio nivel de gobierno constreñido a lograr recaudar u obtener los recursos.

Un segundo conjunto de indicadores, está referido a la composición de los recursos. La finalidad es identificar la fuente que opera con mayor o menor incidencia en el resultado de la gestión recaudadora del gobierno subnacional. Los indicadores, por lo tanto, deben referirse a los recursos que son de exclusiva responsabilidad del gobierno subnacional, descartando los recursos que devienen del nivel central (como el situado fiscal, programas de cofinanciación u otro tipo de transferencia). El detalle depende del tipo de gobierno territorial. Por ejemplo, a nivel departamental:

$$\frac{\text{Recaudo Cerveza}}{\text{Recursos Propios}} \\ \text{RC} / \text{RP}$$

$$\frac{\text{Recaudo Cigarrillos}}{\text{Recursos Propios}} \\ \text{RCi} / \text{RP}$$

$$\frac{\text{Recaudo Licores}}{\text{Recursos Propios}} \\ \text{RL} / \text{RP}$$

Recaudo Registro y Anotación / Recursos Propios
RRyA / RP

Recaudo Timbre / Recursos Propios
RTi / RP

Otros Recaudos / Recursos Propios
OR / RP

Regalías / Recursos Propios
R / RP

Con respecto a los Municipios:

Recaudo Predial / Recursos Propios
RPr / RP

Recaudo Industria y Comercio / Recursos Propios
RIyC / RP

Otros Recaudos / Recursos Propios
OR / RP

Regalías / Recursos Propios
R / RP

Se trata de una desagregación de los recursos tributarios y regalías que constituyen la porción más significativa de los Recursos Propios

6.7.4. Resultado Fiscal y Financiero (Análisis de Variaciones)

Adicionalmente, se sugiere un algoritmo que permite identificar los desvíos registrados entre las metas fijadas por las reglas numéricas referidas al endeudamiento y al gasto, y los desvíos registrados en los valores programados y reales de los ingresos. Es decir,

$$(GT_t - GT^*_t) - (RT_t - RT^*_t) - (\Delta D^{OBS}_t - \Delta D^*_t) = \phi$$

Las variables de gastos e ingresos se deben desagregar en los indicadores expuestos en los apartados anteriores, de forma de poder identificar las fuentes o rubros que han sido causales de los desvíos registrados.

6.7.5. Los fondos de estabilización y de emergencias subnacionales

Finalmente con respecto a las reglas, de implementarse el Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas (FEFPC), recordamos el algoritmo pertinente:

$$FEFPC = RT_t - \sum_{t=5}^{t-1} RT_t / 5$$

En cuanto al Fondo para Emergencias Subnacionales (FESN), sería:

$$FESN = \kappa \sum_t RT^{OBS}_t < FESN^*$$

6.8. Las reglas de procedimiento y de transparencia para el caso particular de Colombia

La Ley 60 de agosto de 1993 ha fijado el nuevo ordenamiento legal sobre competencias fiscales de los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales, de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, y estableció el sistema de distribución de recursos tributarios y no tributarios nacionales, esencialmente canalizados a través del sistema del situado fiscal.

Dicho ordenamiento responde al proceso de descentralización de funciones que operara con la reforma constitucional, y muy particularmente ha intentado asegurar el financiamiento de los servicios de educación y salud, así como de los servicios típicamente locales, como el servicio de agua potable y de alcantarillado, entre otros. Una decisión descentralizadora que derivó en ceder la ejecución de los servicios al nivel municipal o distrital, con una función de carácter subsidiaria en la prestación de los servicios sociales por parte de los departamentos y del propio gobierno nacional.

El sistema de distribución de recursos implementado, merecería todo un estudio en particular referido a los sistemas de participación o coparticipación interjurisdiccional de recursos y de sistemas de transferencias. En alguna medida, algunas de las cuestiones que el sistema plantea han sido mencionadas muy rápidamente en la Primer Sección de este informe. Sin embargo, el tratamiento de esta temática escapa a los alcances de la presente consultoría. En cambio, el punto de relevancia, a los efectos de los programas de saneamiento fiscal de los gobiernos territoriales, es la cuestión referida a los roles que desempeñan algunas de las agencias gubernamentales que la ley determina.

En particular, referido a las reglas de procedimiento, cabe destacar la asimetría que la legislación plantea con respecto al importante rol que cumple el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el seguimiento de los programas de saneamiento fiscal y financiero a nivel de cada gobierno territorial, y el rol meramente administrativo asignado por la Ley 60 en materia del situado fiscal, donde solamente interviene en la estimación del monto global proyectado para el ejercicio (art. 18, apartado 1) y en su obligación de asegurar el reparto automático de los fondos (art.19). La labor de monitoreo técnico-financiero del situado fiscal a nivel de cada gobierno territorial, en cambio, ha sido asignado al Departamento Nacional de Planeación (art. 18, apartados 1 y 4) y a los Ministerios de Educación y Salud, responsables de vigilar el correcto destino sectorial de los fondos y de la prestación de los servicios correspondientes (art. 18, apartado 3).

Aún cuando las dependencias administrativas citadas dependen del Ejecutivo Nacional, este reparto de roles conduce a distribuir el poder administrador en varias dependencias, debilitando la eficacia de los controles. En particular, porque esta distribución de roles tiene asimismo implicancias con respecto al cumplimiento de las reglas de transparencia.

A este respecto, la experiencia reciente en el control de los programas de saneamiento, indicaría que la información fiscal y financiera que necesita el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no fluye de manera adecuada y con las características técnicas necesarias. En el Capítulo 2 de la Primer Sección se ha enfatizado que el diseño técnico de cualquier batería de indicadores de seguimiento, pierde relevancia si no es acompañada con reglas de procedimiento y de transparencia que aseguren la eficacia del control pertinente. Inclusive se tiene la sospecha que los datos que maneja el Departamento de Planeación Nacional, no son muchas veces similares a los que recibe o maneja la DGAF, a pesar de la colaboración natural entre ambas áreas del Ejecutivo Nacional.

El otro aspecto importante, es el del control de legalidad de la información que está a cargo de las Contralorías. Aún cuando los datos fueran certificados por las Contralorías territoriales y la propia Contraloría General de la República, al ser organismos que dependen de los gobiernos

territoriales y, en el caso nacional, del Parlamento, disminuye el poder político del Ejecutivo Nacional y, naturalmente, de los funcionarios a cargo del DPN y de la DGAF en la labor del monitoreo subnacional.

Finalmente, con respecto a las reglas de transparencia, un hecho de relevancia que ha podido ser corroborado en la primer visita a Bogotá, es la ausencia de información sobre la ejecución del gasto a nivel del “compromiso”. Los datos sobre ejecución presupuestaria disponibles son los de Tesorería, es decir, base caja. La DGAF ha intentado identificar gastos devengados o pasivos contingentes de diversa naturaleza, pero el éxito en esta labor ha sido parcial.

El segundo aspecto relativo a transparencia es el INFIS, un Instituto constituido por los mismos gobiernos territoriales que es alimentado con recursos no erogados de las transferencias del gobierno central a los destinos específicos que establece el régimen del situado fiscal (educación, salud, etc.). No hay un registro de los destinos de esos fondos, debido al argumento de “autonomía” subnacional. Tampoco se ha logrado un control o monitoreo financiero, pues se argumenta que no se trata de una institución que maneje fondos de terceros y, consecuentemente, no puede incluirse en las instituciones bajo la superintendencia del Banco Central. Solamente la Contraloría interviene – pues se trata de fondos públicos – pero su intervención es meramente formal. La pregunta que surge es: ¿no sería posible utilizar a dicha Contraloría para extraer la información, aún cuando no se pueda intervenir en fijar reglas o limitar el uso de estos fondos? El factor de “fuerza política” de gobernadores y senadores ha sido señalado como un obstáculo mayor para este monitoreo.

El problema de los pasivos contingentes es que, por el momento, es muy limitada la recopilación de datos. En general, los que se han obtenido provienen de unos pocos gobiernos territoriales, no contando con los datos del total del universo a monitorear.

Con relación al gasto en pensiones, el mismo se refiere a la mesada pensional que se eroga por todo concepto, y que incluye las pensiones “legales” y las “irregulares”, con poca posibilidad de identificar ambos componentes. Esto es relevante a la hora de efectuar proyecciones.

De lo analizado surge como sugerencia la necesidad de recomendar al gobierno de Colombia que amplíe las atribuciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en lo referido a los procedimientos institucionales para definir la distribución secundaria (entre departamentos, distritos y municipios) del situado fiscal, ampliando su rol meramente administrativo de distribución automática de los fondos, a un sistema de transferencias condicionadas al cumplimiento de las obligaciones asumidas en los acuerdos de saneamiento fiscal y financiero. Esto podría implicar la intervención de la DGAF en el trámite previo para liberar los desembolsos.

Adicionalmente, debería responsabilizarse a la Contraloría General de la República por la certificación y auditoría de los datos que elevan los gobiernos territoriales al Ejecutivo Nacional; que posibilite una única boca de entrada de los datos subnacionales, instrumentada mediante sistemas informáticos con acceso restringido para los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento de Planeación Nacional. La Contraloría debería, asimismo, exigir el cumplimiento de las normas de contabilidad pública que garanticen el registro de los compromisos devengados por los gobiernos, previendo inclusive la posibilidad de la intervención federal, en razón de que la ausencia de tal información pueda calificarse como un acto de defraudación fiscal de parte de los funcionarios subnacionales responsables.

Finalmente, la legislación debería contemplar las recomendaciones de la DGAF con respecto a la reglamentación del art. 8° de la Ley 358 de 1997 relacionado con los controles al endeudamiento de las entidades descentralizadas subnacionales.

De acuerdo con datos de la Contraloría General de la República, con corte a diciembre de 2000, del total de la deuda territorial, el 56% corresponde a las entidades descentralizadas y el restante 44% a las administraciones centrales departamentales y municipales. Dentro de las entidades descentralizadas el mayor porcentaje (38%) corresponde a la deuda interna del metro de Medellín. Al igual que sucede con la deuda interna de las administraciones centrales, la deuda de las entidades descentralizadas está concentrada en alrededor de 10 entidades, entre las que se sobresalen el Metro de Medellín, el aeroparque Olaya Herrera de Medellín, las empresas públicas de Cali, las empresas públicas de Medellín y la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Mientras el restante 20% está distribuido entre entidades de distinta naturaleza jurídica económica y financiera como empresas de servicios públicos, universidades, loterías, hospitales, aeropuertos, terminales de transporte, institutos financieros, colegios e institutos de transporte.

En el documento de la DGAF se sugieren indicadores de seguimiento para tales organismos descentralizados subnacionales, que están en línea con los analizados en el apartado anterior, de manera que técnicamente su extensión a estos entes no ofrece dificultad alguna. No obstante, con relación a la confiabilidad de la información, junto a la posible intervención de la Contraloría General de la República, se sugiere la posibilidad de dejar la responsabilidad de la estimación de la capacidad de pago, exclusivamente en la banca comercial para el caso de las entidades adscritas a entidades territoriales de segunda a sexta categoría. Para el control de las entidades adscritas y/o vinculadas a gobiernos subnacionales de categorías primera y especial, se sugiere la posibilidad de delegarlo a las calificadoras de riesgo.

Por último, respecto a los entes descentralizados subnacionales, sus decisiones de endeudamiento y los avales otorgados a estos entes, explícitos o no explícitos, deben generar la obligación de los gobiernos subnacionales respectivos, de la creación de un crédito presupuestario para contingencias. Todo este aspecto de las finanzas públicas subnacionales, refuerza la imperiosa necesidad de garantizar el registro de la contabilidad presupuestaria referida al compromiso, según lo ya indicado.

6.9. Detalles y características de la batería de indicadores de seguimiento

Los indicadores de seguimiento para los gobiernos territoriales son agrupados en cuatro subconjuntos, a saber: el correspondiente a los Departamentos (Planilla 1), el relativo a los Distritos y Municipios (Planilla 2), el concerniente al Distrito Capital (Santa Fe de Bogotá) (Planilla 3) y el referido a los dos fondos (el de estabilización y el destinado a emergencias subnacionales) (Planilla 4).

El detalle del número de campos y el largo requerido por las variables es detallado a continuación de las Planillas mencionadas.

6.10. El análisis de simulación

En función de la información suministrada por la DGAF, se ha podido aplicar la batería de los indicadores a los Departamentos de Magdalena y Tolima. Para ambos casos, se dispuso de los datos esenciales para el cálculo de los guarismos correspondientes.

Una observación general que debe formularse con relación a la confección de los estados de recursos y gastos departamentales, es la necesidad de establecer una metodología general (para todos los gobiernos territoriales) y uniforme en cuanto a los contenidos, que respete las normas de general aceptación en materia de contabilidad presupuestaria y financiera. Esencialmente, en los estados de recursos y gastos - estén ellos referidos a los compromisos devengados en el ejercicio o a la situación de caja (ingresos y egresos de la Tesorería) - se debería respetar la exposición que se indica en el Cuadro N° 1. El mismo corresponde al Esquema Ahorro-

Inversión-Financiamiento, que respeta recomendaciones metodológicas del FMI y otros organismos multilaterales.

En las planillas suministradas por la DGAF - pertenecientes a los Departamentos de Magdalena y de Tolima utilizados en el ejercicio de simulación -, no se respetan las recomendaciones del citado cuadro. Más aún, los criterios de exposición, en algunos casos, varían entre ejercicios. Debido a ello debieron hacerse correcciones en los datos originarios a fin de garantizar la consistencia en las mediciones.

En segundo término, los datos suministrados pertenecen a los registros de Tesorería, es decir, al resultado de caja o su proyección (para el año 2000). La DGAF no cuenta con los datos de los compromisos y esta es una debilidad de la contabilidad presupuestaria de los gobiernos subnacionales que ya fuera comentada en el capítulo anterior. Para el año 2000, por ejemplo, se ha sumado al saldo de la deuda del año, la deuda flotante, en gran parte surgida de compromisos anteriores que exigen las correspondientes previsiones de caja para su pago, normalmente en el ejercicio presente o en el inmediato posterior; simplemente, para dar una idea de la magnitud de la diferencia entre compromisos y pagos, aún cuando tal deuda estará acumulando gastos de varios ejercicios previos (es decir, no imputables estrictamente al ejercicio 2000). Sin embargo, la obligación de honrar un pasivo debe computarse al momento de su reconocimiento (sea voluntario o por disposición legal o judicial), pues a partir de ese momento surge la obligación de su pago.

En cuanto a los parámetros referidos a variables de determinación discrecional (como el porcentaje de posibilidad para incremento del gasto o de la deuda en determinado ejercicio, es decir, los valores de las variables r y s), se han adoptado parámetros que a juicio del consultor aparecían como razonables. Los resultados del indicador pertinente, por lo tanto, pueden sufrir cambios ante cambios en sus valores.

Respecto de la pauta de inflación (τ), se ha adoptado la pauta oficial según datos suministrados por la DGAF.

Los valores “programados”, es decir, los correspondientes a las variables indicadas con el asterisco (*), se han fijado según los parámetros que establecen la Leyes 358 y 617. Para las variables cuyos valores no han sido fijados explícitamente en dichas disposiciones, como es el caso de los recursos, se han asimilado los valores programados al promedio de los recursos obtenidos en los cinco últimos ejercicios. En la promediación se expresaron los valores en pesos del año 1998, utilizando el índice de precios al consumidor. Para la serie del PIB, en cambio, se utilizó el índice de precios implícitos, calculado sobre la base de las series en valores corrientes y constantes del PIB Nacional. Para el caso del Gasto Total Programado, se suma el Gasto de Funcionamiento Programado, según el mismo se infiere por extrapolación hacia atrás de los porcentajes de la ley 617, al Gasto de Transferencias y al Gasto por Intereses de la Deuda ejecutados. Por último, el Saldo de la Deuda Programado se estima aplicando el coeficiente de la Ley 358 - para la instancia correspondiente al “semáforo verde” (endeudamiento autónomo) - a los ingresos corrientes del mismo año.

Con respecto al indicador referido al Resultado de la Política Fiscal (Análisis de Variaciones), la ausencia de datos sobre los compromisos y el uso de los datos correspondiente al gasto pagado (versión de caja) impide lamentablemente efectuar una interpretación adecuada del guarismo resultante.

6.11. Los datos

En los Cuadros N° 2 y N° 3, se muestran los datos originarios pertenecientes a Magdalena y Tolima, respectivamente, extraídos de las planillas suministradas por la DGAF y adaptados

metodológicamente para el ejercicio de simulación. Los datos corresponden a la cuantificación de las variables que son utilizadas para el cálculo de los indicadores de seguimiento sugeridos para los Departamentos.

Para el Departamento de Magdalena se pudo construir la serie de los indicadores para los años 1998, 1999 y 2000; en tanto que para Tolima, se pudo ampliar para los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.

6.12. Los resultados

Finalmente, en los Cuadros N° 4 y N° 5 se presentan los resultados de los indicadores, para Magdalena y Tolima, respectivamente.

Referencias

Ahmad, E. (ed.) (1997): “Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants”, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

Ahmad, E. (1997): “Intergovernmental Transfers – An International Perspective”, en Ahmad, E. (ed.) Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

Alesina and Bayoumi (1996): “The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. states”, NBER Working Paper Series, No. 5614.

Alier, M. and Kaufman, M (1999): “Nonrenewable resources: a case for persistent fiscal surpluses”. IMF Staff Papers, WP/99/44.

Artana, D. y López Murphy, R. (1995): “Descentralización Fiscal: Algunas Lecciones para Latinoamérica”, en Finanzas Públicas y Economía Regional. En Honor de Horacio Nuñez Miñana, Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Arzbach, M. (1993): “Federalismo Fiscal en Alemania”, Deutsche Bundesbank, Mimeo, Ponencia presentada en Seminario sobre Federalismo Fiscal, organizado por FIEL, Buenos Aires.

Atkinson, A. (1975): “The Economics of Inequality”, Clarendon Press, Oxford.

Auld, Douglas y Eden, L. B. (1984): “Equalization and the Canadian Constitution”, Government and Policy.

Auerbach and Hassett (1999): “Uncertainty and the design of long-run fiscal policy”. NBER Working Paper Series, W7036.

Banco Mundial (1996): “Argentina: Provincial Finances Study. Selected Issues in Fiscal Federalism”, IMF Staff Paper, Report N° 15487 AR,.

Bara, R. E. (1994): “Coparticipación y Federalismo”, Instituto Nacional de Ciencias Económicas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Serie Seminarios, Buenos Aires.

Barro, R. And Sala-i-Martin, X. (1995): “Economic Growth”, Mc Graw Hill.

Bauer, P. T. (1971): “Dissent on development”, Weidenfeld and Nicholson, London.

Benabou, R (1996): “Inequality and Growth”, mimeo, New York University, Department of Economics.

Bird, R. and Wallich, C. (1993): “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies. Toward a System Framework of Analysis”, Policy Research Working Papers, WPS 1122, World Bank.

Boadway, R. (1980): “Intergovernmental Fiscal Transfers in Canada”, Canadian Tax Foundation, Toronto, Canada.

Boadway, R. y Flatters, F., (1983): “Equalization in a Federal State: An Economic Analysis”, Economic Council of Canada, Ottawa.

Boadway, R. and Keen, M. (1996): "Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers", International Tax and Public Finance, V. 3, Number 2.

Boadway, R., Roberts, S. Y Shah, A. (1993): "The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries: A Federalism Perspective", Conference on Fiscal Reform and Structural Change, International Development Research Center and the Indian Statistical Institute, New Delhi, August.

Break, G. C. (1980): "Financing Government in a Federal System", The Brookings Institution, Washington, D. C..

Brennan and Buchanan (1980): "The Power of Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitutions", Cambridge University Press. Cambridge.

Buchanan (1950): "Federalism and Fiscal Equity", American Economic Review, 40, September.

Buchanan (1952): "Federal Grants and Resource Allocation", Journal of Political Economy, 60, June.

Buiter, W. (1998): "Notes on "a code for fiscal stability". NBER Working Paper Series W6522.

Bullit Goñi, E. (1996): "Consideraciones sobre descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva", en Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, Seminario Internacional, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Cangiano, M. and Mottu, E (1998): "Will Fiscal Policy be effective under EMU?". IMF Staff Papers, WP/98/176.

Cardoso Eliana (1998): "Virtual deficits and the Patinkin effect". IMF Staff Papers, WP/98/41.

Casás, J. O. (1996): "El Laberinto de la Coparticipación", Periódico Económico Tributario, La Ley, Año IV N° 107, Buenos Aires.

Caselli, Giovannini and Lane (1998): "Fiscal discipline and the cost of Public debt service: some estimates for OECD countries". IMF Working paper WP/98/55.

Cavallo, D. F. y Zapata, J. A. (1986): "El Desafío Federal", Ed. Sudamericana-Planeta, Buenos Aires.

Chalk, N. and Hemming, R.(1998): "What should be done with a fiscal surplus" Papers on Policy Analysis and Assessments, PPAA/98/10 .

Chari and Kehoe (1998): "On the Need for Fiscal Constraints in a Monetary Unión", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Working Paper 589.

Chari, V and Kehoe, P (1998): "Optimal Fiscal and Monetary Policy", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Staff Report 251.

Clark, Douglas H. (1969): "Fiscal Need and Revenue Equalization Grants", Canadian Tax Foundation, Toronto.

Clark, D. H. (1983): “Canadian Experience with the Representative Tax System as a Means of Measuring the Relative Fiscal Capacities of Provincial and Local Governments”, Testimony before the United States Senate Committee on Governmental Affairs Subcommittee on Intergovernmental Relations, April 6.

Clark, D. H. (1997): “Assessing Provincial Revenue-raising Capacity for Transfers”, en Ahmad, E. (ed.) Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

Clements, Rodríguez, and Schwartz (1998): “Economic determinants of government subsidies”. IMF Staff Papers.

Convenio Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional de La Plata)-Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1996): “Estudio sobre Finanzas Provinciales y la Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos”, Estudios Fiscales N° 41, Julio. Mimeo. Versión de divulgación en Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Cuadernos de Economía N° 15 (1996).

Corsetti and Roubini. (1996): “Optimal government spending and taxation in endogenous growth models”. NBER Working Paper Series W5851.

Courchene, T. J. (1978): “Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities”, en Walker, M. (editor) Canadian Confederation at the Crossroads: The Search For Federal-Provincial Balance, The Fraser Institute, Vancouver.

Courchene, T. J. (1984): “Equalization Payments”, Ontario Economic Council.

Courchene, T. J. (1992): “Equalization Payments: Past, Present and Future”, Ontario Economic Council, Special Research Report, Federal-Provincial Relations Series, Canada.

Courchene, T. J. y Copplestone, G. H. (1980): “Alternative Equalization Programs: Two Tier System”. en R. Bird (ed.) Fiscal Dimensions of Canadian Federalism, Canadian Tax Foundation.

Craig, J. (1996): “Fiscal Federalism in Australia”, Seminario sobre Federalismo Fiscal, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Delfino, J. y Gertel, H. (1995): “Modelo para la Asignación del Presupuesto Estatal entre las Universidades Nacionales”, Secretaría de Políticas Universitarias, MCE, Serie Estudios y Propuestas, Buenos Aires. Versión actualizada en Anales de la Asociación Argentina de Economía Política (1996), Universidad Nacional de Salta.

Dowd, K. (1984): “Towards a theory of equalization payments”, en Equalization Payments: Past, Present and Future, Courchene, T. J. (ed.), Special Research Report, Ontario Economic Council, Federal-Provincial Relations Series.

Elmendorf and Mankiw (1998): “Government debt”. NBER Working Paper Series W6470.

FIEL (1998): “La Reforma Tributaria en la Argentina”, Buenos Aires.

Freire, M. E. (1996): “Federalismo Fiscal: notas sobre la experiencia internacional”, en Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Gasparini, L. y Porto, A. (1998): “Distribución regional del residuo fiscal neto. El caso de las municipalidades de la provincia de Bs.As”. UNLP.

Gavin, Hausmann, Perotti, Talvi (1996): “Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: volatility, procyclicality and limited creditworthiness”, BID.

Gerson , Philip (1998): “The impact of fiscal policy variables on output growth”. IMF Staff Papers, WP/98/1.

Graham Scott (1996): “Government Reform in New Zeland”. IMF Occasional Paper 140.

Gupta, Verhoeven and Tiogson (1999): “Does higher government spending buy better results in Education and Health Care?”. IMF Staff Papers, WP/99/21.

Haque, Montiel and Sheppard (1998): “Public sector efficiency and fiscal austerity” IMF Staff Papers, WP/98/56.

Hanson, E. J. (1961): “Fiscal Needs of the Canadian Provinces”, Canadian Tax Foundation, Toronto.

Heijdra, B. and Jenny E. Ligthart, j. (1998): “The dynamic macroeconomic effects of tax policy in an overlapping generations model”. IMF Staff Papers, wp/98/182.

Inman, R. (1996): “Do balanced budget rules work? U.S. Experience and possible lessons for the Emu”. NBER Working Paper Series W5838.

IRS and Treasury - U.S. (1992): “Report on the U.S. Tax system”.

Jiwei, L. (1997): “Constraints in Reforming the Transfer System in China”, en Ahmad, E. (ed.) Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

King, D. (1984): “Fiscal Tiers: the Economics of Multi Level Government”, Allen & Unwin, London.

Kopits, G. and Symansky (1998): “Fiscal Policy Rules”, IMF Occasional Paper 162.

Krelove, R. and Stotsky, J. (1996): “Fiscal Federalism in Canada”, Seminario sobre Federalismo Fiscal, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Ladd, H. (1994): “Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments”, Fiscal Equalization.

Ladd, H. (1999): “The Challenge of Fiscal Disparities for States and Local Governments”, The Selected Essays of Hellen F. Ladd, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Oates, W. (General Editor), Edward Elgar, MA.

Laurens and De la Piedra (1998): “Coordination of monetary and fiscal policies”. IMF Staff Papers, WP/98/25.

Leibfritz, Thornton and Bibbee (1997): "Taxation and economic performance". OECD.

Macon, J. (1996): "La coparticipación en la Constitución", en Coparticipación y Federalismo, Reig, E. (de.), Serie Seminarios, Instituto de Economía Aplicada, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Propuesta para un Sistema Tributario Federal", Cuadernos de Economía N° 3, La Plata.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos", Cuadernos de Economía N° 15, La Plata.

Musgrave, R. (1959): "Teoría de la Hacienda Pública", Ed. Aguilar, Madrid.

Nechyba, T., (1996): "Fiscal Federalism and Local Public Finance: A Computable General Equilibrium (CGE) Framework", International Tax and Public Finance, V. 3, Number 2.

New Zeland Public Sector (1994): "Fiscal Responsibility act".

North, D. (1990): "Institutions and a Transaction-Cost Theory of Exchange", en Alt y Shepsle (1990), Perspective on Positive Political Economy, Cambrige University Press.

Oakland, W. (1994): "Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities: a Critical Analysis", Fiscal Equalization.

Oakland, W. (1994): "Fiscal Equalization: An Empty Box?", National Tax Journal, March.

Oates, W. (1972): "Fiscal Federalism", Harcourt, Brace, Inc., New York.

Oates, W. (1977): "Federalismo Fiscal", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Parthasarathi Shome (1999): "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration". IMF Staff Papers, wp/99/19.

Persson and Tabellini (1999): "Political economics and public finance". NBER Working Paper Series W7097.

Perry, D. B. (1996): "The Evolution of Fiscal Federalism in Canada", Canadian Tax Foundation, en Seminario Internacional de Federalismo Fiscal, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Petrei, H. L. P. (1984): "Coparticipación: bases de discusión para la distribución primaria", Revista Estudios, IEERAL, Año VII, N° 30, abril-junio.

Piffano, H. L. P. (1986): "El enfoque de los valores postulados en la programación de inversiones públicas", Editoriales de Derecho Reunidas, S.A., N° 2, mayo-agosto, Madrid.

Piffano, H. L. P., (1994a): "Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades tributarias", Anales de la XXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, La Plata.

Piffano, H. L. P. (1994b): "Un modelo de costo estándar para la asignación del aporte público a la enseñanza de grado", PNUD-Banco Mundial y Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires. Versión resumida en Anales de la XXX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (1995), Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba. Versión resumida revisada en Seminario Internacional sobre Asignación del Aporte Público a las Universidades Nacionales, Consejo Interuniversitario Nacional y Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires (1996).

Piffano, H. L. P. (1995a): "Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria", Anales de la 28as. Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1995b): "Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales", en "Finanzas Públicas y Economía Espacial. En honor de Horacio Nuñez Miñana", Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, La Plata.

Piffano, H. L. P. (1996a): "Ahorrar antes para gastar después (En recesión no hay que aumentar el gasto; en épocas de auge, menos)", El Cronista, día 20 de marzo, Pág. 10, Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1996b): "El Uso del Crédito Público y el Arreglo Federal", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Salta, Salta.

Piffano, H. L. P. (1997): "El Nuevo Sistema Tributario Provincial en un Escenario de Descentralización Tributaria", Segundo Seminario Internacional de Federalismo y Gobiernos Locales, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Piffano, H. L. P. (1997): "Coparticipación Federal de Impuestos: El enfoque de las "necesidades fiscales" como criterio de reparto compatible con la reforma constitucional", Anales de las 30º Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P., (1998a): "Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal", Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento de Trabajo N° 2, Buenos Aires.

Piffano, H. L. P., (1998b): "Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal", Económica, Año XLIV, N° 3, La Plata.

Piffano, H. L. P., 1998c: "La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto", Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento de Trabajo N° 5, Buenos Aires.

Piffano, H. L. P., 1998d: "La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino", Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento de Trabajo N° 4, Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1998e): "Reforma Fiscal, Salvaguardias y Límites al Poder Fiscal de los Gobiernos", Documento de Trabajo N° 25, CEDI, Buenos Aires, 1999.

Piffano, H. L. P. (1998f): “La Propuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal”, Documento de Trabajo N° 26, CEDI, Buenos Aires, 1999.

Piffano, H. L. P. (1998g): “Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina”, Documento de Trabajo N° 27, CEDI, Buenos Aires, 1999.

Piffano, H. L. P., Sanguinetti, J. y Zentner, A., (1998): “Las finanzas provinciales y el ciclo económico”, Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento de Trabajo N° 3, Buenos Aires.

Porto, A.(1990): “Federalismo Fiscal. El caso argentino”, Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.

Porto, A. (1995): “Federalismo Fiscal”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Mimeo.

Porto A. (1998): “Ponencia presentada en la mesa redonda sobre coparticipación federal de impuestos”. UNLP.

Porto, A. y Sanguinetti, P.(1996): ”Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina”, 52th Congress of the International Institute of Public Finance, Tel Aviv.

Porto, A. y Cont, W. (1996): “Estimación del Impacto Distributivo de los Presupuestos Provinciales en la República Argentina”, Anales de las XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Salta, Salta.

Poterba, J. (1996): ”Do Budget Rules Work?”, NBER Working Paper Series, 5550.

Quiang, G. (1995): “Problems in Chinese intergovernmental fiscal relations, tax-sharing system and future reforms”, en Ahmad, E., Quiang, G. Y Tanzi, V. (eds.), Reforming China's Public Finances, IMF, Washington, D.C.

Ruggiero, E. (1996): “Fiscal Federalism in Italy”, Seminario sobre Federalismo Fiscal, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Rye, D. y Searle, B. (1997): “The Fiscal Transfer System in Australia”, en Ahmad, E. (ed.) Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

Scott, A. D. (1977): “An Economic Approach to the Federal Structure. Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Reprint Series, Number 27, Canberra, Australia.

Shah, A. (1994a): “A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation”, Policy Research Working Paper, The World Bank, Washington, D. D..

Shah, A. (1994b): “The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies”, Policy and Research Series, N° 23, The World Bank.

Spahn, P. B. (1996): “Fiscal Federalism in Germany”, Seminario sobre Federalismo Fiscal, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Stotsky, J. G. and Sunley, E. M. (1996): “Fiscal Federalism in United States”, Seminario sobre Federalismo Fiscal, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Tanzi, Tanzi (1998): “Fundamental determinants of inequality and the role government”. IMF Staff Papers, WP/98/178.

Taylor, J (1993): “Discretion versus Policy Rules in Practice”, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 38-39.

Tiebout, T. (1957): “A Pure Theory of Local Expenditures”, Journal of Political Economy.

Urbiztondo, S. (Investigador Principal) (1996): “Comparación Interprovincial de Indicadores Fiscales. Eficiencia Interprovincial Relativa. Presupuesto Estándar Provincial. Eficiencia Municipal, Provincial y Nacional. Factores de Oferta y Demanda de Bienes Públicos Provinciales y Municipales. Implicancias para la Política Fiscal en el caso de la Provincia de Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Documento de Trabajo N° GP/02, Buenos Aires. Buenos Aires”, Convenio Facultad de Ciencias Económicas, U.N.L.P.- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Mimeo, La Plata.

Velazco, Andrés (1997): “Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking”. NBER Working Paper Series.

Walz, U. and Wellisch, D. (1996): “Strategic Provision of Local Public Inputs for Oligopolistic Firms in the Presence of Endogenous Location Choice”, International Tax and Public Finance, V. 3, Number 2.

Wicksell, K. (1958): “A New Principle of Just Taxation”, en Musgrave. y Peacock (eds.), Classics in the Theory of Public Finance, McMillan, N.Y..