

Provincia de Córdoba



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**“ESTUDIO PARA LA ELABORACIÓN DE
INDICADORES FISCALES EN MUNICIPIOS Y
COMUNAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA”**

INFORME FINAL

ENERO DE 2019



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
ASOCIACIÓN CIVIL BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA**

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO 1: ANÁLISIS DE MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES DE LA GENERACIÓN DE INDICADORES FISCALES MUNICIPALES	1
1.1. Indicadores de gestión pública: concepto e importancia, características y clasificación.....	1
1.1.1. Concepto e importancia.....	1
1.1.2. Características.....	2
1.1.3. Tipos de indicadores de gestión pública.....	3
1.2. Análisis de antecedentes de elaboración de indicadores de gestión pública en gobiernos locales	7
1.2.1. Indicadores de Gestión de Gobiernos Locales (Consejo Federal de Inversiones – Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba)	7
1.2.2. Estudio del régimen de coparticipación federal de impuestos entre la provincia de Córdoba y sus municipalidades y comunas (Consejo Federal de Inversiones – Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba)	8
1.2.3. Ley Nacional N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal	9
1.2.4. Indicadores fiscales en la práctica: Provincia de Entre Ríos y Provincia de Buenos Aires	9
1.2.4.1. Provincia de Buenos Aires - Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM).....	10
1.2.4.2. Provincia de Entre Ríos - Boletín Informativo Anual	11
1.2.5. Indicadores relevados	11
1.2.6. Análisis de Indicadores de Gobiernos Locales Regionales de calificadoras internacionales de riesgo.....	21
1.2.6.1 Dimensión “Marco Institucional y Calidad de la Gestión”	21
1.2.6.2 Dimensión “Fundamentos Económicos”	28
1.2.6.3 Dimensión “Desempeño Fiscal”	31
1.2.6.4 Dimensión “Flexibilidad Presupuestaria”	34
1.2.6.5 Dimensión “Liquidez”	36
1.2.6.6 Dimensión “Endeudamiento”	37
1.2.6.7 Indicadores asociados	39
1.3. Conclusiones	40
CAPÍTULO 2: DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	42
2.1. Relevamiento de información pública municipal y comunal	42
2.1.1. Relevamiento realizado	42

2.1.2. Dimensiones analizadas.....	45
2.1.2.1. Información publicada.....	46
2.1.2.2. Momentos de registro	47
2.1.2.3. Información disponible	49
2.2 Relevamiento de información municipal a partir de fuentes secundarias.....	55
2.2.1 Valoración de las diferentes fuentes de información complementaria	55
2.2.1.1 Nivel de procesamiento de la información	56
2.2.1.2 Periodicidad de actualización de la información	56
2.2.1.3 Nivel de completitud de la información	56
2.2.1.4 Nivel de fidelidad de la información	57
2.2.1.5. Nivel de alcance de la información a los gobiernos locales	57
2.2.2 Fuentes complementarias de información.....	58
2.2.2.1 Fuente N°1: Relevamiento de información municipal remitida en el marco del Consenso Fiscal.....	58
2.2.2.2 Fuente N°2: Datos de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba.....	59
2.2.2.3 Fuente N°3: Datos de los registros administrativos del Ministerio de Finanzas	61
2.2.2.4 Fuente N°4: Datos de la Dirección General de Rentas (DGR) y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).....	62
2.3 Conclusiones generales.....	63
CAPÍTULO 3: SELECCIÓN DE INDICADORES FISCALES PARA MUNICIPIOS Y COMUNAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA	65
3.1 La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento	65
3.1.1 Aspectos generales	66
3.1.2 Cuentas del AIF.....	66
3.2 Marco de análisis para la selección	69
3.3 Selección de indicadores	70
3.3.1 Desempeño presupuestario	70
3.3.1.1 Ingresos	70
3.3.1.2 Gastos	72
3.3.1.3 Indicadores de Resultado	74
3.3.2 Indicadores de resultado económico-financiero	76
3.3.2.1 Indicadores de Resultado Fiscal.....	77
3.3.2.2 Endeudamiento.....	78
3.4 Conclusiones	81

CAPÍTULO 4: CÁLCULO DE INDICADORES Y PARÁMETROS FISCALES DE MONITOREO PARA MUNICIPIOS Y COMUNAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA	83
4.1 Selección de localidades para el cálculo de indicadores	83
4.2 Calculo de indicadores fiscales	89
4.2.1 Desempeño presupuestario	90
4.2.1.1 Ingresos	90
4.2.1.2 Gastos	92
4.2.1.3 Indicadores de Resultado	96
4.2.1.3.1 Correspondencia Fiscal	96
4.2.2 Indicadores de resultado económico-financiero	101
4.2.2.1 Indicadores de resultado financiero	101
4.2.2.2 Indicadores de endeudamiento	103
4.2.3 Resultados parciales	105
4.3 Definición de reglas y parámetros fiscales para Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba	107
4.3.1 Antecedentes de reglas y parámetros fiscales	108
4.3.1.1 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno	108
4.3.1.2 Parámetros para el endeudamiento	110
4.3.2 Definición de parámetros fiscales para Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba	111
4.3.2.1 Autonomía Fiscal	112
4.3.2.2 Correspondencia Fiscal	113
4.3.2.3 Resultado Corriente	113
4.3.2.4 Vulnerabilidad financiera	113
4.3.2.4 Endeudamiento	115
4.4 Conclusiones generales	117
CAPÍTULO 5: REPORTE DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE UNA SELECCIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA	119
5.1 Reporte de Situación Financiera, por estrato	119
5.2 Reporte de Situación Financiera, por región	123
5.3 Conclusiones	125
BIBLIOGRAFÍA	126
ANEXO I: DIMENSIONES E INDICADORES ASOCIADOS POR CALIFICADORA	129
ANEXO II: LOCALIDADES QUE HAN REMITIDO INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2017	131

ANEXO III: RESULTADOS DE INDICADORES FISCALES PARA MUNICIPIOS Y COMUNAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, POR LOCALIDAD	136
ANEXO IV: REPORTE DE SITUACIÓN FINANCIERA PARA MUNICIPIOS Y COMUNAS DE CÓRDOBA, POR LOCALIDAD	139
ANEXO V: IMÁGENES ILUSTRATIVAS DEL PROYECTO	141

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1.1 Indicadores económicos-financieros según fuente bibliográfica relevada	12
Cuadro 1.2: Evaluación de Fitch Ratings del Marco Institucional	21
Cuadro 1.3: Evaluación de Standard & Poor's de la previsibilidad del marco institucional de un GLR	23
Cuadro 1.4: Evaluación de Standard & Poor's del balance entre ingresos y gastos del marco institucional de un GLR	24
Cuadro 1.5: Evaluación de Standard & Poor's del balance entre ingresos y gastos del marco institucional de un GLR (continuación)	25
Cuadro 1.6: Evaluación de Standard & Poor's de la transparencia y rendición de cuentas del marco institucional de un GLR	27
Cuadro 1.7: Evaluación de Standard & Poor's del marco institucional del GLR	28
Cuadro 1.8: Evaluación de Standard & Poor's de la economía de un GLR	30
Cuadro 1.9: Evaluación de Standard & Poor's sobre el desempeño presupuestal de un GLR	33
Cuadro 1.10: Evaluación de Standard & Poor's de la flexibilidad presupuestaria de un GLR	35
Cuadro 1.11: Evaluación de Standard & Poor's de la liquidez de un GLR	37
Cuadro 1.12: Evaluación de Standard & Poor's sobre el nivel de deuda de un GLR	38
Cuadro 1.13: Dimensiones e Indicadores asociados por calificadoras	39
Mapa 2.1: Localidades que cuentan con páginas web	43
Mapa 2.2: Localidades que presentan información en sus páginas web	44
Gráfico 2.1: Proporción de localidades con página web y proporción de localidades que publica información presupuestaria y contable, según población	45
Gráfico 2.2 Proporción de localidades que presentan información, por tipo de reporte.	47
Gráfico 2.3 Localidades según momento de registro del gasto utilizado	48
Gráfico 2.4 Localidades según momento de registro del ingreso utilizado	49
Cuadro 2.1 Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento de análisis	52
Cuadro 4.1: Clasificación de departamentos en regiones. Principales actividades económicas por departamento.	84
Cuadro 4.2: Cantidad de localidades que presentaron información de las planillas del Consenso Fiscal, por región y estrato.	86
Cuadro 4.3: Localidades seleccionadas para el cálculo de indicadores fiscales	87
Cuadro 4.4: Indicadores de ingresos, por estrato	90
Cuadro 4.4: Indicadores de ingresos, por estrato (continuación)	91
Cuadro 4.5: Indicadores de ingreso, por región	91
Cuadro 4.5: Indicadores de ingreso, por región (continuación)	92

Cuadro 4.6: Indicadores de gasto, por estrato.....	93
Cuadro 4.7: Indicadores de gasto, por región.....	95
Cuadro 4.8: Indicadores de Correspondencia Fiscal, por estrato.....	97
Cuadro 4.9: Cobertura de gasto primario per cápita con ingresos fiscales propios per cápita, por estrato.....	98
Cuadro 4.10: Indicadores de Correspondencia Fiscal, por región.....	99
Cuadro 4.11: Cobertura de gasto primario per cápita con ingresos fiscales propios per cápita, por región.....	100
Cuadro 4.12: Proporción de localidades por categoría de razón de resultado financiero y gasto total, por estrato.....	101
Cuadro 4.13: Proporción de localidades por categoría de razón de resultado financiero y gasto total, por estrato.....	103
Cuadro 4.14: Indicadores de endeudamiento, por estrato.....	104
Cuadro 4.15: Indicadores de endeudamiento, por región.....	105
Cuadro 4.16: Nivel de exposición a vulnerabilidad financiera.....	115
Cuadro 5.1: Distribución de localidades de acuerdo a categorías de autonomía fiscal, por estrato.	119
Cuadro 5.2: Distribución de localidades de acuerdo a cumplimiento de regla de correspondencia fiscal, por estrato.....	120
Cuadro 5.3: Distribución de localidades de acuerdo a cumplimiento de regla de resultado corriente equilibrado, por estrato.	121
Cuadro 5.4: Distribución de localidades de acuerdo a categorías de vulnerabilidad financiera, por estrato.....	121
Cuadro 5.5: Distribución de localidades de acuerdo a categorías de endeudamiento, por estrato.	123
Cuadro 5.6: Distribución de localidades en función de reglas y parámetros para indicadores, por región	124
Cuadro AI.1: Dimensiones e Indicadores asociados por calificadora	129
Cuadro AII.1: Listado de localidades que han remitido información, según tipo de planilla completada.....	131
Cuadro AIII.1: Resultado de Indicadores Fiscales, por localidad.....	136
Cuadro AIV.1: Resultados del reporte de situación financiera, por localidad	139

CAPÍTULO 1: ANÁLISIS DE MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES DE LA GENERACIÓN DE INDICADORES FISCALES MUNICIPALES

En este capítulo, en primer lugar, se presenta un análisis exhaustivo de la bibliografía de referencia para la elaboración y desarrollo de indicadores de gestión pública. Por un lado, se introduce el concepto de indicador, cuáles son sus características fundamentales y la importancia de su uso en la gestión pública independientemente del nivel de gobierno que se trate. Por otro lado, se presenta una clasificación de indicadores de acuerdo al tratamiento que recibe en la literatura. En una segunda instancia y a los fines de este trabajo, se presenta un análisis de los antecedentes en gobiernos locales en materia de generación y presentación de indicadores presupuestarios, contables y de resultados económicos-financieros para la gestión de los mismos. Particularmente, se analizan experiencias observadas de implementación de indicadores para medir la gestión o el desempeño gubernamental local en municipios de Argentina. Del mismo modo, complementando el análisis con el estudio de trabajos de investigación realizados por otros organismos no gubernamentales. Y, por último, se presenta un resumen de los análisis elaborados por diferentes calificadoras internacionales de riesgo para medir el desempeño de la gestión pública local regional en Argentina.

1.1. Indicadores de gestión pública: concepto e importancia, características y clasificación

1.1.1. Concepto e importancia

En un modelo de gestión abocada a resultados, el concepto de indicador es fundamental para alcanzar los objetivos propuestos por un organismo. De acuerdo al Canudas (2016), un indicador es una definición operacional de un concepto, una expresión numérica de un fenómeno o hecho, o una relación entre dos o más variables.

De esta manera, un indicador permite hacer operacional un concepto o definición, y definir metas y objetivos para diferentes dimensiones de este concepto. Los mismos se conciben como parte de un sistema que permite abordar el concepto o definición bajo estudio. Para ello, se debe partir de un concepto u objetivo a medir y descomponerlo en diversas dimensiones de interés para el investigador. Luego, a cada dimensión se la subdivide en variables susceptibles de ser medidas a partir de los indicadores. Este sistema se conoce como “cadena de operacionalización de un concepto”, utilizado habitualmente en los estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (2016). El esquema de “cadena” permite apreciar la dependencia de cada eslabón respecto al anterior: la selección del indicador, además de la disponibilidad

de la información, depende de la elección de las variables que permitan abordar de la mejor manera posible alguna dimensión del concepto objetivo del estudio. Por ello es fundamental la adecuación del indicador, en última instancia, al concepto que se está abordando.

Según el Fondo Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (2005, pág. 7), los indicadores de desempeño de la gestión pública “son instrumentos de medición de las variables asociadas a las metas, resultando la expresión cuantitativa o cualitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico”.

Los indicadores de gestión pública son útiles para clarificar objetivos y permite obtener información objetiva sobre el desempeño de las actividades que realiza el gobierno, a partir de los cuales también obtienen datos sobre los resultados de las mismas (Guinart i Solá, 2003). Además, su uso puede inducir a mejoras en la generación de información, apoyar el proceso de formulación de políticas, facilitar el establecimiento de compromisos de resultado, el seguimiento de la ejecución presupuestaria y asignar responsabilidades en la gestión, lo cual permite disponer de alarmas tempranas e introducir factores de corrección y posibilitar la evaluación de los resultados a lo largo de un período de tiempo (Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina, 2005).

1.1.2. Características

Según el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (2005, págs. 9-10), las características que debe cumplir un indicador son las siguientes:

- **Homogeneidad:** deben ser definidos de tal forma que sean comparables en el tiempo. Es decir, las variables que conforman los indicadores deben mantener su identidad en el tiempo y garantizar conceptos y metodologías estandarizadas en la medición de los mismos.
- **Periodicidad:** se deben calcular en períodos regulares de tiempo, de forma tal que las mediciones puedan ser comparables para períodos de tiempo similares.
- **Continuidad:** se debe garantizar la continuidad de la medición en el tiempo, de forma tal que se pueda observar la evolución del indicador en el tiempo.
- **Validez o aceptabilidad:** es la característica que representa la correspondencia entre el indicador seleccionado y el fenómeno, hecho u objeto que se pretende cuantificar. Esta característica se debe cumplir particularmente de acuerdo a las expectativas que tiene el usuario que va a utilizar el indicador y lo que quiere observar o medir a partir de su uso.

- **Confiabilidad y factibilidad:** esta característica implica que el indicador se debe construir a partir de información confiable y disponible regularmente. Esta característica se asocia a la característica de pertinencia planteada por Guinart i Solá (2003, pág. 8): es decir, debe estar a disposición en el momento en que debe tomarse la decisión mediante su uso.
- **Sencillez:** implica que el indicador debe ser lo suficientemente sencillo para que sea comprendido por agentes no especialistas en el área correspondiente.

Por su parte, Guinart i Solá (2003, págs. 8-9) destaca que hay otras características adicionales que deben cumplir los indicadores:

- **Relevante:** debe aportar información imprescindible para informar, controlar, evaluar y permitir tomar decisiones a su lector.
- **Inequívoco:** no debe dar lugar a interpretaciones contrapuestas o ambiguas.
- **Objetivo:** debe evitar condicionamientos de factores externos, tales como la situación del país, arbitrariedades o accionar de terceros, ya sea en el ámbito privado o público.
- **Sensible y preciso:** el indicador debe ser lo suficientemente sensible y preciso para que le permita identificar de forma automática cambios en la bondad de los datos con error mínimo de estimación o cálculo.
- **Accesible:** esta característica implica que para la obtención del indicador se debe enfrentar un coste aceptable o factible de afrontar.

1.1.3. Tipos de indicadores de gestión pública

Según Torres (2002, citado en Guinart i Solá, 2003, pag. 9-11) los indicadores se pueden agrupar en diferentes categorías de acuerdo a su finalidad y fundamentos para los cuales fueron elaborados. Por su parte, el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (2005, págs. 10-13) plantea que los indicadores de gestión se pueden agrupar de acuerdo a la utilidad que tienen para evaluar los distintos aspectos de la gestión. Independientemente la fuente consultada, existe cierto consenso en la literatura para agrupar los indicadores de gestión pública de la siguiente manera:

- **Indicadores de inputs, outputs y de resultados**
 - ✓ Indicadores de *inputs*, medios o insumos: según Guinart i Solá (2003, pág. 9), son unidades de medida que permiten conocer la naturaleza y cuantía de los factores que se utilizan por parte de los organismos para realizar sus actividades de gestión de programas y servicios públicos,

ya sea de forma directa o indirecta. El Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (2005, pág. 10), por su parte, define a los indicadores de insumos como aquellos que permiten medir la cantidad, calidad u otros atributos de los recursos empleados por el gobierno para crear bienes y servicios. Estos indicadores se suelen vincular a la contabilidad o registro de costos y permiten conocer la distribución relativa de los insumos, su comportamiento en el tiempo y la relación de un insumo estratégico o básico con el total de insumos utilizados en la producción institucional. Se citan como ejemplos: gastos en personal empleado, costo de atención médica, etc.

- ✓ Indicadores de *outputs* o producto: según el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto (2005, pág. 11), miden la cantidad de bienes o servicios creados o provistos por un organismo con el uso de insumos en la gestión. Por su parte, Guinart i Solá (2003, pág. 10), aportan que los indicadores de outputs se utilizan en la gestión pública dado que los gobiernos no persiguen beneficios monetarios y resulta complicado encontrar una medida de logros y realizaciones de los entes públicos si se tiene en cuenta que sus objetivos no son tan simples de concentrar. Se pueden mencionar como ejemplo: cantidad de subsidios brindados, cantidad de eventos deportivos, número de delitos investigados por la policía, etc.
- **Indicadores presupuestarios y contables, de organización y de calidad:**
 - ✓ Indicadores presupuestarios y contables: se obtienen a partir del presupuesto público de gobierno y los registros contables de su ejecución en el tiempo (Guinart i Solá, 2003, pág. 10). El presupuesto como herramienta de planificación, gestión y control de las políticas públicas, brinda la información necesaria para realizar un seguimiento de las prioridades de gobierno. Ejemplos de estos indicadores son el resultado financiero, nivel de ejecución del presupuesto, resultado primario, etc.
 - ✓ Indicadores de organización: se elaboran para reflejar la situación particular de las distintas reparticiones o dependencias que se desagregan del organigrama y su nivel de funcionalidad. Este es un tipo de indicador que varía de acuerdo a la actividad, dimensión, localización, carácter central o federal del gobierno, entre otros aspectos propios del gobierno (Guinart i Solá, 2003, pág. 10). Por ejemplo, se puede mencionar: tamaño de reparticiones, cantidad de autoridades superiores, etc.

- ✓ Indicadores de Calidad: según el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas (2005, pág. 11), permiten apreciar los atributos de los bienes y servicios producidos o provistos por un gobierno. Por lo general, la calidad de un bien o servicio se atribuye a la experiencia del beneficiario o usuario, que pueden ser los ciudadanos, empresas, organismos, empleados del sector público, etc. Ejemplos de este tipo de indicadores: calidad en la atención al ciudadano, calidad en la educación recibida, etc.
- **Indicadores sociales, de impacto y de sustentabilidad:**
 - ✓ Indicadores sociales: según Guinart i Solá (2003, pág. 10) muestran el impacto o la contribución social de una actividad, política, acción, programa o servicio, en términos no monetarios. El impacto social se puede medir de acuerdo al beneficiario, el cual puede ser el ciudadano, usuario o contribuyente; o a los propios empleados del sector público. Por lo general, estos indicadores se obtienen de resultados de estadísticas o encuestas que reporten nivel de bienestar social de los agentes de una sociedad, objetiva o subjetivamente. Ejemplos: nivel de ocupación, nivel de alfabetización, cantidad de empleados públicos especializados durante la gestión pública, etc.
 - ✓ Indicadores de impacto: “son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido” (Shack, 2002, pág. 5) .
 - ✓ Indicadores de Sustentabilidad: miden la persistencia de los efectos de un programa o proyecto a lo largo del tiempo, particularmente después de concluido el mismo (Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina, 2005, pág. 13). Por ejemplo, se puede mencionar los indicadores sobre erradicación de fiebre amarilla.
- **Indicadores de economía, eficiencia y eficacia**
 - ✓ Indicadores de Economía: permiten apreciar la capacidad de administración de los recursos financieros en la gestión, ya sea de una actividad, programa, organismo o repartición (Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina, 2005, pág. 12). Ejemplos: relación entre ingresos propios y totales, brechas de ingresos y gastos, etc.
 - ✓ Indicadores de Eficacia o Resultado: se utilizan para medir el grado de cumplimiento en la obtención de los resultados respecto de lo

programado en un período determinado (Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina, 2005, pág. 12). Estos indicadores permiten conocer el desvío o brecha respecto a los objetivos establecidos. Hay que tener en cuenta que la implementación de este tipo de indicadores requiere un trabajo previo para establecer metas o parámetros de referencia. Por ejemplo, se puede mencionar como indicador de eficiencia la cantidad de escuelas construidas en un año respecto del objetivo anual.

- ✓ Indicadores de Eficiencia: según el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (2005, pág. 12), los indicadores de eficiencia son aquellos que miden la relación entre la producción de bienes y servicios en la gestión pública y los insumos empleados para producirlos, por lo que para su elaboración se requiere conocer previamente los procesos que intervienen en la elaboración de cada producto o servicios. Entonces, las relaciones que se pueden medir son las siguientes:
 - a) Física-Física: es cuando se relaciona el producto y los insumos en términos reales. Por ejemplo: relación cantidad de profesores por escuela.
 - b) Física-Financiera: relacionan un producto en términos reales con insumos medidos en unidades monetarias. Por ejemplo: cantidad de escuelas por inversión en su construcción.
 - c) Financiera-Física: sería un caso inverso al anterior, en el cual se mide la relación de producto medido en unidades monetarias con los insumos utilizados en unidades físicas, es decir en términos reales. Ejemplo: nivel de recaudación por multas por agente de tránsito.
 - d) Financiera-Financiera: relacionan producto e insumos medidos en unidades monetarias. Por ejemplo: nivel de recaudación de impuestos por gasto en digitalización de sistemas de recaudación.

- **Otros indicadores:**

- ✓ Indicadores de entorno: a diferencia de los indicadores de organización, estos indicadores se elaboran con el objetivo de reflejar alguna situación externa al gobierno y que no están bajo control del mismo. Ejemplos: aspectos demográficos, precio de la energía, etc.
- ✓ Indicadores referenciales: estos indicadores brindan información cuantitativa adicional, complementaria o comparativa de las acciones desarrolladas por organizaciones gubernamentales (Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina,

2005, pág. 13). La comparativa se puede realizar entre diferentes reparticiones o dependencias de un gobierno o entre diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo: comparar la cantidad de empleados por repartición de gobierno.

1.2. Análisis de antecedentes de elaboración de indicadores de gestión pública en gobiernos locales

El objetivo de este apartado es conocer cuáles son los casos más relevantes de gobiernos, organismos o instituciones que han elaborado indicadores para la evaluación del desempeño en la gestión pública en gobiernos locales o regionales.

Para ello, se presentan los principales aspectos de dos estudios: “Indicadores Económicos de Gestión de Gobiernos Locales” del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba en conjunto con el Consejo Federal de Inversiones (2011); y “Estudio del régimen de coparticipación federal de impuestos entre la provincia de Córdoba y sus municipalidades y comunas” elaborado por el Consejo Federal de Inversiones (2017). En segundo lugar, se describe la Ley Nacional N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal y los indicadores establecidos a partir de la misma. Luego, se presentan los casos de la Provincia de Entre Ríos y la Provincia de Buenos Aires que permiten apreciar la aplicación de indicadores fiscales a gobiernos locales. Posteriormente se presenta un cuadro que resume los indicadores utilizados por cada una de estas fuentes. Por último, se analiza el proceso de determinación de indicadores de gestión de gobiernos locales para tres calificadoras internacionales de riesgo: Moody’s, Standard & Poor’s y Fitch Ratings.

1.2.1. Indicadores de Gestión de Gobiernos Locales (Consejo Federal de Inversiones – Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba)

El Sistema de Indicadores Económicos de Gestión en Gobiernos Locales (Consejo Federal de Inversiones, 2011), se realizó con el objetivo de diseñar un conjunto de indicadores que permitan valorar la eficiencia de la gestión municipal, a partir de:

- Poner a disposición de las autoridades municipales una herramienta que permita realizar una evaluación de su gestión en comparación con gestiones pasadas y municipios de características similares, y proyectar objetivos viables en materia de gestión local.

- En el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal, proveer información útil sobre las finanzas municipales que esté disponible para los propios municipios, organismos pertinentes y ciudadanía en general, y que les permita tomar decisiones en pos de la mejora de la gestión de los recursos locales.
- Promover el acceso a la información.
- Favorecer la transparencia en la gestión pública.

El trabajo establece una serie de indicadores que permitan obtener una imagen clara del municipio en base a tres dimensiones y diversos criterios de selección. En el Cuadro 1.1 se pueden observar los indicadores incluidos en el análisis. Las dimensiones hacen referencia principalmente a los ingresos municipales, estructura ocupacional, egresos del gobierno local e inversión pública. En cuanto a los criterios de selección, se presentan los siguientes:

- Criterios de selección de variables: capacidad para captar el estado de situación económico-financiera del municipio, utilidad para explicitar la relación entre recursos y resultados y simplicidad para reflejar el desenvolvimiento del municipio en distintas áreas de importancia prioritaria.
- Criterios de selección de indicadores: simplicidad del indicador en cuanto a su capacidad auto-explicativa, el valor del indicador para informar adecuadamente el desempeño del área de relevamiento correspondiente, disponibilidad de acceso a las fuentes que informan acerca del indicador y la posibilidad de comparación internacional.

En análisis realizado abarca las ciudades argentinas de Córdoba, Rosario, La Plata, Tucumán y Santa Fe, y las brasileñas Curitiba y Porto Alegre. A partir del set de indicadores propuestos se realizaron simulaciones con datos reales de estos gobiernos locales y se extrajeron conclusiones acerca de las dificultades observadas durante la recolección de información, así como también un análisis exhaustivo de los resultados obtenidos para cada municipio considerado en la muestra.

1.2.2. Estudio del régimen de coparticipación federal de impuestos entre la provincia de Córdoba y sus municipalidades y comunas (Consejo Federal de Inversiones – Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba)

El estudio analiza el régimen de coparticipación de impuestos entre la Provincia de Córdoba y sus Municipalidades y Comunas con el objetivo de realizar un diagnóstico del esquema vigente de distribución, la situación actual de los Municipios y Comunas y elaborar propuestas de políticas para su modificación.

Para ello, en el estudio se proponen indicadores que influyen en la distribución secundaria de recursos, los cuales se pueden clasificar a partir de cuatro criterios de distribución: devolutivo, redistributivo, de eficiencia y compensatorio. Considerando que el objetivo del trabajo es medir el desempeño fiscal de los gobiernos locales, analizaremos el criterio de distribución con base en la eficiencia de los gobiernos locales, ya que este permite evaluar los resultados fiscales de los Gobiernos Locales de las finanzas públicas municipales. Los indicadores más relevantes y factibles de medir refieren al nivel de esfuerzo tributario a partir de una medición de la recaudación propia del municipio, correspondencia fiscal y resultado primario, los mismos se presentan en el Cuadro 1.1.

1.2.3. Ley Nacional N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal

La Ley Nacional N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal sancionada en el año 2004, establece en su Artículo N° 8 que:

“Los Gobiernos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional, calcularán parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y la eficiencia en materia de gasto público. Estos indicadores deberán ser aprobados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal y su medición deberá ser publicada”.

Dada la normativa, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, a través de la Resolución N° 9/05 aprobó una serie de indicadores fiscales y financieros de aplicación en la práctica. Los mismos, hacen referencia al nivel y composición del gasto, ingresos, resultados fiscales y nivel de endeudamiento. En el Cuadro 1.1. se pueden observar los indicadores incluidos en el análisis.

1.2.4. Indicadores fiscales en la práctica: Provincia de Entre Ríos y Provincia de Buenos Aires

En este apartado, se detallan las experiencias de dos provincias argentinas que efectivamente han ideado y aplicado para con sus gobiernos locales un conjunto de indicadores económico-financieros que les permita medir la evolución de las finanzas públicas municipales tanto a nivel particular de cada localidad como a nivel consolidado. En primer lugar, se presenta la experiencia de la Provincia de Buenos Aires con la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal que dio lugar, por un lado, a la confección y presentación de información local homogénea y confiable, y además, permitió la consolidación de los datos municipales a través de un sistema informático. En segundo lugar, se presenta la experiencia de la Provincia de Entre Ríos, cuya Dirección General de Relaciones Fiscales con los Municipios realiza y pone a disposición del público un boletín anual con información consolidada

de sus municipios. Dentro de este informe, la repartición provincial incorpora ciertos indicadores que permiten, desde el año 2009, medir la evolución de las finanzas municipales.

1.2.4.1. Provincia de Buenos Aires - Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM)

La Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM) fue impulsada por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en el año 2000 mediante la Subsecretaría de Política y Coordinación Fiscal del Ministerio de Economía de la Provincia. Esta surgió de la necesidad del gobierno provincial de redefinir de manera integral la administración financiera municipal y los recursos reales de los gobiernos locales, con un objetivo general concreto: mejorar la productividad del gasto que realizan los municipios bonaerenses.

La reforma, tuvo tres pilares base que se utilizaron como instrumentos para su implementación: el establecimiento de un marco legal, la provisión de un software gratuito de administración pública municipal y la implementación del Sistema de Información Municipal Consolidada (SIMCo).

Con la implementación del SIMCo, se definieron ciertos indicadores fiscales relevantes a medir en todos los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires a partir de la homogeneización del registro de información presupuestaria y contable que se dio con la RAFAM. Los indicadores definidos se agrupan de la siguiente manera, a los fines de medir la mayor cantidad de aspectos posibles de las localidades:

- Indicadores productivos
- Indicadores sociales
- Indicadores fiscales
- Indicadores dotacionales

En particular, los indicadores fiscales, relevantes para el presente estudio, intentan medir: capacidad financiera, autonomía, flexibilidad del presupuesto, nivel de inversión, capacidad de ahorro básica. En el Cuadro 1.1. se pueden observar los indicadores mencionados.

Adicionalmente, el Gobierno de la provincia de Buenos Aires pone a disposición del público informes con el cálculo de algunos indicadores para cada área y genera la medición de la participación del sector público municipal, la estructura tributaria, el grado de autonomía financiera, gasto en personal, ahorro corriente e inversión municipal, entre otros. De esta manera, logra medir las

características particulares y evolución de cada una de las áreas predefinidas por la repartición provincial a cargo.

1.2.4.2. Provincia de Entre Ríos - Boletín Informativo Anual

El Gobierno de la provincia de Entre Ríos, desde el año 2009, elabora y publica anualmente un Boletín Fiscal con información fiscal consolidada de la totalidad de sus municipios. Este boletín contiene indicadores fiscales que permiten conocer la situación económica y financiera de los gobiernos locales en forma agregada y por apertura por grupos de localidades conformados según la cantidad de habitantes. Entre los indicadores presentados más relevantes se encuentran aquellos que miden el nivel de ingresos propios, la composición del gasto municipal, y la carga de los servicios de la deuda.

1.2.5. Indicadores relevados

A continuación en el Cuadro 1.1, se presentan los indicadores relevados a través de las fuentes de información presentadas en esta sección y qué intenta medir cada uno de ellos. En primer lugar, se presentan los indicadores que hacen referencia a los ingresos y gastos municipales. Luego, se presentan específicamente aquellos que miden el gasto en personal municipal. En tercer lugar, indicadores que miden la carga de la deuda, y, por último, todos los indicadores que resultan de la contraposición de ingresos y gastos.

Cuadro 1.1 Indicadores económicos-financieros según fuente bibliográfica relevada

INDICADOR	¿Qué mide?	FUENTES				
		RAFAM (Buenos Aires)	Boletín Informativo Anual (Entre Ríos)	Consejo Federal de Inversiones (2017) ¹	Consejo Federal de Inversiones (2011) ²	Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal
Ingresos y gastos						
Gastos corrientes/Ingresos corrientes	Tasa de ahorro corriente municipal: relación entre los gastos e ingresos corrientes.				X	
Ingresos propios/Ingresos corrientes	Autonomía: mide la participación de los recursos corrientes que recauda el municipio (tributarios y no tributarios) en el total de sus ingresos corrientes.	X				
Ingresos coparticipados/Ingresos impositivos totales	Dependencia federal: refleja la dependencia de la localidad de participaciones federales.				X	

¹ Estudio del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos entre la Provincia de Córdoba y sus Municipalidades y Comunas (CFI, 2017).

² Presentación de una línea de base cuantitativa y cualitativa en materia de gestión municipal (CFI, 2011).

Cuadro 1.1 Indicadores económicos-financieros según fuente bibliográfica relevada

INDICADOR	¿Qué mide?	FUENTES				
		RAFAM (Buenos Aires)	Boletín Informativo Anual (Entre Ríos)	Consejo Federal de Inversiones (2017) ¹	Consejo Federal de Inversiones (2011) ²	Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal
Recaudación tributaria propia/Recaudación tributaria	Nivel de esfuerzo tributario.			X		
Ingresos corrientes/Ingresos totales	Autonomía financiera: grado en el que una localidad puede hacer frente a sus necesidades de financiamiento con recursos que recauda por sí misma.		X		X	
Ingresos de capital/Ingresos totales	Porcentaje de ingresos totales que responden a recursos propios de capital, transferencias y disminución de la inversión financiera.		X			

Cuadro 1.1 Indicadores económicos-financieros según fuente bibliográfica relevada

INDICADOR	¿Qué mide?	FUENTES				
		RAFAM (Buenos Aires)	Boletín Informativo Anual (Entre Ríos)	Consejo Federal de Inversiones (2017) ¹	Consejo Federal de Inversiones (2011) ²	Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal
Inversión real directa/Ingresos totales	Capacidad de inversión pública: proporción de recursos que el gobierno municipal destina a inversión real o física.				X	
Ingresos tributarios de origen provincial o nacional percibidos respecto a los presupuestados	Nivel de sobre o subestimación de ingresos.				X	X
Recaudación lograda/Recaudación presupuestada	Efectividad fiscal: mide el grado de cumplimiento de los objetivos de obtención de recursos genuinos expresados en el presupuesto anual.				X	
Ingresos corrientes/Gastos corrientes	Capacidad de ahorro básica.	X			X	

Cuadro 1.1 Indicadores económicos-financieros según fuente bibliográfica relevada

INDICADOR	¿Qué mide?	FUENTES				
		RAFAM (Buenos Aires)	Boletín Informativo Anual (Entre Ríos)	Consejo Federal de Inversiones (2017) ¹	Consejo Federal de Inversiones (2011) ²	Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal
Recursos tributarios propios/Gastos corrientes	Correspondencia fiscal: ratio que refleja el grado en que los recursos propios financian el gasto jurisdiccional.			X		
Ingresos totales/Gastos totales	Capacidad financiera total: mide la capacidad de financiamiento de la jurisdicción.	X				
Gastos de capital/Gastos totales	Mide el peso que tienen los gastos en bienes de capital, trabajos públicos y otros en el gasto total.	X				
Transferencias de capital/Gastos totales	Mide el peso de las transferencias de capital sobre los gastos totales.	X				
Gastos corrientes/Gastos totales	Incidencia de gastos corrientes.		X		X	

Cuadro 1.1 Indicadores económicos-financieros según fuente bibliográfica relevada

INDICADOR	¿Qué mide?	FUENTES				
		RAFAM (Buenos Aires)	Boletín Informativo Anual (Entre Ríos)	Consejo Federal de Inversiones (2017) ¹	Consejo Federal de Inversiones (2011) ²	Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal
Inversión real directa/Gastos totales	Porcentaje de gastos totales que se destinan a inversión real directa.		X			
Participación porcentual de gasto por finalidad respecto al gasto total					X	X
Inversión real directa/Gasto primario	Mide el peso de la inversión real directa sobre el gasto primario.				X	X
Gasto corriente/PBG	Nivel de gasto corriente.	X				
Gasto corriente por habitante	Nivel de gasto corriente per cápita.	X				
Personal						
Gasto en personal/Ingresos propios	Participación del gasto en personal sobre los ingresos corrientes propios.	X				

Cuadro 1.1 Indicadores económicos-financieros según fuente bibliográfica relevada

INDICADOR	¿Qué mide?	FUENTES				
		RAFAM (Buenos Aires)	Boletín Informativo Anual (Entre Ríos)	Consejo Federal de Inversiones (2017) ¹	Consejo Federal de Inversiones (2011) ²	Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal
Gasto en personal/Gastos corrientes	Participación del gasto en personal sobre los gastos corrientes.	X	X			
Inversa del Gasto en personal/Gastos corrientes	Flexibilidad del presupuesto: proporción del gasto corriente que no corresponde a gasto en personal.	X				
Inversa del Gasto en personal + Gasto en Bienes y Servicios/Gastos corrientes	Flexibilidad del presupuesto: mide la proporción del gasto corriente que no corresponde a gasto en personal o gasto en bienes y servicios.	X				
Gasto en personal/Gastos totales	Disponibilidad de recursos financieros: proporción del gasto total destinado a cubrir gastos de personal.		X		X	

Cuadro 1.1 Indicadores económicos-financieros según fuente bibliográfica relevada

INDICADOR	¿Qué mide?	FUENTES				
		RAFAM (Buenos Aires)	Boletín Informativo Anual (Entre Ríos)	Consejo Federal de Inversiones (2017) ¹	Consejo Federal de Inversiones (2011) ²	Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal
Gasto en servicios personales/Gastos totales	Participación del gasto en servicios no personales sobre el gasto total.				X	
Gasto en personal/Gastos primarios	Participación del gasto en personal sobre el gasto primario.				X	X
Cantidad de agentes municipales cada mil habitantes		X				
Deuda pública						
Servicios de deuda/Recursos corrientes	Participación de los servicios de la deuda respecto de los ingresos corrientes. Permite conocer la capacidad de los municipios para hacer frente al pago de los servicios de la deuda		X			

Cuadro 1.1 Indicadores económicos-financieros según fuente bibliográfica relevada

INDICADOR	¿Qué mide?	FUENTES				
		RAFAM (Buenos Aires)	Boletín Informativo Anual (Entre Ríos)	Consejo Federal de Inversiones (2017) ¹	Consejo Federal de Inversiones (2011) ²	Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal
Servicios de deuda/Recursos sin afectación	Participación de los servicios de la deuda respecto a los recursos sin afectación. Se consideran recursos sin afectación todos aquellos que no estén destinados por ley u ordenanza al cumplimiento de finalidades específicas.		X			
Servicios de la deuda/Gastos totales	Nivel de endeudamiento.				X	
Resultados						
Resultado primario	Resulta de la contraposición de los recursos y los gastos primarios, es decir, sin considerar el pago por intereses de la deuda.			X		

Cuadro 1.1 Indicadores económicos-financieros según fuente bibliográfica relevada

INDICADOR	¿Qué mide?	FUENTES				
		RAFAM (Buenos Aires)	Boletín Informativo Anual (Entre Ríos)	Consejo Federal de Inversiones (2017) ¹	Consejo Federal de Inversiones (2011) ²	Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal
Resultado económico/Ingresos corrientes	Peso del superávit o déficit corriente sobre los ingresos corrientes.	X				
Resultado financiero/Ingresos totales	Peso del superávit o déficit financiero sobre los ingresos totales.				X	X
Inversión real directa/Ahorro corriente	Cobertura de inversiones: porcentaje del monto total de inversiones cubierto con ahorro corriente.				X	

Fuente: IIE sobre la base de las fuentes bibliográficas relevadas.

1.2.6. Análisis de Indicadores de Gobiernos Locales Regionales de calificadoras internacionales de riesgo

Una fuente especialmente relevante para este proyecto es la metodología desarrollada instituciones como Moody's, Standard & Poor's y Fitch Ratings para la calificación crediticia y de riesgo de emisión de instrumentos de deuda por parte de Gobiernos Locales no estadounidenses. La importancia de estas fuentes radica en que han diseñado una metodología estandarizada que permite analizar diferentes dimensiones que se interrelacionan y complementan a la hora de analizar y determinar el perfil crediticio de un Gobierno Local Regional (GLR en adelante).

El objetivo común de las metodologías de calificación es medir y evaluar la capacidad de los GLR para afrontar las obligaciones derivadas del endeudamiento público. Para ello, consideran diferentes dimensiones de análisis, que a su vez se componen de indicadores, lo cual se condice con el concepto de cadena de indicadores utilizada por el Banco Interamericano de Desarrollo y que se describió cuando se analizó el concepto de indicadores al comienzo del capítulo. Debido a que los conceptos a los que hacen referencia las distintas dimensiones consideradas por cada una de las instituciones coinciden en gran medida, se presenta la consolidación de las mismas.

1.2.6.1 Dimensión “Marco Institucional y Calidad de la Gestión”

Esta dimensión, en todos los casos es considerada la más relevante al momento de establecer la calificación del GLR. Se presenta la caracterización de cada una de las consultoras y los factores analizados por cada una de ellas.

Fitch considera, entre otras categorías los cambios en la regulación, sistemas de fondeo, mejoras en la información contable que debe revelarse, y/o supervisión y control (Fitch Ratings, 2016). Las mismas permiten clasificar al GLR en “Fuerte”, “Neutral” o “Débil”, como se puede apreciar en el Cuadro 1.2.

Cuadro 1.2: Evaluación de Fitch Ratings del Marco Institucional

Fuerte	Neutral	Débil
Compensación de fondos horizontal y vertical.	Algún tipo de mecanismos de compensación implementado.	Falta de transparencia en las cuentas.
Régimen regulatorio prudencial robusto o disciplina en el mercado de capitales.	Régimen regulatorio generalmente estable.	Relación intergubernamental volátil.
Relación intergubernamental estable.	Cambios ocasionales en el sistema de fondeo.	Poca flexibilidad del ingreso.
Muy buena transparencia, incluyendo pronósticos.	Transparencia adecuada.	Falta de rendición de cuentas en el sector público más amplio.

Cuadro 1.2: Evaluación de Fitch Ratings del Marco Institucional

Fuerte	Neutral	Débil
Buena protección para los acreedores.	Cierta forma de restricciones de deuda.	Prácticas rudimentarias en el manejo de la deuda.
Adherencia general a normas contables internacionales.	Control adecuado.	Control y supervisión inadecuados.

Fuente: IIE sobre la base de Fitch Ratings (2016).

Por su parte, Moody's considera que el marco institucional de un GLR abarca los acuerdos que determinan la relación entre gobiernos y da forma a los poderes y responsabilidades de los GLR. Este factor toma en cuenta las responsabilidades de política pública de los GLR y la suficiencia de sus poderes fiscales para cumplirlas. También considera la forma en que se pueden alterar estas responsabilidades y poderes, ya sea por parte de una entidad de mayor jerarquía o por el GLR mismo (Moody's, 2017, pág. 3).

De esta manera, la calificadora analiza:

- Leyes, regulaciones y prácticas que definen las responsabilidades de servicios que asume el GLR y los poderes para generar los ingresos para solventarlos.
- Capacidad del GLR para determinar tarifas e impuestos, y previsibilidad del flujo de transferencias de niveles superiores.
- Estructura y flexibilidad del marco existente y capacidad para modificarlo en caso de necesidad. También se considera la forma en que se llevan adelante dichos cambios (de manera moderada; o apresurada e impredecible).

Moody's asigna una mejor calificación cuando las responsabilidades de ingresos y gastos están claramente definidas y son predecibles, cuando se presenta una mayor flexibilidad fiscal, mayor capacidad de respuesta ante necesidades cambiantes y el proceso de cambio le permite al GLR preparar una transición adecuada a las nuevas circunstancias (Moody's, 2017, págs. 3-4). A su vez, también incorpora a la evaluación la fiscalización de niveles superiores de gobierno en materia de estándares de servicios, restricciones sobre el endeudamiento, posibilidad de intervenir o aprobar el presupuesto, requisitos de información y la facultad de llevar a cabo auditorías. Finalmente, otro aspecto relevante para la calificación es el carácter de las transferencias de niveles superiores: su flexibilidad, periodicidad, si son automáticas o no, y la capacidad de respuesta o adaptabilidad a cambios en el contexto (Moody's, 2017, pág. 4.).

Standard & Poor's (S&P en adelante), considera en su análisis del marco institucional de un GLR "como podrían afectar la previsibilidad, confiabilidad y respaldo de los sistemas de finanzas públicas y marcos legislativos a la capacidad

de un GLR para cumplir con el servicio de su deuda en el largo plazo” (S&P Global Ratings , 2017, pág. 6). Dentro de esta dimensión, incluye tres factores: previsibilidad, balance de ingresos y gastos y la transparencia y rendición de cuentas. Cada uno de estos factores incluye una evaluación de acuerdo a las características que presenta el GLR.

Dentro del factor de previsibilidad se:

“[...] evalúa la frecuencia y el alcance de las reformas que afectan la principal división de responsabilidades e ingresos entre los diferentes niveles de gobierno en una jurisdicción. También incorpora un análisis de las leyes que afectan la flexibilidad tributaria, la organización del sistema electoral, y las limitantes en el uso de deuda, entre otros. Asimismo, refleja nuestra opinión sobre la previsibilidad del resultado de las reformas cuando éstas ocurran, con base en su ritmo de implementación y la capacidad de un GLR de medir el impacto a corto y largo plazo que probablemente tendrán sobre sus finanzas. Por último, incluye nuestra evaluación sobre la capacidad del GLR para influir, y potencialmente vetar, cualquier decisión adoptada en un nivel superior, en particular alguna que pueda afectar adversamente el sistema de financiamiento del GLR” (S&P Global Ratings , 2017, pág. 10).

Cuadro 1.3: Evaluación de Standard & Poor’s de la previsibilidad del marco institucional de un GLR

(Un GLR debería presentar la mayoría de las características listadas en cada categoría para tener tal evaluación)		
1	3	5
Frecuencia y alcance de reformas que afectan al sistema intergubernamental y la previsibilidad de sus resultados:		
El sistema es maduro y estable, con un número limitado de reformas implementadas gradualmente, y con un resultado previsible. Ofrece muy buena visibilidad sobre la evolución de las fuentes de ingresos y responsabilidades de los GLRs al menos para los siguientes cinco a siete años. El sistema está definido en gran medida en la constitución y está codificado por ley.	El sistema está evolucionando con reformas continuas, pero no radicales, que probablemente afecten sólo de manera moderada los principales ingresos y responsabilidades de un GLR. Ofrece buena visibilidad de la evolución de las fuentes de ingresos y responsabilidades de los GLRs al menos para los siguientes tres años. El sistema está regido por ley, pero con ciertos traslapes y falta de claridad.	El sistema es muy volátil, con transformaciones a gran escala y mal preparadas, lo que hace sumamente impredecibles a los principales ingresos y gastos de los GLRs. La visibilidad sobre la evolución de las fuentes de ingresos y responsabilidades de los GLRs es menor a un año. El sistema no está bien definido, lo que genera diferencias entre los gobiernos, y reglas cambiantes. El sistema podría estar sujeto a elevados riesgos políticos.
Capacidad de los GLRs de influir u oponerse a reformas que afectan al sistema intergubernamental:		
Los GLRs tienen un poder político fuerte a través de una cámara en el Congreso Nacional, y pueden vetar los	Los GLRs tienen suficiente poder político para atenuar, pero no para bloquear las consecuencias negativas de	Los GLRs tienen poderes institucionales y políticos débiles, y no tienen poder para bloquear o influir en los

Cuadro 1.3: Evaluación de Standard & Poor's de la previsibilidad del marco institucional de un GLR

(Un GLR debería presentar la mayoría de las características listadas en cada categoría para tener tal evaluación)		
1	3	5
cambios no deseados.	las reformas.	cambios no deseados.

Fuente: IIE sobre la base de S&P Global Ratings (2017).

Por su parte, el factor de balance de ingresos y gastos evalúa

“[...] la suficiencia en general de los ingresos que un GLR recibe para cubrir sus mandatos de gasto, la existencia de un marco de política fiscal que establezca límites prudentes sobre los niveles de deuda y déficit de un GLR, y la disponibilidad de respaldo extraordinario en circunstancias excepcionales” (S&P Global Ratings , 2017, pág. 11).

Además, dentro de este factor también se incorpora el “marco de política fiscal”, que es “el conjunto de reglas y leyes que limitan los déficits públicos y endeudamiento a nivel del GLR, y que incluyen el seguimiento de reglas conservadoras de deuda y manejo de liquidez” (S&P Global Ratings , 2017, pág. 11).

Otro aspecto importante en este factor es el respaldo vía transferencias de carácter extraordinario por parte de niveles superiores de los GLRs. Dicho respaldo puede manifestarse en forma de transferencias para balancear los ingresos y gastos, en circunstancias excepcionales (como una catástrofe natural, para realizar obras de infraestructura de gran envergadura, o una crisis severa). El Cuadro 1.4 permite apreciar cómo la calificadora asigna el puntaje para este factor.

Cuadro 1.4: Evaluación de Standard & Poor's del balance entre ingresos y gastos del marco institucional de un GLR

(Un GLR debería presentar la mayoría de las características listadas en cada categoría para tener tal evaluación)		
1	3	5
Suficiencia general de los ingresos para cubrir las necesidades de gasto con las transferencias estatales y/o autonomía suficiente:		
El gobierno proporciona a los GLRs recursos adecuados para cubrir sus necesidades de servicios básicos y de infraestructura. Las transferencias son predecibles y se distribuyen de manera uniforme durante todo el ejercicio fiscal. O bien, los GLRs tienen suficiente autonomía para administrar eficientemente sus propios ingresos y responsabilidades	Los gastos operativos de la mayoría de los GLRs están cubiertos por transferencias del estado o por ingresos propios, pero pueden existir diferencias significativas entre las entidades más fuertes y las más débiles. Los proyectos de inversión generalmente requieren el uso moderado de deuda. Las transferencias del gobierno central son relativamente predecibles y oportunas.	Las transferencias del gobierno central y los ingresos propios de los GLRs no son suficientes para cubrir los servicios básicos y las necesidades de infraestructura, lo que da lugar a grandes necesidades de financiamiento o deficiencias de infraestructura. Las transferencias se basan en relaciones políticas y en negociaciones durante el

(Un GLR debería presentar la mayoría de las características listadas en cada categoría para tener tal evaluación)		
1	3	5
a pesar de posibles desequilibrios temporales durante periodos de desaceleración económica.		año, y llegan con retrasos.

Cuadro 1.5: Evaluación de Standard & Poor's del balance entre ingresos y gastos del marco institucional de un GLR (continuación)

(Un GLR debería presentar la mayoría de las características listadas en cada categoría para tener tal evaluación)		
1	3	5
Marco de política fiscal:		
Definición de una política fiscal prudente a nivel nacional con el objetivo de reducir los niveles de déficit y de deuda en el sector de GLRs en el mediano a largo plazo. El incumplimiento de las restricciones se penaliza. Restricciones prudentes sobre el manejo de deuda y liquidez de los GLRs limitan su exposición a riesgos de mercado.	Un marco de política fiscal prudente es auto-impuesto al nivel del GLR. O bien, existen restricciones prudentes en la política fiscal de los GLRs a nivel nacional, pero se introdujeron recientemente, o no impiden la rápida acumulación de deuda. Las restricciones sobre el manejo de la deuda y la liquidez de los GLRs son laxas.	Las restricciones sobre los déficits públicos y la deuda son inexistentes o inadecuadas, lo que genera una acumulación excesiva de deuda, directamente o a través de Entidades Relacionadas con el Gobierno (ERG) o de otros financiamientos fuera del presupuesto. El monitoreo de las finanzas de los GLRs es laxo. No existen o son inadecuadas las restricciones sobre el manejo de liquidez y deuda de los GLRs.
Respaldo extraordinario		
Sólido historial de respaldo extraordinario, consistente y a nivel del sistema. Los GLRs balancean sus ingresos y gastos en situaciones excepcionales.	El sistema brinda respaldo extraordinario al sector de GLRs en situaciones excepcionales, pero no hay un marco establecido y el historial es irregular. No existe riesgo de intervención negativa.	El sistema brinda respaldo extraordinario limitado, principalmente por motivos políticos, al sector de GLRs para proyectos de infraestructura importantes o para solventar catástrofes naturales. O bien, el sistema está expuesto al riesgo de intervención legal o financiera negativa de parte del soberano (o de un nivel superior de gobierno).

Fuente: IIE sobre la base de S&P Global Ratings (2017).

Finalmente, el tercer factor considerado por S&P es la transparencia y la rendición de cuentas. Dentro del mismo se incluye la transparencia e institucionalidad de los procesos presupuestarios, la utilización de estándares para la

difusión y contabilidad de la información, y el nivel de control y confiabilidad de la información. El Cuadro 1.6 permite apreciar cómo se asigna el puntaje a este factor.

Cuadro 1.6: Evaluación de Standard & Poor's de la transparencia y rendición de cuentas del marco institucional de un GLR

(Un GLR debería presentar la mayoría de las características listadas en cada categoría para tener tal evaluación)

1	3	5
Transparencia e institucionalidad de procesos presupuestales:		
Los roles y responsabilidades entre los funcionarios electos que marcan las prioridades y los funcionarios que las implementan están claramente definidos.	La delimitación de roles y responsabilidades es relativamente clara respecto a que sean los funcionarios electos quienes establezcan las prioridades, y los administradores quienes las implementen.	La delimitación en la legislación de las relaciones entre funcionarios electos y administradores no es clara, lo que genera desequilibrios potencialmente significativos y la rotación frecuente del personal administrativo después de cada elección.
Estándares para la difusión y contabilidad de la información de finanzas públicas:		
Estándares transparentes de contabilidad establecidos a nivel nacional. Toda la contabilidad es base devengada. Aplicación de las mejores prácticas y requisitos legales con respecto a la difusión pública, información amplia y oportuna sobre la ejecución del presupuesto de los GLRs, información histórica, y planeación financiera, incluyendo al sector de ERGs.	Los estándares contables son transparentes en general, pero no están plenamente armonizados, lo que deja margen para la interpretación. Los requerimientos legales o la práctica común en los reportes financieros, así como la difusión de presupuestos son sólidos, pero no muy detallados, especialmente en relación con el sector de ERGs.	Los estándares contables son débiles e inconsistentes. Los requisitos para la elaboración de reportes de estados financieros y presupuestos se limitan a la información básica.
Niveles de control y confiabilidad de la información:		
Es obligatoria la auditoría oportuna de los estados financieros, de conformidad con la legislación nacional, por parte de una empresa privada independiente o un organismo público.	La auditoría externa, de conformidad con la legislación nacional, realizada por un organismo público es obligatoria, pero no siempre es muy detallada u oportuna.	La auditoría externa no es obligatoria y las agencias estatales que supervisan el cumplimiento legal se limita a la información básica.

Fuente: IIE sobre la base de S&P Global Ratings (2017).

De esta manera, S&P define el puntaje final de la dimensión “marco institucional” como el promedio ponderado de los tres factores. Las ponderaciones son 50% para el factor balance de ingresos y gastos, 25% para transparencia y rendición de cuentas y 25% para previsibilidad. El Cuadro 1.7 permite definir la evaluación final de la dimensión.

Cuadro 1.7: Evaluación de Standard & Poor's del marco institucional del GLR

Evaluación	Descripción	Promedio ponderado de los tres factores
1	Extremadamente previsible y que brinda apoyo	1-1.5
2	Muy previsible y bien balanceado	1.75-2.25
3	En evolución pero balanceado	2.5-3
4	En evolución y no balanceado	3.25-3.75
5	Volátil y no balanceado	4-4.25
6	Muy volátil y sin recursos suficientes	4.5-5

Fuente: IIE sobre la base de S&P Global Ratings (2017).

1.2.6.2 Dimensión “Fundamentos Económicos”

Esta dimensión, presente en las tres calificadoras (aunque con diferente nivel de relevancia), hace referencia a la estructura económica del GLR, su capacidad para generar ingresos suficientes para financiar las necesidades de gasto y hacer frente a los servicios de deuda.

Fitch Ratings hace énfasis en los “potenciales recursos o retos ligados a las finanzas y deuda [como así también en] el perfil socioeconómico [que] influye en la base tributaria y las presiones de gasto de un gobierno subnacional, según el tipo de responsabilidades y las fuentes de ingresos que tiene” (Fitch Ratings, 2016, pág. 9). Los factores considerados por la institución son:

- **Estructura económica:** se determina la o las principales actividades en el GLR. Mientras más amplia, diversificada y estable se encuentre la estructura productiva, mejor es el resultado de la evaluación. Por el contrario, si existe una fuerte concentración en un sector, un número reducido de contribuyentes, o existe un fuerte componente cíclico en la producción, el flujo de ingresos puede depender excesivamente de estos factores y afectar la estabilidad de la economía del GLR (Fitch Ratings, 2016, pág. 9).
- **Empleo:** incluye las tendencias para comprender las razones por las que un sector o empresa se expande o contrae.
- **Renta y riqueza:** consiste en evaluar los niveles de renta en términos absolutos y relativos a la región, país u otros GLRs similares, para obtener una medida del desempeño relativo del GLR analizado.
- **Factores demográficos:** consiste en el análisis de las tendencias de en la población y las razones detrás de dicha dinámica. A su vez, las características de la población permiten estimar y proyectar las necesidades de gasto, en término de provisión de servicios y de infraestructura, como así también la potencia de la base tributaria.

- Carga impositiva: se evalúa la presión tributaria a nivel local, regional y nacional, que permite aproximar la competitividad, flexibilidad financiera y las presiones para reducir impuestos. El nivel de la carga tributaria puede incentivar o no el desarrollo económico del GLR (Fitch Ratings, 2016, pág. 10).

Por su parte, Moody's destaca que la importancia de analizar los fundamentos económicos reside en que "la capacidad de un GLR de dar servicio a su deuda depende, entre otros factores, de la suficiencia y confiabilidad de sus ingresos futuros" (Moody's, 2017, pág. 2). Dentro de los factores considerados se encuentran:

- Renta y riqueza relativa del GLR: tanto los ingresos, como la riqueza se pueden encontrar relativamente concentrados dentro de un país. Estas diferencias influyen tanto en la capacidad del GLR de generar ingresos propios, como así también en el nivel de dependencia de transferencias del nivel superior.
- Factores demográficos: la composición de la población determina las necesidades de gasto del GLR:

"Una región con población en edad avanzada puede enfrentar mayor presión de gasto en salud, mientras que una región que experimenta una expansión económica con mayores oportunidades de trabajo puede experimentar un rápido crecimiento de la población, lo que genera una mayor demanda de servicios y requiere de costosas obras de mejora de infraestructura" (Moody's, 2017, pág. 3).

- Otros aspectos estructurales: la institución también incluye en su análisis de desempeño indicadores que hacen referencia a la producción, diversificación de la económica y desempeño del mercado laboral, como así también las expectativas del desempeño futuro. Por ejemplo: "considerando que todo lo demás es constante, esperamos que una economía grande y diversificada tenga mejor capacidad para soportar dificultades económicas en el largo plazo, que una que es pequeña y altamente concentrada" (Moody's, 2017, pág. 3).

Finalmente, S&P considera los siguientes factores dentro de la dimensión de fundamentos económicos:

- Niveles de ingreso: se considera que el PBI per cápita del GLR es una aproximación adecuada para evaluar la solidez potencial de la base tributaria del GLR, como así también de la necesidad potencial de servicios, asistencia social, entre otros (S&P Global Ratings, 2017, pág. 16). Importa la composición y fuentes de los ingresos del GLR. A su vez, para suavizar el impacto de las fluctuaciones económicas sobre el nivel de ingresos, S&P considera el promedio histórico de tres años del PBI per cápita.

- Diversificación de la economía: permite aproximar la

“[...] potencial volatilidad de la base tributaria y su resistencia al estrés. Una economía profunda, amplia y bien diversificada con fortaleza en varios sectores, por lo general está menos expuesta a una desaceleración en una industria específica y muestra ingresos tributarios menos volátiles en comparación con una economía que tiene una alta exposición a una sola industria o empleador, especialmente una donde esté en marcha una reestructura o que esté mostrando tendencias negativas” (S&P Global Ratings , 2017, pág. 16).

- Perspectiva de crecimiento económico: S&P incorpora al análisis las tendencias y proyecciones sobre producción, empleo, productividad e inversiones, en relación al crecimiento potencial de la región.
- Perfiles socioeconómicos y demográficos: son un factor importante para considerar las necesidades de gasto que tiene un GLR:

“[...] indicadores socioeconómicos sólidos implican una menor presión sobre el nivel de gasto del GLR, y por el contrario “elevadas tasas de desempleo, una elevada proporción de prestaciones y asistencia social, y un perfil demográfico que podría tener un impacto negativo material sobre el crecimiento de los ingresos y necesidades de gasto” (S&P Global Ratings , 2017, pág. 17).

El primer factor constituye el “ancla”, o puntaje inicial del GLR en esta dimensión, mientras que los otros tres pueden ajustar dicho puntaje en uno o dos puntos. El Cuadro 1.8 permite apreciar cómo se evalúa esta dimensión.

Cuadro 1.8: Evaluación de Standard & Poor’s de la economía de un GLR

PIB per cápita (nominal, US\$)	>38,000	27,001-38,000	16,001-27,000	5,500-16,000	<5,500
Ancla:	1	2	3	4	5
Factores cualitativos que afectan positivamente la clasificación ancla incluyen:			Factores cualitativos que afectan negativamente la clasificación ancla incluyen:		
Economía excepcionalmente amplia y diversificada en comparación con la de sus pares en la misma categoría ancla, la cual proporciona una resistencia sólida a los ciclos económicos.			Economía muy volátil y/o concentrada, que acarrea una exposición significativa a una sola industria vulnerable o cíclica -- generalmente mayor a 20% del PIB (cuando corresponda) o del empleo-- y/o a un solo contribuyente fiscal (normalmente de más de 20% de los ingresos fiscales), lo que genera potencial volatilidad de los ingresos.		
Perspectivas de crecimiento superiores al promedio en comparación con sus pares en la misma categoría ancla, lo que favorece un crecimiento robusto de los ingresos.			Perspectivas de crecimiento limitadas derivadas de desventajas estructurales, económicas o naturales, o grandes necesidades de infraestructura que		

Cuadro 1.8: Evaluación de Standard & Poor's de la economía de un GLR

PIB per cápita (nominal, US\$)	>38,000	27,001-38,000	16,001-27,000	5,500-16,000	<5,500
Ancla:	1	2	3	4	5
			conducen a perspectivas de crecimiento inferiores a las de sus pares en la misma categoría ancla.		
Perfiles socioeconómicos y demográficos más favorables, lo que implica menores necesidades de gasto en relación con sus pares.			Perfiles socioeconómicos y demográficos menos favorables, lo que implica mayores necesidades de gasto en relación con sus pares.		
Si los niveles de ingreso caen en o cerca de puntos límite, tendrán una mejor ancla si las tendencias están mejorando, y tendrán un ancla peor si las tendencias se están debilitando, a fin de reflejar el nivel futuro esperado. El impacto del ajuste de cada factor cualitativo puede variar desde un punto, en la mayoría de los casos, hasta dos puntos en casos excepcionales (en particular por riesgo de concentración y por indicadores socioeconómicos), dependiendo del grado en que este riesgo difiera en comparación con los pares. En general, la evaluación económica es igual a la del ancla, ajustada hasta dos puntos hacia arriba o hacia abajo, con base en el efecto neto de los factores cualitativos descritos arriba.					

Fuente: IIE sobre la base de S&P Global Ratings (2017).

1.2.6.3 Dimensión “Desempeño Fiscal”

Esta dimensión tiene por objetivo analizar y evaluar los estados financieros, presupuestos y ejecución presupuestaria del GLR para determinar la volatilidad y suficiencia de las fuentes de ingresos para hacer frente al nivel de responsabilidades de gasto asumidas, y a los servicios de deuda. Según Moody's (2017, pág. 4) “es el producto de las decisiones acumuladas de las autoridades respecto a la estructura de ingresos y gastos, como así también del entorno económico en el que opera el GLR”.

Dentro de los factores que considera Fitch Ratings se encuentran:

- **Análisis de Ingresos:** considera “la volatilidad de diversificación, dinamismo y predictibilidad de las fuentes de ingresos (...) un sistema con una gran diversificación de ingresos y sustentado en una base amplia de impuestos es más estable y está en mejores condiciones” (Fitch Ratings, 2016, pág. 11). A su vez, Fitch Ratings hace énfasis en que la estructura es fundamental ya que:

“Una alta proporción de los ingresos fiscales respecto a los ingresos operativos es positiva si la base impositiva local es fuerte, mientras que lo contrario también puede ser cierto. Además, si los ingresos fiscales están altamente correlacionados con las actividades económicas locales, una tendencia general a la baja en la economía

local se puede convertir rápidamente en una disminución de los ingresos” (Fitch Ratings, 2016, pág. 11).

- **Análisis de Gastos:** En este aspecto, la institución analiza las tendencias y la estabilidad de las responsabilidades y compromisos de gastos asumidos. A su vez, también es importante la estructura de los mismos para determinar la flexibilidad con la que cuenta el GLR (este aspecto se presenta como una dimensión adicional).
- **Análisis de Balances:** No solo basta con analizar la naturaleza de ingresos y gastos, sino que también es importante el resultado del GLR en términos operativos, luego del gasto en capital y el resultado final. De esta manera se puede conocer si posee márgenes que permiten financiar mayores niveles de inversión, si podrá hacer frente a los servicios de deuda, o por el contrario requiere de financiamiento adicional.

Por su parte, Moody’s recurre a las mismas sub-dimensiones que Fitch Ratings, e incorpora el análisis sobre la deuda del GLR, aspecto que se desarrolla más adelante.

Respecto a las fuentes de ingresos, Moody’s (2017, pág. 5) destaca que también es importante considerar “el alcance de los poderes del gobierno para establecer impuestos y su efectividad al ejercer dichos poderes”.

Finalmente, S&P considera la eficiencia financiera del GLR a partir de dos indicadores clave, que constituyen el “ancla” en esta dimensión: el balance o resultado operativo, y el balance o resultado después de cuentas de capital. La institución utiliza el promedio de dos años de ejecución presupuestaria, el presupuesto o estimación para el año en curso y las proyecciones propias para los años siguientes. Lo interesante del análisis de esta calificadora es que determina parámetros para los indicadores seleccionados: considera que un balance operativo del 5% de los ingresos operativos o más le permitirían al GLR contar con una capacidad de autofinanciarse, lo cual puede disponer para financiar los gastos de capital total o parcialmente, o hacer frente a los servicios de deuda. El caso contrario indica que el GLR es más vulnerable y habitualmente, si se presentan de manera persistente, provocan que el GLR debe recurrir a endeudamiento para cubrir sus operaciones corrientes. Esta situación

“[...] generalmente no es sostenible en el largo plazo y podría indicar que la base de ingresos del GLR no sería suficiente para sustentar su provisión de servicios, o podría indicar la falta de voluntad de la administración para corregir sus desequilibrios estructurales” (S&P Global Ratings , 2017, pág. 27).

A su vez, el balance después de cuentas de capital permite aproximar las necesidades de financiamiento del GLR luego de hacer frente a sus gastos de

capital. Este financiamiento puede surgir de las reservas del GLR, o de endeudamiento.

Al igual que en las otras dimensiones S&P ajusta el valor obtenido en el “ancla” por factores positivos o negativos, como se puede apreciar en el Cuadro 1.9.

Cuadro 1.9: Evaluación de Standard & Poor’s sobre el desempeño presupuestal de un GLR

	Balance después de las cuentas de capital como porcentaje de los ingresos ajustados totales				
Balance operativo como porcentaje de los ingresos operativos ajustados	>0	0-(5%)	5%)-(10%)	(10%)-(15%)	<(15%)
>5%	1	2	3	4	4
0%-5%	2	3	3	4	5
<0%	NA	4	4	5	5
Los factores cualitativos que afectan positivamente la clasificación ancla incluyen:	Los factores cualitativos que afectan negativamente la clasificación ancla incluyen:				
Mejora estructural esperada: si nuestras estimaciones del escenario base apunta a una mejora estructural material en comparación con el periodo promedio (es decir, que llevarían a una mejor clasificación del ancla dentro de nuestro horizonte de calificación)	Deterioro estructural esperado: si nuestras estimaciones del escenario base apuntan a un deterioro estructural material para el periodo promedio (es decir, que llevarían a una peor clasificación del ancla dentro de nuestro horizonte de calificación)				
Altos niveles de reservas de efectivo: si los déficits son temporales y pueden ser cubiertos en gran medida por reservas de efectivo	Pronunciada volatilidad en el desempeño evidenciado por una combinación de uno o más de los siguientes factores: elevada inflación, ingresos altamente cíclicos, dependencia de transferencias estatales volátiles, y exposición a un evento de riesgo				
	Salidas de efectivo subestimadas evidenciadas por una combinación de uno o más de los siguientes factores: importante sub-ejercicio del gasto, un alto nivel de cuentas por pagar a proveedores, y financiamiento fuera del presupuesto a través de empresas públicas				
Cada uno de los factores cualitativos generalmente equivale al ajuste de un punto. La clasificación ancla que se sitúe cerca o en los límites recibirá un número más alto (que significa que las tendencias están empeorando), y un número menor si las tendencias se están fortaleciendo. En general, la evaluación del desempeño presupuestal es igual al ancla, ajustada hasta dos puntos hacia arriba o hacia abajo, con base en el efecto neto de los factores cualitativos mencionados anteriormente.					

Fuente: IIE sobre la base de S&P Global Ratings (2017).

1.2.6.4 Dimensión “Flexibilidad Presupuestaria”

Si bien esta dimensión para Fitch Ratings y Moody's integra el desempeño presupuestario analizado previamente, se considera apropiado el enfoque de S&P y por ello se optó por analizarlo como una dimensión independiente. La misma considera la capacidad que tiene el GLR para ajustar sus ingresos y gastos para hacer frente tanto a circunstancias cambiantes a nivel interno y externo, y mantener la capacidad de hacer frente a los servicios de deuda (S&P Global Ratings , 2017, pág. 24).

A su vez, S&P considera factores que determinan el nivel de flexibilidad de ingresos y gastos:

- Flexibilidad de ingresos: la misma depende de la capacidad para aumentar impuestos, derechos y aprovechamientos; las consideraciones políticas y límites económicos; y los potenciales ingresos adicionales de las ventas de activos.
- Flexibilidad de gastos: depende de la distribución de los gastos en corrientes u operativos y gastos de capital. Habitualmente los gastos de capital son más factibles de recortar que los operativos. A su vez, es importante la composición de cada uno de estos tipos de gasto: dentro de los gastos operativos, las obligaciones financieras, o aquellos asociados a servicios básicos con ciertos estándares de calidad de provisión preestablecidos serían los menos flexibles, seguidos por los gastos en personal, y luego los gastos asociados a servicios no básicos. Por su parte, no todos los gastos de capital son tan flexibles: obras avanzadas, o regidas por contratos a largo plazo, gastos de inversión co-financiados con terceros, entre otros, pueden ser difíciles de recortar sobretodo en contextos donde existe un déficit de infraestructura (S&P Global Ratings , 2017).

Al igual que en la dimensión previa, S&P considera el promedio de dos años de ejecución presupuestaria, el presupuesto o estimación del año en curso y las proyecciones de dos años. El Cuadro 1.10 permite apreciar cómo S&P evalúa esta dimensión.

Cuadro 1.10: Evaluación de Standard & Poor's de la flexibilidad presupuestaria de un GLR

Gasto de inversión como % del gasto total	Ingresos propios como % de los ingresos operativos ajustados				
	>70%	51%-70%	31%-50%	10%-30%	<10%
>=15%	1	2	3	4	4
<15%	2	3	3	4	5
Los factores cualitativos que afectan positivamente la clasificación ancla incluyen:			Los factores cualitativos que afectan negativamente la clasificación ancla incluyen:		
Una demostrada capacidad y voluntad de recortar el gasto operativo --normalmente en más de 5%-- gracias a una estructura de costos flexible, una legislación flexible, y un amplio respaldo político.			Una muy limitada capacidad de acción para ajustar sus ingresos propios -- en general de menos de 2%-- ya sea porque las tasas impositivas ya son muy altas, porque los niveles de recaudación tributaria son muy bajos, o porque la presión fiscal es superior a la de sus pares, y/o debido a la falta de voluntad política para aumentar los impuestos.		
Capacidad para incrementar los ingresos operativos --en general en más de 5%--, por medio de la creación de nuevos impuestos o la influencia sobre los impuestos compartidos.					
Los factores cualitativos que afectan positivamente la clasificación ancla incluyen:			Los factores cualitativos que afectan negativamente la clasificación ancla incluyen:		
Una demostrada capacidad para retrasar su gasto de inversión debido a un excelente nivel de infraestructura, en general en más de 20%.			Una muy limitada capacidad para recortar gastos, debido a las importantes necesidades de infraestructura o a proyectos de gran escala, y/o debido a una presión significativa sobre los costos operativos o a las prioridades políticas.		
Capacidad superior al promedio para generar ingresos de la venta de activos.					
Cada uno de los factores cualitativos generalmente equivale al ajuste de un punto. La clasificación ancla que se sitúe cerca o en los límites recibirá una mejor evaluación si las tendencias están mejorando, y una peor evaluación si las tendencias se están debilitando. En general, la evaluación de la flexibilidad presupuestal es igual al ancla, ajustada hasta dos puntos hacia arriba o hacia abajo, con base en el efecto neto de los factores cualitativos mencionados anteriormente.					

Fuente: IIE sobre la base de S&P Global Ratings (2017).

1.2.6.5 Dimensión “Liquidez”

Esta dimensión hace referencia al acceso que tiene el GLR a recursos propios, fuentes internas y externas de fondos para hacer frente a las necesidades que impone el flujo de fondos de efectivo del GLR (Moody’s, 2017, pág. 4). Tanto Fitch Ratings como Moody’s no profundizan el análisis. S&P en cambio, destaca dos factores a considerar dentro de esta dimensión:

- Liquidez interna: consiste en el efectivo y generación de flujo de efectivo en relación a los servicios de deuda. Se considera, además del efectivo libre, los activos líquidos (no restringidos, no necesarios para satisfacer las necesidades diarias de operación o los costos de inversión planeados, y que pueden ser vendidos de inmediato, a precios de mercado). También se incluyen las líneas bancarias comprometidas, que si bien no constituyen una fuente cierta de liquidez, brindan la sensación de seguridad y respaldo (S&P Global Ratings , 2017, págs. 30-31).
- Liquidez externa: acceso a financiamiento por medio de mercado de capitales, bancos u otros niveles e instituciones de gobierno con capacidad para asistir financieramente al GLR. Para realizar la evaluación de esta sub-dimensión, S&P considera los siguientes factores:
 - ✓ Marco jurídico que define el acceso del GLR a liquidez. Se considera el historial, previsibilidad y sustentabilidad.
 - ✓ Solidez general y la diversidad de bancos locales.
 - ✓ Desarrollo del mercado interno de bonos en general y para los GLRs en particular.
 - ✓ Historial del GLR respecto al acceso al mercado, o vínculo con un conjunto diversificado de bancos.

De esta manera, S&P evalúa la liquidez del GLR como se puede apreciar en el Cuadro 1.11.

Cuadro 1.11: Evaluación de Standard & Poor's de la liquidez de un GLR

	Efectivo libre y activos líquidos como % del servicio de la deuda de los siguientes 12 meses	Efectivo libre, activos líquidos y líneas bancarias comprometidas y ejercidas como % del servicio de la deuda de los siguientes 12 meses			
Ancla	>100%	>120%	81%-120%	40%-80%	<40%
	1	2	3	4	5
Factores cualitativos que afectan positivamente la clasificación ancla incluyen:			Factores cualitativos que afectan negativamente la clasificación ancla incluyen:		
El acceso a liquidez externa es “excepcional” o “fuerte”.			El acceso a la liquidez externa es limitado o incierto.		
Respuesta proactiva de sus políticas.			Necesidades muy grandes de financiamiento futuro.		
La capacidad para generar flujo de efectivo de manera interna es muy robusta en comparación con sus pares en esta categoría.			Volatilidad esperada en el índice de liquidez a 12 meses o más.		
El impacto del ajuste de cada factor cualitativo puede variar desde un punto (en la mayoría de los casos) a dos (en los casos en que consideremos que un GLR tiene acceso excepcional, fuerte o incierto a liquidez externa). En general, la evaluación de la liquidez se basa en el ancla, ajustada hacia arriba o hacia abajo hasta en tres categorías, con base en el efecto neto de los factores cualitativos listados en este cuadro.					

Fuente: IIE sobre la base de S&P Global Ratings (2017).

1.2.6.6 Dimensión “Endeudamiento”

Según Fitch, se busca determinar el grado y naturaleza de los pasivos actuales del GLR y evaluar las perspectivas a futuro. En este sentido, considera que:

“Entre menor sea la flexibilidad de un GLR o menos desarrollados sean los mercados de capitales, mayor será la vulnerabilidad ante choques adversos y menor será su capacidad de mantener niveles de deuda determinados. Entre más volátil sea el ingreso, posiblemente por su estrecha base tributaria, menor será el nivel de deuda que puede ser sostenido para un nivel de calificación determinado (Fitch Ratings, 2016, pág. 7)”.

A su vez, las tres calificadoras consideran como primer pilar de análisis la estructura de la deuda, el perfil de vencimientos y la carga de intereses futuros. Por otro lado, analizan el tipo de tasa de interés y la composición de monedas, que permiten aproximar una medida del riesgo de mercado al que está expuesto el GLR. A su vez, como destaca Moody's (2017), la presencia de regulaciones que limiten o restrinjan las posibilidades y características del endeudamiento, como así también el uso que se le pueden dar a los fondos que constituyen arreglos institucionales relevantes a la hora de asignar la calificación en esta dimensión. Además, resulta relevante la presencia de un mercado de capitales doméstico desarrollado, bien regulado y líquido le permite al GLR sostener mayores niveles de deuda.

Por otro lado, las calificadoras destacan que es necesario analizar la presencia de pasivos contingentes del GLR, ya que el mismo puede haber descentralizado una parte considerable de su riesgo (o responsabilidades) a entidades asociadas (empresas, agencias descentralizadas, ONGs, etc.) que resultan fuertemente deficitarias, o toman deuda. De esta manera, el balance de estas entidades, en caso de ser negativo puede derivar en obligaciones para el GLR que lo respalda.

Por su parte, si bien S&P considera los mismos factores que las demás calificadoras, el Cuadro 1.12 permite apreciar cómo se efectúa la evaluación de esta dimensión.

Cuadro 1.12: Evaluación de Standard & Poor's sobre el nivel de deuda de un GLR

	Deuda con respaldo fiscal como porcentaje (%) de los ingresos operativos consolidados				
Pago de intereses como % de los ingresos operativos ajustados	<30%	30%-60%	61%-120%	121%-180%	>180%
<5%	1	2	3	4	5
5%-9%	2	3	4	4	5
>9%	3	4	5	5	5
Los factores cualitativos que afectan positivamente al ancla incluyen:			Los factores cualitativos que afectan negativamente al ancla incluyen:		
Balance operativo excepcionalmente alto (normalmente la deuda directa representa menos de tres años del margen operativo).			Potencial volatilidad significativa en el nivel de deuda debido a su alta exposición a los riesgos de mercado.		
Nivel de deuda mitigado por deuda autosustentable.			Exposición no atendida a grandes pasivos por pensiones o de beneficios posteriores al retiro sin fondar y/o grandes y crecientes costos por pensiones		
Los factores cualitativos que afectan positivamente al ancla incluyen:			Los factores cualitativos que afectan negativamente al ancla incluyen:		
El impacto del ajuste por cada uno de los factores cualitativos generalmente representa un punto. Los indicadores de deuda que se sitúan cerca o en los límites recibirán un número más alto si las tendencias empeoran y un número más bajo si las tendencias mejoran, lo que refleja el nivel futuro esperado. En general, la evaluación del nivel de deuda es igual al ancla, ajustada hacia arriba o hacia abajo hasta dos categorías, con base en el efecto neto de los factores cualitativos que se muestran en este cuadro.					

Fuente: IIE sobre la base de S&P Global Ratings (2017).

1.2.6.7 Indicadores asociados

Finalmente, se presentan los indicadores utilizados por cada una de las calificadoras, asociados a cada dimensión analizada. Cabe destacar que los indicadores fueron extraídos de los informes de las calificadoras sobre un GLR particular.

Cuadro 1.13: Dimensiones e Indicadores asociados por calificadora

	Fitch Ratings	Moody's	Standard & Poor's
MARCO INSTITUCIONAL Y CALIDAD DE LA GESTION		X	
FUNDAMENTOS ECONÓMICOS		X	
Ingresos operativos/Ingresos operativos presupuestados (%)	X		
Ingresos totales per capita (\$)	X		
Gasto de capital/Gasto de capital presupuestado (%)	X		
Gasto de capital/PBG (%)	X		
Gasto total per cápita (\$)	X		
Deuda directa/PBG (%)	X		
Deuda directa per cápita (\$)	X		
DESEMPEÑO PRESUPUESTARIO		X	
Balance Operativo Bruto / Ingresos Operativos (%)		X	X
Balance operativo/Ingresos operativos (%)	X		
Balance corriente/Ingresos Corrientes (%)	X		
Balance financiero/Ingresos totales (%)	X		
Resultado final/Ingresos totales (%)	X		
Crecimiento de ingresos operativos (variación % anual)	X		X
Crecimiento de gasto operativo (variación % anual)	X		X
Crecimiento de balance corriente (variación % anual)	X		
Impuestos/Ingresos operativos (%)	X		
Impuestos locales/Ingresos operativos (%)	X		
Transferencias corrientes/Ingresos operativos (%)	X		
Gasto operativo/Gasto operativo presupuestado (%)	X		
Balance después de Capex (% de ingresos totales)			X
Balance corriente/Gasto de capital (%)	X		
Ingresos de capital/Gasto de capital (%)	X		
Endeudamiento neto/Gasto de capital (%)	X		
FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA			
Ingresos operativos/Ingresos totales (%)	X		
Gasto en personal/Gasto operativo (%)	X		
Transferencias Corrientes realizadas/Gasto operativo (%)	X		
Gasto de capital/Gasto total (%)	X		X
Balance después de Capex (% de ingresos totales)			X
LIQUIDEZ	X	X	
ENDEUDAMIENTO			
Deuda Directa a Corto Plazo / Deuda Directa Total (%)		X	
% moneda extranjera	X		
% no bancaria	X		
% tasa de interés fija	X		
Crecimiento de deuda directa (variación % anual)	X		

Cuadro 1.13: Dimensiones e Indicadores asociados por calificadoradora

	Fitch Ratings	Moody's	Standard & Poor's
Intereses pagados/Ingresos operativos (%)	X	X	X
Balance operativo/Intereses pagados (x)	X		
Servicios de deuda directa/Ingresos corrientes (%)	X		
Servicios de deuda directa/Balance operativo (%)	X		
Deuda Directa/Ingresos operativos (%)	X	X	X
Riesgo Directo/Ingresos corrientes (%)	X		
Deuda directa/Balance corriente (x)	X		
Riesgo directo/Balance corrientes (x)	X		
Riesgo final neta/Ingresos corrientes (%)	X		
Balance después del repago de deuda y reéstamos (% del total de ingresos)			X
Balance después de créditos (% del total de ingresos)			X
Servicio de deuda (% de total de ingresos)			X

Fuente: Elaboración propia en base a Fitch Ratings (2016), Moody's (2017) y S&P Global Ratings (2017)

Como puede apreciarse, Fitch Ratings presenta la mayor cantidad de indicadores para cada una de las dimensiones, mientras que Moody's presenta los resultados a nivel agregado o por dimensión.

Es importante destacar que, si bien la dimensión de marco institucional es la principal para cada una de las calificadoras, ninguna presenta indicadores al respecto. Dicha situación también se verifica para la dimensión de liquidez, ya que la información necesaria para realizar los cálculos de los indicadores, asociados al flujo de efectivo y otras disponibilidades, suele ser difícil de conseguir o es poco confiable. En cambio, todas las calificadoras presentan indicadores asociados a la dimensión de desempeño presupuestario y flexibilidad presupuestaria, ya que la información relevante surge de los presupuestos, las ejecuciones presupuestarias. A su vez, la mayor cantidad de indicadores se encuentra asociada a la dimensión de endeudamiento, lo que demuestra el claro objetivo e interés que tienen las instituciones calificadoras. En una instancia intermedia se encuentran los indicadores correspondientes a la dimensión de fundamentos económicos del GLR, para los cuales se requiere información sociodemográfica desagregada, cuya fuente más confiable son los censos poblacionales, que enfrentan la desventaja de estar desactualizados.

1.3. Conclusiones

En el capítulo se hizo un repaso de la literatura referida al uso de indicadores para la medición del desempeño de la gestión pública. En este sentido, en una primera parte se introdujo el concepto de indicador de gestión pública, sus características principales, clasificación e importancia de implementación en la

gestión de un gobierno. Se resaltaron los aportes realizados por el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República (2005) y Guinart i Solá (2003), los cuales coinciden en que es una herramienta fundamental para clarificar objetivos en la gestión pública, obtener información objetiva en el desempeño de las actividades realizadas por los gobiernos y también permite asignar responsabilidades, lo cual permite disponer de alarmas tempranas e introducir factores de corrección y posibilitar la evaluación de los resultados a lo largo de un período de tiempo. Otro punto que se destacó es la cantidad de clasificaciones que pueden recibir los indicadores, los cuales dependen principalmente de las necesidades de quienes lo elaboran, los usuarios, los hechos u objetos a medir, como así también la disponibilidad de información de las variables que alimentan su medición.

Por otro lado, se hizo un análisis exhaustivo de los antecedentes de generación y presentación de indicadores presupuestarios, contables y de resultados económicos-financieros en la gestión de gobiernos locales. Se analizaron los resultados de estudios realizados por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba, las experiencias de las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires, cuyos municipios ya cuentan con un sistema de indicadores estandarizados para evaluar su desempeño para variables macroeconómicas. Por último, se estudió el caso de las calificadoras internacionales de riesgo que realizan mediciones del desempeño en la gestión de gobiernos locales regionales a partir de múltiples dimensiones: marco institucional y calidad en la gestión, fundamentos económicos, desempeño fiscal, flexibilidad presupuestaria, liquidez, endeudamiento.

En definitiva, existe consenso en la literatura sobre las ventajas y beneficios que tiene el desarrollo y elaboración de indicadores en la gestión pública para la evaluación del desempeño de un gobierno. Esta situación remarca que, en la medida que se disponga de información y datos confiables del GLR, existen múltiples aristas de análisis, en función del objetivo perseguido por quien diseña el sistema de indicadores o los diferentes usuarios. En este caso en particular, se analizará y seleccionarán los indicadores que sean relevantes para analizar la situación fiscal de los gobiernos locales de la provincia, tarea que se realizará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2: DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

El presente capítulo tiene por finalidad indagar sobre la disponibilidad de información que resulte relevante para la construcción de indicadores que permitan analizar la performance fiscal de los municipios y comunas de la Provincia de Córdoba. De esta manera, por un lado, se realiza un análisis exhaustivo sobre la información que publican los gobiernos locales mediante el uso de sus portales de transparencia o a partir de las páginas web, de público acceso a los ciudadanos. Por otro lado, a modo complementario, se analiza la disponibilidad de información a partir de fuentes secundarias tales como la información remitida por municipios en el marco del Consenso Fiscal, datos de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba, datos de registro administrativo del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Provincia de Córdoba, la Dirección General de Rentas del Gobierno de la Provincia de Córdoba y la Administración Federal de Ingresos Públicos.

2.1. Relevamiento de información pública municipal y comunal

2.1.1. Relevamiento realizado

En este apartado se analizan los resultados del relevamiento de información presupuestaria y contable que publican los municipios y las comunas de la Provincia de Córdoba en sus páginas web o portales de transparencia. El objetivo es conocer la disponibilidad de información para luego elaborar indicadores de las finanzas municipales.

En primer lugar, se buscaron las páginas web de cada una de las localidades. Se observó que, de los 427 gobiernos locales de la provincia, 201 tienen página web. De estos, 174 corresponden a Municipios y 27 a Comunas. En el Mapa 2.1 pueden observarse las localidades que cuentan con página web.

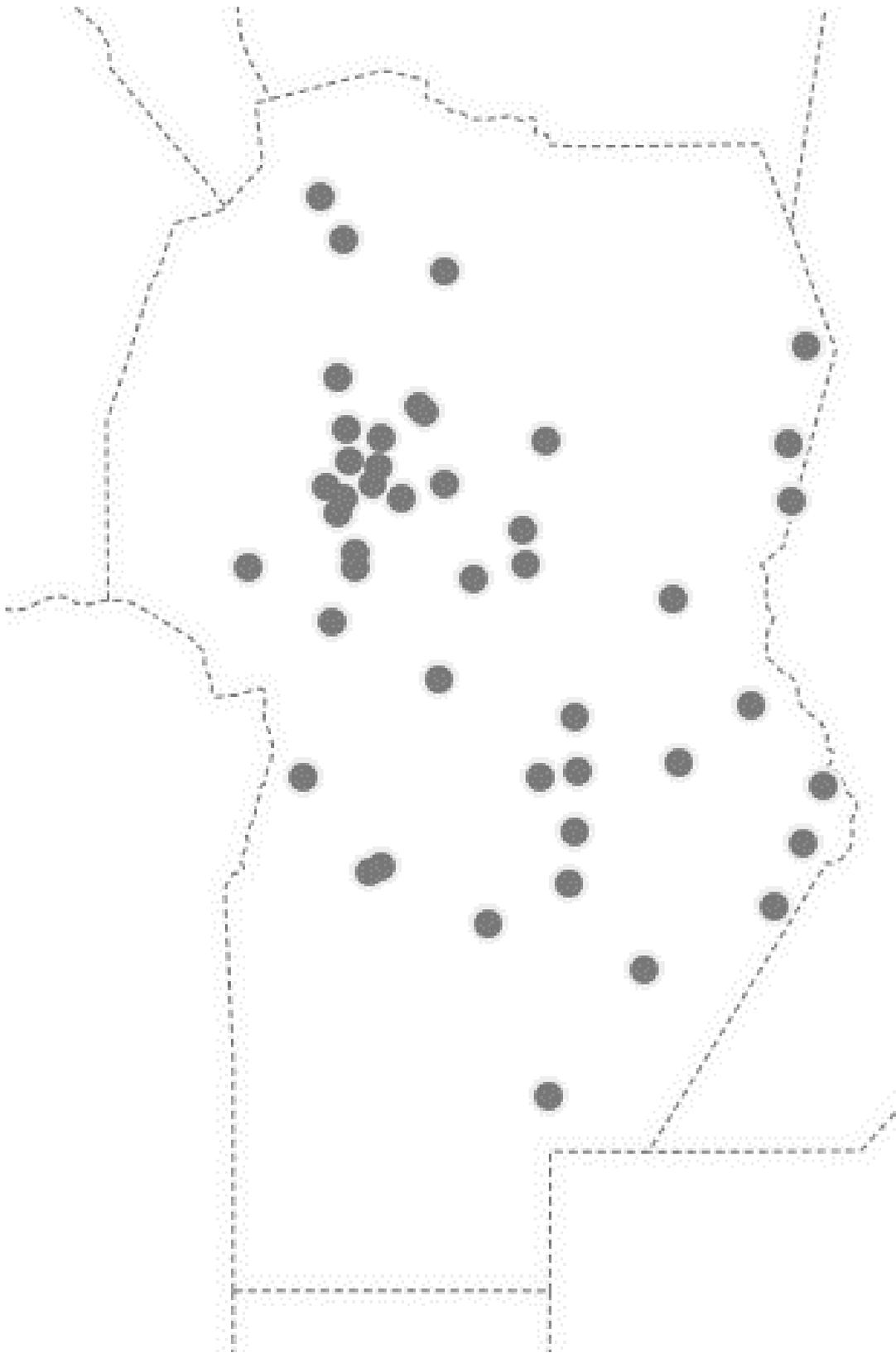
De las 201 localidades que cuentan con páginas web, solo 39 ponen a disposición del público información presupuestaria y contable; de las cuales una es Comuna, y los 38 restantes municipios. En el Mapa 2.2 pueden observarse las 39 localidades mencionadas.

Mapa 2.1: Localidades que cuentan con páginas web



Fuente: IIE sobre la base de relevamiento de sitios web oficiales.

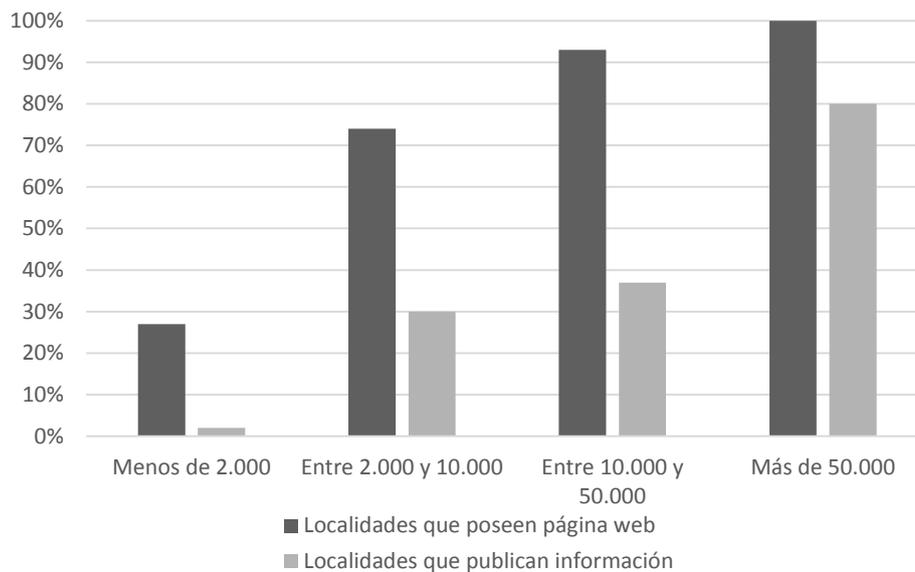
Mapa 2.2: Localidades que presentan información en sus páginas web



Fuente: IIE sobre la base de relevamiento de sitios web oficiales.

En el Gráfico 2.1 se analiza qué proporción de localidades posee página web y qué proporción de localidades presenta información presupuestaria y contable según su población (a partir de datos del Censo 2010). Se puede observar que tanto la proporción de localidades que posee página web como la proporción de las que presentan información son directamente proporcionales al tamaño poblacional. El 100% de las 5 localidades con más de 50.000 habitantes de la Provincia cumplen con ambos requisitos, mientras que el 93% de las localidades con más de 10.000 y menos de 50.000 habitantes posee página web, pero solo el 37% presenta información presupuestaria y/o contable. Entre las localidades que tienen entre 2.000 y 10.000 habitantes el 74% posee página web, y un 30% publica información; mientras que esas cifras se reducen al 27% y al 2% de las localidades con menos de 2.000 habitantes.

Gráfico 2.1: Proporción de localidades con página web y proporción de localidades que publica información presupuestaria y contable, según población



Fuente: IIE sobre la base de relevamiento de sitios web oficiales.

2.1.2. Dimensiones analizadas

Las variables consideradas en el relevamiento son el tipo de reporte presentado por las localidades, los momentos de registro utilizados tanto para ingresos como para gastos, la periodicidad de publicación de la información y el formato de la misma. En esta sección se analizan cada una de las dimensiones mencionadas previamente.

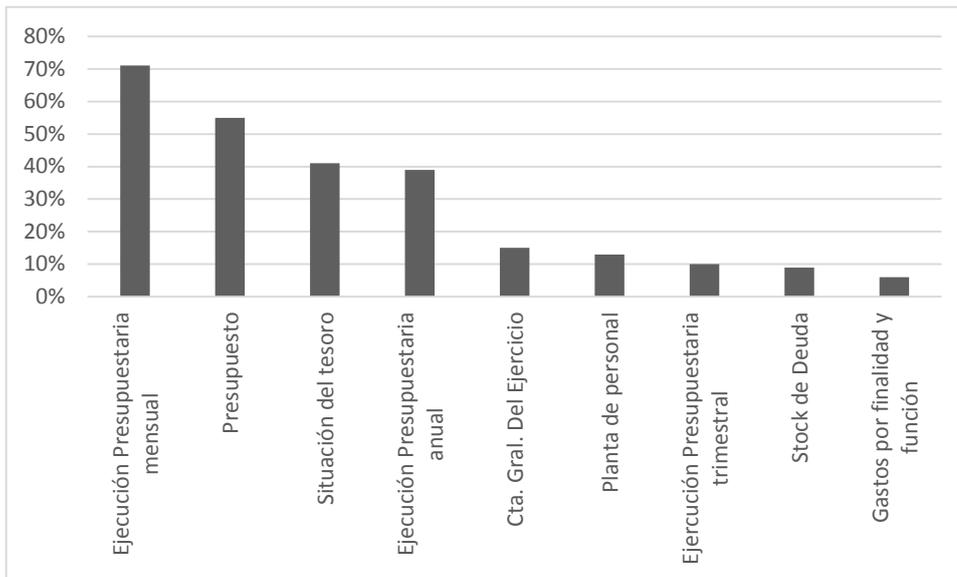
2.1.2.1. Información publicada

Dentro de esta dimensión se analiza cuáles son los reportes efectivamente publicados por los municipios y comunas. Los reportes incluidos en el relevamiento son los siguientes:

- **Cuenta General del Ejercicio:** incluye el detalle de las ejecuciones de ingresos y gastos, la situación del tesoro y el estado de la deuda pública, al cierre del ejercicio.
- **Ejecución presupuestaria:** incluye la ejecución de recursos y gastos, con periodicidad que puede ser mensual, trimestral, semestral o anual.
- **Stock de deuda:** incluye información sobre el nivel de endeudamiento de la localidad, tanto a través de instrumentos formales como así también la deuda flotante.
- **Planta de personal:** el reporte de planta de personal permite evaluar la cantidad y tipo de contrato de los agentes empleados en el sector público municipal, y a la vez que analizar el peso de los salarios en el erario público.
- **Situación del tesoro:** expone la evolución de los saldos de las cuentas que integran las disponibilidades del gobierno local, con el detalle de saldos iniciales, entradas y salidas de fondos clasificadas en función de su origen y los saldos resultantes de las distintas cuentas involucradas.
- **Gasto por finalidad y función:** presenta la ejecución de los egresos, clasificados según los diferentes servicios que el gobierno brinda a la comunidad.
- **Presupuesto:** presenta los recursos esperados y los gastos planificados para el año fiscal correspondiente.

En el Gráfico 2.2 puede observarse que el reporte más frecuente es la ejecución presupuestaria mensual, publicada por 28 de los 40 gobiernos locales analizados. Le sigue el presupuesto, con una proporción del 55% (22 localidades).

Gráfico 2.2 Proporción de localidades que presentan información, por tipo de reporte.



Fuente: IIE sobre la base de relevamiento de sitios web oficiales.

2.1.2.2. Momentos de registro

Dado que existen diversos momentos de registro para los ingresos y para los gastos, es importante conocer cuáles son utilizados por cada localidad para analizar la homogeneidad de la información presentada. En primer lugar, se presentan los momentos de registro de gastos y de ingresos, y luego los resultados del relevamiento.

Momentos de registro de los gastos

Los momentos considerados para el análisis son:

- **Presupuestado:** refleja la aprobación de la autoridad competente de los gastos previstos para el ejercicio fiscal.
- **Comprometido:** refleja la aprobación por autoridad competente de la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras.
- **Devengado:** refleja el efectivización de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados.
- **Ordenado a pagar:** representa el momento que se dispone la cancelación de los gastos previamente devengados.
- **Pagado:** refleja la cancelación de las obligaciones asumidas con terceros y la efectivización -total o parcial- de la orden de pago o el documento que haga sus veces.

Momentos de registro de los ingresos

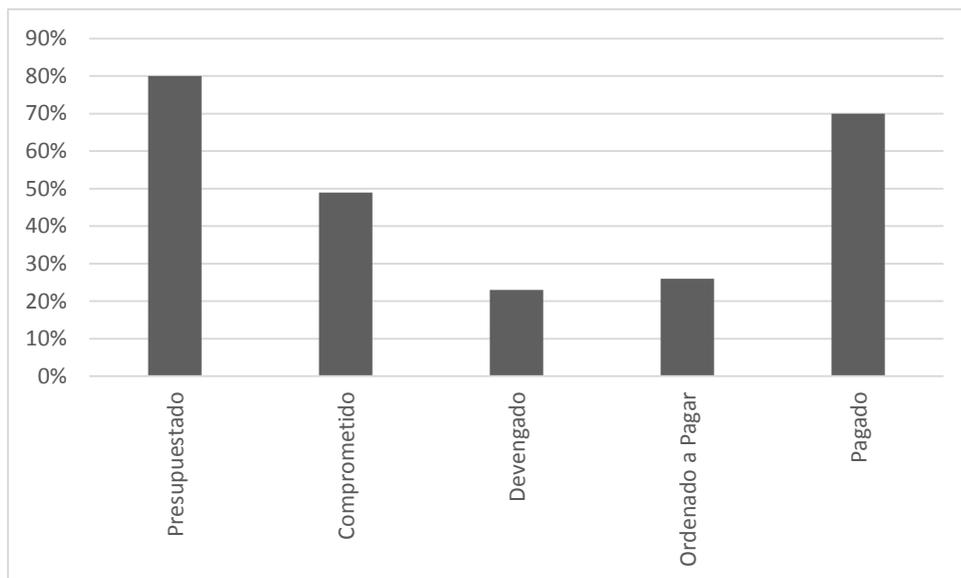
Los momentos considerados para el análisis son:

- **Presupuestado:** refleja la aprobación por autoridad competente de los ingresos previstos para el ejercicio fiscal.
- **Devengado:** refleja la efectivización de un derecho a cobro por parte del gobierno local.
- **Percibido:** refleja el ingreso a las arcas públicas de los fondos correspondientes.

En la legislación que regula la transparencia fiscal a nivel nacional³ se utilizan indicadores que miden el gasto por lo devengado y los ingresos por lo percibido, por lo que el análisis posterior y la construcción de indicadores debería centrarse en dichos momentos de ejecución.

El Gráfico 2.3 permite apreciar la proporción de los gobiernos locales que presentan información del gasto según el momento de registro.

Gráfico 2.3 Localidades según momento de registro del gasto utilizado



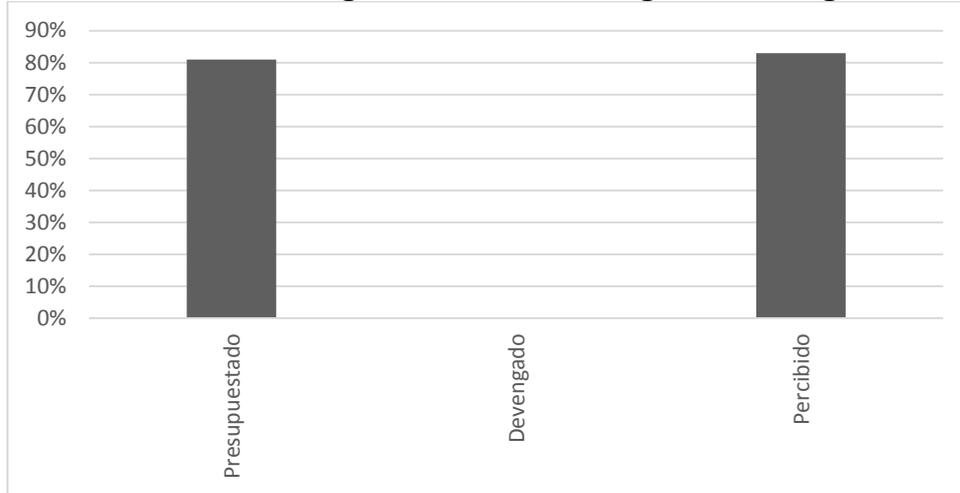
Fuente: IIE sobre la base de relevamiento de sitios web oficiales.

Para el gasto, se observa que el de uso más frecuente es el presupuestado, seguido por el pagado. El primero de estos momentos se presenta tanto en el Presupuesto municipal como en las ejecuciones presupuestarias, cualquiera sea su periodicidad de presentación. A su vez, solo el 23% de las localidades que reportan información, lo hacen utilizando el devengado. De esta manera, si la construcción de indicadores se concentra en los registros por el devengado, el universo de localidades que actualmente presenta información relevante es acotado. En el

³ Resolución N° 9/05 del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

Gráfico 2.4 se presenta la proporción de localidades que presentan información de ingresos para cada uno de los momentos.

Gráfico 2.4 Localidades según momento de registro del ingreso utilizado



Fuente: IIE sobre la base de relevamiento de sitios web oficiales.

A diferencia del caso previo, hay homogeneidad en los reportes, con más de un 80% de gobiernos locales que utilizan los momentos del presupuestado y el pagado. En el 20% restante de las ejecuciones no es posible observar con claridad a qué momento de registro se refiere la información publicada, mientras que el momento del devengado no es utilizado por ninguna localidad. En este caso, la construcción de indicadores a partir de información registrada por el percibido es factible.

En este sentido, la heterogeneidad de momentos de registro, particularmente para los gastos impone limitaciones al ideal de conformar indicadores comparables entre localidades. En la siguiente sección se analizará la información contenida en los reportes, ya que no solo interesa cómo las distintas localidades llevan adelante sus registros, sino qué conceptos toman en consideración.

2.1.2.3. Información disponible

En este apartado se presentan las principales observaciones en cuanto a la información que publican las localidades que cuentan con página web y que utilizan esta herramienta para poner a disposición del público su información fiscal. Se hizo hincapié al análisis de información sobre el esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento, Stock de Deuda, Planta y Gasto de Personal y Situación del Tesoro de las localidades.

Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento

El relevamiento de información se basó principalmente en las cuentas del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (EAIF, en adelante) de los municipios y comunas. Se contempló este esquema dado que contiene bajo su estructura la mayor cantidad de conceptos y variables relevantes para el cálculo de los indicadores que se han analizado en el primer capítulo.

De esta manera, para simplificar el análisis, el esquema AIF se estudió a partir de tres niveles de desagregación, a partir de los cuales se identificaron las cuentas más relevantes para la construcción de indicadores fiscales. El formato del EAIF utilizado se observa en el Cuadro 2.1 y los tres niveles de desagregación son los siguientes:

1. Primer nivel de desagregación:

- Dentro de este nivel se consideran las cuentas más generales dentro de un esquema AIF. En ellas se encuentra la división de los ingresos y las erogaciones según su carácter económico (corrientes y de capital), los resultados fiscales (económico, primario y financiero), así como también las fuentes y aplicaciones financieras.
- En general, los gobiernos locales cuentan con la información necesaria para conformar estas grandes cuentas que son esenciales para evaluar la evolución de la gestión pública municipal.
- En particular, las cuentas de ingresos y gastos corrientes y de capital, así como también los ingresos y gastos totales, son aquellas que se encuentran disponibles con mayor frecuencia (90% de los casos relevados).
- Por el contrario, las cuentas que se presentan con menor frecuencia son las de gasto primario y resultado primario. Esta información se encuentra disponible sólo para el 60% del total de localidades. Esto se evidencia dado que las localidades por lo general no desagregan los gastos por pago de intereses de la deuda pública, concepto clave para el cálculo de estas dos partidas.

2. Segundo nivel de desagregación:

- En este nivel de desagregación se descompone las grandes cuentas con el objetivo de brindar mayor nivel de detalle sobre los ítems o conceptos que las conforman. El análisis se realizó para los siguientes rubros: ingresos corrientes, gastos corrientes, ingresos de capital, gastos de capital, fuentes financieras y aplicaciones financieras.
- Para el caso de los ingresos corrientes, las cuentas que se observan con mayor frecuencia son aquellas referidas a los “ingresos tributarios” (92% de los casos relevados), tanto de origen municipal como

provincial o nacional, incluyendo el detalle de los montos percibidos por coparticipación automática; “ingresos no tributarios” (85%); y “transferencias corrientes” (90%). Por su parte, los ingresos corrientes por “rentas de la propiedad” fue la información que menos se publicó (18%).

- En cuanto a los gastos corrientes, la información que más se presenta es la atinente a “gastos de consumo” (87% de los casos) y las “transferencias corrientes” (82%). Mientras que, por otro lado, la menos frecuente es la referida a “rentas de la propiedad” (50%).
- Dentro del rubro ingresos de capital, las cuentas que se presentan con mayor frecuencia y desagregación son los ingresos “recursos propios de capital” (82% de las localidades). Le sigue la categoría ingresos por “disminución de la inversión financiera” (54%); y, en tercer y último lugar, se encuentran los ingresos por “transferencias de capital” (33%).
- En cuanto a los gastos de capital, la información que más se presenta es la referida a gastos por “inversión real directa” (87%). Luego, con una participación sustancialmente más baja se encuentran las partidas “transferencias de capital” (38%) e “inversión financiera” (41%).
- Por último, en cuanto a fuentes financieras, el 77% de las localidades presenta información sobre endeudamiento público, mientras que, para el caso de aplicaciones financieras, el 77% presenta información sobre la amortización de su deuda.

3. Tercer nivel de desagregación:

- Este nivel de desagregación continúa desglosando las cuentas permitiendo un mayor análisis. Con base en el relevamiento bibliográfico realizado anteriormente, solo se consideraron algunas cuentas relevantes para el posible futuro cálculo de un set de indicadores preestablecidos. Estas cuentas se pueden observar en el Cuadro 2.1.
- La información referida a los montos percibidos por las localidades en concepto de coparticipación automática solo se encuentra disponible para el 64% del total de localidades que presentan información.
- Menos del 20% de las localidades que presenta información desagrega sus ingresos corrientes por intereses resultantes de rentas de la propiedad.
- Cerca del 50% de las localidades desagrega la cuenta “transferencias corrientes” (dentro rubro ingresos corrientes) según sea de origen nacional, provincial o el órgano que remita los fondos. Para el caso de

las “transferencias de capital” (dentro rubro ingresos de capital), la proporción de localidades que desagregan la información de acuerdo al origen de los fondos se reduce al 33%.

- El 85% de las localidades desagregan sus “Gastos de Consumo” en gastos en “Personal”, “Bienes de consumo” y “Servicios no personales”.
- Solo 22 localidades presentan información sobre el pago de intereses de la deuda. Este concepto se vuelve relevante a la hora de calcular el gasto y resultado primario.
- 4 localidades presentan información acerca de su deuda flotante (o de corto plazo).

**Cuadro 2.1 Esquema Ahorro-Inversión-
Financiamiento de análisis**

Rubros y cuentas
I. INGRESOS CORRIENTES
. Tributarios
- De Origen Municipal
- De Origen Nacional y Provincial
Coparticipación Ley Provincial N° 8.663
. No Tributarios
. Vta. De Bienes y Serv. de la Adm. Pública
. Rentas de la Propiedad
-Intereses
. Transferencias Corrientes
- Nacionales
- Provinciales
II. GASTOS CORRIENTES
. Gastos de Consumo
- Personal

**Cuadro 2.1 Esquema Ahorro-Inversión-
Financiamiento de análisis**

Rubros y cuentas
- Bienes de Consumo
- Servicios no personales
Servicios técnicos, profesionales y de terceros
. Rentas de la Propiedad
- Intereses de deuda
. Transferencias Corrientes
III. RESULTADO ECONOMICO
IV. INGRESOS DE CAPITAL
. Recursos Propios de Capital
. Transferencias de Capital
- Nacionales
- Provinciales
. Disminución de la Inversión Financiera
V. GASTOS DE CAPITAL
. Inversión Real Directa
- Maquinarias y equipos
- Trabajos públicos
. Transferencias de Capital
. Inversión Financiera
VI. INGRESOS TOTALES
VII. GASTOS TOTALES
XI. RESULTADO FINANCIERO
XII.GASTO PRIMARIO

Cuadro 2.1 Esquema Ahorro-Inversión- Financiamiento de análisis

Rubros y cuentas
XIII.RESULTADO FINANCIERO PRIMARIO
XIV. FUENTES FINANCIERAS
. Disminución de la Inversión Financiera
. Endeudamiento Público
- Deuda Flotante (del ejercicio)
XV. APLICACIONES FINANCIERAS
. Inversión Financiera
. Amortizaciones de Deuda

Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba y Ministerio del Interior de la Nación.

Stock de Deuda

En pos de analizar la carga de la deuda pública de un gobierno, independientemente del período en que la misma fuera contraída, es necesario contar con el nivel de stock de la deuda, tanto en pesos argentinos como en moneda extranjera.

De esta manera, se pudo observar que tan solo 3 de los 39 municipios que presentan información (7% de los casos) incluyen en sus portales reportes sobre la deuda de la localidad.

Planta y gasto de personal

Si se tiene en cuenta que existen reglas de responsabilidad fiscal para distintos niveles de gobierno abocadas específicamente a la medición y control de la planta y gasto de personal, resulta relevante contar con este tipo información para un gobierno.

Dicho lo anterior, solo 5 localidades presentan información sobre su planta de personal, mientras que 4 de ellas presentan, además, información del gasto mensual en personal, o bien, la estructura salarial de la localidad.

Situación del Tesoro

De manera similar a lo que sucede con el stock de deuda, resulta conveniente contar con información sobre el estado de situación del tesoro de una localidad que permita complementar el análisis que surge de las ejecuciones presupuestarias.

En este sentido, 14 localidades, que representan el 36 % de las localidades que presenta algún tipo de información, incluyen información sobre la situación del tesoro en sus portales web, ya sea como un reporte en particular, o bien, dentro de la Cuenta General del Ejercicio.

2.2 Relevamiento de información municipal a partir de fuentes secundarias

Tal como se destacó en el apartado anterior, la información contable y presupuestaria publicada por los gobiernos a partir de sus páginas web o portales de transparencia es, por lo general, de utilidad para la elaboración de indicadores que permitan evaluar el desempeño fiscal de las localidades. Sin embargo, solo 39 localidades de un total de 427 que tiene la Provincia pone a disposición su información fiscal por este medio, por lo cual las posibilidades de realizar un análisis consolidado de la situación fiscal de los gobiernos locales de la provincia basado en dicha información son prácticamente nulas.

Es por ello que se requiere contar con fuentes de información complementarias de mayor confiabilidad para el cálculo de indicadores fiscales que reflejen la situación financiera real de cada gobierno local. En esta sección se presentan, en primer lugar, las distintas dimensiones que se analizarán de las fuentes de información complementaria en función de diferentes variables de interés, tales como el universo de localidades que abarcan, la calidad de información que proporciona y la cantidad de información de cada municipio que se puede obtener a partir de las mismas. Luego, en segundo lugar, se procede a analizar cada una de las fuentes relevadas bajo los parámetros mencionados.

2.2.1 Valoración de las diferentes fuentes de información complementaria

Las fuentes de información complementarias provienen, en su mayoría, de las bases de datos de los niveles superiores de gobierno que, a partir de determinados actos transaccionales con las localidades, generan registros e información que puede ser de utilidad para conocer las finanzas de una localidad en diferentes dimensiones.

Sin embargo, el nivel de disposición, calidad y capacidad para abarcar el universo completo de localidades de la provincia no resulta homogéneo para todas las fuentes, con lo cual resulta necesario realizar una valoración de cada una de ellas para determinar cuál es factible de ser utilizada para calcular indicadores fiscales de forma confiable.

Las dimensiones a tener en cuenta para calificar a cada una de las fuentes de información son las siguientes: nivel de procesamiento de la información, su

periodicidad de actualización, nivel de completitud, nivel de fidelidad y el nivel de alcance a los gobiernos locales.

2.2.1.1 Nivel de procesamiento de la información

Esta dimensión hace referencia al nivel de procesamiento de los registros administrativos que contienen la información, se evalúa si esta se encuentre aislada y estructurada, y, por ende, pueda ser analizada directamente, sin requerimiento de trabajos previos sobre los datos. El nivel de procesamiento a la información se clasifica en tres niveles

- **Alto:** se trata de aquella información que ya se encuentra procesada, estructurada por localidad y almacenada en un archivo reutilizable, es decir, que no requiere ningún proceso previo para ser utilizada para el cálculo de indicadores.
- **Medio:** se trata de información que se encuentra estructurada por localidad, pero que no se encuentra procesada ni almacenada en un archivo reutilizable. En este caso, se requiere calcular agregados de diferentes ítems correspondientes a cada localidad y almacenarlos para su utilización final.
- **Bajo:** se trata de información que no se encuentra almacenada en una base de datos estructurada, ni se encuentra agrupada por municipios. Es por ello que se requiere elaborar procesos para extraer la información requerida de la base datos, generar un nuevo repositorio en donde se encuentre solo la información necesaria, agruparla por localidad y almacenarla en un archivo reutilizable.

2.2.1.2 Periodicidad de actualización de la información

La periodicidad de actualización determina el tiempo en que se puede obtener la información. Dicha periodicidad puede ser diaria, semanal, mensual, trimestral o anual.

2.2.1.3 Nivel de completitud de la información

El nivel de completitud de la información del gobierno local hace referencia a si los datos de la fuente complementaria abarcan la totalidad de información de un gobierno local en una determinada dimensión de análisis. La misma se clasifica en parcial o total.

- **Total:** implica que a partir de la fuente de información complementaria se puede obtener la totalidad de la información de la dimensión considerada para cada una de las localidades.
- **Parcial:** implica que a partir de la fuente de información complementaria solo se puede obtener una porción de la información de una localidad en una de las dimensiones consideradas.

2.2.1.4 Nivel de fidelidad de la información

El nivel de fidelidad de la información hace referencia a la veracidad de la fuente de información, y se determina en función de la independencia de la misma respecto a la administración del gobierno local. Se clasifica en alto, medio y bajo.

- **Alto:** el nivel de fidelidad alto implica que la fuente de la cual proviene la información es completamente independiente a la administración del gobierno local. Esto implica que no existe ningún incentivo a adulterar la información ni se requiere ninguna instancia o institución de control para su validación.
- **Medio:** se califica con un nivel de fidelidad medio a las fuentes de información que son provistas por el gobierno local, el cual tiene incentivos para adulterar la misma, pero en este caso se encuentran controladas por alguna de las instituciones de contralor de la localidad, como ser el Concejo Deliberante y/o el Tribunal de Cuentas.
- **Bajo:** se califica con un nivel de fidelidad bajo a la información que proviene directamente del gobierno local y que no fue controlada por ninguna de las instituciones de contralor de nivel municipal y/o provincial.

2.2.1.5. Nivel de alcance de la información a los gobiernos locales

El nivel de alcance a gobiernos locales hace referencia a si la fuente complementaria permite obtener información de las 427 localidades de la Provincia de Córdoba o si tan solo ofrece información de una proporción de las mismas. Se clasifica en parcial y total.

- **Total:** la fuente posee información de la totalidad de los gobiernos locales.
- **Parcial:** la fuente no garantiza contar con información de la totalidad de los gobiernos locales.

2.2.2 Fuentes complementarias de información

En este apartado se realiza un análisis detallado de cuatro fuentes complementarias de información relevadas de acuerdo a las dimensiones presentadas en el apartado anterior. En primer lugar, se presenta el análisis de la información municipal remitida en el marco del Consenso Fiscal; luego, en segundo lugar, los datos de la Caja de Jubilación, Pensiones y Retiros de Córdoba; en tercer lugar, se analiza los datos de registro administrativo del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Provincia de Córdoba; y, en cuarto y último lugar, se analiza los datos de la Dirección General de Rentas (DGR) de la Provincia y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

2.2.2.1 Fuente N°1: Relevamiento de información municipal remitida en el marco del Consenso Fiscal

En el marco del Consenso Fiscal⁴, el gobierno de la Provincia de Córdoba impulsó la elaboración de un diagnóstico sobre la transparencia de los gobiernos locales y, posteriormente, la puesta en marcha de un proceso que tiene por finalidad normalizar la recepción de la información contable y presupuestaria generada por sus gobiernos locales. En este proyecto se diseñó un mecanismo estructurado para que los gobiernos locales remitan información siguiendo criterios homogéneos, con el objetivo de poder consolidar la misma y calcular indicadores fiscales comparables entre ellas⁵.

La información remitida utilizando este mecanismo estandarizado corresponde a gasto y planta de personal, deuda pública y deuda flotante, garantías y avales otorgados por el municipio, recursos propios y esquema AIF presupuestado

⁴ Acuerdo firmado en el año 2016 entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, en el cual se establece que los gobiernos provinciales deben aprobar una Ley de Responsabilidad Fiscal a nivel local y a comenzar a remitir información contable y presupuestaria de sus localidades al Ministerio del Interior de la Nación.

⁵ Para indagar con mayor profundidad acerca del trabajo realizado véase CFI (2018).

y ejecutado, a partir del primer trimestre del año 2018. La metodología establecida para completar las planillas se encuentra en línea con los estándares establecidos por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal y permite elaborar diversos indicadores de desempeño fiscal para el universo de la Administración Pública Municipal no Financiera.

El Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba es el organismo que gestiona el repositorio de información enviada por los gobiernos locales y pone a disposición la misma para el desarrollo del presente trabajo.

El nivel de fidelidad de esta fuente de información complementaria es bajo, dado que son los mismos gobiernos locales quienes procesan y presentan esta información, la cual no se encuentra auditada por ninguno de los organismos de contralor que poseen los municipios y comunas. De esta manera, el uso de esta información necesariamente debe estar sujeta a revisión y control para contar con datos confiables.

El nivel de procesamiento de esta fuente de información complementaria es alto dado que la información de los gobiernos locales se encuentra estructurada y fue procesada por cada uno de ellos siguiendo lineamientos y estándares que permiten que la misma sea comparable entre distintas localidades. Además, la información, una vez validada, se almacena en una base de datos provincial, clasificada según la localidad a la que pertenecen, el período de tiempo y la dimensión de análisis a la que pertenecen (gasto y planta de personal, garantías y/o avales, deuda pública y deuda flotante, ingresos, ejecución presupuestaria y presupuesto).

La periodicidad de actualización de la información es trimestral y el nivel de completitud de información del gobierno local es total. En este sentido, cabe destacar que esta fuente es muy provechosa para el análisis y la generación de indicadores dado que ofrece información de una gran cantidad de dimensiones de las finanzas de los gobiernos locales.

El nivel de alcance a gobiernos locales que abarca es parcial, dado que estos no tienen la obligación de presentar y/o publicar esta información, con lo cual no se encuentra disponible para todos.

Conclusión

Dado que las dimensiones de nivel de accesibilidad y nivel de completitud de información del gobierno local ofrecen resultados muy favorables en función de los objetivos que se procura lograr en este trabajo, esta fuente de información complementaria será recurrentemente utilizada como materia prima para el control y la elaboración de indicadores fiscales.

2.2.2.2 Fuente N°2: Datos de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba

En la Provincia de Córdoba, los gobiernos locales actúan como agentes de retención de los haberes jubilatorios que los funcionarios públicos de su dependencia deben aportar a la Caja de Jubilaciones de la provincia. De este modo, mensualmente, los municipios y comunas liquidan los sueldos de su personal, en donde se retiene la parte que corresponde por ley al pago de haberes jubilatorios

El registro administrativo de los pagos a la Caja de Jubilaciones aporta una fuente de información fidedigna que permite conocer la cantidad de empleados y la masa salarial abonada mensualmente por cada uno de los municipios y comunas.

Si bien a partir de esta fuente se puede obtener información respecto a la planta de personal que se encuentra formalmente en relación de dependencia con los gobiernos locales, no incluye al personal contratado, por lo que se considera que representa un *variable proxy* adecuada para estimar el gasto en personal de cada gobierno local.

Esta fuente cuenta con la siguiente información:

- Cantidad de empleados que realizan aportes en el gobierno local.
- Masa salarial de remuneración imponible (sujeta a aportes).
- Masa salarial de remuneración no imponible (no sujeta a aportes).
- Contribuciones patronales.
- Contribuciones a una obra social.

El nivel de procesamiento para esta fuente es medio, dado que se trata de información que se encuentra estructurada por localidad, pero que no se encuentra procesada ni almacenada en un archivo reutilizable. En este caso, se requiere trabajar sobre la base de datos de cada localidad para calcular agregados con los diferentes componentes que conforman la masa salarial.

El nivel de completitud de la información del gobierno local es parcial, dado que, en la dimensión de gasto de personal, se puede conocer de manera exacta la cantidad de personal en relación de dependencia formal de cada gobierno local y cuánto gasta en esta partida de forma mensual, pero no permite conocer la cantidad y el gasto en personal contratado informalmente por la localidad.

El nivel de alcance a gobiernos locales es total. Es decir que la base provista por la Caja de Jubilaciones permite obtener datos sobre las 427 localidades de la Provincia.

El nivel de fidelidad de la información es alto dado que proviene de registros administrativos generados por los sistemas transaccionales de la Caja de Jubilaciones de Córdoba, quien mensualmente recibe los aportes jubilatorios de los empleados formales de las localidades y a partir del registro de estas operaciones genera la información descripta anteriormente.

Por último, y como se mencionó anteriormente, la periodicidad de actualización de la información es mensual.

Conclusión

Dado el alto nivel de fidelidad de esta fuente de información, el alto nivel de alcance a gobiernos locales abarcado, y que para acceder a la misma se requieren realizar procedimientos relativamente simples sobre la base de datos, esta fuente de información complementaria será recurrentemente utilizada, tanto para el cálculo de indicadores en la dimensión de gasto de personal, como para el control de las fuentes de información que poseen un menor grado de fidelidad.

2.2.2.3 Fuente N°3: Datos de los registros administrativos del Ministerio de Finanzas

Además de los recursos propios, la estructura de financiación de los gobiernos locales se encuentra compuesta por recursos de otras jurisdicciones. Gran proporción de estos recursos son fondos que el Gobierno de la Provincia de Córdoba transfiere de forma directa a los gobiernos locales, ya sea con asignación específica o con libre disponibilidad. Algunas de las transferencias y fondos que reciben las localidades son: transferencias por coparticipación, transferencias por:

- Fondo Anticrisis y Saneamiento Municipal (FASAMU).
- Fondo Federal Solidario (FOFESO).
- Fondo de Financiamiento de la Descentralización (FOFINDES).
- Fondo de compensación del impuesto al cheque.
- Fondo para la Descentralización del Mantenimiento de Edificios Escolares Provinciales (FODEMEEP).
- Programa de Asistencia Integral Córdoba (PAICOR).
- Adelantos de coparticipación.
- Etc.⁶

Adicionalmente, una gran proporción de los servicios de deuda pagados por los municipios se detraen directamente de los fondos por coparticipación que la provincia les transfiere quincenalmente a los municipios. A partir de esta detracción,

⁶ Para profundizar acerca de las diferentes transferencias que reciben los municipios, véase trabajo "Estudio del régimen de coparticipación federal de impuestos entre la provincia de Córdoba y sus municipalidades y comunas" elaborado por el Consejo Federal de Inversiones (2017).

el gobierno de la Provincia de Córdoba actúa como un agente de retención de una parte de los servicios de la deuda pagados por los gobiernos locales.

Dado que el Ministerio de Finanzas es el organismo que se encarga de efectuar gran parte de las transferencias de fondos que reciben los gobiernos locales y de detraer de la coparticipación los montos correspondientes al pago de los servicios de deuda; cuenta con una base de registros administrativos a partir de la cual se puede obtener de manera confiable una proporción de los montos recibidos por los municipios y comunas en concepto de transferencias y una proporción de su nivel de endeudamiento.

El nivel de procesamiento de esta fuente de información es alto, dado que la misma se encuentra clasificada por localidad, ordenada temporalmente y almacenada en una base de datos que permite exportar reportes en formato Excel o PDF.

El nivel de fidelidad de la información también es alto, dado que la misma se genera a partir de los registros administrativos de las transferencias que el gobierno de la provincia realiza a los gobiernos locales y de las detracciones sobre la coparticipación que efectúa de forma periódica

La periodicidad de actualización de esta información es quincenal. El nivel de alcance a gobiernos locales es total y el nivel de completitud de información es parcial, dado que, en la dimensión de ingresos y de endeudamiento, solo abarca una proporción de las transferencias de otras jurisdicciones que reciben los gobiernos locales, y de su endeudamiento.

Conclusión

Esta fuente de información tiene un nivel de fidelidad alto, un alto nivel de procesamiento y abarca la totalidad de los gobiernos locales. Es por ello que será utilizada de forma recurrente para calcular indicadores fiscales de ingresos y de endeudamiento, y/o controlar información de menor nivel de fidelidad.

2.2.2.4 Fuente N°4: Datos de la Dirección General de Rentas (DGR) y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

La Dirección General de Rentas de la Provincia de Córdoba es el organismo que se ocupa de recaudar los tributos de nivel provincial. En particular, la Provincia de Córdoba posee dos tributos que gravan la posesión de bienes patrimoniales (el impuesto inmobiliario y el impuesto automotor), y uno que grava los ingresos brutos de las actividades comerciales.

Dichos tributos comparten la misma base imponible que algunos de los tributos de mayor magnitud en términos de recaudación de los municipios y comunas (contribuciones que inciden sobre el automotor, contribuciones que inciden

sobre los inmuebles, contribuciones que inciden sobre el comercio y la industria, entre otras). Es por ello que, a partir de la base de datos de rentas, se pueden realizar estimaciones que permitan aproximar la recaudación potencial de algunos de los recursos propios más importantes de las localidades.

Al igual que la DGR, la AFIP (organismo que se ocupa de recaudar los tributos de nivel nacional) administra bases de datos con información de contribuyentes y de bases imponibles que se comparten con los gobiernos locales. Se trata del caso de los monotributistas, autónomos y grandes contribuyentes, que tributan en AFIP impuestos federales y en los gobiernos locales son gravados por determinadas tasas y contribuciones.

Al igual que en el caso de la DGR, las bases de datos de AFIP pueden ser utilizadas para aproximar la recaudación de algunos de los recursos propios de las localidades de la Provincia de Córdoba.

Para el caso de estas fuentes, el nivel de procesamiento es bajo. La información de los contribuyentes no se encuentra clasificada por localidad ni tampoco se tiene un registro ordenado temporalmente. Adicionalmente, se trata de bases de datos masivas que requieren una gran capacidad de procesamiento computacional para la extracción de la información y su almacenamiento.

El nivel de fidelidad de esta fuente de información es alto, dado que se genera a partir de los registros administrativos que tienen los organismos de recaudación de nivel provincial y nacional, y la periodicidad de actualización de la misma es diario.

El nivel de alcance a gobiernos locales es total, dado que se cuenta con información de la totalidad de contribuyentes de la provincia que pagan impuestos, tasas y contribuciones provinciales y nacionales.

El nivel de completitud de información del gobierno local para esta fuente es parcial, dado que no se cuenta con información exacta de los ingresos efectivos que posee una localidad. A partir de la misma, solo se pueden realizar estimaciones de la recaudación potencial de las localidades para determinados tributos que compartan bases imponibles con los gobiernos provincial y nacional.

Conclusión

Dada la alta dificultad de procesamiento de la información, y que a partir de la misma solo se puede obtener información estimada y parcial de la recaudación potencial de las localidades, no se utilizará como fue de información complementaria para la elaboración de indicadores fiscales.

2.3 Conclusiones generales

En este capítulo se hizo un relevamiento exhaustivo del nivel de información fiscal presenta por parte de los municipios y comunas de la Provincia de Córdoba mediante sus portales de transparencia y páginas web. Los resultados permitieron observar que, de los 201 gobiernos locales que cuentan con página web (de un total de 427), solo 39 ponen a disposición del público información presupuestaria y contable; de las cuales una es Comuna, y los 38 restantes municipios. Si bien, por lo general, la información contable y presupuestaria publicada por estos gobiernos es fuente útil para la elaboración de indicadores que permitan medir la performance fiscal de las localidades, resulta prácticamente imposible realizar un análisis consolidado de la situación fiscal de todos los gobiernos locales a partir de la misma.

Dicho lo anterior, se procedió a realizar la evaluación de 4 fuentes complementarias de información que pueden ser utilizadas para el cálculo de indicadores fiscales y presupuestarios de forma consolidada. Las fuentes de información evaluadas fueron: la información municipal remitida en el marco del Consenso Fiscal, los registros administrativos de la Caja de Jubilaciones de la Provincia de Córdoba, los registros administrativos del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba y las bases de datos de contribuyentes de la Dirección General de Rentas (DGR) y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). La evaluación de dichas fuentes se realizó sobre distintas dimensiones que tienen que ver con el nivel de procesamiento de la información, el nivel de fidelidad de la misma, el nivel de completitud de información que poseen, la periodicidad de actualización y el nivel de alcance a gobiernos locales.

Como resultado del análisis realizado se concluyó que se utilizarán en el trabajo tres de estas 4 fuentes de datos complementarias para calcular indicadores fiscales y presupuestarios y para realizar controles sobre fuentes de información de menor fidelidad. Ellas son la información remitida por los municipios en el marco del Consenso Fiscal y los registros administrativos de la Caja de Jubilaciones y el Ministerio de Finanzas. El principal limitante para la no utilización de las bases de datos de contribuyentes de la AFIP y la DGR es el bajo nivel de procesamiento de la información que poseen las mismas.

CAPÍTULO 3: SELECCIÓN DE INDICADORES FISCALES PARA MUNICIPIOS Y COMUNAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

En este capítulo, se describen las dimensiones, conceptos e indicadores seleccionados para analizar el desempeño fiscal de municipios y comunas de la Provincia de Córdoba a partir de la información disponible de ejecución presupuestaria. En primer lugar, se presenta la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento y el marco de análisis para la selección de indicadores. Luego, y con el objetivo de introducir una herramienta de gestión oportuna y ágil para la toma de decisiones de los hacedores de política, se define un conjunto de conceptos y los indicadores asociados que conforman el núcleo fundamental para analizar el desempeño fiscal y la solvencia de una administración municipal.

3.1 La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento

Este proyecto utilizará como fuente principal de información, como se ha destacado previamente, los presupuestos y las ejecuciones presupuestarias de los Gobiernos locales de la provincia (GLR, en adelante). Por ello, es necesario establecer algunas pautas mínimas que permitan contar con indicadores homogéneos y comparables entre localidades. Dentro de estas pautas, están la homogeneidad en el registro de la información y la utilización de clasificadores presupuestarios para agrupar el universo de cuentas que utilizan los GLR⁷. En este proyecto solo se hará una breve mención del rol y la importancia de los clasificadores presupuestarios, y cuáles se aplicarán.

Como destaca el Ministerio de Economía (2011), “las clasificaciones presupuestarias son instrumentos normativos que agrupan los recursos y los gastos de acuerdo a ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales”. El principal clasificador presupuestario de uso habitual en la práctica es la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF en adelante). La principal característica de esta cuenta es la presentación de los recursos y gastos “por carácter económico (es decir, clasificados en corrientes o de capital), a partir de los cuales se determina el resultado corriente y el resultado financiero. Asimismo, incluye en su presentación las fuentes y aplicaciones financieras” (IIE - Bolsa de Comercio de Córdoba, 2018, págs. 10-11). A continuación, se presentan sus principales características y conceptos.

⁷ Precisamente, la armonización en la manera de presentar la información es el objetivo del proyecto “Diseño e implementación de armonización presupuestaria y contable en municipios” (Consejo Federal de Inversiones, 2018).

3.1.1 Aspectos generales

El sector público es una organización compuesta por diferentes entidades y organismos. Cada una de ellas posee diferentes formas de administración. Es por ello que se realizan diferentes agrupamientos para analizar fiscalmente su funcionamiento. A continuación, de acuerdo al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (2018, págs. 5-7) se presenta una definición de las diferentes agrupaciones posibles:

- **Administración Pública No Financiera (A.P.N.F.):** Incluye todos los organismos y entidades centralizadas y descentralizadas que no tengan carácter empresarial; las cuentas especiales y fondos afectados, los fondos fiduciarios y las instituciones de la seguridad social.
- **Administración Pública No Financiera Neta de las Instituciones a la Seguridad Social (A.P.N.F.N.I.S.S.):** Incluye todos los organismos no financieros y las agencias igual que la definición de A.P.N.F. sin considerar las instituciones de la seguridad social (Caja de Jubilaciones).
- **Sector Público No Financiero (S.P.N.F.):** Comprende la Administración Pública, las obras sociales estatales, las empresas y sociedades del Estado que abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, empresas interestatales, todas aquellas organizaciones empresariales donde el estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, y todo ente, instituto u organismo que tenga carácter empresarial.

Dado el bajo nivel de complejidad administrativa por parte de los GLR, comúnmente se calculan indicadores fiscales sobre la Administración Pública no Financiera. Para el caso de las localidades de la Provincia de Córdoba, se tiene en cuenta la Administración Pública no Financiera neta de las instituciones de la seguridad social, debido a que estas últimas no se encuentran bajo la órbita de los gobiernos locales para la jurisdicción. De esta manera, de aquí en adelante, denominaremos este universo como Administración Pública Municipal No Financiera (APMNF).

3.1.2 Cuentas del AIF

Tanto los ingresos como los gastos se dividen según su clasificación económica en: Cuenta Corriente (Ahorro), Cuenta Capital (Inversión) y Cuenta Financiamiento. Esta clasificación a su vez se divide en rubros (para los ingresos) y objetos (para los gastos).

A continuación, se presenta la definición de cada uno de los conceptos contemplados en el esquema AIF de acuerdo al análisis realizado en el trabajo de investigación “Diseño e implementación de armonización presupuestaria y contable en municipios” (Consejo Federal de Inversiones, 2018).

- **Ingresos corrientes (o recursos corrientes):** son aquellos que provienen de los ingresos tributarios (incluidos los correspondientes al Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia y Municipios), de los ingresos no tributarios, de la venta de bienes y servicios, de las rentas de la propiedad y de las transferencias corrientes (nacionales, provinciales u otras).
- **Ingresos tributarios:** corresponden a ingresos derivados del poder de imposición del Estado, que exige el pago para atender necesidades públicas, financiando servicios generales que no cuentan con un destino individualizado. La característica común que presentan es su obligatoriedad por imperio de las normas legales nacionales, provinciales y/o municipales. Se incluye a los ingresos percibidos por los Municipios y Comunas en razón de la potestad tributaria que le fue transferida de los gobiernos provinciales a través de la Constitución Provincial y/o Leyes Orgánicas Municipales y aquellos percibidos en concepto de coparticipación impositiva.
- **Ingresos no tributarios:** corresponde a los ingresos no derivados de fuentes tributarias, como son regalías, tasas, contribuciones, derechos, fondos no tributarios y multas, entre otros.
- **Ingresos propios:** incluye a los ingresos tributarios de origen municipal y a los ingresos no tributarios.
- **Ingresos de origen nacional y provincial:** son los recursos que la provincia transfiere a los municipios y comunas derivados de la aplicación del Régimen de Coparticipación Municipal de Impuestos Provinciales y Nacionales, y de transferencias que se realizan en forma corriente por otros conceptos.
- **Ingresos de capital:** Son todos los recursos provenientes de las ventas de bienes que integran el activo fijo municipal y comunal (terrenos, edificios, etc.) y reintegros y amortizaciones de préstamos otorgados por la localidad, además incluyen los montos recibidos en concepto de transferencias para efectuar gastos de capital.
- **Ingresos totales:** es la suma de los ingresos corrientes e ingresos de capital.

- **Gasto Corriente:** son las erogaciones realizadas como consecuencia de la producción de bienes y servicios públicos de utilidad directa para los destinatarios. Los gastos destinados a este fin comprenden las remuneraciones al personal y los bienes y servicios adquiridos.
- **Gasto en personal:** son las erogaciones originadas en una contraprestación por parte de servicios de personal que se encuentra en relación de dependencia (incluye salarios, contribuciones a la seguridad social, seguros, aportes a las obras sociales). En esta partida se incluye a los servicios no personales, que son aquellos servicios necesarios para el correcto funcionamiento de la Administración Pública Municipal No Financiera (APMNF). Comprende servicios básicos, arrendamientos de edificios, terrenos y equipos, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad e impresión, servicios comerciales, financieros, entre otros.
- **Gasto de Capital:** Son los gastos originados en la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y en inversiones financieras, que incrementan el activo del Estado y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios. Los gastos de capital incluyen la inversión real, las transferencias de capital y la inversión financiera.
- **Gasto Primario:** suma de los Gastos Corrientes y de Capital, excluidos los pagos por intereses de la Deuda Pública.
- **Gasto Total:** suma de los Gastos Corrientes y Gastos de Capital.
- **Resultado Corriente:** es la diferencia entre los Ingresos Corrientes y los Gastos Corrientes. Si los ingresos superan a los gastos, el GLR tiene superávit corriente, y si los gastos superan a los ingresos, el GLR tiene déficit corriente.
- **Resultado Financiero:** es la diferencia entre los Ingresos Totales y los Gastos Totales. Si es positivo, el GLR tiene superávit financiero, mientras que si el resultado es negativo, el GLR tiene déficit financiero.
- **Resultado Primario:** es la diferencia entre los Ingresos Totales y los Gastos Primarios, es decir, equivale al resultado financiero sin considerar los Intereses Pagados de la deuda. Si es positivo, el GLR tiene superávit primario, mientras que, si los gastos superan a los ingresos, el GLR tiene déficit primario.
- **Stock de Deuda:** Incluye capital devengado no pagado, intereses devengados no pagados y capital adeudado no devengado, correspondiente a operaciones de crédito público de largo plazo

realizadas por el gobierno con el objeto de captar medios de financiamiento (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, 2010) .

- **Servicios de Deuda:** erogaciones en concepto de intereses y de amortizaciones, cuyo origen sean operaciones de crédito público. Además, se incluyen gastos por comisiones y demás gastos que puedan estar asociados a operaciones de crédito público.
- **Deuda de corto plazo:** corresponde al stock de deuda cuyo vencimiento se encuentra dentro de los 12 meses siguientes a la fecha en la que se reporta dicho stock.

En el siguiente apartado, se establecen pautas generales sobre las que se seleccionarán los indicadores a utilizar.

3.2 Marco de análisis para la selección

El principal aspecto que se ha considerado para la selección de indicadores es la disponibilidad de información a nivel desagregado de los GLR de la Provincia de Córdoba. Existen otras dimensiones o aspectos que se pueden contemplar para la evaluación del desempeño de un municipio o comuna; sin embargo, la escasa o nula disponibilidad de información por localidad forzó a que se deba realizar una selección más acotada.

Como se destacó previamente, agrupar indicadores en dimensiones y conceptos permite analizar las múltiples aristas que caracterizan la performance de los gobiernos locales. Asimismo, a partir de este tipo de agrupamientos, el indicador seleccionado permite hacer operacional el concepto al cual se asocia, por lo que el indicador forma parte de una cadena más amplia, con lógica interna.

En este trabajo se presta especial atención a dos dimensiones: el desempeño presupuestario, y los resultados económicos y financieros.

La primera de ellas apunta a medir la volatilidad, diversificación, dinamismo y predictibilidad de las fuentes de ingresos (Fitch Ratings, 2016, pág. 11), como así también la distribución del gasto. Según Moody's (2017, pág. 16) es el producto de las decisiones acumuladas de las autoridades respecto a la estructura de ingresos y gastos, como así también del entorno económico en el que opera el GLR. Dentro de esta categoría se agrupan los conceptos de presión fiscal, autonomía fiscal, flexibilidad del gasto, correspondencia fiscal, entre otros.

Por su parte, en la segunda dimensión se compone de dos subdimensiones: la de resultados fiscales, donde se analizan las razones asociados al resultado corriente, financiero y primario; y por otra la subdimensión de endeudamiento, donde se trata de determinar el grado y naturaleza de los pasivos actuales del GLR, y evaluar las perspectivas a futuro, dando énfasis en la capacidad y flexibilidad para hacer frente a shocks adversos (Fitch Ratings, 2016, pág. 7). Mientras más vulnerable y menos desarrollado esté el mercado de capitales, menor será el nivel de endeudamiento sostenible para el gobierno local. Los conceptos asociados a esta dimensión son la solvencia y sostenibilidad de la deuda, la capacidad de pago y la composición de la misma.

3.3 Selección de indicadores

A continuación, se describen los indicadores seleccionados para la evaluación del desempeño fiscal y endeudamiento de los municipios y comunas, de acuerdo al marco de análisis a partir de dimensiones y categorías de la sección anterior.

3.3.1 Desempeño presupuestario

Como se destacó previamente, en esta dimensión importa analizar la estructura de ingresos y gastos del GLR, como así también el resultado del periodo. En primer lugar, se analizan los indicadores asociados a los ingresos, luego los correspondientes al gasto, y finalmente los de resultado.

3.3.1.1 Ingresos

Presión Fiscal

Como destaca (Caputto, 2014, pág. 19):

“Una de las referencias más comunes del impacto del sector público en la economía se denomina presión impositiva, concepto del cual se pueden resaltar dos interpretaciones: una *legal* que es la presión que surge de las normas legales vigentes, y otra, *real* o *efectiva*, que se calcula a partir de los montos efectivamente recaudados”.

En este trabajo el foco estará situado en la dimensión real o efectiva de la presión fiscal. El indicador clásico para medir la presión fiscal es la razón entre la recaudación tributaria y el producto de la economía, sin embargo, la Provincia de Córdoba no cuenta con información del Producto Bruto Geográfico (PBG) desagregada a nivel de localidades, sino por departamentos. Por ello, la misma

será aproximada por otro indicador utilizado en la práctica: la recaudación propia per cápita (Caputto, 2014; Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina, 2005; Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017; Gobierno de la Provincia de Entre Ríos, 2012). Para el cálculo de la presión fiscal, en este trabajo se considerarán los recursos provenientes de ingresos tributarios propiamente dichos, regalías, tasas, derechos, contribuciones, fondos no tributarios y multas.

$$\begin{aligned} & \text{Ingresos fiscales propios per cápita} && (\\ & = \frac{\text{Ingresos fiscales de origen municipal}}{\text{Población}} && 1) \end{aligned}$$

Autonomía Fiscal

Este concepto hace referencia a la capacidad del GLR de generar recursos propios, y al nivel de dependencia de transferencias de los niveles superiores de gobierno. Es deseable que la proporción de recursos propios sea elevada, para evitar que fluctuaciones en la disponibilidad de fondos de los niveles más altos afecte al desempeño del GLR, como así también para lograr un mayor grado de “correspondencia fiscal”, concepto abordado más adelante. Para este concepto, existen diferentes indicadores asociados que permiten caracterizar el nivel de independencia del GLR.

El indicador clásico para aproximar el nivel de autonomía es la razón entre Ingresos Propios e Ingresos Corrientes. El mismo, permite apreciar la proporción de los ingresos corrientes del GLR originados por su esfuerzo propio. Este indicador también es utilizado para caracterizar la flexibilidad de los ingresos (Fitch Ratings, 2016), y en conjunto con la *presión fiscal* permite caracterizar la capacidad del GLR de generar ingresos propios y el margen para aumentarlos, en caso de ser necesario: si la proporción es elevada, y está acompañada de una elevada presión fiscal, el margen o flexibilidad en los ingresos será baja.

$$\begin{aligned} & \text{Razón de ingresos propios e ingresos corrientes} && (\\ & = \frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Ingresos Corrientes}} && 2) \end{aligned}$$

Un complemento del indicador previo, que marca la proporción de los recursos originados en otros niveles de gobierno es el siguiente:

$$\begin{aligned} & \text{Razón de ingresos de origen provincial y nacional, e ingresos corrientes} \quad (3) \\ & = \frac{\text{Ingresos de origen provincial/nacional}}{\text{Ingresos Corrientes}} \end{aligned}$$

Desvíos de ingresos

Los desvíos en la percepción de los ingresos tributarios propios respecto a los presupuestados marcan la capacidad del GLR de anticipar o estimar con precisión su recaudación. Desvíos importantes o recurrentes disminuyen la credibilidad o confianza en la práctica presupuestaria (el presupuesto elaborado en el período t correspondiente al período t+1 resulta sesgado para estimar el verdadero nivel de la variable en el futuro). Es necesario resaltar que existen múltiples factores que contribuyen a aumentar los desvíos, como ser la tasa de evasión, la morosidad y también el ciclo económico. En la medida que el GLR cuente con buenas estimaciones de estas variables, los desvíos deberían ser pequeños.

$$\begin{aligned} & \text{Razón de Ingresos propios percibidos y presupuestados} \\ & = \frac{\text{Ingresos Propios Percibidos}}{\text{Ingresos Propios Presupuestados}} \quad 4) \end{aligned}$$

3.3.1.2 Gastos

Flexibilidad del Gasto

Una de las partidas más representativas del gasto de los GLR es la de personal, y a su vez, determina en gran parte el resultado corriente. De esta manera, influye en los resultados primario y financiero.

Suele asumirse que la partida de personal es especialmente inflexible ya que está determinada por la nómina de personal, caracterizada por una gran rigidez; y por los aumentos salariales que obtienen. De esta manera, mientras mayor sea en términos relativos a las demás partidas de gasto, menor margen de acción dispone el GLR para asignar a otras partidas. El principal indicador para este concepto es la razón de Gasto en Personal y Gasto Primario:

$$\text{Razón de gasto en personal y gasto primario} = \frac{\text{Gastos en Personal}}{\text{Gasto Primario}} \quad 5)$$

Otra partida fundamental dentro del gasto primario es la inversión que realiza el GLR. A diferencia del gasto en personal, suele considerarse menos rígida (Fitch Ratings, 2016, Moody's, 2017, S&P Global Ratings, 2017 y Melamud & Rozenwurcel, 2018), y por ende se la utiliza para caracterizar el nivel de flexibilidad en el gasto del GLR, que es la capacidad de ajustar las diferentes partidas del gasto para hacer frente a eventuales problemas financieros, sin dejar de cumplir sus obligaciones (entendidas como el pago al personal, los servicios de la deuda, entre otros). De todas maneras, en la medida que se disponga de información precisa sobre los gastos, particularmente de los de capital, se puede ajustar la partida de "gastos flexibles", ya que en el rubro de capital se pueden incluir obras ya avanzadas cuyo costo de interrupción es significativo, compromisos ya asumidos con terceros, o la disponibilidad de fondos con asignación específica que no pueden destinarse a otros usos. Cuando no sea posible realizar dicho análisis de caso, el indicador utilizado habitualmente es la razón entre gasto de capital y gasto primario.

$$\text{Razón de gasto en capital y gasto primario} = \frac{\text{Gastos de Capital}}{\text{Gasto Primario}} \quad 6)$$

Indicadores referenciales del gasto

Este conjunto de indicadores permite contextualizar el gasto en la localidad, y compararlo con los resultados obtenidos en otras jurisdicciones.

El primero de ellos es el número de empleados contratados cada mil habitantes. Dada cierta calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, mientras menor sea el ratio, implica una gestión más eficiente de los recursos, que puede derivar en una menor necesidad de recursos corrientes, y una menor presión sobre los contribuyentes del GLR.

$$\text{Personal cada mil habitantes} = \frac{\text{Personal Contratado}}{\text{Población}} * 1000 \quad 7)$$

El segundo indicador es gasto primario per cápita, que permite apreciar el peso o participación del sector público en la economía del GLR. A su vez, constituye una aproximación de la provisión de bienes y servicios públicos, incluyendo las obras públicas; en términos del producto local. Como se mencionó previamente, no se dispone del PBG a nivel local, por lo que se dificulta el cálculo de dicho indicador. Nuevamente, una variante de este indicador es el nivel de gasto primario per cápita, que permite aproximar el gasto el nivel de provisión por habitante de la localidad⁸⁹.

$$\text{Gasto primario per cápita} = \frac{\text{Gasto Primario}}{\text{Población}} \quad 8)$$

3.3.1.3 Indicadores de Resultado

Correspondencia Fiscal

Existen numerosas definiciones de Correspondencia Fiscal. Las más difundidas son las que hacen referencia a la capacidad del GLR de financiar su funcionamiento habitual con sus recursos corrientes, o aquellas más estrictas o restrictivas donde se considera la capacidad de financiar el gasto con recursos tributarios propios. En esta última definición, una mayor correspondencia fiscal implica que los habitantes de la localidad soportan, a partir de sus contribuciones, el peso del gasto en dicha localidad. Es importante que, en un contexto de descentralización de funciones a GLR, las mismas se acompañen de fuentes tributarias para que los habitantes de la localidad puedan apreciar con claridad el precio relativo de los impuestos y el gasto público, y el gobierno pueda ser prudente en su política fiscal, como destaca Caputto (2014). Los indicadores utilizados para abordar este concepto son la razón entre Gastos Corrientes e Ingresos Corrientes y la razón entre Gastos Corrientes e Ingresos Tributarios Propios.

El primero de ellos brinda la misma información que el resultado corriente (si es mayor a 1, el resultado corriente es un déficit, mientras que si se encuentra entre 0 y 1, el resultado es un superávit corriente), pero también permite

⁸ Bajo el supuesto de que el GLR es eficiente, tanto en la administración como en la provisión de bienes y servicios públicos. Se deriva de este supuesto que un GLR que tenga un nivel de gasto primario por habitante más elevado que otro, “ofrece más bienes y servicios públicos” que el otro, considerando homogénea la calidad de dicha provisión.

⁹ La cantidad de personas a utilizar es la correspondiente al Censo Nacional 2010. Las proyecciones de INDEC tienen una desagregación máxima a nivel departamento, por lo que no serán consideradas.

apreciar, en términos de los ingresos, *cuánto falta* para alcanzar el equilibrio corriente, en caso de ser mayor a 1, mientras que si es menor a 1 muestra *el margen de recursos disponibles* por encima del gasto. Es fundamental que un GLR presente un buen resultado corriente, caso contrario, deberá detraer recursos de otras asignaciones, o endeudarse para financiar su funcionamiento corriente con los problemas de solvencia que esta situación puede originar. Por ello es fundamental monitorear dicho indicador y evitar déficits crónicos. Como destaca S&P Global Ratings (2017), un mal resultado corriente condiciona al GLR y lo torna más vulnerable y habitualmente, si se presentan de manera persistente, provocan que el GLR deba recurrir al endeudamiento para cubrir sus operaciones corrientes. Esta situación

“[...] generalmente no es sostenible en el largo plazo y podría indicar que la base de ingresos del GLRR no sería suficiente para sustentar su provisión de servicios, o podría indicar la falta de voluntad de la administración para corregir sus desequilibrios estructurales” (S&P Global Ratings , 2017, pág. 27).

$$\text{Razón de gastos corrientes e ingresos corrientes} = \frac{\text{Gastos Corrientes}}{\text{Ingresos Corrientes}} \quad 9)$$

En segundo lugar, un indicador más exigente es la capacidad del GLR de hacer frente a su gasto corriente solamente con sus recursos tributarios propios. Como destacan López Murphy R., Artana D., Molina R. y otros (1996, citados en Caputto, 2014, pág. 31):

“El principio de la correspondencia fiscal tiene la ventaja de establecer con claridad el precio relativo impuesto-gasto público, es decir que la presión tributaria marginal que enfrenten los ciudadanos esté ligada a una adecuada contraprestación, en términos de mayores servicios o de bienes. En consecuencia, una estructura de financiamiento de los niveles menores de gobierno muy dependiente de transferencias de otros niveles destruye los incentivos para gobiernos responsables. De esta forma, la propensión a gastar en bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos receptores es tanto mayor cuando se concretan mayores recursos con transferencias directas de fondos, que cuando ello opera mediante una transferencia implícita vía la delegación de los poderes tributarios de los niveles centrales de gobierno que resignan, si cabe el término, facultades tributarias.”

De esta manera, mientras más próximo a la unidad sea el valor de este indicador, existirá mayor correspondencia entre el esfuerzo directo de los contribuyentes de la localidad, y el nivel de gasto corriente que el GLR ofrece¹⁰:

$$\text{Razón de gastos corrientes e ingresos propios} = \frac{\text{Gastos Corrientes}}{\text{Ingresos Propios}} \quad 10)$$

Por último, un indicador complementario, destacado por Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (2005), y utilizado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017) y el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos (2012) es la razón entre el Gasto en Personal y los Ingresos Corrientes. El mismo permite observar de manera explícita qué proporción de los recursos corrientes del GLR se destinan al pago del personal.

$$\text{Razón de gastos en personal e ingresos corrientes} = \frac{\text{Gasto en Personal}}{\text{Ingresos Corrientes}} \quad 11)$$

Un indicador complementario, al igual que en el caso previo, es la razón entre el gasto de personal y los ingresos propios del GLR:

$$\text{Razón de gastos en personal e ingresos propios} = \frac{\text{Gasto en Personal}}{\text{Ingresos Propios}} \quad 12)$$

3.3.2 Indicadores de resultado económico-financiero

¹⁰ Este indicador puede *corregirse* de varias maneras: la primera sería incluir las transferencias directas sin asignación específica, entre ellas la más importante es la coparticipación, que en parte refleja la recaudación de niveles superiores dentro de la localidad. A su vez, por el lado del gasto, podría considerarse el gasto corriente primario, es decir excluir los intereses pagados debido a que, en muchos casos la deuda se suele utilizar para hacer frente a gastos de capital. De todas maneras, aquí se presenta el caso general, y estas variantes pueden ser aplicables de acuerdo a las particularidades y la disponibilidad de información del GLR.

En esta dimensión se analizan los resultados del GLR en dos subdimensiones: la económica, donde se estudian los resultados corrientes, financieros y primarios del GLR para determinar la solvencia fiscal; y una dimensión de endeudamiento donde se busca determinar el grado y naturaleza de los pasivos actuales del GLR y evaluar las perspectivas a futuro, con énfasis en la capacidad y flexibilidad para hacer frente a shocks adversos (Fitch, p.7).

3.3.2.1 Indicadores de Resultado Fiscal

Este conjunto de indicadores permite caracterizar y comparar los resultados obtenidos por el GLR con otras localidades y regiones, y determinar parámetros que permitan el monitoreo futuro. Si bien están relacionados con los anteriores, permiten analizar en mayor medida la magnitud del déficit o superávit, en las distintas cuentas del esquema AIF. En primer lugar, se analizan el resultado corriente en relación al gasto¹¹.

$$\text{Razón de resultado corriente y gastos corrientes} = \frac{\text{Resultado Corriente}}{\text{Gastos Corrientes}} \quad 13)$$

La presencia de un déficit corriente marca la primera alerta para el GLR. La imposibilidad de financiar su funcionamiento corriente marca la necesidad de obtener fondos por otras cuentas del AIF, particularmente vía endeudamiento (es poco frecuente que los ingresos de capital superen a los gastos de capital). En este sentido, la solvencia fiscal del GLR se ve seriamente comprometida y si el déficit se torna crónico (se repite en sucesivos ejercicios), será necesario un plan de acción que permita aumentar la recaudación y la disminución del gasto. Aquí cobra especial importancia la flexibilidad de ingresos y gastos, y la capacidad del GLR para poder ajustar su estructura de ingresos y gastos.

El segundo indicador es la razón entre el resultado financiero y los gastos totales:

$$\text{Razón de resultado financiero y gastos totales} = \frac{\text{Resultado Financiero}}{\text{Gastos Totales}} \quad 14)$$

¹¹ En la literatura también se presenta el resultado en término de los ingresos corrientes. Se optó por utilizar el gasto por ser el más frecuente en los casos analizados.

Al igual que en el caso previo, este indicador permite apreciar si el resultado del GLR, financiero en este caso, es superávit o déficit. A su vez, al presentarse como razón de los gastos totales, brinda una referencia para indagar sobre su magnitud, y permite la comparación con otros GLR, como se mencionó previamente. Es más frecuente observar déficits financieros, ya que los superávits corrientes pueden no ser suficientes para cubrir los gastos de capital, en caso que el GLR esté encarando un plan de obras. Esta situación puede ser sostenible en el tiempo en la medida que el GLR mantenga el déficit controlado y cuente con fuentes de financiamiento estables, y monitoree el peso de la deuda. De esta manera, como destacan Melamud & Rozenwurcel (2018, pág. 14), “la relevancia del resultado fiscal (financiero) radica en que es el que determina las necesidades de financiamiento y el impacto de la política fiscal sobre el conjunto de la economía”.

En localidades donde el peso de la deuda es considerable, los indicadores previos pueden estar condicionados fuertemente por los intereses pagados, que forman parte del gasto corriente. De esta manera, para profundizar el análisis del desempeño fiscal del GLR, se utiliza el indicador restringido al resultado primario y gastos primarios.

$$\text{Razón de resultado primario y gasto primario} = \frac{\text{Resultado Primario}}{\text{Gastos Primarios}} \quad 15)$$

El resultado primario suele ser una variable a la que se le presta especial atención, ya que marca la disponibilidad, o falta de fondos para atender los servicios de la deuda. Como se ha destacado previamente, es fundamental para el GLR obtener resultados positivos, especialmente para que exista correspondencia fiscal. Por otro lado, la persistencia de déficits primarios exige un financiamiento a través de endeudamiento, y si el GLR ya enfrentaba un peso importante de los servicios de deuda, deberá ajustar su estructura de ingresos y gastos para revertir la situación y así poder hacer frente a dichos servicios.

3.3.2.2 Endeudamiento

Existe una relación importante entre los resultados obtenidos por el GLR y el endeudamiento, ya que los déficits exigen un financiamiento, y la persistencia

de los mismos afecta al resultado corriente y financiero a través de los intereses pagados, por lo que pueden derivar en un círculo vicioso que exija una reforma estructural del GLR. En esta subdimensión se presentan indicadores que permiten caracterizar y determinar si la deuda del GLR es sostenible en el tiempo.

Solvencia y sostenibilidad de la deuda

Uno de los aspectos más importantes dentro de las finanzas de los GLR es el análisis de solvencia y sostenibilidad de la deuda. Existen diversos aspectos de la deuda que deben considerarse para determinar si el GLR es solvente, entre ellos el stock de deuda, su composición y el peso de los servicios de deuda.

El indicador más difundido de *solvencia* es la razón entre el Stock de Deuda y los Ingresos Corrientes (Melamud & Rozenwurcel, 2018). El mismo permite dimensionar el peso que tiene el capital acumulado en términos de los ingresos corrientes, que son los destinados a atender las obligaciones. También se puede interpretar en término de los años de ingresos corrientes necesarios para cubrir la deuda.

$$\text{Razón de Stock de deuda e Ingresos Corrientes} = \frac{\text{Stock de Deuda}}{\text{Ingresos Corrientes}} \quad 16)$$

Capacidad de pago de la deuda

Un indicador complementario es la capacidad de pago del GLR de atender sus compromisos y obligaciones dentro del ejercicio, representadas por los servicios de la deuda. Este indicador es utilizado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017), el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos (2012), recomendado por el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (2005) y aplicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México (2018) en su Sistema de Alertas. El mismo permite contraponer las obligaciones dentro del ejercicio del GLR, con los recursos para hacerle frente.

$$\text{Razón de servicios de deuda e ingresos corrientes} = \frac{\text{Servicios de Deuda}}{\text{Ingresos Corrientes}} \quad 17)$$

Sin embargo, Melamud & Rozenwurcel (2018, pág. 28) destacan que este indicador “no refleja necesariamente un problema de solvencia de la deuda sino de liquidez”. Los autores agregan:

En realidad, las amortizaciones suelen tener un perfil volátil (por ejemplo: bonos con pagos bullets). En tal sentido los servicios de la deuda pueden ser altos un año sin que ello implique una elevada carga de la deuda, sino un problema de liquidez que se resuelve comúnmente con su refinanciación a su vencimiento. Los problemas de solvencia de la deuda ya están reflejados en el indicador “Deuda/Ingresos” y la carga de la deuda sobre el presupuesto puede medirse mejor con el indicador “Intereses/Ingresos” (Melamud & Rozenwurcel, 2018, pág. 37).

De esta manera, se incorpora al análisis la razón de Intereses Pagados respecto a los ingresos corrientes:

$$\text{Razón intereses de la deuda e ingresos corrientes} = \frac{\text{Intereses Pagados}}{\text{Ingresos Corrientes}} \quad 18)$$

Como destacan los autores, la capacidad de pago del GLR puede reforzarse con refinanciamiento del capital adeudado, o por otros instrumentos de deuda o crédito, que dependen del acceso a los mercados financieros. Este aspecto es especialmente resaltado por Fitch Ratings (2016), Moody’s (2017) y S&P Global Ratings (2017), y lo consideran positivo al momento de otorgar la calificación.

Indicadores referenciales de endeudamiento

Finalmente, se utilizan indicadores referenciales para caracterizar el stock de la deuda. Un indicador de uso habitual es el Stock de Deuda per cápita, y utilizado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017), el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos (2012) y el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (2005). Dicho indicador permite conocer el peso del capital adeudado por el GLR, distribuido entre los habitantes de la localidad. Otro indicador referencial utilizado habitualmente es el stock de deuda en relación al PBG. Como se ha mencionado previamente, la falta de disponibilidad de este valor desagregado por localidad impide su cálculo en este trabajo.

$$\text{Stock Deuda per cápita} = \frac{\text{Stock de Deuda}}{\text{Población}} \quad 19)$$

A su vez, un aspecto importante de la deuda es su composición, que se asocian a diferentes niveles de riesgo, en función de la moneda, el plazo de vencimiento y si la tasa es fija o variable. Mientras mayor sea la proporción de deuda en moneda extranjera, mayor sea la proporción de deuda de corto plazo y mayor sea la proporción de deuda con tasa variable, mayor es la exposición del GLR a riesgo cambiario, de liquidez y de variación de tasa, respectivamente. Los indicadores son:

$$\begin{aligned} & \textit{Participación de deuda en moneda extrajera} && (20) \\ & = \frac{\textit{Stock de Deuda en Moneda Extranjera}}{\textit{Stock de Deuda}} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & \textit{Participación de la deuda de corto plazo} && (21) \\ & = \frac{\textit{Stock de Deuda de Corto Plazo}}{\textit{Stock de Deuda}} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & \textit{Participación de la deuda con tasa variable} && (22) \\ & = \frac{\textit{Stock de Deuda de Tasa Variable}}{\textit{Stock de Deuda}} \end{aligned}$$

3.4 Conclusiones

En el capítulo, se realizó la selección de indicadores a utilizar en los próximos apartados para analizar el desempeño fiscal de municipios y comunas de la Provincia de Córdoba a partir de la información disponible de ejecución presupuestaria.

En este sentido, en una primera instancia se presentó los aspectos más relevantes de la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento como fuente teórica – práctica fundamental para la selección de los indicadores; como así también se mencionó el universo a considerar referido a la Administración Público Municipal No Financiero.

Luego, se procedió a explicar el marco de análisis para la selección de indicadores de acuerdo a la revisión empírica y teórica de los capítulos previos.

Particularmente, se definieron los ejes focales de análisis de las cuentas fiscales y presupuestaria: el desempeño presupuestario, por un lado, y los resultados económicos y financieros, por otro.

Finalmente, se presentó el conjunto de conceptos e indicadores asociados que conforman el núcleo fundamental para analizar el desempeño fiscal y la solvencia de una administración municipal. Específicamente, bajo el eje de desempeño presupuestario se seleccionaron indicadores que permitan dimensionar la presión y autonomía fiscal para el caso de los ingresos, y la flexibilidad e indicadores referenciales para el caso del gasto. Respecto al eje de resultados económicos y financieros, se seleccionaron indicadores que den cuenta de correspondencia y resultado fiscal, la solvencia y sostenibilidad de la deuda, la capacidad de pago de los empréstitos públicos, como así también indicadores referenciales del nivel de endeudamiento.

CAPÍTULO 4: CÁLCULO DE INDICADORES Y PARÁMETROS FISCALES DE MONITOREO PARA MUNICIPIOS Y COMUNAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

En este capítulo, se realiza el cálculo de indicadores y parámetros fiscales de monitoreo para Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba, a partir de la información disponible por localidad y de la selección de indicadores realizada en el capítulo anterior. La estructura del capítulo es la siguiente: en primer lugar se realiza una selección de localidades para el cálculo de indicadores a partir de la clasificación de los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba basada en el trabajo del Consejo Federal de Inversiones (2017). En segundo lugar, se presentan los resultados por estrato y región de las distintas dimensiones de análisis descritas en el capítulo anterior. Finalmente se analizan los antecedentes de reglas y parámetros fiscales asociados a buenas prácticas en la gestión de las finanzas públicas en los gobiernos locales y se definen los parámetros a utilizar para las localidades de la Provincia de Córdoba.

4.1 Selección de localidades para el cálculo de indicadores

En este apartado, se selecciona una muestra de localidades para calcular los indicadores descritos en el Capítulo 3 y poder luego calcular indicadores y parámetros que se ajusten a la situación particular de cada región de la provincia de Córdoba. Para ello es importante comenzar con una breve caracterización de la provincia. Córdoba tiene una población de 3.308.876 habitantes de acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 (Censo 2010, en adelante) y se concentra en 163 localidades de más de 2000 habitantes, 264 de menos de 2000 habitantes, y zonas rurales dispersas. A su vez, existe una división territorial de la Provincia en 26 departamentos.

Es fundamental dar cuenta de la heterogeneidad que presentan las localidades de la Provincia de Córdoba, tanto en la cantidad de habitantes, como

en las actividades económicas que realiza cada una¹². Esta divergencia genera la posibilidad de agrupar las localidades en regiones y realizar comparaciones entre ellas. De esta manera, si existen diferencias sistemáticas entre las distintas categorías, se podrán definir reglas o parámetros diferentes en cada caso a fin de contemplar la situación de cada región en particular.

De esta manera, para poder realizar la regionalización se recurrió a una clasificación basada en el trabajo del Consejo Federal de Inversiones (2017), a partir del cual se pudo estratificar y regionalizar localidades de la Provincia en el marco del Estudio del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos entre la Provincia de Córdoba y sus Municipalidades y Comunas. En ese estudio, se logró una clasificación regional en función de la ubicación geográfica departamento al que pertenecen las localidades, y las principales actividades de cada uno, en términos de su participación en el PBG. El Cuadro 4.1 permite apreciar dicha clasificación.

Cuadro 4.1: Clasificación de departamentos en regiones. Principales actividades económicas por departamento.

Centro	
Calamuchita	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
Capital	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
Colon	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
Punilla	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
Santa María	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
Este	
Rio primero	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
Rio Segundo	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
San Justo	Industria manufacturera *
Noroeste	
Cruz del Eje	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
Ischilín	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
Minas	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
Pocho	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
Rio Seco	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
San Alberto	Hoteles y restaurantes
San Javier	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
Sobremonte	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
Totoral	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
Tulumba	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
Sur	
General roca	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura

¹² La información de población por localidad más actualizada corresponde al Censo 2010, mientras que la información de actividades económicas se encuentra desagregada a nivel departamental, y está disponible para el año 2015.

Juárez Celman	Industria manufacturera *
Pte. R.S. Peña	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
Rio Cuarto	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
Sudeste	
Gral. San Martín	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler *
Marcos Juárez	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
Tercero Arriba	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
Unión	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura

Nota: * En estas localidades la segunda actividad en términos de la participación en el producto es la "Agricultura, ganadería, caza y silvicultura".

Fuente: IIE sobre la base del Producto Bruto Geográfico departamental de la Provincia de Córdoba del año 2015.

Se observa que existe homogeneidad interna en la regionalización, excepto en la región noroeste. En este caso, dicha región agrupa numerosos departamentos debido a que su peso es modesto, tanto en términos poblacionales como económicos.

Por otro lado, resulta relevante analizar la situación fiscal en función del tamaño de la localidad. El tamaño está asociado, entre otras características, a la capacidad que tiene el GLR para generar recursos propios, y por ello se espera que los indicadores de correspondencia, autonomía y presión fiscal varíen para los diferentes tamaños. Para ello se conforman cuatro estratos:

- Estrato 1: localidades con 50.000 o más habitantes.
- Estrato 2: localidad con una población entre 10.000 y menos de 50.000 habitantes
- Estrato 3: localidades con una población entre 2.000 y menos de 10.000 habitantes.
- Estrato 4: localidades con menos de 2.000 habitantes.

Para el cálculo de los indicadores es necesario contar con información de la ejecución presupuestaria anual, y del stock de deuda al último día hábil del ejercicio. Esta información, con cierto nivel de homogeneidad, solo está disponible en las planillas del Consenso Fiscal que remitieron los Municipios, a solicitud del Ministerio de Interior, del Gobierno Nacional. El trabajo del Consejo Federal de Inversiones (2018), aún en curso, presenta una cronología y detalle de las sucesivas planillas solicitadas a los GLR, correspondientes a los ejercicios 2016 y 2017; y las nuevas planillas solicitadas para 2018. Dado que la ejecución anual correspondiente a 2018 recién estará disponible en 2019, se optó por utilizar la información de las planillas del ejercicio 2017.

El siguiente Cuadro 4.2 permite apreciar la distribución por región y estrato de los GLR que enviaron al menos una de las planillas de la cuenta AIF,

la de deuda, la planilla de planta de personal o la de gasto en personal, y la proporción (entre paréntesis) que envió las cuatro planillas.

Cuadro 4.2: Cantidad de localidades que presentaron información de las planillas del Consenso Fiscal, por región y estrato.

Región / Estrato	1	2	3	4	Total
Centro	2 (0%)	9 (78%)	12 (92%)	18 (89%)	41 (83%)
Este	1 (100%)	2 (100%)	11 (91%)	21 (90%)	35 (91%)
Noroeste	0 (0%)	1 (100%)	7 (86%)	12 (83%)	20 (85%)
Sur	1 (0%)	6 (100%)	17 (82%)	17 (65%)	41 (76%)
Sudeste	1 (0%)	2 (100%)	3 (67%)	16 (88%)	22 (82%)
Total	5 (20%)	20 (90%)	50 (86%)	84 (83%)	159 (83%)

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas Consenso Fiscal 2017.

Se puede apreciar que 159 localidades han enviado al menos una planilla (ver Anexo I), lo cual equivale al 37% del total de localidades de la provincia. De las localidades que han enviado las planillas, la mayoría (83%) ha cumplido con las cuatro planillas necesarias para el cálculo de los indicadores. Resulta llamativo la baja proporción (20%) que han enviado información completa para el estrato 1, es decir para el estrato con localidades de más de 50.000 habitantes.

Para alcanzar la representatividad regional y por tamaño, se seleccionaron localidades de la siguiente manera:

- Todas las localidades del estrato 1 que presentaron al menos una de las planillas. En este caso, todas presentaron la cuenta AIF, por lo que los indicadores presupuestarios podrán obtenerse. El problema estará con alguno/s de los indicadores de personal, y de endeudamiento, que quedarán debidamente asentados. La representación alcanza el 100% de localidades que presentaron al menos una planilla.
- Dos localidades por región del estrato 2 que hayan presentado todas las planillas. Para el caso de la región del noroeste, se utilizará la única localidad ubicada en este estrato. Esto da un total de 9 localidades que representan el 45% de las localidades de este estrato que presentaron al menos una planilla.
- Dos localidades por región del estrato 3, que hayan presentado todas las planillas. Esto equivale a 10 localidades, que representan el 20% de este estrato que presentaron al menos una planilla.
- Dos localidades por región del estrato 3, que hayan presentado todas las planillas. Esto equivale a 10 localidades, que representan el 12% de este estrato que presentaron al menos una planilla.

De esta manera, se calcularán indicadores para 34 localidades, que representan el 21% del total de localidades que han presentado al menos una

planilla del ejercicio 2017. La afijación se realiza de manera “fija” (es decir, 2 casos por región y estrato, cuando es posible) porque no se dispone de ningún tipo de información de las localidades que permita conocer el valor de alguno de los indicadores, y mucho menos la variabilidad de alguno de ellos.

El método de selección de las localidades que integrarán la muestra es el aleatorio simple, en cada uno de los estratos. Las localidades seleccionadas constan en el Cuadro 4.3. Hay que tener en cuenta que se incluyó todas las localidades del estrato 1 porque son las que concentran la mayor cantidad de habitantes. En este caso, este diseño muestral resulta apropiado para el análisis exploratorio de la población objeto de estudio si se tiene en cuenta que el objetivo del trabajo es establecer indicadores y parámetros fiscales para luego poder monitorear y ampliar el alcance de medición a partir de datos de las planillas del Censo 2018/2019.

Cuadro 4.3: Localidades seleccionadas para el cálculo de indicadores fiscales

Departamento	Región	Localidad	Población	Estrato
Capital	Centro	Córdoba	1.329.604	1
Punilla	Centro	Villa Carlos Paz	62.750	1
Santa María	Centro	Alta Gracia	48.506	2
Colon	Centro	Unquillo	18.483	2
Punilla	Centro	La Cumbre	7.761	3
Calamuchita	Centro	San Agustín	3.732	3
Santa María	Centro	Villa los Aromos	1.378	4
Calamuchita	Centro	Segunda Usina	170	4
San Justo	Este	San Francisco	62.211	1
San Justo	Este	Arroyito	22.726	2
San Justo	Este	Las Varillas	16.316	2
Río Primero	Este	Río Primero	7389	3
San Justo	Este	Porteña	5.439	3
Río Segundo	Este	Rincón	540	4
Río Primero	Este	Esquina	273	4
Ischilín	Noroeste	Deán Funes	21.518	2
Río Seco	Noroeste	Villa de María	4.911	3
San Alberto	Noroeste	Mina Clavero	9.434	3
Cruz del Eje	Noroeste	Guanaco Muerto	554	4
Río Seco	Noroeste	santa Elena	296	4
Gral. San Martín	Sudeste	Villa María	79.946	1
Marcos Juárez	Sudeste	Marcos Juárez	27.071	2
Tercero arriba	Sudeste	Almafuerte	11.845	2
Unión	Sudeste	Canals	8.676	3
Marcos Juárez	Sudeste	Inrville	3.722	3
Tercero arriba	Sudeste	Corralito	1.757	4
Unión	Sudeste	Benjamín Gould	704	4

Río cuarto	Sur	Río Cuarto	158.298	1
Juárez Celman	Sur	General Cabrera	11.837	2
Juárez Celman	Sur	General Deheza	11.083	2
Pte. R.S. Peña	Sur	Serrano	3.209	3
Río cuarto	Sur	Alcira	5.924	3
Pte. R.S. Peña	Sur	San Joaquín	140	4
General roca	Sur	Nicolás Bruzzone	214	4

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

4.2 Calculo de indicadores fiscales

En este apartado se presentan los resultados por estrato y región de las distintas dimensiones de análisis descritas en el capítulo anterior. En cada una de ellas se hará referencia a los valores de los indicadores que la integran. El objetivo es discernir si existen diferencias o desvíos significativos entre regiones y/o estratos que ameriten consideraciones particulares al momento de establecer parámetros de referencia para los indicadores.

Es necesario reiterar que la fuente de información para la elaboración del análisis fueron las planillas del Consenso Fiscal del ejercicio 2017. La calidad de la información que contienen estas planillas no posee un grado de confiabilidad alto debido a que no se utilizó ningún criterio para garantizar la homogeneidad de carga de información por parte de las localidades, ni se realizaron capacitaciones al respecto¹³.

A su vez, debido a situaciones particulares de algunos GLR que presentaban desvíos importantes respecto al promedio del estrato y/o regional para algunos indicadores, se determinaron cotas para cada indicador, calculadas a partir del promedio más menos dos desviaciones estándar. Si alguna localidad excedía dicho límite, no era considerada para el cálculo del promedio, ni de la variabilidad del estrato y/o región, según corresponda. Se optó por utilizar dicha herramienta para que el análisis no se vea afectado por la presencia de valores atípicos, que en presencia de pocas observaciones pueden generar sesgos importantes.

El análisis de los resultados se realizará por región y estrato. Los resultados obtenidos para cada una de las localidades pueden observarse en detalle en el Anexo III.

¹³ En el Estudio de Diseño e implementación de armonización presupuestaria y contable en municipios (Consejo Federal de Inversiones, 2018), se documentó los siguientes inconvenientes en las planillas recibidas: los responsables de completar la información modificaron, agregaron o suprimieron filas/columnas/celdas durante el llenado de las mismas, en algunos casos; algunos archivos se enviaron sin nombre de localidad; los archivos no contaban con detalle del período al cual correspondía la información; no se conocía rápidamente el nivel de completitud de las planillas; no se respetaba el formato solicitado, en algunos casos se reemplazaban las planillas Excel por archivos en formato PDF o .jpg; existían casos en que la información no era consistente entre las planillas o con la base de datos de provincia.

4.2.1 Desempeño presupuestario

4.2.1.1 Ingresos

Como se destacó en el capítulo previo, la dimensión de ingresos incluye los conceptos de presión fiscal y autonomía fiscal¹⁴. Los mismos resultan complementarios ya que se espera que localidades con una elevada presión fiscal tengan mayor autonomía, y viceversa.

La presión fiscal depende en gran medida de la cantidad y capacidad económica de los contribuyentes, como así también de la actividad económica de la localidad, por lo que localidades de mayor cantidad de habitantes o mayor nivel de actividad deberían asociarse a una presión per cápita mayor, mientras que, para localidades con una débil capacidad económica como las localidades del noroeste, se espera una menor presión fiscal per cápita (véase Cuadro 4.4).

Por su parte, la autonomía fiscal refleja el nivel de dependencia respecto a ingresos de otros niveles de gobierno, como se destacó previamente. Este indicador es especialmente sensible al peso que tiene la coparticipación en los ingresos corrientes de la localidad. Como se ha destacado en Consejo Federal de Inversiones (2017), el peso de la coparticipación en términos de ingreso es mayor en las localidades más pequeñas, dado que la parte de recursos distribuidos bajo el criterio de “partes iguales” se torna más importante¹⁵.

El Cuadro 4.4 permite apreciar los resultados promedio por estrato para dos indicadores clave: los ingresos fiscales propios per cápita anual, que permiten aproximar la presión fiscal; y la razón de ingresos de otras jurisdicciones respecto a los ingresos corrientes, que permite aproximar la dependencia de recursos de otras jurisdicciones (complemento de la autonomía fiscal). Se acompañan los promedios con los coeficientes de variación correspondientes (entre paréntesis).

Cuadro 4.4: Indicadores de ingresos, por estrato.

Estrato	Ingresos fiscales propios per cápita	Razón de ingresos de otras jurisdicciones e ingresos corrientes
1	\$8.044 (8%)	37% (3%)
2	\$4.999 (41%)	56% (23%)
3	\$4.277 (22%)	65% (9%)

¹⁴ Los indicadores de desvío de ingresos no se analizaron debido a que, si bien se contaba con los datos de ingresos percibidos, no se contaba con información sobre ingresos presupuestados.

¹⁵ Cabe recordar que los criterios de distribución de la coparticipación en la provincia de Córdoba son en función de la población, y en partes iguales. Entonces, si dos localidades tienen una cantidad de población similar, reciben la misma coparticipación. Existen matices a esta situación ideal, que se analizan en profundidad en el trabajo del Consejo Federal de Inversiones (2017).

Estrato	Ingresos fiscales propios per cápita	Razón de ingresos de otras jurisdicciones e ingresos corrientes
4	\$3.664 (86%)	81% (18%)

Cuadro 4.4: Indicadores de ingresos, por estrato (continuación)

Estrato	Ingresos fiscales propios per cápita	Razón de ingresos de otras jurisdicciones e ingresos corrientes
Total	\$4.859 (51%)	63% (29%)

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

Como se mencionó previamente, existe una relación directa entre la presión fiscal y la autonomía fiscal: mientras mayor presión, mayor autonomía, o su equivalente, menor dependencia de los ingresos de otras jurisdicciones. En el estrato de localidades de más de 50.000 habitantes se observa una presión muy superior al resto de los estratos, y además es menos volátil (coeficiente de variación de 8%). A su vez, se observa una gran autonomía ya que la mayor parte de los ingresos corrientes corresponden a fuentes propias (37% corresponden a transferencias de otras jurisdicciones, cuya variabilidad, adicionalmente, es muy escueta).

Las localidades del estrato dos presentan una menor presión promedio y mayor dependencia promedio, y a su vez, mayor variabilidad en ambos indicadores. Esto se debe a que el rango de habitantes de estas localidades también es muy amplio: entre 10.000 y 50.000 habitantes. Las localidades del estrato tres son más homogéneas en términos de habitantes, y por ello presentan menor variabilidad tanto en la presión fiscal, como en la dependencia de ingresos de otras jurisdicciones. A su vez, con una presión promedio de \$4.277 y una proporción de 65% de ingresos corrientes correspondientes a transferencias de otros niveles, se encuentran levemente por debajo del promedio del total de localidades analizadas.

Finalmente, las localidades del cuarto estrato presentan no solo la menor presión fiscal promedio por habitante (\$3.664), sino también la más variable (86%). Además, el nivel de dependencia de ingresos de otras jurisdicciones es notablemente más alto que para los demás estratos: 81% de los ingresos corrientes de estas localidades, en promedio, corresponden a transferencias de otros niveles. Es importante destacar que dicho promedio es representativo del conjunto de localidades, ya que el coeficiente de variación es menor al 20%.

El Cuadro 4.5 presenta los promedios de los indicadores por región, junto a los coeficientes de variación.

Cuadro 4.5: Indicadores de ingreso, por región.

Región	Ingresos fiscales propios per cápita	Razón de ingresos de otras jurisdicciones e ingresos corrientes
Centro	\$4.979 (53%)	60% (33%)

Región	Ingresos fiscales propios per cápita	Razón de ingresos de otras jurisdicciones e ingresos corrientes
Este	\$4.814 (66%)	62% (35%)
Noroeste	\$2.868 (78%)	76% (18%)

Cuadro 4.5: Indicadores de ingreso, por región (continuación)

Región	Ingresos fiscales propios per cápita	Razón de ingresos de otras jurisdicciones e ingresos corrientes
Sudeste	\$4.125 (52%)	67% (28%)
Sur	\$6.426 (23%)	57% (29%)
Total	\$4.757 (53%)	64% (29%)

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

El primer resultado significativo es la gran variabilidad al interior de cada región, en contraposición a la variabilidad observada para los estratos. Esto se debe a que existe mayor similitud de localidades en función de la cantidad de habitantes, que en relación a su ubicación geográfica.

A su vez, se repite el patrón de que mayor presión fiscal per cápita es acompañada por una menor dependencia de ingresos de otras jurisdicciones: las localidades del sur provincial son las que presentan un mayor nivel de presión fiscal (\$6.426 por año por habitante) y son las que presentan la menor proporción de ingresos de otras jurisdicciones dentro de sus ingresos corrientes, mientras que las localidades del norte presentan la mayor dependencia (76% de ingresos de otras jurisdicciones, que resulta representativo), y menor presión fiscal per cápita (\$2.868, que a su vez resulta muy volátil). El resto de las regiones se encuentran en torno al promedio, con un nivel de presión fiscal en el orden de los \$4.125 para el sudeste y \$4.979 para el centro; y un ratio de dependencia entre el 60% y el 67%. En todos estos casos, los promedios resultan muy volátiles y no son representativos del conjunto de datos.

4.2.1.2 Gastos

Dentro de esta dimensión se destacan la flexibilidad del gasto de los GLR y por otro lado, el nivel del gasto. La flexibilidad hace referencia a la capacidad que tiene el GLR de reestructurar el gasto primario para hacer frente a sus obligaciones: mientras mayor sea la proporción de gasto en capital, más flexible se supone la estructura de gasto en el GLR, mientras que mientras mayor sea la participación del gasto en personal, menor es la flexibilidad. Por otro lado, el nivel de gasto de un GLR, representado por la cantidad de personal cada 1.000 habitantes y por el gasto primario per cápita permite conocer el peso del sector público en la economía de la localidad. Es una forma de aproximar el nivel de provisión de bienes y servicios públicos y su eficiencia: si una localidad presenta

un nivel de gasto primario per cápita superior a otra, se asume que la primera provee más bienes y servicios dada una calidad estándar, mientras que, si dos localidades presentan niveles similares de gasto per cápita y una tiene menos personal cada 1.000 habitantes que la otra, entonces se asume que es más eficiente en dicha provisión. Antes de comenzar el análisis debe resaltarse que los datos de planta de personal, especialmente en las localidades de menor tamaño, no suele contemplar al personal contratado. Por ello, tanto el personal cada 1.000 habitantes, como el gasto en personal está subestimado en dichas localidades¹⁶.

En primer lugar, se presentan en el Cuadro 4.6 los promedios de los indicadores correspondientes a esta dimensión, junto con sus coeficientes de variación, por estrato.

Cuadro 4.6: Indicadores de gasto, por estrato.

Estrato	Razón de Gasto en Personal y Gasto Primario	Razón de Gasto en Capital y Gasto Primario	Personal cada 1000 habitantes	Gasto Primario per cápita
1	55% (25%)	13% (38%)	13 (47%)	\$13.006 (6%)
2	43% (18%)	21% (51%)	18 (40%)	\$12.681 (32%)
3	42% (24%)	17% (46%)	17 (40%)	\$12.310 (17%)
4	36% (33%)	25% (54%)	35 (51%)	\$20.693 (35%)
Total	42% (28%)	20% (55%)	23 (63%)	\$15.228 (39%)

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

Primeramente se puede apreciar que los indicadores de gasto presentan mayor variabilidad que los indicadores de ingreso. Esto se debe a que, en general, dentro de cada estrato los GLR cobran tasas y contribuciones similares a una masa de contribuyentes también similar (con los matices mencionados previamente). A su vez, la coparticipación también es similar para localidades del mismo estrato. Sin embargo, la estructura de gasto y su asignación a las distintas partidas es mucho más heterogénea y no sigue un patrón discernible.

En términos de flexibilidad, las localidades del primer estrato presentan una estructura de gastos más rígida que las demás, tanto en términos del gasto en personal (la mayor proporción promedio: 55%), como del gasto en capital (la menor proporción promedio: 13%). En el otro extremo, se encuentran las localidades del estrato 4, que presentan la mayor flexibilidad presupuestaria, tanto en términos del gasto en capital (participación del 25%, en promedio), y del gasto en personal, cuya proporción alcanza el 36% del gasto primario. Sin embargo, en ambos indicadores, la variabilidad de las localidades que integran el estrato cuatro es superior al resto. Tal como se mencionó anteriormente, una

¹⁶ El gasto en personal contratado se encuentra dentro del rubro Gasto en Bienes y Servicios del esquema AIF, y como la plantilla enviada por el Ministerio de Interior no estaba desagregada, este dato no pudo considerarse en muchos casos. En los casos que el personal contratado, como así también el gasto asociado, estuvieran discriminados en las planillas de personal, dicha información fue considerada y debidamente incluida en las partidas correspondientes.

de las razones asociadas al bajo gasto en personal se explica por el mayor nivel de eficiencia en la provisión de los servicios, mientras que el elevado gasto en capital se puede explicar por la presencia de transferencias con afectación a este rubro en algunas de las localidades del estrato (y por ello, la variabilidad también es elevada). Los estratos dos y tres se ubican entre ambos extremos, en torno al promedio general, para ambos indicadores. De esta manera, más del 50% del gasto en estas localidades resulta flexible por lo que dichas localidades no encontrarían dificultades en adaptar su estructura de gastos en caso de necesitarlo.

Cuando se observan los resultados para el indicador de personal cada 1.000 habitantes, se puede apreciar que existe un patrón contrario al observado para el gasto en personal: las localidades del estrato cuatro son las que cuentan con más personal cada 1.000 habitantes (35), mientras que el resto de los estratos presentan un promedio entre 13 personas (estrato uno) y 18 personas (estrato dos). Aquí existen algunas razones complementarias para explicar la situación: existe un mínimo de personal indispensable para el funcionamiento de cualquier localidad, y por ello, las localidades con menos de 500 habitantes por ejemplo ya enfrentan un piso elevado para este indicador (alrededor de 20 personas cada 1.000 habitantes). Además, en dichas localidades el indicador es muy sensible a la declaración o no de los contratados, y por ello es el estrato que también exhibe la mayor variabilidad. Para las localidades de los restantes estratos, comienzan a operar economías de escala en la utilización de personal, por lo que pueden prestar servicios básicos con una cantidad de personal que se diluye al contemplar la cantidad total de habitantes. A su vez, a medida que aumenta la cantidad de habitantes, deben proveerse otros servicios (particularmente, asociados a la salud o educación), y la cantidad de personal aumenta conforme a ello. Esto podría llegar a explicar que no existe una diferencia marcada entre las localidades de los estratos uno y dos. Finalmente, la divergencia en los indicadores de personal cada 1.000 habitantes y el gasto en personal, podrían explicarse a partir de una mayor jerarquización del personal en localidades más grandes y la posibilidad de pagar mejores salarios en estas últimas.

Por último, se mencionó previamente que el indicador de gasto primario per cápita permite aproximar el nivel de provisión de bienes y servicios públicos en la localidad. Los estratos uno, dos y tres presentan niveles similares de gasto primario per cápita (entre \$12.200 y \$13.000), con una variabilidad relativamente acotada (6% para el estrato 1 y 32% para el segundo). En estas localidades parece cumplirse la premisa de que a medida que crece la población, la provisión de servicios básicos es más eficiente, pero en contrapartida se demandan nuevos servicios, y dichas fuerzas se encontrarían compensadas en este caso particular. Por otro lado, las localidades del estrato cuatro presentan

un nivel de gasto primario per cápita claramente superior al resto (\$20.690). Las localidades enfrentan un mínimo de servicios (o de personal, como se destacó previamente), y el mismo alcanza un nivel relativamente elevado en términos per cápita para las localidades pequeñas. A su vez, dichas localidades cuentan con una gran disponibilidad de fondos de otras jurisdicciones, con asignación específica (como los de capital nombrados previamente), y sin asignación específica que les permite gastar un monto por habitante relativamente alto.

A continuación, se realiza el análisis del gasto por región.

Cuadro 4.7: Indicadores de gasto, por región.

Región	Razón de Gasto en Personal y Gasto Primario	Razón de Gasto en Capital y Gasto Primario	Personal cada 1000 habitantes	Gasto Primario per cápita
Centro	50% (25%)	15% (54%)	23 (46%)	\$13.014 (22%)
Este	46% (28%)	22% (75%)	22 (44%)	\$13.159 (25%)
Noroeste	37% (19%)	24% (47%)	28 (75%)	\$14.023 (37%)
Sudeste	42% (27%)	19% (62%)	17 (37%)	\$13.323 (29%)
Sur	34% (20%)	24% (26%)	14 (37%)	\$20.087 (37%)
Total	42% (28%)	20% (55%)	23 (63%)	\$14.563 (36%)

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

En el análisis regional se observa una situación similar al de los estratos: hay mucha variabilidad dentro de cada región. Sin embargo, existen algunos resultados a considerar.

En primer lugar, las localidades del centro son las que gastan la mayor proporción en personal (50%), y la menor en capital (15%). A pesar de gastar una proporción significativa en personal, se encuentran en torno al promedio en la cantidad de empleados cada 1.000 habitantes (situación similar a las localidades del estrato uno, analizadas previamente), y son la región que menos gasta en personal, per cápita. Esto se debe a que dicha región agrupa localidades grandes, y se aprovechan economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos.

Lo contrario sucede en las localidades del noroeste, que cuentan con la mayor cantidad de personal cada 1.000 habitantes (28), pero destinan solamente el 37% del gasto primario a dicha partida. A su vez, dichas localidades destinan una proporción más importante al gasto en capital (24%). En este caso, dicha participación puede explicarse por la disponibilidad de transferencias de otros niveles, con afectación específicas: existe un programa provincial destinado a esta región: "Programa de Desarrollo del Norte y Oeste Cordobés"¹⁷ donde se prevén gastos en infraestructura, caminos rurales, como así también mejorar los servicios de luz y agua potable. Por ello, cuando se analizan las cuentas AIF de

¹⁷ Más información disponible en: <http://empleo.cba.gov.ar/noroeste-cordobes/>

las localidades de esta región, se puede observar que todas reciben transferencias de capital, que luego aplican a gastos de esta categoría. A su vez, dichas localidades en general son pequeñas, por ello es que la cantidad de personal cada 1.000 es elevada, como se destacó previamente, y el nivel de gasto primario per cápita supera al de las otras regiones, excepto la región sur.

Las regiones este y sudeste presentan resultados similares en este apartado, ya que la proporción de gasto en personal en ambas se encuentra próxima al promedio del 42%, la proporción de gasto en capital resulta similar al promedio del 20% del gasto primario. En términos del personal cada 1.000 habitantes y del gasto primario per cápita, ambas regiones se encuentran por debajo del promedio y presentan una variabilidad ligeramente más acotada que el resto de las regiones.

Finalmente, las localidades del sur son las que menos personal cada 1.000 habitantes tiene (14) y son las que menor proporción del gasto primario destinan a esta partida (34%). Sería necesario discernir si la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por estas localidades resultan apropiados, ya que en ese caso estarían marcando una pauta de eficiencia que podría ser imitado por otras localidades. Por otro lado, presentan una participación del 24% del gasto de capital, más elevada que el promedio general; y un nivel de gasto per cápita promedio claramente superior al resto de las regiones, en torno a \$20.000 por habitante por año. Al igual que para el caso de los estratos, es importante contrastar el nivel de ingresos fiscales y de gasto primario per cápita para analizar el nivel de correspondencia fiscal a nivel regional. Dicha tarea se realizará en el siguiente apartado.

4.2.1.3 Indicadores de Resultado

4.2.1.3.1 Correspondencia Fiscal

Como se mencionó en el capítulo previo se considera a la correspondencia fiscal como la capacidad del GLR de financiar su funcionamiento habitual con sus recursos¹⁸. Una mayor correspondencia fiscal implica que los habitantes de la localidad soportan, a partir de sus contribuciones, el peso del gasto en dicha localidad, y ello es importante porque significa que existe una proximidad entre lo que la localidad gasta y lo que los contribuyentes aportan al fisco. Por otro lado, no debe dejarse de lado que en un contexto donde se han descentralizado funciones a los GLR, las mismas deberían ser acompañadas de fuentes tributarias para que los habitantes de la

¹⁸ A partir del cual se pueden considerar diferentes definiciones de recursos, tal como recursos propios y recursos corrientes.

localidad puedan apreciar con claridad el precio relativo de los impuestos y el gasto público, y el gobierno pueda ser prudente en su política fiscal, como destaca Caputto (2014).

A continuación, en el Cuadro 4.7 se presentan los promedios de los indicadores de correspondencia fiscal, junto con sus coeficientes de variación, por estrato.

Cuadro 4.8: Indicadores de Correspondencia Fiscal, por estrato.

Estrato	Razón de Gastos Corrientes e Ingresos Corrientes	Razón de Gastos Corrientes e Ingresos Propios	Razón de Gasto en Personal e Ingresos Corrientes	Razón de Gasto en Personal e Ingresos Propios
1	88% (12%)	139% (11%)	54% (24%)	85% (25%)
2	86% (8%)	182% (16%)	47% (15%)	113% (34%)
3	81% (14%)	247% (27%)	41% (19%)	125% (32%)
4	77% (16%)	757% (82%)	37% (32%)	371% (98%)
Total	82% (13%)	373% (115%)	44% (26%)	190% (122%)

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

Se puede apreciar que los GLR logran cubrir el gasto corriente de sus localidades con el 82% de sus ingresos corrientes, es decir, a nivel agregado, los GLR presentan superávits corrientes. A su vez, la variabilidad para cada uno de los estratos es reducida. De todas maneras, existen matices que vale la pena analizar para cada uno de los estratos.

Las localidades del primer estrato presentan un menor margen de ingresos corrientes por encima de gastos corrientes (12%) que las demás, sin embargo, como la mayor parte de los ingresos corrientes son propios (63%), lograrían cubrir el 72% de los gastos corrientes con ingresos propios¹⁹.

En los estratos dos y tres se observa un mayor margen de ingresos sobre los gastos corrientes que para el estrato uno, sin embargo, la capacidad de cubrir dichos gastos con ingresos propios es menor (ratios de 182% y 247%, que implican que pueden cubrir el 55% y el 40% de los gastos corrientes con ingresos propios, respectivamente). Como se destacó previamente, esta situación está relacionada con la relación descendente entre cantidad de habitantes y participación de ingresos propios en los recursos corrientes de los gobiernos locales. Cabe destacar que la variabilidad en estos estratos también es reducida, salvo para el ratio de gasto corriente e ingresos propios del estrato tres, que supera levemente el 20%.

Finalmente, las localidades del estrato cuatro se encuentran en el extremo opuesto a las del estrato uno: cuentan con ingresos corrientes 33% por encima de los gastos corrientes, pero cuando se analizan los ingresos propios, estos

¹⁹ El ratio 139% implica que se pueden cubrir 72% de los gastos corrientes con ingresos propios (1/139%).

apenas cubren el 13% de dichos gastos. En este extremo se exagera tanto la debilidad de bases tributarias propias, como la capacidad de recaudar de los gobiernos locales: solo el 19% de sus ingresos corrientes son recursos propios.

A una conclusión similar puede arribarse cuando se contrastan los gastos en personal con los ingresos corrientes y con los ingresos propios: las localidades del estrato uno gastan el 54% de sus recursos corrientes en personal, mientras que a medida que disminuye la cantidad de habitantes, disminuye también el peso del gasto de personal en los ingresos corrientes (el gasto en personal detrae el 49%, 41% y 37% de los ingresos corrientes de los GLR de los estratos dos, tres y cuatro, respectivamente). Sin embargo, cuando se restringe la cobertura a los ingresos propios, las localidades del estrato uno son las únicas que podrían afrontar en promedio el gasto de personal únicamente con recursos propios (consumen el 85% de los ingresos propios), mientras que las localidades de los estratos dos y tres enfrentarían un déficit de 15% y 25% de sus ingresos propios. Por su parte, las localidades del estrato cuatro deberían multiplicar por cuatro sus ingresos propios para cubrir los gastos en personal.

Finalmente, se analizará otra noción de correspondencia fiscal que se había nombrado previamente, a partir de la comparación del gasto primario y los ingresos fiscales propios per cápita. El Cuadro 4.9 permite realizar dicha comparación para cada estrato.

Cuadro 4.9: Cobertura de gasto primario per cápita con ingresos fiscales propios per cápita, por estrato.

Estrato	Gasto Primario per cápita	Ingresos fiscales propios per cápita	Cobertura
1	\$13.006	\$8.044	62%
2	\$12.681	\$4.999	39%
3	\$12.310	\$4.277	35%
4	\$20.693	\$3.664	18%
Total	\$15.228	\$4.859	32%

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

A modo ilustrativo, por cada peso que las localidades analizadas recaudan por habitante, proveen tres pesos en bienes y servicios. Las localidades del estrato uno, al contar con una mayor cantidad de recursos per cápita recaudados exhiben una menor brecha (cobertura del 62%), mientras que las localidades del estrato dos y tres cubren el 39% y el 35% del gasto primario con recursos fiscales propios, respectivamente. Finalmente, las localidades del cuarto estrato solamente cubren el 18%, ya que son las que más gastan más, y menos recaudan por habitante.

De esta manera, se puede concluir que, en términos de correspondencia fiscal, las localidades analizadas cuentan con recursos corrientes suficientes

para cubrir su funcionamiento corriente. Las localidades más pequeñas son las que exhiben una mayor brecha de ingresos por encima de sus gastos, debido a la mayor cantidad de recursos recibidos de otras jurisdicciones, en términos relativos. Sin embargo, cuando se aplican definiciones más restrictivas de recursos, las localidades más grandes son las que demuestran una mayor capacidad de afrontar gastos corrientes y el gasto primario con sus propios recursos, pero no suficientes para cubrir la totalidad del gasto. Dicha capacidad es menor a medida que disminuye el tamaño de las localidades, por lo que la correspondencia entre lo que los GLR gastan y lo que recaudan se ve deteriorada. Por último, y no menos importante, se debe tener en cuenta la variabilidad observada en los resultados de las localidades del cuarto estrato: esta situación marca un llamado de atención debido a que las localidades pequeñas exhiben realidades muy particulares que exigen un análisis más exhaustivo para determinar cuál es la capacidad real que tienen, tanto para recaudar recursos en sus localidades, como para alcanzar un nivel de gasto estable y previsible.

A continuación, se presenta el Cuadro 4.10 correspondiente a los indicadores de correspondencia fiscal, junto con sus coeficientes de variación, por región.

Cuadro 4.10: Indicadores de Correspondencia Fiscal, por región.

Estrato	Razón de Gastos e Ingresos Corrientes	Razón de Gastos Corrientes e Ingresos Propios	Razón de Gastos en Personal e Ingresos Corrientes	Razón de Gastos en Personal e Ingresos Propios
Centro	83% (17%)	218% (43%)	49% (31%)	129% (30%)
Este	82% (15%)	215% (44%)	48% (21%)	127% (43%)
Noroeste	79% (11%)	454% (72%)	38% (17%)	206% (53%)
Sudeste	77% (13%)	252% (57%)	41% (25%)	124% (41%)
Sur	85%(14%)	215% (28%)	37% (21%)	93% (32%)
Total	81% (14%)	261% (65%)	43% (26%)	132% (50%)

Fuente: IIE en base a datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

Al igual que en los indicadores previos, las regiones presentan mayor dispersión que los estratos. Las localidades del norte obtienen resultados similares a las localidades del estrato cuatro: los ingresos corrientes permiten una adecuada cobertura de los gastos corrientes y del gasto en personal, sin embargo cuando se analiza la correspondencia a partir de los ingresos propios, dichas localidades presentan mayor desfase en la correspondencia: necesitarían que sus recursos propios aumenten 4,5 veces para cubrir los gastos corrientes, o se multipliquen por 2 para cubrir los gastos de personal. Por otro lado, el resto de las regiones presentan resultados similares: correspondencia de recursos y gastos corrientes (los gastos representan aproximadamente el 80% de los recursos corrientes), mientras que en todos los casos necesitarían más del doble de recursos propios para cubrir sus niveles de gasto corriente. Por su

parte, las localidades de la región sur son las que, en promedio, podrían cubrir todo el gasto en personal con recursos propios, debido a que, como se observó previamente, poseen menor cantidad de personal cada 1.000 habitantes, y que, en definitiva, gastan menos en este rubro.

Finalmente, el Cuadro 4.11 permite comparar los ingresos fiscales propios y los gastos primarios en términos per cápita, para lograr complementar el análisis de la correspondencia fiscal.

Cuadro 4.11: Cobertura de gasto primario per cápita con ingresos fiscales propios per cápita, por región.

Región	Gasto primario per cápita	Ingresos fiscales propios per cápita	Cobertura
Centro	\$13.014	\$4.979	38%
Este	\$13.159	\$4.814	37%
Noroeste	\$14.023	\$2.868	20%
Sudeste	\$13.323	\$4.125	31%
Sur	\$20.087	\$6.426	32%
Total	\$15.228	\$4.757	31%

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

En esta acepción más restrictiva sobre el nivel de correspondencia fiscal, se observa un claro exceso de gasto per cápita por encima de los ingresos fiscales per cápita. Las regiones centro y este presentan la menor brecha debido a que son las que menos gastan en términos per cápita (alrededor de \$13.000 anuales por habitante) y recaudan en torno al promedio general. Las localidades del sudeste y sur se encuentran un escalón por encima. Las localidades del sur son las que más recaudan per cápita (\$6.426 por habitante) y también las que más gastan per cápita (más de \$20.000 por persona, por año). Finalmente, en línea con los resultados previos, la región noroeste es la que exhibe menor correspondencia, ya que las localidades que la integran gastan en promedio más de \$14.000 per cápita por año, y solo recaudan \$2.868 en promedio por habitante por año.

Como se ha destacado en el capítulo previo, “una estructura de financiamiento de los niveles menores de gobierno muy dependiente de transferencias de otros niveles destruye los incentivos para gobiernos responsables” (López Murphy R., Artana D., Molina R. y otros, 1996, citados en Caputto, 2014, pág. 31). Por ello, es necesario estudiar los medios para que los GLR, particularmente los más pequeños, logren una mayor correspondencia, para fomentar un nivel de gasto corriente y primario más responsable. Esta situación debe acompañarse del fortalecimiento de los recursos propios, que puede a partir de fuentes tributarias más sólidas. Otra alternativa para aquellas localidades con baja capacidad de fiscalización y control en el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes de sus ejidos, es la de incorporarse a los programas de unificación y recaudación conjunta que ofrece el Gobierno

Provincial, como ser el Monotributo Unificado (en conjunto con el gobierno nacional) y el Impuesto Automotor Unificado (que permiten que la provincia recaude junto con el impuesto a los ingresos brutos y automotor provincial, las tasas de comercio e industria y el impuesto automotor, respectivamente). De esta forma, se puede aprovechar las ventajas competitivas de la fiscalización provincial que cuenta con mayor capacidad para controlar, mientras que el GLR se permite ahorrar los costos que implica esta actividad.

4.2.2 Indicadores de resultado económico-financiero

4.2.2.1 Indicadores de resultado financiero

En este apartado se analizan los resultados obtenidos por los GLR en materia de resultado financiero, para determinar la solvencia fiscal. Para ello, se utiliza como base la medida de resultado financiero. No se presentan los resultados asociados a los indicadores de resultado primario debido a que coinciden con los de resultado financiero, principalmente porque solo algunas localidades completaron adecuadamente la planilla de endeudamiento, y/o no cargaban los intereses pagados de la deuda en la planilla AIF. La baja calidad de los datos asociados a la dimensión de endeudamiento se abordará en el siguiente apartado. En cuanto al indicador de razón de resultado corriente y gasto corriente no se calculó debido a que el resultado financiero es un indicador más completo para determinar la solvencia fiscal de un GLR.

Si se tiene en cuenta que el indicador de resultado financiero puede asumir valores negativos cuando existen casos de localidades con déficit financiero, tanto el promedio observado como la variabilidad no resultan medidas apropiadas para realizar el análisis. Por ello se, optó por conformar una variable que mida la proporción de localidades según categoría de razón de resultado financiero y gasto total, lo cual permite apreciar la cantidad de localidades en diferentes situaciones fiscales: déficits financieros en relación al gasto total superiores al 5%, déficits financieros menores al 5% el gasto total, superávits menores al 5% y superávits mayores al 5%, en relación al gasto total. El Cuadro 4.12 muestra los resultados por estrato.

Cuadro 4.12: Proporción de localidades por categoría de razón de resultado financiero y gasto total, por estrato.

Estrato	Déficit > 5%	Déficit < 5%	Superávit < 5%	Superávit > 5%
1	40%	0%	20%	40%
2	11%	33%	22%	33%
3	10%	20%	30%	40%
4	10%	10%	20%	60%

Estrato	Déficit > 5%	Déficit < 5%	Superávit < 5%	Superávit > 5%
Total	15%	18%	24%	44%

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

En términos generales, el 15% de las localidades presentan una situación fiscal delicada al presentar déficit superior al 5% respecto al total del gasto, mientras que una proporción del 42% se encuentra en una situación intermedia, con déficits o superávits financieros relativamente pequeños en relación al gasto total que realizan. Una situación deseable sería que las localidades presenten superávits financieros; sin embargo, se podrían plantear casos en los que el déficit se deba a que se esté ejecutando importantes gastos de capital, para los cuales la problemática no sería tan grave. Asimismo, es destacable observar que el 44% restante de las localidades exhiben superávits superiores al 5% del gasto total: esta situación da cuenta de la capacidad que tienen estas localidades para afrontar mayores desafíos en términos de inversión, mejorar la provisión de bienes y servicios públicos o afrontar servicios de deuda en caso de necesitarlo.

Las localidades del estrato uno presentan la situación más delicada: el 40% tuvieron un déficit superior al 5% en 2017, mientras que el restante 60% presentó superávit (40% superávit mayor al 5%). En este caso existe una polarización que podría explicarse por cuestiones coyunturales, tal como la ejecución de obras importantes de infraestructura que demanden un elevado gasto de capital. Cabe recordar que los ratios asociados a los resultados corrientes para estas localidades eran menores que para el resto de los estratos, y estaban acompañados de un importante gasto en personal. Nivel elevado de burocracia administrativa acompañada de una fuerte necesidad de gasto en la provisión de bienes y servicios públicos puede provocar resultados corrientes débiles, y el saldo negativo de las cuentas de capital que justifique el déficit financiero.

Por su parte, las localidades del estrato dos y tres presentan una mayor frecuencia de déficits y superávits pequeños (el 55% y 50% de las localidades se encuentran en esta situación, respectivamente), es decir la situación habitual para las finanzas locales. A su vez, la frecuencia de déficits superiores al 5% es baja (10% y 11%, respectivamente), mientras que la frecuencia de superávits superiores al 5% es elevada y similar a la frecuencia observada para el estrato uno. Como se destacó previamente, estos estratos se encontraban en un nivel intermedio en el nivel de gastos de personal y presentaban superávits corrientes más sólidos que las localidades más pobladas, asociados también a una mayor participación de las transferencias de otras jurisdicciones.

Finalmente, las localidades más pequeñas del estrato cuatro presentan con mayor frecuencia resultados financieros sólidos: el 10% presenta déficit superior al 5%, otro 10% déficit pequeño y 20% un superávit financiero pequeño.

Se destaca que el 60% de las localidades tiene superávit financiero superior al 5% respecto del gasto total; de hecho, 5 de las 6 localidades en esta situación presentan un superávit superior al 15% de los gastos totales. Existen diversos factores para explicar este resultado: las localidades de este estrato son las que presentan mayor margen de recursos por encima de los gastos corrientes, y a su vez, también reciben una cantidad relativamente importante de transferencias de capital de otros niveles de gobierno, por lo que su gasto de capital (también elevado, como participación del gasto primario), logra cubrirse con ingresos de capital, y parte del superávit corriente, lo que da como resultado un exceso de recursos por sobre el gasto total del GLR.

A continuación, se presentan los resultados por región.

Cuadro 4.13: Proporción de localidades por categoría de razón de resultado financiero y gasto total, por estrato.

Región	Déficit > 5%	Déficit < 5%	Superávit < 5%	Superávit > 5%
Centro	25%	0%	25%	50%
Este	0%	29%	14%	57%
Noroeste	20%	20%	20%	40%
Sudeste	0%	29%	43%	29%
Sur	29%	14%	14%	43%
Total	15%	18%	24%	44%

Fuente: IIE en base a datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

A nivel regional, se sostiene el análisis previo sobre la gran proporción de localidades con resultados superavitarios. En este contexto, no se observan grandes discrepancias entre las distintas regiones, aunque puede mencionarse que existe una ligera ventaja en las localidades del centro, este y sudeste que presentan una proporción de resultados superavitarios mayor al 70%, mientras que las localidades del sur y del norte, presentan una mayor frecuencia de resultados deficitarios que las demás (en torno al 40%).

4.2.2.2 Indicadores de endeudamiento

Finalmente, la última dimensión de análisis es la de endeudamiento. Es fundamental remarcar que la información necesaria para el cálculo de estos indicadores resultó insuficiente e inconsistente: 7 localidades no completaron la planilla de deuda pero en la planilla AIF contaban con información respecto a amortizaciones de deuda; de las localidades que presentaron algún tipo de información en la planilla de deuda, 10 no presentaron información de amortizaciones en el ejercicio, o bien la misma no era consistente con la planilla AIF. Finalmente, solamente 7 localidades declararon, en la planilla de deuda o

en el AIF, haber pagado intereses durante el ejercicio. Hay que tener en cuenta que con información más completa y confiable que se puede obtener a partir del relevamiento 2018, todos los indicadores de deuda podrían calcularse.

Dada la poca representatividad que tendrían los indicadores que utilizan como insumo las amortizaciones e intereses pagados, se optó por presentar los resultados asociados únicamente al stock de deuda y no a los servicios de la deuda (27 localidades presentaron esta información). El Cuadro 4.14 muestra los resultados junto con sus coeficientes de variación (entre paréntesis), por estrato.

Cuadro 4.14: Indicadores de endeudamiento, por estrato

Estrato	Razón de stock de deuda e ingresos corrientes	Stock de deuda per Cápita
1	22% (81%)	\$2.792 (74%)
2	9% (41%)	\$1.112 (42%)
3	11% (54%)	\$1.347 (55%)
4	7% (57%)	\$1.702 (69%)
Total	11% (79%)	\$1.579 (73%)

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

En primer lugar, se observa una elevada variabilidad para todos los estratos. Esta situación es producto no solo de la menor cantidad de localidades bajo análisis, sino también de las diferentes estrategias de financiamiento del gasto en capital y situaciones financieras de las localidades. Sin embargo, el estrato uno marca una diferencia importante respecto a las demás, tanto en participación de la deuda sobre los ingresos corrientes (superior al 20%), como así también en el stock por habitante (casi \$2.800). Como se ha destacado previamente, este estrato es el que menor flexibilidad del gasto presentaba, sumado a menor nivel de resultado corriente superavitario, mayor proporción de localidades con déficits financieros moderados o altos, y menor nivel relativo de transferencias específicas de otras jurisdicciones. Esta situación deriva en una necesidad de financiamiento más frecuente por parte de las localidades de dicho estrato.

Por su parte, las localidades del estrato dos y tres presentan niveles de endeudamiento en torno al 10% de sus ingresos corrientes, por lo que no deberían presentar inconvenientes de sostenibilidad: si quisieran cancelar todas sus obligaciones, deberían detraer 10% de sus recursos corrientes del ejercicio y, como presentaban un margen mayor respecto a los gastos (Cuadro 4.8), en promedio seguirían exhibiendo resultados corrientes positivos. Cabe destacar que la cancelación total de la deuda es una situación hipotética, ya que existen diversos vencimientos, por lo que contar con mayor información sobre los instrumentos de deuda que utilizan los GLR permitiría realizar un análisis más preciso sobre la sostenibilidad de la misma.

Finalmente, las localidades del estrato cuatro son las que presentan un menor nivel de endeudamiento en término de los ingresos corrientes (7%), pero un nivel de stock de deuda per cápita mayor a los estratos dos y tres. Esto se debe a que los ingresos corrientes de dichas localidades eran relativamente elevados, debido al importante peso de las transferencias de recursos de otras jurisdicciones, y, por otro lado, a la baja cantidad de habitantes, por lo que la mayoría de las variables per cápita exhiben valores relativamente altos. En línea con los resultados obtenidos en las otras dimensiones, se pudo apreciar que las localidades de este estrato presentan una mayor disponibilidad de recursos, por lo que el endeudamiento no adquiere un peso importante.

El siguiente Cuadro 4.15 presenta los resultados por región y el coeficiente de variabilidad entre paréntesis.

Cuadro 4.15: Indicadores de endeudamiento, por región.

Región	Razón de stock de deuda e Ingresos corrientes	Stock de deuda per cápita
Centro	15% (66%)	\$1.827 (56%)
Este	11% (38%)	\$1.350 (28%)
Noroeste	5% (42%)	\$551 (70%)
Sudeste	8% (65%)	\$1.065 (60%)
Sur	11% (21%)	\$2.730 (61%)
Total	11% (63%)	\$1.639 (72%)

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

En el caso regional, la razón entre el stock de deuda y los ingresos corrientes es más estable y presenta menor variabilidad que para el análisis por estrato. El mayor peso de la deuda (en términos de ambos indicadores) se observa en las regiones donde existe una mayor proporción de localidades de mayor tamaño, como ser el centro, sur y este. En el otro extremo, las localidades del noroeste son las que menor nivel de deuda presentan, tanto en términos de los ingresos corrientes, como así también por habitante. Particularmente en este caso, las localidades del estrato dos y tres que la componen son las que muestran bajos niveles de endeudamiento, ya que las localidades del estrato cuatro de esta región no completaron las planillas de deuda.

4.2.3 Resultados parciales

A modo de síntesis del apartado, se puede destacar que resultan más determinantes las diferencias entre localidades pertenecientes a diferentes estratos que entre regiones. A su vez, debido a la semejanza entre los estratos dos y tres, se presentarán sus resultados de manera conjunta.

El estrato uno, conformado por localidades de 50.000 habitantes o más, se caracteriza por presentar una presión fiscal y nivel de autonomía notablemente mayor al resto: solo 37% de los recursos corrientes proviene de otras jurisdicciones. Por el lado del gasto, sin embargo, presenta menor flexibilidad que el resto ya que el 55% del gasto primario corresponde a personal, y solo el 13% a gasto de capital. A su vez, el nivel de gasto per cápita alcanza los \$13.000 en promedio, superior a los recursos fiscales propios per cápita recaudados (\$8.000). A pesar de la brecha existente entre recursos propios y gasto primario per cápita, las localidades de este estrato son las que muestran una mejor correspondencia fiscal entre gastos corrientes y recursos propios (aunque dichos ingresos no llegan a cubrir los gastos). Adicionalmente, son las únicas que lograrían cubrir el gasto de personal con sus ingresos propios. La contracara de la correspondencia es la elevada proporción de localidades que presentan déficits financieros (40%), y el elevado nivel de endeudamiento, que alcanza el 22% de los ingresos corrientes en promedio, y \$2.800 per cápita.

Las localidades del estrato dos y tres presentan una menor autonomía (más del 50% de sus recursos provienen de otras jurisdicciones) y una presión fiscal, en torno a los \$5.000 y \$4.300 per cápita respectivamente. Además, el gasto primario per cápita es similar al de las localidades del estrato uno (\$12.700 y \$12.300, respectivamente; contra los \$13.000 del estrato uno), lo que provoca una menor correspondencia en términos de recursos fiscales propios y gasto primario. A su vez, la correspondencia de ingresos propios y gasto corriente es más débil que para el estrato uno: los segundos duplican y más que duplican a los primeros para el estrato dos y tres, respectivamente. Para estos estratos, los recursos propios tampoco alcanzarían a cubrir los gastos de personal, a pesar de que son relativamente menores que para el estrato uno. En términos de resultados financieros, estos estratos presentan la particularidad de concentrar la mayoría de las localidades en las categorías de pequeño déficit (menos del 5% de los ingresos corrientes) y pequeño superávit (menos al 5% de los ingresos corrientes). Además, más del 33% de las localidades en estos estratos presentan superávits mayores al 5% de los ingresos corrientes. Por último, el stock de deuda podría cubrirse con el 10% de los ingresos corrientes de dichos estratos, por lo que la situación financiera es estable.

Finalmente, las localidades del estrato cuatro presentan resultados opuestos al estrato uno: más del 80% de sus recursos provienen de otras jurisdicciones, y la recaudación fiscal propia (\$3.700 per cápita) apenas cubriría el 18% de los gastos primarios (\$20.700 per cápita). De esta manera, la correspondencia en términos de recursos propios es muy baja: el gasto corriente representa el 750% de los recursos propios, pero solamente el 77% de los

recursos corrientes: esta situación marca la clara dependencia de transferencias de otros niveles de gobierno de las localidades más pequeñas.

Es necesario investigar en profundidad si la baja proporción de recursos propios se debe a una baja capacidad económica de la localidad y sus contribuyentes, o al mal incentivo que provoca el gran flujo de ingresos que llegan de otras jurisdicciones. Dentro del rubro de gastos, las localidades de este estrato presentan la mayor flexibilidad: gastan relativamente poco en personal (36% de los gastos primarios), y más que los demás estratos en capital (25%). Esta elevada proporción de gasto en capital se puede explicar a partir de la importancia que adquieren las transferencias con asignación específica a este rubro que reciben las localidades de este estrato. De esta manera, los gastos de capital se ven compensados por ingresos de capital, por lo que el importante superávit corriente obtenido por estas localidades no se ve afectado: solamente el 20% de las localidades presentan déficit financiero, mientras que el 60% presentan superávits superiores al 5% de los ingresos corrientes.

En línea con estos resultados, el peso de la deuda de las localidades del estrato es bajo (7% de los ingresos corrientes). De esta manera, estas localidades se caracterizan por una gran dependencia de ingresos de otras jurisdicciones, que exceden las necesidades de gasto de estas localidades, y por ello alcanzan resultados corrientes y financieros notablemente positivos. Sería fundamental que se logre aumentar la correspondencia entre los gastos y los recursos propios de estas localidades. Para ello es necesario revisar tanto las necesidades de gasto, como así también qué tributos se descentralizan, y la capacidad económica de las distintas localidades y de los contribuyentes que la componen: bases tributarias muy débiles derivan en una dependencia excesiva de los recursos girados por provincia.

4.3 Definición de reglas y parámetros fiscales para Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba

En este apartado se presentan, en primer lugar, antecedentes de definición de reglas fiscales para gobiernos provinciales a partir Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno, con posible aplicación para gobiernos locales; del mismo modo, se presenta la experiencia de aplicación de parámetros fiscales para indicadores de endeudamiento presentado por el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (2005), la calificadora S&P Global Ratings (2017), la calificadora S&P Global Ratings (2017) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México (2018). Luego, de acuerdo a los indicadores calculados en el apartado anterior y el análisis de antecedentes, se definen

reglas y parámetros específicos para Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba.

4.3.1 Antecedentes de reglas y parámetros fiscales

4.3.1.1 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno

Uno de los principales antecedentes en la definición de reglas fiscales es la Ley Nacional N° 27.428 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. Por otra parte, el trabajo del Consejo Federal de Inversiones (2018), para establecer lineamientos para un Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal para Córdoba y sus Municipios y Comunas, se propone adaptar este conjunto de reglas fiscales a la realidad de los GLR provinciales. A continuación, se enumeran dichas reglas, y se realiza una comparación con las establecidas en la Ley Nacional 27.428 mencionada anteriormente:

Regla N° 1: La tasa nominal de variación del Gasto Corriente Neto de los municipios y comunas no podrá superar la tasa de variación del Índice de Precios al Consumidor.

El Gasto Corriente Neto corresponde a los gastos corrientes excluidos los egresos corrientes delegados y financiados por aportes de niveles de gobierno superiores a los municipios y comunas. Por su parte, la variación del Índice de Precios al Consumidor será calculada a partir de las publicaciones de la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

La Ley Nacional N° 27.428 establece una regla similar sobre el gasto primario neto, en lugar del gasto corriente neto, por lo que incluye a los gastos de capital, pero no incluye el pago de intereses en el cálculo. Adicionalmente, si la localidad presenta superávit primario corriente, o servicios de la deuda inferiores al 15% de los recursos corrientes, la regla regirá para el gasto corriente primario, en lugar del gasto total primario (Melamud & Rozenwurcel, 2018).

Regla N° 2: La tasa nominal de variación del Gasto en personal de los municipios y comunas no podrá superar la tasa de variación del Índice de Precios al Consumidor.

El gasto en personal incluye las erogaciones corrientes que surjan por planta de personal permanente y transitoria y personal contratado.

En la Ley Nacional N° 27.428 se establece la regla sobre el crecimiento de la cantidad de personal y define que no puede superar la variación de la población proyectada por el INDEC para la jurisdicción correspondiente (Melamud & Rozenwurcel, 2018). Además, se les permite a aquellas provincias que hayan alcanzado un resultado financiero superavitario o equilibrado “incrementar la planta de personal asociada a nuevas inversiones que impliquen una mayor prestación de servicios sociales, como educación, salud y seguridad” (Melamud & Rozenwurcel, 2018, pág. 26). Para los GLR de la provincia no sería factible calcular la variación de la población proyectada por localidad para cada año, debido a que solo se cuenta con las proyecciones de población a nivel departamento, y no por localidad. Otra variante es la de restringir el crecimiento del gasto en personal al crecimiento de la economía del GLR (es decir que la variación del gasto en personal no supere la tasa de crecimiento del PBG). Sin embargo, el dato de PBG solamente está desagregado a nivel departamental, como se ha mencionado previamente, por lo que no resulta factible aplicar una restricción semejante.

Regla N° 3: Los municipios y comunas deberán presentar Resultado Corriente equilibrado (nulo) o superavitario (positivo).

Resulta relevante mencionar que si bien la Ley Nacional N° 27.428 considera redefinir los parámetros o reglas fiscales para aquellas jurisdicciones que presenten solvencia fiscal, no establece explícitamente que se deba alcanzar resultado corriente equilibrado o superavitario.

Regla N° 4: Los servicios de la deuda pública no deben superar el veinte por ciento (20%) de los Recursos Corrientes Propios.

La Ley Nacional N° 27.428 se establece como parámetro a las provincias y gobierno nacional que los servicios de la deuda no pueden superar el 15% de los recursos corrientes netos de las transferencias por coparticipación a municipios y comunas (Melamud & Rozenwurcel, 2018).

Regla N°5: Regla de final de mandato: durante los dos últimos trimestres del año de fin de mandato de los órganos ejecutivos de gobierno de los municipios y comunas, no se podrán realizar incorporaciones en planta de personal permanente.

Esta regla resulta una innovación importante para alcanzar prácticas fiscales responsables, especialmente cuando los incentivos a ser prudente con el nivel de gasto son bajos (últimos meses del mandato).

La Ley Nacional N° 27.428 también prevé reglas de final de mandato: “Durante los dos últimos trimestres del año de fin de mandato, no se podrán realizar incrementos del gasto corriente de carácter permanente” (Poder Legislativo Nacional, 2018, pág. Art. 15 bis)²⁰. Finalmente, el Poder Legislativo Nacional (2018) agrega que “estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa excepcional que implique la donación o venta de activos fijos” (*Ibíd.*).

Otras reglas consideradas en el trabajo del Consejo Federal de Inversiones (2018) son:

- Endeudamiento público permitido únicamente para financiar gastos en capital.
- Venta de activos fijos destinados a financiar gastos en capital (también presente en la Ley Nacional N° 27.428)
- Imposibilidad de realizar modificaciones presupuestarias que impliquen disminuciones en el gasto de capital, para aumentar gastos corrientes. Esta es una regla contemplada en la Ley Nacional N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal, y fue suprimida a partir de la nueva Ley N° 27.428.

4.3.1.2 Parámetros para el endeudamiento

En el caso de la subdimensión de endeudamiento, además de la regla enunciada en el apartado previo, existe un núcleo de parámetros definidos por numerosas instituciones, donde resaltan las calificadoras de riesgo. Por ejemplo, para definir *indicadores de sostenibilidad de la deuda*, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México (2018) establece parámetros para categorizar el nivel de endeudamiento:

²⁰ Se destacan dos excepciones: los que trasciendan la gestión de Gobierno, que sean definidos en ese carácter normativamente, y deban ser atendidos de manera específica; y aquellos cuya causa de origen exista con anterioridad al período indicado y su cumplimiento sea obligatorio.

- Si el valor es menor al 100% de los ingresos corrientes, el riesgo de la deuda es bajo.
- Si se encuentra entre el 100% y el 200%, el riesgo es medio.
- Si es mayor al 200%, el riesgo es alto.

Por su parte, la calificadoradora S&P Global Ratings (2017) también establece parámetros para este indicador²¹:

- Si el valor es menor al 60%, se le asignan valores bajos de riesgo.
- Si la razón se ubica entre el 61% y el 180%, se le asignan valores medios de riesgo
- Si supera el 180%, se le asigna un valor alto de riesgo.

A su vez, para el indicador de *capacidad de pago de la deuda*, enumerado previamente dentro de las reglas fiscales, el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (2005) establece tres categorías definidas por el valor observado del indicador:

- Si el ratio es menor al 7.5%, el riesgo por capacidad de pago es bajo.
- Si el ratio se encuentra entre 7.5% y 15%, el riesgo es medio.
- Si el ratio supera el 15%, el riesgo es alto.

Finalmente, para el indicador de *razón de intereses de la deuda e ingresos corrientes*, S&P Global Ratings (2017) presenta parámetros para este indicador:

- Si el indicador es menor al 5%, el riesgo es bajo
- Si se encuentra entre 5% y 9%, el riesgo es medio
- Si supera el 9%, el riesgo es alto.

Es necesario destacar que la definición de parámetros o reglas siempre tiene una cuota de arbitrariedad, y están definidos para determinados contextos o economías. De todas maneras, no dejan de ser un antecedente y un elemento a considerar para la evaluación de las finanzas de los GLR. Para ello, en los siguientes apartados se calcularán los indicadores y se definirán y adaptarán parámetros que se ajusten a la realidad de los GLR de la provincia.

4.3.2 Definición de parámetros fiscales para Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba

²¹ S&P Global Ratings (2017) utiliza para este indicador los Ingresos Operativos en el denominador. La diferencia entre los ingresos corrientes y los ingresos operativos son los intereses ganados, que suelen tener una participación modesta entre los ingresos del GLR.

De acuerdo los resultados obtenidos en el apartado 4.2 de los indicadores fiscales por región y estrato para los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba, y según los antecedentes de parámetros y reglas fiscales analizados anteriormente, resulta conveniente establecer diferentes umbrales para los parámetros a definir, ya que existe un comportamiento diferenciado de localidades pertenecientes a distintos estratos.

De esta manera, la selección de parámetros responde a características que pueden corroborarse a partir de los indicadores calculados anteriormente, que responden a un corte transversal en un momento específico del tiempo (en este caso, al 31 de diciembre de 2017). Hay que tener en cuenta que se excluyen de este análisis un conjunto complementario de indicadores y parámetros que hacen referencia a variaciones interanuales, o desvíos entre lo devengado/percibido y los gastos/ingresos presupuestados. A medida que los GLR remitan las planillas de Consenso Fiscal regularmente, será fundamental agregar estos nuevos indicadores para analizar la performance de las localidades de forma ampliada.

Dicho lo anterior, los parámetros definidos en este apartado buscan principalmente establecer metas u objetivos diferenciados que apunten a mejorar los aspectos más débiles observados en cada estrato. Si bien en un principio se buscaba establecer umbrales mínimos aceptables para cada uno de los indicadores, dada la gran dispersión de resultados tanto entre estratos como entre regiones se optó por establecer parámetros que evalúen el desempeño fiscal de los GLR. De esta manera, no se les exigirá mejoras a las localidades de un determinado estrato, sino que, todos los estratos encontraran aspectos a mejorar, en función de los resultados observados en el apartado previo.

4.3.2.1 Autonomía Fiscal

Uno de los principales aspectos que surgió del cálculo y análisis de los indicadores es la gran diferencia en la autonomía fiscal. Por ello resulta deseable definir umbrales para identificar la situación actual, y luego proponer objetivos razonables. En este sentido los umbrales establecidos para la Razón de Ingresos de otras jurisdicciones e Ingresos Corrientes son:

- Alta: hasta el 40%.
- Moderada: entre el 41% y 60%
- Baja: entre el 61% y 80%
- Muy baja: mayor al 80%

En este caso particular, de acuerdo a lo observado en el Cuadro 4.4, el promedio del indicador del estrato uno, dos, tres y cuatro se ubica en la categoría alta, moderada, baja y muy baja, respectivamente. Un objetivo sería que, de acuerdo al estrato al que pertenezca la localidad, ascienda a la categoría siguiente en la que se encuentra su promedio: por ejemplo, una localidad del estrato dos, cuyo promedio responde a una autonomía fiscal moderada, tendría como objetivo alcanzar una autonomía fiscal alta en un plazo determinado.

4.3.2.2 Correspondencia Fiscal

Un complemento para la autonomía es la correspondencia fiscal. En este caso se establece como objetivo general cubrir el 100% del gasto en personal con recursos propios. Si bien no se espera que las localidades lo cumplan de forma inmediata (especialmente las comunas), el objetivo es fijar una meta para apuntalar la correspondencia y que no se gaste en este rubro más recursos que los que genera el propio GLR.

4.3.2.3 Resultado Corriente

En términos del resultado corriente, se incorpora la regla de resultado corriente nulo, o superavitario, tal como se sugiere en la regla N°3 del Consejo Federal de Inversiones (2018) para establecer lineamientos para un Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal para Córdoba y sus Municipios y Comunas.

4.3.2.4 Vulnerabilidad financiera

Una regla más exigente es la de resultado financiero nulo o superavitario. La misma puede incorporar la dimensión de flexibilidad del gasto para complementar el análisis: por ejemplo, dadas dos localidades que presentan déficit financiero, si una de ellas presenta mayor flexibilidad del gasto (mayor participación del gasto de capital en el gasto primario y/o menor participación del gasto de personal en el gasto primario) dicha localidad se encontrará en una situación más favorable que la otra. Una estructura más flexible del gasto permitiría superar déficits financieros de carácter coyuntural (por ejemplo, si el déficit financiero se debe a un importante gasto de capital), mientras que, si gran parte del déficit se puede explicar por razones estructurales, como un excesivo gasto en personal, superar el déficit financiero será más difícil.

De esta manera, se definen tres categorías de flexibilidad del gasto:

- Alta: si la relación gasto de capital a gasto de personal supera el 66%.
- Media: si la relación gasto de capital a gasto de personal se ubica entre 33% y 66%.
- Baja: si la relación gasto de capital a gasto de personal es menor a 33%.

Y dos categorías para la razón de resultado financiero:

- Resultado financiero nulo o superavitario.
- Déficit financiero.

De acuerdo a estas combinaciones de categorías de cada variable, se definen tres niveles de vulnerabilidad financiera, como se puede apreciar en el Cuadro 4.16.

Cuadro 4.16: Nivel de exposición a vulnerabilidad financiera.

	Resultado financiero nulo o superavitario	Déficit financiero
Flexibilidad alta	Bajo	Moderado
Flexibilidad media	Bajo	Alto
Flexibilidad baja	Moderado	Alto

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

Las localidades que presentan resultado equilibrado, o superávit financiero exhiben bajo nivel de vulnerabilidad financiera cuando tienen una flexibilidad alta o media. Estas situaciones reflejan bajas posibilidades de que, ante algún imprevisto o un cambio coyuntural que derive en déficit financiero, la localidad cuente con una estructura de gastos que le permitiría hacer frente a dicha situación. Por su parte, las localidades con resultado nulo o superavitario y flexibilidad baja presentan una exposición más vulnerable a cambios coyunturales que exijan mayor nivel de gasto, o que dificulten la recaudación, ya que su estructura de gasto rígida impide realizar adecuaciones que liberen recursos suficientes o significativos para atender dicha situación.

Por otro lado, las localidades que presentan déficits financieros muestran un nivel de vulnerabilidad moderado si cuentan con una elevada flexibilidad, ya que les permitiría atender su situación deficitaria a partir del ajuste en el gasto para los siguientes ejercicios. En cambio, si la flexibilidad es media o baja y la localidad presenta déficit financiero, solucionar dicha situación presenta obstáculos, debido a que el ajuste de gastos es difícil de implementar, o su magnitud es insuficiente para revertir la situación deficitaria. A su vez, la presencia de déficits financieros y baja capacidad de ajustar los gastos implica la necesidad de financiar el déficit a través de endeudamiento, que a su vez imponen mayor rigidez a las finanzas de los GLR por el peso de los servicios de la deuda.

4.3.2.4 Endeudamiento

Por último, para la dimensión de endeudamiento se considerarán umbrales diferentes a los analizados en los antecedentes debido a que resultan poco exigentes para este conjunto de localidades. Es importante destacar que la información de deuda era la de menor calidad, y por ello quizás estas categorías deberían revisarse con un mayor set de datos. Las categorías son:

- Riesgo bajo: si la razón de stock de deuda e ingresos corrientes no supera el 15%.
- Riesgo medio: si la razón se ubica entre el 15% y el 30%, se le asignan valores medios de riesgo.

- Riesgo alto: si supera el 30%, se le asigna un valor alto de riesgo.

4.4 Conclusiones generales

En este capítulo, se definieron y calcularon indicadores y parámetros fiscales de monitoreo para Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba, a partir de la información disponible por localidad de las planillas del Consenso Fiscal 2017.

En una primera etapa se realizó la selección de localidades para el cálculo y se presentó los resultados por estrato y región de las distintas dimensiones de análisis del desempeño fiscal. Tal como se mencionó a lo largo del estudio, la base de datos utilizada para el cálculo corresponde al primer pedido de información que se solicita de manera sistemática para gobiernos locales de Córdoba, por lo cual no garantiza una calidad estándar, ni la comparabilidad, por ello los resultados deben considerarse provisorios. No obstante, se pudieron obtener conclusiones relevantes por estrato para las dimensiones analizadas.

El estrato uno, se caracteriza por presentar una presión fiscal y nivel de autonomía notablemente mayor al resto de los estratos. No obstante, cuenta con menor flexibilidad en su estructura de gasto ya que más la mitad se destina a gasto en personal y una décima parte en capital. A pesar de presentar una brecha negativa entre recursos propios y gasto primario per cápita, las localidades de este estrato son las que muestran una mejor correspondencia fiscal entre gastos corrientes y recursos propios. También se pudo observar que el 40% de las localidades relevadas para este estrato presentan déficits financieros y un nivel de endeudamiento que representan el 22% de los ingresos corrientes en promedio.

Por su parte, las localidades del estrato dos y tres presentan indicadores de autonomía y presión fiscal menor al estrato uno. La correspondencia fiscal de ingresos propios y gasto corriente es más débil que el estrato uno. En cuanto a resultados financieros, estos estratos concentran en su mayoría localidades con categorías de déficit y superávit menor al 5% de los ingresos corrientes. En materia de deuda, el stock de la misma podría cubrirse con el 10% de los ingresos corrientes de dichos estratos, por lo que la situación financiera es estable.

Respecto a las localidades del estrato cuatro, presentan resultados opuestos al estrato uno. La presión fiscal y nivel de autonomía notablemente menor (80% de sus recursos provienen de otras jurisdicciones). Por su parte, las localidades de este estrato son las que muestran menor correspondencia fiscal entre gastos corrientes y recursos propios. En cuanto al gasto, presentan un mayor nivel de flexibilidad al destinar un tercio a gasto en personal y un cuarto a gasto en capital como resultado de transferencias con asignación específica

para esta última partida. De esta manera, respecto al resultado financiero de las localidades, solo el 20% presenta déficit financiero, mientras que el 60% presentan superávits superiores al 5% de los ingresos corrientes. El stock de deuda representa solo el 7% de los ingresos corrientes, relativamente bajo en relación al resto de los otros estratos, lo cual es resultado de sus resultados corrientes y financieros sustancialmente positivos.

Finalmente, se definieron reglas y parámetros que servirán de referencia para dar cuenta del estado de situación financiera de los gobiernos locales a modo de reporte en el siguiente capítulo. Estos parámetros son clave para contrastar el estado de situación de los municipios y comunas en momentos determinado del tiempo, a los cuales pueden incorporarse indicadores intertemporales a medida que se cuente con información regular y periódica de las planillas del consenso fiscal para los ejercicios siguientes.

CAPÍTULO 5: REPORTE DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE UNA SELECCIÓN DE GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

En este capítulo se presenta un reporte para describir la situación financiera de una selección de municipios y comunas de la Provincia de Córdoba. El reporte se realiza a partir de los parámetros definidos en el capítulo previo, de acuerdo al análisis de resultados obtenidos para cada uno de los indicadores calculados. De esta manera, el capítulo se dividirá en dos partes: en primer lugar, se presenta el reporte para los gobiernos locales por estrato; y, en segundo lugar, se hará por región. Finalmente, en el último apartado, se esbozarán las principales conclusiones.

5.1 Reporte de Situación Financiera, por estrato

En el Cuadro 5.1, se presentan los resultados de categorizar distintos niveles de Autonomía Fiscal para el conjunto de localidades de Córdoba por estrato. La definición de estos umbrales permite identificar la situación actual de cada localidad y definir objetivos razonables para mejorar su situación en materia de independencia fiscal respecto a las transferencias percibidas de otras jurisdicciones.

Cuadro 5.1: Distribución de localidades de acuerdo a categorías de autonomía fiscal, por estrato.

Estrato	Categorías de Autonomía Fiscal			
	Alta	Moderada	Baja	Muy baja
1	100%	0%	0%	0%
2	22%	44%	33%	0%
3	0%	30%	60%	10%
4	0%	10%	30%	60%
Total	21%	24%	35%	21%

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

Se observa que todas las localidades del estrato uno pertenecen a la categoría alta, por lo que en materia de autonomía fiscal no encontrarían un desafío de mejorar bajo este esquema, sino simplemente lograr mantenerse en esa situación. Por su parte, las localidades del estrato dos presentan localidades bajo tres categorías distintas, aunque el promedio de dichas localidades se ubica en categoría moderada al acumular el 44% de las mismas. Una meta para estas localidades podría ser aumentar la participación de localidades en la categoría alta, y lograr que el 33% en la categoría baja al menos ascienda a moderada. Por su parte, las localidades del estrato tres no presentan localidades en la categoría alta, y el 60% se ubica en la categoría baja. Sería deseable que

aumente la proporción de localidades en la categoría moderada (actualmente equivalen al 30% de casos) y que el 10% de las localidades con calificación muy baja logren ascender a las demás categorías superiores. Finalmente, las categorías del estrato cuatro son las que peores resultados exhiben bajo este esquema. El 90% obtiene calificación baja o muy baja, por lo que resultaría prioritario para estas localidades disminuir la dependencia de ingresos de otras localidades. Sin embargo, esta no es una tarea fácil ya que gran parte de los ingresos de otras jurisdicciones provienen de recursos de la coparticipación y, al ser localidades pequeñas, se benefician relativamente más que los demás estratos de la “división en partes iguales” de dichos fondos. A pesar de ello, existen localidades que presentan mejores resultados, por lo que existe margen de mejora.

A continuación, en el Cuadro 5.2 se presentan los resultados para la regla de correspondencia fiscal establecida.

Cuadro 5.2: Distribución de localidades de acuerdo a cumplimiento de regla de correspondencia fiscal, por estrato.

Estrato	Regla de Correspondencia Fiscal	
	Cumple	No cumple
1	80%	20%
2	44%	56%
3	20%	80%
4	10%	90%
Total	32%	68%

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

La correspondencia fiscal, en términos de la capacidad de cubrir los gastos de personal con ingresos propios guarda relación estrecha con la regla para la autonomía. Las localidades del estrato uno presentan un elevado nivel de cumplimiento de la regla (80%), mientras que el nivel de cumplimiento cae sensiblemente para el estrato dos, al 44%. Estas localidades podrían mejorar su performance no solo a partir de una mayor autonomía, sino también a través de disminuir su gasto en personal en términos del gasto primario, por ejemplo, si se evita la contratación de personal a partir de una provisión de bienes y servicios más eficiente. Este estrato tiene mayor potencial que el tres y cuatro para aprovechar economías de escala en el cumplimiento de sus funciones. Por su parte, las localidades del estrato tres y cuatro presentan niveles muy bajos de correspondencia fiscal (20% y 10%, respectivamente), en línea con los resultados observados para la categorización del nivel de autonomía. En estos casos, el aumento de la participación de los recursos propios es la clave para aumentar la correspondencia ya que la participación del gasto en personal dentro del gasto primario de estas localidades es relativamente baja, como se observó en el capítulo previo.

A continuación, el Cuadro 5.3 muestra la distribución para la regla de resultado corriente equilibrado.

Cuadro 5.3: Distribución de localidades de acuerdo a cumplimiento de regla de resultado corriente equilibrado, por estrato.

Estrato	Regla de Resultado Corriente Equilibrado	
	Cumple	No cumple
1	80%	20%
2	100%	0%
3	100%	0%
4	100%	0%
Total	97%	3%

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

Para esta regla, solo el estrato uno presenta el caso de una localidad que no la cumple ante un resultado corriente negativo (equivale al 20% del estrato uno, y 3% del total). Como se había mencionado oportunamente, esta regla no resulta lo suficientemente exigente para evaluar el desempeño fiscal de un GLR, sin embargo es importante su verificación para que esta situación de equilibrio corriente perdure ejercicio tras ejercicio.

Dicho lo anterior, se analiza la distribución de localidades de acuerdo a categorías de vulnerabilidad financiera, que combina aspectos de resultado financiero y flexibilidad de gasto.

Cuadro 5.4: Distribución de localidades de acuerdo a categorías de vulnerabilidad financiera, por estrato.

Estrato	Categorías de Vulnerabilidad Financiera		
	Alta	Moderada	Baja
1	40%	60%	0%
2	22%	44%	33%
3	20%	40%	40%
4	10%	30%	60%
Total	21%	41%	38%

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

El nivel de vulnerabilidad financiera crece a medida que aumenta el tamaño de las localidades. Esto se debe a que, como se constató en el capítulo previo, las localidades del estrato uno presentan déficits financieros con mayor frecuencia, y a la vez, tienen menor flexibilidad del gasto debido a la elevada participación del gasto en personal en el gasto primario. Para el estrato uno, el 40% de las localidades presenta un nivel de vulnerabilidad financiera alta, al contar con déficit financiero en concurrencia con una flexibilidad media o baja de su gasto, por lo que estas localidades se encuentran en riesgo de persistir con resultados financieros negativos, o incluso empeorar su situación, en la medida que financien dicho déficit con deuda. El 60% restante de las localidades del

estrato se encuentran en una situación de vulnerabilidad financiera moderada: presentan un resultado financiero positivo, pero una flexibilidad de gasto baja, por lo que, en caso de incurrir en déficit financiero, podrían encontrar dificultades en ajustar su estructura de gastos para poder revertirlo.

Por su parte las localidades del estrato dos y tres presentan resultados similares: alrededor del 20% de las localidades presentan vulnerabilidad financiera alta, caracterizadas por déficits pequeños y flexibilidad moderada (salvo en un caso donde la flexibilidad es baja). Para estas localidades, disminuir el déficit resulta una tarea compleja, debido a la gran participación del gasto de personal en el gasto primario, aunque presentan menor dificultad que las localidades del estrato uno. Por su parte, alrededor de un 40% de los GLR presentan un nivel de vulnerabilidad financiera moderado, donde coexisten localidades con superávits financiera y baja flexibilidad del gasto, y localidades con déficits financieros y alta flexibilidad de las erogaciones. Como se destacó previamente, estas localidades deben procurar contar con mayor flexibilidad para que sus finanzas locales no sufran restricciones graves en revertir situaciones de déficits más profundos y estructura de gasto muy rígida; o, por el contrario, operacionalizar la flexibilidad disponible para disminuir el nivel general de gasto y así transformar el déficit en un resultado financiero positivo o equilibrado.

Finalmente, las localidades del estrato cuatro son las que presentan menor vulnerabilidad: solo el 10% presentan vulnerabilidad alta, y un 30% vulnerabilidad media. Estos resultados se pueden explicar a partir de que solamente dos localidades presentan flexibilidad baja, y otras dos localidades obtuvieron un déficit financiero en 2017. El 60% de las localidades muestra niveles de vulnerabilidad bajo, producto de superávits financieros y niveles medios o altos de flexibilidad del gasto en personal en relación al gasto primario. Esta situación marca, en términos generales, que las localidades pequeñas no tienen problemas financieros y, si los tuvieran, cuentan con suficiente flexibilidad por el lado del gasto para transformar su estructura fiscal y revertir la situación. Como se destacó en el capítulo previo, las localidades de este estrato son las que obtienen una masa importante de recursos de otras jurisdicciones que les permite cubrir sus gastos corrientes y gastos de capital con cierta holgura.

El Cuadro 5.5 muestra la distribución de resultados para las categorías definidas de endeudamiento.

Cuadro 5.5: Distribución de localidades de acuerdo a categorías de endeudamiento, por estrato.

Estrato	Categorías de Endeudamiento			
	Alto	Moderado	Bajo	Sin Datos
1	20%	20%	40%	20%
2	11%	0%	89%	0%
3	0%	20%	60%	20%
4	0%	0%	60%	40%
Total	6%	9%	65%	21%

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

En general, el nivel de endeudamiento de las localidades seleccionadas es bajo: 65% de las localidades se ubican en dicha categoría. Las localidades del estrato uno son las que presentan mayor participación en las categorías de endeudamiento alto y moderado. Esta situación guarda relación con el alto nivel de vulnerabilidad financiera analizado previamente, y marca la necesidad de revisar los patrones de gasto ya que la baja flexibilidad, acompañada de servicios de deuda puede derivar en una profundización del déficit financiero, o que los mismos se tornen crónicos, y aumenten la necesidad de financiamiento. Por su parte, las localidades del estrato dos y tres presentan una mayor participación de localidades con endeudamiento bajo (89% y 60%, respectivamente). Estos estratos deben considerar la situación de vulnerabilidad moderada descrita previamente y fortalecer sus finanzas para evitar aumentar su nivel de endeudamiento. Las localidades que presentan mayor nivel de endeudamiento en estos estratos también se encuentran en una situación financiera más delicada: la localidad con alto endeudamiento también presenta un nivel de vulnerabilidad alto, mientras que las dos localidades del estrato dos que tienen un nivel medio de endeudamiento presentan vulnerabilidad alta en un caso y media en el otro, por lo que las recomendaciones para las localidades del estrato uno son válidas para estos casos particulares. Finalmente, las localidades del estrato cuatro presentan niveles de endeudamiento bajo para todos los casos para los que se dispone información.

5.2 Reporte de Situación Financiera, por región

Tal como ocurrió en el capítulo previo, la distribución regional de resultados no presenta conclusiones considerables, ya que se ve fuertemente influenciada por la participación relativa de cada estrato dentro de la región. El Cuadro 5.6 permite apreciar los resultados.

Cuadro 5.6: Distribución de localidades en función de reglas y parámetros para indicadores, por región

Región / Dimensión	Autonomía Fiscal				Correspondencia Fiscal		Resultado Corriente		Vulnerabilidad Financiera			Endeudamiento			
	Alta	Moderada	Baja	Muy baja	Cumple	No cumple	Cumple	No cumple	Alta	Moderada	Baja	Alto	Moderado	Bajo	Sin Datos
Centro	25%	25%	38%	13%	13%	88%	100%	0%	25%	63%	13%	13%	25%	50%	13%
Este	29%	29%	14%	29%	43%	57%	100%	0%	14%	43%	43%	0%	14%	71%	14%
Noroeste	0%	20%	40%	40%	0%	100%	100%	0%	20%	40%	40%	0%	0%	60%	40%
Sudeste	14%	14%	43%	29%	29%	71%	100%	0%	29%	29%	43%	0%	0%	71%	29%
Sur	29%	29%	43%	0%	71%	29%	86%	14%	14%	29%	57%	14%	0%	71%	14%
Total	21%	24%	35%	21%	32%	68%	97%	3%	21%	41%	38%	6%	9%	65%	21%

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

5.3 Conclusiones

En línea con las conclusiones del capítulo precedente, las reglas y parámetros definidos exhiben distinto nivel de cumplimiento y concentración relativa diferente en función del estrato al que pertenece cada localidad. Esta es una de las conclusiones más relevantes del trabajo, ya que en función del tamaño de la localidad, la exigencia o los aspectos de las finanzas públicas locales a mejorar varían sensiblemente, por lo que es una variable clave a considerar en una posterior definición taxativa de reglas fiscales.

Las localidades del estrato uno se ubican en las categorías más altas de autonomía fiscal, y el 80% cumple la regla de correspondencia fiscal. Sin embargo, en términos de vulnerabilidad financiera y endeudamiento, estas localidades presentan resultados menos sólidos y son es principal aspecto donde deberían enfocarse los esfuerzos para reforzar la performance fiscal y financiera de estas localidades.

Por su parte, las localidades del estrato dos y tres presentan una autonomía menor al 50%, y un cumplimiento de la correspondencia notablemente menor al de las localidades más grandes. La vulnerabilidad financiera y el endeudamiento se concentran en niveles medios y bajos, por lo que su foco debería estar en consolidar estos resultados, pero especialmente en disminuir el nivel de dependencia de los recursos de otras jurisdicciones. Esta situación permitirá especialmente mejorar la correspondencia entre el nivel de gasto en la localidad y los recursos propios de la misma.

Finalmente, las localidades del estrato cuatro se concentran en niveles bajos de vulnerabilidad financiera y endeudamiento, y son las que con mayor frecuencia obtienen resultados financieros de mayor envergadura relativa. Sin embargo, en términos de autonomía las localidades de este estrato se concentran en niveles bajos y muy bajos (90%), mientras que el incumplimiento de la correspondencia también agrupa al 90% de las localidades. Esto se debe al peso elevado de los recursos de otras jurisdicciones en los ingresos corrientes, y la importancia relativa de las transferencias de capital. Por ello los importantes superávits corrientes se transforman en superávits financieros de similar importancia. Reforzar la autonomía a partir de una mayor recaudación es un objetivo que debería fijarse para estas localidades, para evitar la excesiva dependencia de los recursos girados por nación y la provincia.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnoletto, E., Cáceres, P., Cingolani, M., Graglia, E., Martínez, D., Mazzalay, V., y otros. (2004). *Índice de desarrollo local para la gestión*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Banco Interamericano para el Desarrollo & Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. (2016). *Indicadores para el Desarrollo*.
- Banco Mundial. (2008). *Making Decentralization Work for Development: Methodology of the Local Government Performance Measurement (LGPM) Framework*. Jakarta: Banco Mundial.
- Bitoraje, M., & Elayne, N. (2011). Indicadores de gestión: herramienta informativa del control de la gestión pública. *Revista venezolana de gestión pública*.
- Canudas, R. (2016). *Módulo 5: ¿De Dónde Vienen los Indicadores? En Banco Interamericano de Desarrollo, Indicadores para el Desarrollo*.
- Caputto, M. I. (2014). *Análisis de Solvencia Fiscal para el caso de los Municipios del Gran Mendoza (1997-2012)*. Mendoza: Facultad de Ciencias Económicas - UNCuyo.
- Consejo Federal de Inversiones. (2011). *Presentación de una línea de base cuantitativa y cualitativa en materia de gestión municipal*. CFI.
- Consejo Federal de Inversiones. (2017). *Estudio del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos entre la Provincia de Córdoba y sus Municipalidades y Comunas*. Buenos Aires.
- Consejo Federal de Inversiones. (2018). *Diseño e implementación de armonización presupuestaria y contable en municipios*.
- Consejo Federal de Inversiones. (2018). *Lineamientos para un Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal para Córdoba y sus Municipios y Comunas*. Buenos Aires.
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. (2018). *Definiciones para el relevamiento de datos sobre ocupación en el sector público no financiero*.

- Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios - Gobierno de Entre Ríos. (2017). *Boletín Informativo Anual "Los Municipios de la Provincia de Entr Ríos"*.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. (2010). *Documento de Capacitación para el desarrollo de Sistemas de Información Municipal*. Obtenido de http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/municipal/documentos/material_metodologico/instruct_sist_info_fiscal.pdf
- Dirección Provincial de Coordinación Municipal y Programas de Desarrollo - Gobierno de la provincia de Buenos Aires. (2018). *Sistema de Información Municipal Consolidada*. Obtenido de <https://www.simco.rafam.ec.gba.gov.ar/>
- Fitch Ratings. (2016). *Metodología Global de Calificación de Gobiernos Locales y Regionales fuera de los EE.UU.* FitchRatings.
- Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina. (2005). *Propuesta de Plan de Trabajo Indicadores de Gestión Pública*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina. (2005). *Propuesta de Plan de Trabajo: Indicadores de Gestión Pública* . Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina.
- Gobierno de la Ciudad Autonoma de Buenos Aires. (2017). *Indicadores Homogéneos de Gestión Pública*. Ciudad Autonoma de Buenos Aires.
- Gobierno de la Provincia de Entre Ríos. (2012). *Indicadores Fiscales y Financieros. Ejercicio 2011*. Paraná.
- Guinart i Solá, J. M. (2003). *Indicadores de gestión para las entidades públicas. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.
- IIE - Bolsa de Comercio de Córdoba. (2018). *Programa de Desarrollo Productivo y Social: Armonización Presupuestaria y Contable en Municipios y Comunas*. Córdoba: Consejo Federal de Inversiones.

- Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba. (2018). *Diseño e Implementación de Armonización Presupuestaria y Contable en Municipios*. Córdoba: Consejo Federal de Inversiones.
- Melamud, A., & Rozenwurcel, G. (2018). *Reglas Fiscales para el Crecimiento y la Equidad. Una contribución para el caso argentino*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ASAP.
- Ministerio de Economía. (2011). *El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*.
- Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2018). *Ejecución Presupuestaria al 30/06/18*. Córdoba.
- Moody's. (2017). *Manual de Procedimientos para la Calificación de Riesgo de Gobiernos Sub-Soberanos*. Moody's.
- Poder Legislativo Nacional. (2018). Ley Nacional 27.428: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno;. CABA.
- S&P Global Ratings . (2017). *Metodología para calificar gobiernos locales y regionales no estadounidenses*. S&P Global .
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México. (2018). *Sistema de Alertas*. México DF.
- Shack, N. (2002). *Indicadores de desempeño en los organismos públicos*.
- Torres, L. (2002). *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*. Madrid: AECA.

ANEXO I: DIMENSIONES E INDICADORES ASOCIADOS POR CALIFICADORA

El Cuadro Al.1 permite apreciar las dimensiones analizadas previamente, y los indicadores asociados. Cabe destacar que los indicadores fueron extraídos de los informes de las calificadoras sobre un GLR particular.

Cuadro Al.1: Dimensiones e Indicadores asociados por calificadora

	Fitch Ratings	Moody's	Standard & Poor's
MARCO INSTITUCIONAL Y CALIDAD DE LA GESTION		X	
FUNDAMENTOS ECONÓMICOS		X	
Ingresos operativos/Ingresos operativos presupuestados (%)	X		
Ingresos totales per capita (\$)	X		
Gasto de capital/Gasto de capital presupuestado (%)	X		
Gasto de capital/PBG (%)	X		
Gasto total per capita (\$)	X		
Deuda directa/PBG (%)	X		
Deuda directa per capita (\$)	X		
DESEMPEÑO PRESUPUESTARIO		X	
Balance Operativo Bruto / Ingresos Operativos (%)		X	X
Balance operativo/Ingresos operativos (%)	X		
Balance corriente/Ingresos Corrientes (%)	X		
Balance financiero/Ingresos totales (%)	X		
Resultado final/Ingresos totales (%)	X		
Crecimiento de ingresos operativos (variación % anual)	X		X
Crecimiento de gasto operativo (variación % anual)	X		X
Crecimiento de balance corriente (variación % anual)	X		
Impuestos/Ingresos operativos (%)	X		
Impuestos locales/Ingresos operativos (%)	X		
Transferencias corrientes/Ingresos operativos (%)	X		
Gasto operativo/Gasto operativo presupuestado (%)	X		
Balance después de Capex (% de ingresos totales)			X
Balance corriente/Gasto de capital (%)	X		
Ingresos de capital/Gasto de capital (%)	X		
Endeudamiento neto/Gasto de capital (%)	X		
FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA			
Ingresos operativos/Ingresos totales (%)	X		
Gasto en personal/Gasto operativo (%)	X		
Transferencias Corrientes realizadas/Gasto operativo (%)	X		
Gasto de capital/Gasto total (%)	X		X
Balance después de Capex (% de ingresos totales)			X
LIQUIDEZ	X	X	
ENDEUDAMIENTO			
Deuda Directa a Corto Plazo / Deuda Directa Total (%)		X	
% moneda extranjera	X		
% no bancaria	X		

Cuadro AI.1: Dimensiones e Indicadores asociados por calificadora

	Fitch Ratings	Moody's	Standard & Poor's
% tasa de interés fija	X		
Crecimiento de deuda directa (variación % anual)	X		
Intereses pagados/Ingresos operativos (%)	X	X	X
Balance operativo/Intereses pagados (x)	X		
Servicios de deuda directa/Ingresos corrientes (%)	X		
Servicios de deuda directa/Balance operativo (%)	X		
Deuda Directa/Ingresos operativos (%)	X	X	X
Riesgo Directo/Ingresos corrientes (%)	X		
Deuda directa/Balance corriente (x)	X		
Riesgo directo/Balance corrientes (x)	X		
Riesgo final neta/Ingresos corrientes (%)	X		
Balance después del repago de deuda y préstamos (% del total de ingresos)			X
Balance después de créditos (% del total de ingresos)			X
Servicio de deuda (% de total de ingresos)			X

Fuente: Elaboración propia en base a Fitch Ratings (2016), Moody's (2017) y S&P Global Ratings (2017)

Como puede apreciarse, Fitch Ratings presenta la mayor cantidad de indicadores para cada una de las dimensiones, mientras que Moody's presenta los resultados a nivel agregado o por dimensión.

Es importante destacar que, si bien la dimensión de marco institucional es la principal para cada una de las calificadoras, ninguna presenta indicadores al respecto. Dicha situación también se verifica para la dimensión de liquidez, ya que la información necesaria para realizar los cálculos de los indicadores, asociados al flujo de efectivo y otras disponibilidades, suele ser difícil de conseguir o es poco confiable. En cambio, todas las calificadoras presentan indicadores asociados a la dimensión de desempeño presupuestario y flexibilidad presupuestaria, ya que la información relevante surge de los presupuestos, las ejecuciones presupuestarias. A su vez, la mayor cantidad de indicadores se encuentra asociada a la dimensión de endeudamiento, lo que demuestra el claro objetivo e interés que tienen las instituciones calificadoras. En una instancia intermedia se encuentran los indicadores correspondientes a la dimensión de fundamentos económicos del GLR, para los cuales se requiere información sociodemográfica desagregada, cuya fuente más confiable son los censos poblacionales, que enfrentan la desventaja de estar desactualizados.

ANEXO II: LOCALIDADES QUE HAN REMITIDO INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2017

El Cuadro All.1 se observar las localidades que han enviado información correspondiente a la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal 2017. Con el objetivo de conservar la confidencialidad de los datos, no presenta el nombre de las localidades, pero se las identifica por código (ID.LOC), la región y estrato correspondiente. Se debe tener en cuenta que se denota con una "X" las localidades que han remitido información para algunas de las planillas solicitadas: Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF), Gasto en personal, Planta de Personal, Deuda Pública. Aquellas localidades que remitieron toda la información, se puede observar a partir de la última columna nominada Planilla Completa.

Cuadro All.1: Listado de localidades que han remitido información, según tipo de planilla completada

ID.LOC	Región	Estrato	AIF	Gasto personal	Planta personal	Deuda	Completo
L.1	Centro	1	1	1	1	0	0
L.2	Centro	1	1	1	0	1	0
L.3	Centro	2	1	1	1	1	1
L.4	Centro	2	1	0	0	0	0
L.5	Centro	2	1	1	1	1	1
L.6	Centro	2	1	1	1	1	1
L.7	Centro	2	1	1	1	1	1
L.8	Centro	2	1	1	1	1	1
L.9	Centro	2	1	1	1	1	1
L.10	Centro	2	1	0	0	0	0
L.11	Centro	2	1	1	1	1	1
L.12	Centro	3	1	1	1	0	0
L.13	Centro	3	1	1	1	1	1
L.14	Centro	3	1	1	1	1	1
L.15	Centro	3	1	1	1	1	1
L.16	Centro	3	1	1	1	1	1
L.17	Centro	3	1	1	1	1	1
L.18	Centro	3	1	1	1	1	1
L.19	Centro	3	1	1	1	1	1
L.20	Centro	3	1	1	1	1	1
L.21	Centro	3	1	1	1	1	1
L.22	Centro	3	1	1	1	1	1
L.23	Centro	3	1	1	1	1	1
L.24	Centro	4	1	1	1	1	1
L.25	Centro	4	1	1	1	1	1
L.26	Centro	4	1	1	1	1	1
L.27	Centro	4	1	1	1	1	1
L.28	Centro	4	1	0	1	1	0
L.29	Centro	4	1	1	1	0	0
L.30	Centro	4	1	1	1	1	1
L.31	Centro	4	1	1	1	1	1

Cuadro All.1: Listado de localidades que han remitido información, según tipo de planilla completada

ID.LOC	Región	Estrato	AIF	Gasto personal	Planta personal	Deuda	Completo
L.32	Centro	4	1	1	1	1	1
L.33	Centro	4	1	1	1	1	1
L.34	Centro	4	1	1	1	1	1
L.35	Centro	4	1	1	1	1	1
L.36	Centro	4	1	1	1	1	1
L.37	Centro	4	1	1	1	1	1
L.38	Centro	4	1	1	1	1	1
L.39	Centro	4	1	1	1	1	1
L.40	Centro	4	1	1	1	1	1
L.41	Centro	4	1	1	1	1	1
L.42	Este	1	1	1	1	1	1
L.43	Este	2	1	1	1	1	1
L.44	Este	2	1	1	1	1	1
L.45	Este	3	1	1	1	1	1
L.46	Este	3	1	1	1	1	1
L.47	Este	3	1	1	1	1	1
L.48	Este	3	1	1	1	1	1
L.49	Este	3	1	1	1	1	1
L.50	Este	3	1	1	1	1	1
L.51	Este	3	1	1	1	1	1
L.52	Este	3	1	1	1	0	0
L.53	Este	3	1	1	1	1	1
L.54	Este	3	1	1	1	1	1
L.55	Este	3	1	1	1	1	1
L.56	Este	4	1	1	1	1	1
L.57	Este	4	1	1	1	1	1
L.58	Este	4	1	1	1	0	0
L.59	Este	4	1	1	1	1	1
L.60	Este	4	1	1	1	1	1
L.61	Este	4	1	1	1	1	1
L.62	Este	4	1	1	1	1	1
L.63	Este	4	1	1	1	1	1
L.64	Este	4	1	1	1	0	0
L.65	Este	4	1	1	1	1	1
L.66	Este	4	1	1	1	1	1
L.67	Este	4	1	1	1	1	1
L.68	Este	4	1	1	1	1	1
L.69	Este	4	1	1	1	1	1
L.70	Este	4	1	1	1	1	1
L.71	Este	4	1	1	1	1	1
L.72	Este	4	1	1	1	1	1
L.73	Este	4	1	1	1	1	1
L.74	Este	4	1	1	1	1	1
L.75	Este	4	1	1	1	1	1
L.76	Este	4	1	1	1	1	1
L.77	Noroeste	2	1	1	1	1	1
L.78	Noroeste	3	1	1	1	1	1
L.79	Noroeste	3	1	1	1	1	1
L.80	Noroeste	3	1	1	1	1	1
L.81	Noroeste	3	1	1	1	1	1
L.82	Noroeste	3	0	1	1	0	0
L.83	Noroeste	3	1	1	1	1	1

Cuadro All.1: Listado de localidades que han remitido información, según tipo de planilla completada

ID.LOC	Región	Estrato	AIF	Gasto personal	Planta personal	Deuda	Completo
L.84	Noroeste	3	1	1	1	1	1
L.85	Noroeste	4	1	1	1	1	1
L.86	Noroeste	4	1	1	1	0	0
L.87	Noroeste	4	1	1	1	1	1
L.88	Noroeste	4	1	1	1	1	1
L.89	Noroeste	4	1	1	1	1	1
L.90	Noroeste	4	1	1	1	0	0
L.91	Noroeste	4	1	1	1	1	1
L.92	Noroeste	4	1	1	1	1	1
L.93	Noroeste	4	1	1	1	1	1
L.94	Noroeste	4	1	1	1	1	1
L.95	Noroeste	4	1	1	1	1	1
L.96	Noroeste	4	1	1	1	1	1
L.97	Sudeste	1	1	1	1	0	0
L.98	Sudeste	2	1	1	1	1	1
L.99	Sudeste	2	1	1	1	1	1
L.100	Sudeste	2	1	1	1	1	1
L.101	Sudeste	2	1	1	1	1	1
L.102	Sudeste	2	1	1	1	1	1
L.103	Sudeste	2	1	1	1	1	1
L.104	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.105	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.106	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.107	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.108	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.109	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.110	Sudeste	3	1	1	1	0	0
L.111	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.112	Sudeste	3	1	1	1	0	0
L.113	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.114	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.115	Sudeste	3	1	1	0	0	0
L.116	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.117	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.118	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.119	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.120	Sudeste	3	1	1	1	1	1
L.121	Sudeste	4	1	1	1	1	1
L.122	Sudeste	4	1	1	1	0	0
L.123	Sudeste	4	1	1	1	1	1
L.124	Sudeste	4	1	1	1	1	1
L.125	Sudeste	4	1	1	1	0	0
L.126	Sudeste	4	1	1	1	0	0
L.127	Sudeste	4	1	1	1	1	1
L.128	Sudeste	4	1	1	1	0	0
L.129	Sudeste	4	1	1	1	1	1
L.130	Sudeste	4	1	0	1	0	0
L.131	Sudeste	4	1	1	1	1	1
L.132	Sudeste	4	1	1	1	1	1
L.133	Sudeste	4	1	1	1	0	0
L.134	Sudeste	4	1	1	1	1	1
L.135	Sudeste	4	1	1	1	1	1

Cuadro All.1: Listado de localidades que han remitido información, según tipo de planilla completada

ID.LOC	Región	Estrato	AIF	Gasto personal	Planta personal	Deuda	Completo
L.136	Sudeste	4	1	1	1	1	1
L.137	Sudeste	4	1	1	1	1	1
L.138	Sur	1	1	0	0	1	0
L.139	Sur	2	1	1	1	1	1
L.140	Sur	2	1	1	1	1	1
L.141	Sur	3	1	1	1	0	0
L.142	Sur	3	1	1	1	1	1
L.143	Sur	4	1	1	1	1	1
L.144	Sur	4	1	1	1	0	0
L.145	Sur	4	1	1	1	1	1
L.146	Sur	4	1	1	1	1	1
L.147	Sur	4	1	1	1	1	1
L.148	Sur	4	1	1	1	1	1
L.149	Sur	4	1	1	1	1	1
L.150	Sur	4	1	1	1	1	1
L.151	Sur	4	1	1	1	1	1
L.152	Sur	4	1	1	1	1	1
L.153	Sur	4	1	1	1	1	1
L.154	Sur	4	1	0	0	0	0
L.155	Sur	4	1	1	1	1	1
L.156	Sur	3	1	1	1	1	1
L.157	Sur	4	1	1	1	1	1
L.158	Sur	4	1	1	1	1	1
L.159	Sur	4	1	1	1	1	1
Total	159	159	158	153	153	135	132

Referencias: la "X" representa la localidad que ha enviado información para la planilla correspondiente.

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

ANEXO III: RESULTADOS DE INDICADORES FISCALES PARA MUNICIPIOS Y COMUNAS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, POR LOCALIDAD

El Cuadro AIII.1 muestra los resultados obtenidos para el cálculo de indicadores fiscales para cada uno de los municipios y comunas analizados en el trabajo. Al igual que en el Anexo II, no se presenta el nombre de las localidades para conservar la confidencialidad de los datos, pero se las identifica por código de resultado (ID.LOCR), región y estrato correspondiente.

Tal como se mencionó en el Capítulo 4, ante la situación particular de algunos GLR que presentaban desvíos importantes respecto al promedio del estrato y/o regional para algunos indicadores, se determinaron cotas para cada indicador, calculadas a partir del promedio más menos dos desviaciones estándar. Si alguna localidad excedía dicho límite, no era considerada para el cálculo del promedio, ni de la variabilidad del estrato y/o región, según corresponda. Estos casos están marcados en el Cuadro AIII.1 con color gris.

Cuadro AIII.1: Resultado de Indicadores Fiscales, por localidad.

ID.LOCR	Reg	Est	IFPpc	IP/IC	IOJ/IC	GP/GPR	GK/GPR	P/1000	GPRpc	GC/IC	GC/IP	GP/IP	GP/IC	RF/GT	RP/GPR	SD/IC	SSD/IC	ID/IC	SDpc
LR.1	Centro	1	\$7.598	63%	37%	69%	20%	7,9	\$13.395	89%	143%	117%	73%	-10%	-6%	22%	10%	4%	\$2.728
LR.2	Centro	1	\$8.012	63%	37%	55%	13%	22,3	\$11.677	75%	118%	74%	47%	18%	18%	10%	SD	SD	\$1.389
LR.3	Centro	2	\$4.413	46%	54%	43%	24%	12,7	\$12.132	97%	208%	118%	55%	-16%	-16%	34%	SD	SD	\$3.201
LR.4	Centro	2	\$3.237	39%	61%	58%	11%	18,6	\$8.657	90%	231%	151%	59%	4%	4%	12%	SD	SD	\$1.055
LR.5	Centro	3	\$4.289	31%	69%	55%	2%	30,7	\$10.263	72%	236%	132%	41%	99%	100%	19%	4%	SD	\$2.712
LR.6	Centro	3	\$3.213	25%	75%	44%	11%	20,6	\$14.588	100%	405%	198%	49%	0%	0%	8%	SD	SD	\$1.018
LR.7	Centro	4	\$8.063	46%	54%	53%	12%	40,6	\$17.249	85%	182%	110%	51%	15%	15%	SD	SD	SD	SD
LR.8	Centro	4		5%	95%	26%	26%		\$16.153	59%	1201	414%	20%	36%	36%	3%	1%	SD	\$686

Cuadro AIII.1: Resultado de Indicadores Fiscales, por localidad.

ID.LOC R	Reg	Est	IFPpc	IP/IC	IOJ/IC	GP/G PR	GK/G PR	P/100 0	GPRpc	GC/IC	GC/IP	GP/IP	GP/IC	RF/GT	RP/G PR	SD/IC	SSD/IC	ID/IC	SDpc
			\$1.009					29,4			%								
LR.9	Este	1	\$9.110	63%	37%	69%	6%	16,6	\$13.092	84%	134%	98%	62%	12%	13%	9%	SD	SD	\$1.310
LR.10	Este	2	\$4.858	43%	57%	47%	28%	26,4	\$12.124	78%	180%	117%	51%	4%	4%	6%	SD	SD	\$718
LR.11	Este	2	\$8.523	62%	38%	41%	34%	24,5	\$18.939	89%	142%	87%	54%	-1%	-1%	11%	2%	0%	\$1.570
LR.12	Este	3	\$3.036	31%	69%	47%	16%	17,6	\$10.285	88%	286%	158%	48%	-1%	-1%	18%	5%	0%	\$1.793
LR.13	Este	3	\$5.399	43%	57%	36%	22%	14,0	\$11.728	74%	172%	78%	33%	9%	10%	13%	3%	1%	\$1.568
LR.14	Este	4	\$2.270	16%	84%	31%	48%	13,0	\$16.335	61%	374%	222%	36%	6%	6%	8%	0%	SD	\$1.143
LR.15	Este	4	\$505	5%	95%	54%	0%	40,3	\$9.610	100%	1904 %	1035 %	54%	18%	18%	SD	SD	SD	SD
LR.16	Noroeste	2	\$1.650	24%	76%	46%	15%	9,7	\$6.795	82%	342%	185%	45%	11%	11%	5%	1%	SD	\$323
LR.17	Noroeste	3	\$5.591	40%	60%	41%	14%	42,3	\$14.461	89%	222%	105%	42%	-2%	-2%	7%	2%	SD	\$994
LR.18	Noroeste	3	\$1.399	14%	86%	36%	40%	8,6	\$11.795	64%	472%	279%	38%	4%	4%	3%	1%	SD	\$335
LR.19	Noroeste	4	\$4.977	36%	64%	33%	30%	23,7	\$16.188	81%	228%	109%	39%	-10%	-10%	SD	SD	SD	SD
LR.20	Noroeste	4	\$724	8%	92%	28%	19%	57,4	\$20.878	80%	1007 %	353%	28%	121%	121%	SD	SD	SD	SD
LR.21	Sudeste	1	\$8.070	63%	37%	41%	12%	10,4	\$12.963	88%	140%	65%	41%	1%	1%	SD	SD	SD	SD
LR.22	Sudeste	2	\$5.113	33%	67%	44%	15%	11,5	\$10.772	59%	179%	92%	31%	91%	91%	5%	SD	SD	\$824
LR.23	Sudeste	2	\$4.363	42%	58%	45%	3%	28,4	\$11.738	81%	194%	117%	49%	-5%	-5%	14%	1%	0%	\$1.544
LR.24	Sudeste	3	\$3.501	35%	65%	60%	16%	18,3	\$9.408	78%	220%	158%	56%	19%	19%	7%	2%	SD	\$708
LR.25	Sudeste	3	\$4.108	37%	63%	35%	17%	19,3	\$14.850	88%	241%	102%	37%	1%	1%	SD	SD	SD	SD

Cuadro AIII.1: Resultado de Indicadores Fiscales, por localidad.

ID.LOC R	Reg	Est	IFPpc	IP/IC	IOJ/IC	GP/G PR	GK/G PR	P/1000	GPRpc	GC/IC	GC/IP	GP/IP	GP/IC	RF/GT	RP/G PR	SD/IC	SSD/IC	ID/IC	SDpc
LR.26	Sudeste	4	\$2.309	13%	87%	24%	38%	17,1	\$20.205	71%	539%	208%	27%	1%	1%	10%	SD	SD	\$1.896
LR.27	Sudeste	4	\$1.412	5%	95%	47%	29%	68,2	\$30.869	73%	1548%	1022%	48%	0%	0%	1%	SD	SD	\$354
LR.28	Sur	1	\$7.429	65%	35%	41%	13%	8,5	\$13.904	104%	159%	72%	47%	-13%	-11%	47,4%	12%	4%	\$5.741
LR.29	Sur	2	\$5.498	47%	53%	31%	33%	13,1	\$14.270	81%	173%	79%	37%	7%	8%	14%	3%	1%	\$1.641
LR.30	Sur	2	\$7.333	64%	36%	34%	26%	15,0	\$18.705	93%	147%	67%	42%	-2%	-1%	8%	1%	SD	\$1.219
LR.31	Sur	3	\$4.345	31%	69%	40%	26%	19,2	\$13.416	68%	222%	120%	37%	22%	22%	SD	SD	SD	SD
LR.32	Sur	3	\$5.008	40%	60%	26%	26%	7,5	\$20.868	87%	216%	77%	31%	-8%	-8%	9%	3%	SD	\$1.648
LR.33	Sur	4	\$7.145	27%	73%	24%	24%	19,7	\$26.286	76%	279%	88%	24%	60%	60%	12%	SD	SD	\$3.153
LR.34	Sur	4	\$8.225	27%	73%	38%	21%	42,1	\$33.163	84%	307%	149%	41%	2%	2%	10%	5%	SD	\$2.980

Referencias: SD: Sin dato; Celdas color gris: Valores Atípicos; Reg: Región; Est: Estrato; IFPpc: Ing. fiscales propios per cápita; IP/IC: Razón de Ing. propios e Ing. Corrientes; IOJ/IC: Razón de Ing. de otras jurisdicciones e Ing. Corrientes; GP/GPR: Razón de Gasto en Personal y Gasto Primario; GK/GPR: Razón de Gasto en Capital y Gasto Primario; P/1000: Personal cada 1000 habitantes; GPRpc: Gasto Primario per cápita; GC/IC: Razón de Gastos Corrientes e Ingresos Corrientes; GC/IP: Razón de Gastos Corrientes e Ingresos Propios; GP/IP: Razón de Gastos en Personal e Ingresos Propios; GP/IC: Razón de Gastos en Personal e Ingresos Corrientes; RF/GT: Razón de Resultado Financiero y Gastos Totales; RP/GPR: Razón de Resultado Primario y Gasto Primario; SD/IC: Razón de Stock de deuda e Ingresos Corrientes; SSD/IC: Razón de Servicios de deuda e Ingresos Corrientes; ID/IC: Razón Intereses de la Deuda e Ingresos Corrientes; SDpc: Stock Deuda per cápita.

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

ANEXO IV: REPORTE DE SITUACIÓN FINANCIERA PARA MUNICIPIOS Y COMUNAS DE CÓRDOBA, POR LOCALIDAD

El Cuadro AIV.1 presenta los resultados obtenidos del reporte de situación financiera para las localidades relevadas de la Provincia de Córdoba. Los mismos se calcularon a partir de los parámetros definidos en el capítulo 4 y a partir del análisis de los indicadores calculados en la misma sección.

Cuadro AIV.1: Resultados del reporte de situación financiera, por localidad

ID.LO CR	Región	Estrato	Autonomía Fiscal	Correspondencia Fiscal	Resultado Corriente	Vulnerabilidad Financiera	Endeudamiento
LR.1	Centro	1	ALTA	NO CUMPLE	CUMPLE	ALTO	MEDIO
LR.2	Centro	1	ALTA	CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	BAJO
LR.3	Centro	2	MODERADA	NO CUMPLE	CUMPLE	ALTO	ALTO
LR.4	Centro	2	BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	BAJO
LR.5	Centro	3	BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	MEDIO
LR.6	Centro	3	BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	BAJO
LR.7	Centro	4	MODERADA	NO CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	SD
LR.8	Centro	4	MUY BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	BAJO	BAJO
LR.9	Este	1	ALTA	CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	BAJO
LR.10	Este	2	MODERADA	NO CUMPLE	CUMPLE	BAJO	BAJO
LR.11	Este	2	ALTA	CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	BAJO
LR.12	Este	3	BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	ALTO	MEDIO
LR.13	Este	3	MODERADA	CUMPLE	CUMPLE	BAJO	BAJO
LR.14	Este	4	MUY BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	BAJO	BAJO
LR.15	Este	4	MUY BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	SD
LR.16	Noroeste	2	BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	BAJO
LR.17	Noroeste	3	MODERADA	NO CUMPLE	CUMPLE	ALTO	BAJO
LR.18	Noroeste	3	MUY BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	BAJO	BAJO
LR.19	Noroeste	4	BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	SD
LR.20	Noroeste	4	MUY BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	BAJO	SD
LR.21	Sudeste	1	ALTA	CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	SD
LR.22	Sudeste	2	BAJA	CUMPLE	CUMPLE	BAJO	BAJO
LR.23	Sudeste	2	MODERADA	NO CUMPLE	CUMPLE	ALTO	BAJO
LR.24	Sudeste	3	BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	BAJO
LR.25	Sudeste	3	BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	BAJO	SD
LR.26	Sudeste	4	MUY BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	BAJO	BAJO
LR.27	Sudeste	4	MUY BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	ALTO	BAJO
LR.28	Sur	1	ALTA	CUMPLE	NO CUMPLE	ALTO	ALTO
LR.29	Sur	2	MODERADA	CUMPLE	CUMPLE	BAJO	BAJO
LR.30	Sur	2	ALTA	CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	BAJO
LR.31	Sur	3	BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	BAJO	SD
LR.32	Sur	3	MODERADA	CUMPLE	CUMPLE	MEDIO	BAJO

Cuadro AIV.1: Resultados del reporte de situación financiera, por localidad

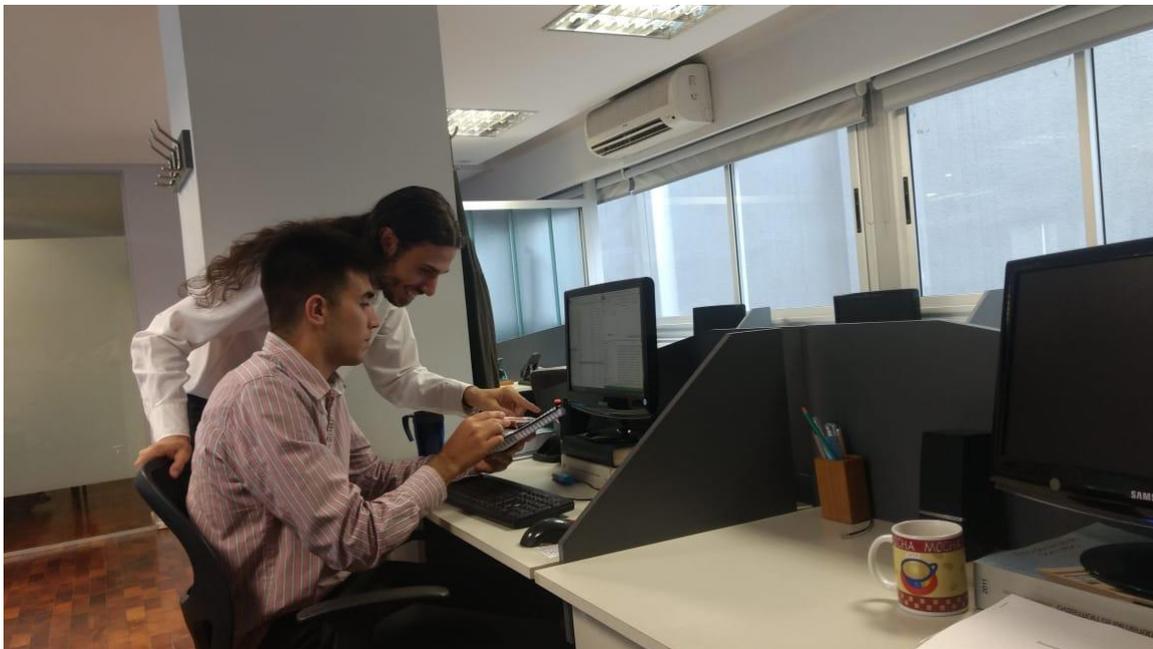
ID.LO CR	Región	Estrato	Autonomía Fiscal	Correspondencia Fiscal	Resultado Corriente	Vulnerabilidad Financiera	Endeudamiento
LR.33	Sur	4	BAJA	CUMPLE	CUMPLE	BAJO	BAJO
LR.34	Sur	4	BAJA	NO CUMPLE	CUMPLE	BAJO	BAJO

Referencias: SD: Sin dato.

Fuente: IIE sobre la base de datos de Planillas de Consenso Fiscal 2017.

ANEXO V: IMÁGENES ILUSTRATIVAS DEL PROYECTO

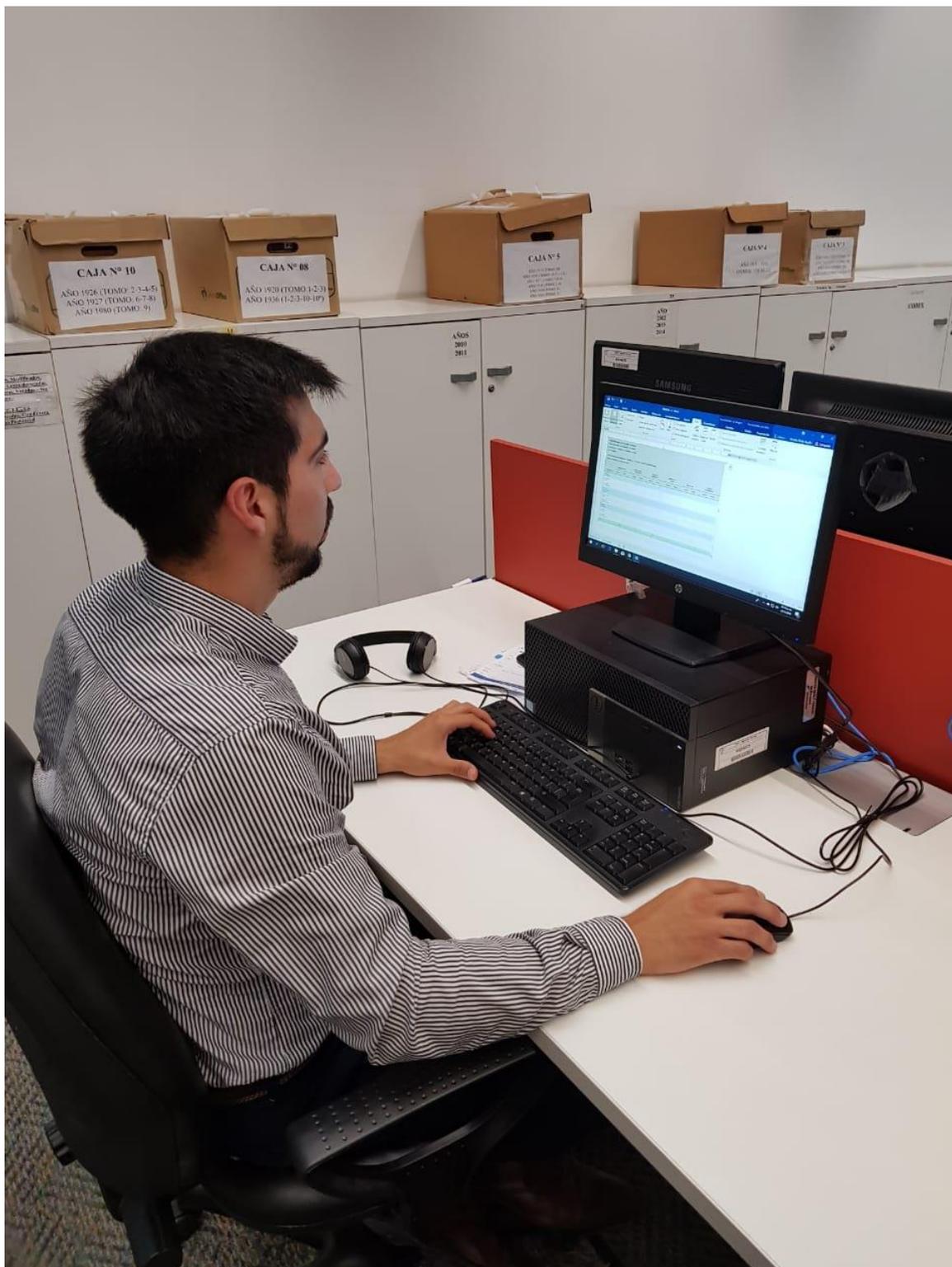
En el presente anexo se presentan algunas fotografías ilustrativas del proyecto.



Revisión de reglas de responsabilidad fiscal

En la imagen el director de proyecto Fabio Ventre y el investigador Lucas Berardo.

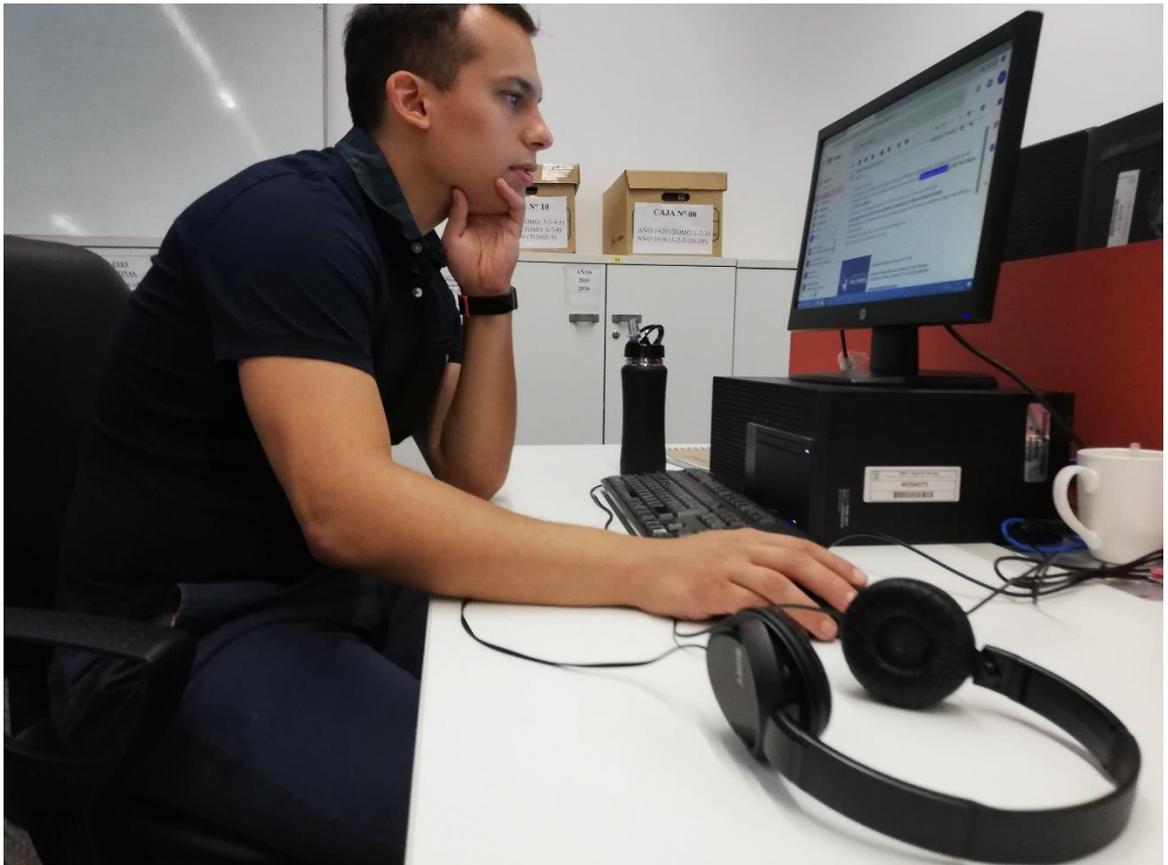
Fecha: 19 de diciembre de 2018.



Relevamiento de información disponible en páginas web municipales.

En la imagen el investigador Nicolás Pérez.

Fecha: 1 de noviembre de 2018.



Entrega final

En la imagen el coordinador de equipo Germán González.

Fecha: 10 de enero de 2019.