



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FCE
FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

Carrera: Licenciatura en Economía

ANÁLISIS DE SOLVENCIA FISCAL PARA EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DEL GRAN MENDOZA (1997-2012)

Trabajo de Investigación

POR

Caputto, María Inés

Profesor Tutor

Raúl A. Molina

M e n d o z a - 2014

INTRODUCCIÓN	4
A. CARACTERÍSTICAS DE LA INVESTIGACIÓN.....	5
B. OBJETIVO.....	6
C. ESTRUCTURA.....	6
I. MARCO DE REFERENCIA	7
A. EL MUNICIPIO.....	8
B. RÉGIMEN MUNICIPAL	13
II. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES FISCALES	17
A. RECURSOS	17
B. GASTOS	22
C. AUTONOMÍA FINANCIERA	31
D. RESULTADOS FINANCIEROS	33
III. ASPECTOS TEÓRICOS DEL ANÁLISIS DE SOLVENCIA FISCAL.....	37
A. EL CONCEPTO DE SOLVENCIA EN GENERAL	37
1. SOLVENCIA FISCAL	38
B. EL PESO DE LA DEUDA.....	40
C. EL MODELO DE BLANCHARD.....	44
1. DEDUCCIÓN DEL MODELO	44
D. LOS DOS INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD DE BLANCHARD	47
E. LA SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DE LA DEUDA PÚBLICA.....	48
F. LIMITACIONES DEL CONCEPTO TRADICIONAL DE SUSTENTABILIDAD: SUBESTIMACIÓN DE LAS VARIABLES FINANCIERAS	49
G. UN CONCEPTO MÁS AMPLIO “SUSTENTABILIDAD FISCAL” VS “SUSTENTABILIDAD FINANCIERA”	50
IV. ANÁLISIS DE SOLVENCIA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.....	52
A. VARIABLES RELEVANTES.....	52
1. <u>TASA DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA (g)</u>	52
2. <u>RATIO DEUDA / PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO (b)</u>	53
3. <u>TASA ANUAL REAL PROMEDIO PONDERADO DE LA DEUDA(r)</u>	56
4. <u>RESULTADO FINANCIERO TOTAL / PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO (d)</u>	57
V. ANÁLISIS PROYECTADO DE SOLVENCIA FISCAL	59

CONCLUSIONES	62
BIBLIOGRAFÍA.....	64
ANEXOS.....	68
ANEXO I: MAPA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA	68
ANEXO II: NOTA METODOLÓGICA Y FUENTES DE DATOS	69

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se basa en el análisis de solvencia y sustentabilidad fiscal de seis de los dieciocho municipios de la Provincia de Mendoza, aquellos que componen el área Metropolitana del Gran Mendoza: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Luján de Cuyo, Maipú y Las Heras.¹

Este centro urbano está ubicado al oeste de la República Argentina, en el piedemonte de la Cordillera de Los Andes. El Gran Mendoza se extiende de forma casi regular hacia el Nordeste, Este y Sur. Se trata de la cuarta aglomeración del país con 1.230.000 habitantes y ninguna de estas localidades departamentales del Gran Mendoza es dominante en la composición demográfica, ya que la población se distribuye uniformemente en toda el área.

La Provincia de Mendoza participa con el 4,5 % del PBI nacional, mientras que el área metropolitana alcanza los 2,5 %.

La evolución del PBG de la Provincia de Mendoza en los últimos años se explica básicamente por el comportamiento de tres sectores: comercios, restaurantes y hoteles (25%), servicios sociales comunales y personales (16%) y la industria manufacturera (15%). La economía de Mendoza no muestra una clara supremacía de una sola actividad o industria, ya que, como se ha señalado, su economía presenta una adecuada diversificación que le permite desarrollar una relativamente sólida base de ingresos propios.

El análisis se limita a estos seis departamentos debido a que en el ámbito municipal la información que logra reunirse es dispersa, heterogénea y de baja calidad.

Las diferentes investigaciones revelan el desafío que enfrenta cada intendente y su equipo de gobierno a la hora de definir políticas y acciones, ante la falta de datos de la realidad, actualizados periódicamente.

Si bien el Honorable Tribunal de Cuentas en el año 2004 dictó normas para homogeneizar el clasificador de recursos y erogaciones como único para todos los municipios, continúan apareciendo informaciones que no respetan los criterios de clasificación, por lo que estos seis departamentos son los que poseen una base de datos más completa, permitiéndonos obtener una noción del estado de las cuentas de cada uno.

Se considera fundamental aclarar que los datos constituyen la base fundamental del estudio. Es por ello que se decide crear un anexo con la idea de dejar en claro cuáles son las

¹En el Anexo I se presenta el mapa de los departamentos de la Provincia de Mendoza.

fuentes utilizadas, los empalmes realizados y los supuestos hechos, es decir, todo lo atinente a los mismos.

Luego de observar esta realidad surge la inquietud de aportar, a través del estudio y análisis, a la generación de información adecuada y consistente que posibilite, mediante la elaboración de ratios aplicables a las finanzas municipales, la elaboración de planes y programas tendientes a obtener un desarrollo regional sustentable.

A. CARACTERÍSTICAS DE LA INVESTIGACIÓN

Para la realización se tuvieron en cuenta trabajos realizados en la UNCuyo y en el ámbito de la Secretaría de Ciencia Técnica y Posgrados (S.E.C.T y P)². Un aporte significativo fue el del Consejo Empresario Mendocino, el cual trata las finanzas públicas municipales hasta el año 2007.

Los datos que se utilizaron fueron datos provenientes del Honorable Tribunal de Cuentas, Ministerio de Hacienda, INDEC, Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas del Ministerio de Economía y las páginas oficiales de cada municipio.

Así, una vez recolectada la información relevante se busca evaluar los esfuerzos fiscales que debe realizar cada municipio para poder contribuir, desde un punto de vista más objetivo con sugerencias que permitan encaminarlos hacia la solvencia en caso de ser necesario, intentando evitarle a la sociedad el sufrimiento de cambios bruscos que impliquen futuros incrementos de impuestos, recortes en los gastos y/o una disminución del patrimonio de la economía.

Se tendrá en cuenta que el principal acreedor de los municipios ha sido la Provincia de Mendoza, que ha mostrado una conducta “paternalista” en su forma de financiar, y en su caso re-financiar sus acreencias ya que desde principios de los 90’ el acceso de las provincias a distintas fuentes de créditos, tal como las entidades bancarias y la emisión de títulos públicos, se vio facilitado por la utilización de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos como garantía de las operaciones, lo que incentivó el creciente endeudamiento provincial.

² El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación *“Análisis de sustentabilidad fiscal de estados sub-nacionales: el caso de los municipios urbanos de la Provincia de Mendoza”* realizado en el ámbito de la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado (S.E.C.T y P) de la Universidad Nacional de Cuyo, para el período 2013/2015, iniciado el 01/12/13. Todos los coautores son investigadores de dicho proyecto.

Se da el caso de que una parte importante de los recursos de las entidades subnacionales proviene de fondos recaudados a nivel nacional y esto habilita, por ejemplo, a situaciones de free riding donde las entidades subnacionales sienten menor responsabilidad por los fondos utilizados (al no ser recursos de recaudación propia) y, consiguientemente, los utilizarían de modo poco eficiente.

Actualmente la situación cambia, debido a la posibilidad de perder esa fuente de financiamiento, lo cual hace que las comunas deban salir al mercado financiero para solventar eventuales déficits o refinanciar vencimientos de la deuda actual, lo que lleva a mirar con atención las cuentas financieras de la gestión municipal.

B. OBJETIVO

Se espera que luego de realizar el análisis de la dinámica e historia de la deuda pública consolidada en cada municipio, estableciendo relaciones con el Producto Bruto Geográfico, se puedan identificar situaciones de ausencia de sustentabilidad en el mediano plazo teniendo en cuenta que cada vez es más difícil recurrir a la provincia como acreedor paternalista, provocando que deban decidir cuál será el rumbo de la política fiscal a aplicar en el futuro teniendo en cuenta que si el municipio logra una mayor autonomía financiera la gestión municipal podría tener una mayor independencia en sus decisiones.

Además se pretende plantear un escenario más realista en función de las variables relevantes para poder simular posibles reacciones en caso de situaciones optimistas o pesimistas.

C. ESTRUCTURA

Inicialmente se brindará el marco de referencia respecto del tema a tratar, formado por un breve comentario del marco espacial, es decir, a qué grupo social se aplicará la investigación, y por el marco teórico para poder ubicar el tema de investigación dentro de las teorías existentes, utilizando la historia como herramienta para realizar proyecciones futuras.

Luego se observará la evolución de los principales indicadores fiscales como: los recursos tributarios de jurisdicción municipal, la presión fiscal, los gastos corrientes, el análisis de inversión en la obra pública y los gastos en personal, tomando como indicador del nivel de actividad el Producto Bruto Geográfico.

Finalmente se obtendrán los resultados financieros con los cuáles podremos determinar la solvencia o insolvencia, utilizando el índice de Blanchard, para afirmar o refutar la hipótesis planteada y relacionar dichos resultados con el endeudamiento de la provincia en general.

I. MARCO DE REFERENCIA

Al finalizar el régimen de la Convertibilidad, Argentina decidió implementar reglas fiscales, de carácter rígido, con el objetivo de contener el gasto público y así demostrar credibilidad frente a los mercados internacionales. Lo cual se traduce en algo muy difícil de cumplir en un periodo de crisis y pos crisis.

La última década nos encuentra con provincias con grandes problemas financieros, con déficit y deuda creciente luego de la crisis del 2001, que fueron ayudadas por el gobierno central a través de créditos blandos otorgados mediante los programas PFO (Programa de Financiamiento Ordenado) donde Mendoza participó en el canje de deuda en 2002- 2003, PAF (Programa de asistencia financiera) y el Programa de Unificación Monetaria (PUM) para sacar de circulación las cuasimonedas.

La función de este proceso fue cubrir las brechas financieras de las provincias, así como generar instrumentos de control y supervisión para reordenar las finanzas provinciales.

Las políticas públicas provinciales deberían estar orientadas a cerrar las brechas entre jurisdicciones con la intención de que todos los municipios mejoren, pero garantizando que los que peores condiciones sociales, económicas e institucionales presenten lo hagan a un ritmo mayor.

Son cuatro las condiciones que deben darse ya que no debe perderse de vista el objetivo integral de crecimiento de la provincia.

- a) Un diagnóstico adecuado e integral
- b) Política pública acertada
- c) Gestión eficaz
- d) Control del destino del gasto

En el artículo 123 de la Constitución Nacional está especificado que cada provincia puede determinar las atribuciones y responsabilidades municipales, su forma de organización y el territorio.

En Mendoza el criterio lo establece la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 1.079) del 4 de enero de 1934. En su artículo 3° dice: *“La Legislatura de la Provincia podrá aumentar el*

número actual de municipios, subdividiendo los departamentos, cuando así lo requieran las necesidades de la población, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros que componen cada Cámara; pero en ningún caso podrá disminuir el número de departamentos existentes al promulgarse la Constitución vigente”.

A. EL MUNICIPIO

Etimológicamente “municipio” deriva del verbo amurallar, “munie”, en oposición a otro tipo de organizaciones no amuralladas como las villas.

La revisión histórica lleva al siglo IV antes de Cristo. En tiempos del Imperio Romano donde a medida que se conquistaban los territorios europeos se establecían dos tipos de relaciones, la de subordinación (llamada “colonia”) y la de alianza (llamada “municipium”). Es así que con el término “municipium” se designaba a una ciudad principal, libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma³

España mantuvo la institución municipal luego de la caída del Imperio Romano y más adelante en el tiempo, el rol municipal fue cumplido por el cabildo. El cabildo municipal fue transferido a América por intermedio de la conquista española, siendo una corporación pública que se ocupaba de los siguientes temas:

- Distribución de solares y tierras
- Cuidado de la abundancia y buena producción de comestibles y bebidas
- Inspección de pesas y medidas
- Limpieza y ornamentación

Se define a los municipios como una población que, contando con un gobierno propio dentro de un territorio determinado, es reconocida como tal por el ordenamiento jurídico vigente. Este concepto considera cuatro elementos esenciales: población, territorio, gobierno y orden jurídico. Los límites del área municipal son definidos por cada gobierno provincial en virtud de lo establecido en las constituciones provinciales o las leyes orgánicas municipales, que definen las características generales de los regímenes municipales. En consecuencia, estas instancias de gobierno permanecen inalterables en tanto no sean modificadas expresamente por un nuevo instrumento legal.

³ Diccionario de la Real Academia Española, vigésimo segunda edición.

Respecto al concepto de desarrollo local se orienta a consignar las potencialidades de los gobiernos municipales para impulsar un desarrollo endógeno. Se amplía el consenso en torno a la visión que revaloriza el papel de las gestiones locales como condición necesaria para el desarrollo.

El desarrollo local es, en definitiva, algo construido a partir de las capacidades relacionales y dialógica de las personas e instituciones locales; no sólo de la cercanía física, sino de la densidad institucional y su capacidad organizativa.

En particular el nuevo rol de los municipios en América Latina es consecuencia de los profundos cambios estructurales producidos a nivel global, apoyándose en descentralización tanto política como económica.

Se reconoce, entre las competencias tradicionales del gobierno local, la gestión administrativa para la marcha normal de la organización: planificar, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados (Sayagués Laso, 1959). Se contemplan responsabilidades en el desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento, la obra pública⁴, tales como la construcción de redes de gas natural, agua potable, desagües cloacales y pluviales, pavimento, iluminación vial, puentes; el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles; la prestación de servicios públicos como suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales; la regulación de la vida comunitaria relacionadas con el abastecimiento urbano, el control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, entre muchas otras (Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará, 1997; Arnoletto y Beltrán, 1977; García Delgado, 1977).

Al definir las nuevas competencias, el municipio es interpelado como agente de promoción económica, que exige intervención en el diseño y establecimiento de estrategias, la puesta en valor de sus sociedades y territorios; la gestión de la imagen territorial para generar entornos innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo, y la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente.

Otra de las nuevas competencias es procurar el bienestar de la población asumiendo un papel activo en la política del desarrollo social y vincular el sistema educativo con el sistema productivo para evitar la emigración de los jóvenes.

⁴García Delgado, al reseñar las nuevas competencias municipales, aclara que las elecciones siguen ganándose por obra pública, barrido y limpieza urbana.

El cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental también se asumen como nuevas incumbencias municipales, íntimamente relacionadas con el objetivo de posicionar o re posicionar el territorio (Tecco, 1997; Delgado, 1997; Arnoletto y Beltrán, 1997). También se incorporan nuevas áreas que incluyen la defensa de la competencia y del consumidor, la calidad en los bienes y servicios prestados-particularmente los pagados con recursos públicos- y la policía del trabajo (Arnoletto y Beltrán, 1997; Finot, 1998).

En forma aislada, los autores mencionan la incumbencia municipal sobre aspectos hasta hace poco prestados exclusivamente por el gobierno provincial como la seguridad y la salud.

Todo lo anterior debería alcanzarse sin desatender la prestación de servicios básicos municipales, ya que el esfuerzo debe estar orientado a priorizar un Estado eficaz, transparente y atento a las necesidades de la población como condición indispensable para la prosperidad a largo plazo de la sociedad.

En las últimas décadas, se produjo en los países federales una mutación en la forma en que se desenvuelve la gestión pública Nación-provincias-municipios, pasando de un modelo que suele denominarse como “dual” -en donde el ámbito Nacional por un lado, y las provincias y municipios por otro, actuaban de forma independiente- a otro conocido como “federalismo cooperativo o coordinado”, en el cual los tres niveles de Estado trabajan de manera conjunta.

Esta nueva dinámica ha introducido y potenciado instrumentos que inducen y facilitan la co-gestión de actividades y programas. En este contexto, resulta fundamental el intercambio de información entre los distintos niveles de gobierno de forma tal de posibilitar la coordinación, la asistencia recíproca y la complementariedad de las políticas públicas. Dicha coordinación será una condición necesaria para alcanzar una asignación más eficiente de recursos y una moderación en los niveles de endeudamiento.

Sabiendo que existe la posibilidad de que una conducta irresponsable por parte de un gobierno local, genere un perjuicio, a través de algún tipo de externalidad negativa, al resto de los gobiernos locales, al Gobierno Nacional e incluso a la sociedad en su conjunto.

En este marco, la literatura sobre Federalismo fiscal identifica, al menos 4 métodos para controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, siguiendo a Ter-Minassian y Craig (1997) se pueden mencionar:

Disciplina de mercado: Supone que los propios mercados ofrecerán crédito a los gobiernos subnacionales si y solo si la evaluación del riesgo es razonable. En este sentido, se cree que a medida que un gobierno subnacional incrementa su deuda, las posibilidades de seguir

accediendo al mercado de crédito se irán reduciendo. Este tipo de control resulta de difícil aplicación por diferentes motivos: por un lado, se requieren mercados de créditos (perfectos), así como información perfectamente transparente sobre los pasivos subnacionales. Asimismo los bancos deben suponer que el nivel superior de gobierno no rescatará a los gobiernos subnacionales de forma tal de que los incentivos no se vean condicionados. Por otro lado, el poco desarrollo de los mercados de créditos para los gobiernos subnacionales genera severas restricciones para que todas las jurisdicciones puedan acceder al mismo.

Cooperación: Implica que todos los gobiernos subnacionales decidan conjuntamente un nivel óptimo de deuda que cada integrante asumirá. Resulta claro que el éxito de este tipo de enfoques depende de la voluntad de los gobiernos de cooperar. Muchas veces, la heterogeneidad de las diferentes jurisdicciones lleva a que las que cuentan con mayor poder relativo estén menos dispuestas a negociar o a que dicha negociación no sea en igualdad de condiciones.

Controles basados en las reglas: Se pueden dividir en dos tipos: Aquellos que imponen algún tipo de regla cuantitativa sobre el stock o los servicios de la deuda y aquellos que directamente prohíben cierto tipo de endeudamiento (en moneda extranjera, proveniente de los bancos de propiedad estatal o para financiar gastos operativos, por nombrar algunos). Para que este tipo de regla funcione adecuadamente, es muy importante que sea transparente, que incluya una definición de deuda exhaustiva y que prevea algún mecanismo de sanción en caso de incumplimiento. Asimismo, es importante aclarar que en la literatura existen dudas sobre como determinar el nivel de deuda “óptimo” que debe incluir la regla.

Control administrativo por parte del Gobierno Central: Este tipo de control puede incluir un proceso de autorización del gobierno central previo a la toma de deuda. Puede funcionar en forma adecuada y transparente, no es excesivamente burocrático y se evita que esté sujeto a arbitrariedades. Sin embargo, podría argumentarse que limitan la capacidad de los gobiernos locales en la toma de decisiones.

Por otro lado, muchas veces, son las propias provincias las que deciden auto limitarse (y también a sus municipios) en relación al acceso al crédito para evitar el crecimiento excesivo de los niveles de deuda.

La opción más popular para controlar las finanzas subnacionales ha sido el establecimiento de reglas fiscales, ya que éstas pueden ser claras, transparentes y relativamente fáciles de controlar. Estas reglas pueden adoptar diversas formas, que van desde controles ex-ante, como el establecimiento de límites en el nivel de deuda y el crecimiento real del gasto, hasta reglas ex-post, como la prohibición de los rescates del gobierno central (Webb, 2004). Braun y

Tommasi (2002) destacan que, en países en desarrollo, las reglas fiscales no necesariamente implican una mejor salud de las finanzas públicas.

Las posibilidades que tienen los diferentes niveles de gobierno para mantener la disciplina fiscal, enfrentan algunos problemas: el “problema de los comunes” y “el problema del principal-agente”.

El “problema de los comunes” surge del incentivo que tienen para gastar en exceso los miembros de cualquier comunidad cuando son pagados por todos en su conjunto.

El “problema del agente-principal” aparece ya que los incentivos de quien tiene una autoridad (agente) pueden diferir de los incentivos de quienes le han otorgado esa autoridad (principal). En este caso el principal es el ciudadano y el agente es el Estado⁵

Un tercer problema a considerar es que si bien la provincia no descentraliza concretamente los servicios públicos hacia los municipios, en el momento de cumplir con sus responsabilidades éstos además de recurrir a tributación propia, dependen de los recursos que les provee la provincia.

Lo que se sucede es que el proceso de descentralización no ha dado lugar a una transferencia directa de funciones y responsabilidades sino que prima más bien un acuerdo de coparticipación por el cual dos o más niveles de gobierno proporcionan el mismo servicio. Esto puede llevar a situaciones en las que el gobierno provincial decida prestar un volumen insuficiente de servicios en áreas de responsabilidad compartida y forzar así a los gobiernos locales a realizar gastos adicionales en su jurisdicción.

Debido a que la confianza del público en el gobierno está erosionando, los gobiernos no sólo deben hacer más con menos, sino que deben hacerlo de una manera muy visible si quieren recuperar la fe de sus electores.

Al trabajar con los gobiernos y luego de numerosas conversaciones con líderes y pensadores del sector público, se llega a la conclusión de que lo que funciona hoy en día es un enfoque más disciplinado y sistemático para resolver los problemas de administración del sector público.⁶

⁵ Consejo Empresario Mendocino (2009), “Finanzas Públicas Municipales”

⁶ Eguino, Huáscar (FMM), (2009) Finanzas y Gestión de los Gobiernos Subnacionales en Uruguay disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36396549> [octubre, 2014]

En esencia:

- El uso de la mejor evidencia para la toma de decisiones
- Una mayor participación y empoderamiento de los ciudadanos

B. RÉGIMEN MUNICIPAL

Las municipalidades de Mendoza ejercen funciones delegadas que emanan de la Constitución Provincial de 1916 (Art. 197 a 210) y de la Ley Orgánica Municipal de 1932 y a todos les corresponden las mismas competencias y responsabilidades.

Un municipio es una subdivisión política. En Mendoza, cada municipio coincide con la superficie de un departamento. En esta forma de organizar el gobierno comunal, también denominada municipio-departamento, que ha sido adoptada por provincias como San Juan y La Rioja, el ejido municipal es idéntico al área departamental.

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley Provincial N° 1079) establece que es competencia de las municipalidades:

“Proveer y reglamentar los servicios de aguas corrientes, sanitarios, usinas de electricidad, gas, tranvías, teléfonos, y demás servicios análogos, ya sea por cuenta de la Municipalidad o por concesiones. Cuando la explotación de estos servicios comprenda más de un Departamento, requerirá sanción de cada una de las Municipalidades afectadas, debiendo someterse asimismo a la aprobación de la Legislatura”. (Art. 75, inc.3) (...)

“Proveer todo lo concerniente al alumbrado público pudiendo hacerlo por cuenta de la Municipalidad o por concesiones de tiempo limitado”. (art.75, inc.11)

No obstante, se debe tener en cuenta que el municipio es el organismo más adecuado para prestar muchos de los servicios públicos que el Estado debe brindar debido a que su posición de cercanía respecto a la población le permite percibir mejor las demandas de la misma.

Se relativiza la responsabilidad jurisdiccional, debido a que aunque muchas de las políticas que afectan a distintas variables sean de responsabilidad provincial o nacional, al contar

el municipio con una información precisa de los problemas y sus causas, puede incidir con fundamentos sobre la aplicación y selección de las acciones más convenientes.

En el marco del proceso de descentralización iniciado por el gobierno nacional se le reconocieron libertades, poderes y competencias a los municipios que apuntaron a su revitalización, convirtiéndolos en los principales impulsores del desarrollo regional.

Al tener un mandato legal que les obliga a ejecutar recursos que son aportados por todos los ciudadanos en pos de lograr el bien común general, están obligadas a rendir cuentas a la ciudadanía de su accionar.

La forma clásica de medir el desempeño en el sector público es mediante el presupuesto. El presupuesto es la ley más importante de todas las que aprueban los Parlamentos porque “tiene un rol fundamental como guía para la función pública. No sólo es ordenador y regulador del gasto público, sino el resultado de procesos políticos y técnicos que marcan la pauta de todas las actividades futuras del gobierno” (Marcel, Martínez y Sangines, 2013). El mismo representa la intencionalidad, calidad y transparencia del gasto público, y evidencia la salud fiscal y competitividad económica del país.

Todos los años para el siguiente, el Concejo sancionará el presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la municipalidad y el Tribunal de Cuentas Provincial se encargará de realizar el control externo de legalidad y cumplimiento de las normas de la Ley Provincial de Responsabilidad Fiscal, para poder lograr que los recursos financieros que son aportados por los contribuyentes y administrados por el gobierno municipal se utilicen eficientemente.

En Mendoza, a diferencia de otras provincias, las municipalidades no pueden establecer impuestos sino sólo tasas retributivas de servicios.

Los gobiernos con visión de futuro están empezando a cambiar el rumbo de la simple administración de los servicios para realizar prácticas y empoderar a los ciudadanos, como ya se mencionó anteriormente involucrándolos en el diseño y, en algunos casos, la prestación de los servicios. Este cambio no se trata sólo de aumentar las opciones y el bienestar; también se trata de aumentar la productividad del gobierno, con la ayuda de la tecnología y el uso de datos abiertos.

Los ciudadanos en efecto actúan como inspectores de la ciudad. De esta manera los gobiernos no sólo pueden mejorar la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos; también

pueden trasladar parte de la carga de la responsabilidad del Estado a las personas, lo que permite la entrega de alta calidad de los servicios en un entorno de recursos limitados⁷

No es fácil. Requiere el apetito político y voluntad de reforma.

Una separación clara de funciones y responsabilidades podría permitir un mejor control de los presupuestos del gobierno central y los gobiernos departamentales, una mejor planificación y la mejor prestación de los servicios, y así una utilización más eficiente y transparente de los recursos subnacionales.⁸

A continuación se presentan las funciones que debería cumplir cada nivel de gobierno

NIVEL DE GOBIERNO	FUNCIÓN Y RESPONSABILIDADES
NACIÓN	Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Regulación del comercio exterior, correo, telecomunicaciones y servicios públicos, educación superior (aunque existan algunas universidades provinciales), Justicia Federal, rutas nacionales, coordinación y regulación de la salud, previsión social y coordinación de política de educación básica.
NACIÓN Y PROVINCIAS EN FORMA CONJUNTA	Infraestructura Regional y Desarrollo Económico, vivienda y protección social.
PROVINCIAS	Educación básica, Secundaria y Terciaria (no Universitaria) y formación docente,

⁷Farrell Diana, Goodman Andrew (2013) “Government by design: Four principles for a better public sector”

⁸Eguino, Huáscar (FMM), (2009) op cit

	<p>rutas Provinciales, justicia Provincial y Previsión social (cajas provinciales no transferidas)</p>
<p>PROVINCIAS Y MUNICIPIOS EN FORMA CONJUNTA</p>	<p>Salud, Saneamiento y Defensa Civil</p>
<p>MUNICIPIOS</p>	<p>Provisión de servicios urbanos y su infraestructura, el mantenimiento de los espacios públicos, Previsión Social (cajas municipales no transferidas) entre otros.</p>

Todo lo anterior debería de alcanzarse sin desatender la prestación de servicios básicos municipales. Ya que el esfuerzo debe estar orientado a priorizar un Estado eficaz, transparente y atento a las necesidades de la población como condición indispensable para la prosperidad a largo plazo de la sociedad.

II. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES FISCALES

En esta sección se realiza un análisis de mediano y largo plazo de las finanzas públicas de los municipios seleccionados, a los efectos de observar su evolución, y relevar aspectos importantes que surgen de la comparación entre ellos.

A. RECURSOS

El criterio utilizado para considerar los ingresos fue lo efectivamente recaudado, dentro de esta categoría se encuentran los Ingresos Corrientes formados por los de Jurisdicción Municipal y los pertenecientes a otras jurisdicciones.

Los recursos tributarios de jurisdicción municipal representan un aspecto crucial de la política tributaria local. La composición y magnitud de los mismos repercuten en las economías de los ciudadanos y empresas localizadas en cada uno de ellos, y refleja, por otra parte, el grado de eficiencia recaudatoria de los organismos encargados de llevarla a cabo.

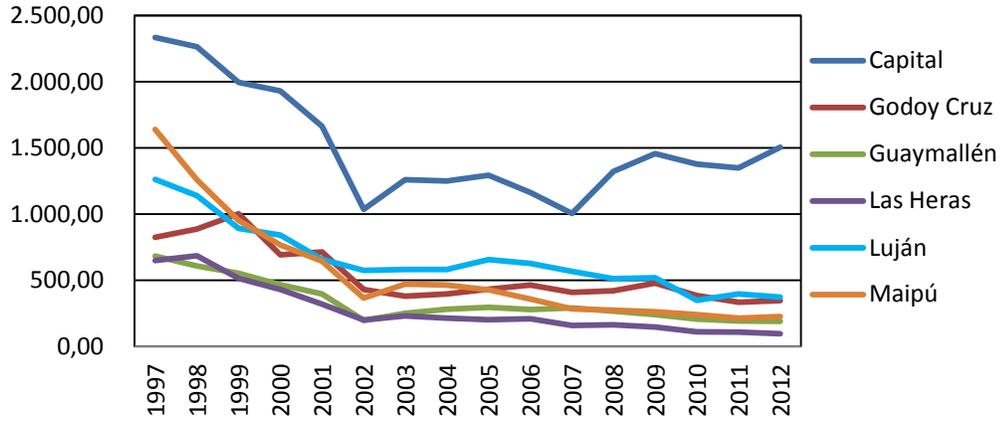
Se entiende por Recursos Tributarios de Jurisdicción Municipal los definidos en el nomenclador vigente del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza⁹, el que incluye, entre los conceptos con mayor peso en recaudación en esta categoría a los siguientes: derechos por servicio a la propiedad raíz, derechos de inspección comercio, industria y servicios, derechos de cementerio, derechos de edificación, derechos de actuación administrativa, entre otros.

Una primera aproximación a un análisis comparativo en el citado aspecto, consiste en analizar la **Recaudación Tributaria de Origen Municipal per Cápita**. En el siguiente gráfico se expone la evolución de dicho cociente para el período 1997/2012.

Para todos los indicadores se presentan los datos primero en un gráfico que reúne los 6 departamentos y posteriormente para observar mejor la trayectoria se presentan en dos gráficos separados.

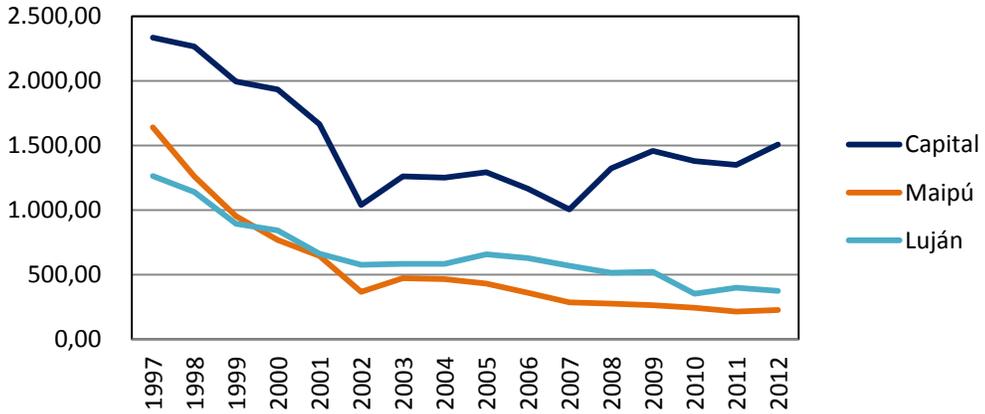
⁹ El Acuerdo N° 3278 del Honorable Tribunal de Cuentas del 28/11/2011, en su Artículo 3° expresa “*Aprobar la Clasificación Económica y por Objeto del Gasto de las Erogaciones y Recursos presupuestarios para las Municipalidades de la Provincia, cuyo detalle de rubros y contenidos se consignan en los Anexos III y IV, que forman parte integrante de esta resolución*”, se recomienda al lector interesado una lectura completa de la norma y sus anexos.

Gráfico N°1: Ingresos Tributarios Propios per cápita para departamentos del Gran Mendoza



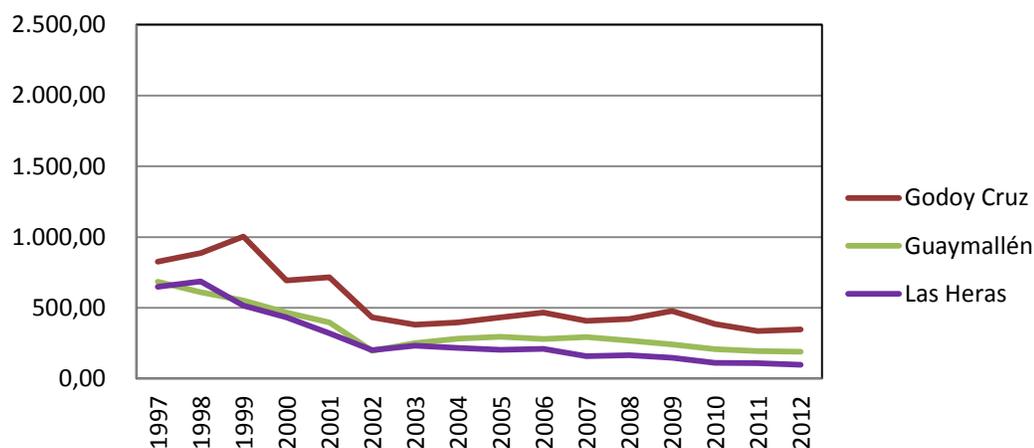
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal de Cuentas y DEIE

Gráfico N°2: Ingresos Tributarios Propios per cápita para Capital, Maipú, Luján



Fuente: Ibídem.

Gráfico N°3: Ingresos Tributarios Propios per cápita para Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras.



Fuente: Ibídem.

Se observa que en los seis municipios analizados la recaudación per cápita bajó desde el año 1997 hasta la crisis nacional del año 2002 donde encontró, en general, su piso, y que luego permanece bastante constante, salvo en Capital, municipio justamente que evidencia el más alto nivel en todo el período analizado.

El alto nivel relativo de recaudación local per cápita que muestra el municipio de Capital se debe en gran parte al hecho de ostentar una base imponible más robusta (inmuebles de mayor valor, mayor cantidad de empresas radicadas en su zona, etc.) que el resto de los municipios estudiados.

Por otra parte, 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.

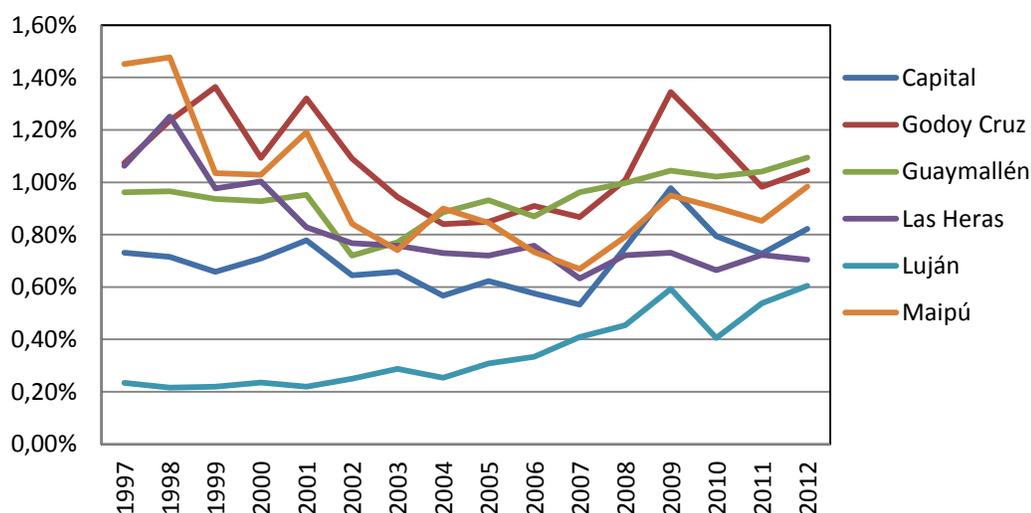
Se considera **Presión Tributaria Efectiva Municipal** al cociente entre los Ingresos Tributarios Propios y el respectivo Producto Bruto Geográfico de cada municipio.

Es importante destacar que el Producto Bruto Geográfico per cápita no implica el total de nuevos bienes y servicios que genera o “merece” cada habitante, sino que es una medida de la disponibilidad de nuevos bienes y servicios finales por habitante.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de la misma para el período 1997/2012, donde se evidencia, en primer término, la heterogeneidad del indicador en los seis casos analizados, y además, que en la mayoría de los años de la serie el porcentaje de Godoy Cruz es el mayor.

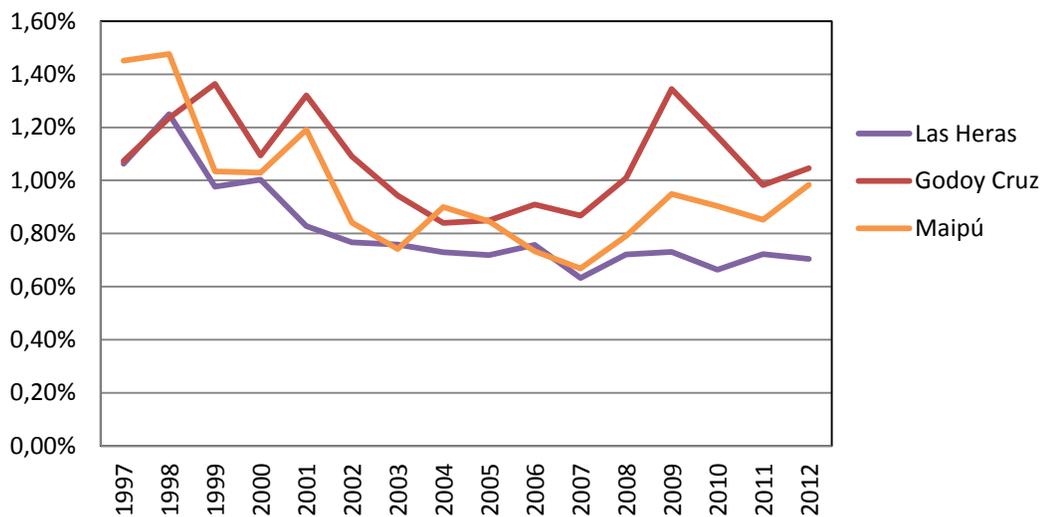
Nótese además, que si bien el municipio de Capital presenta, como vimos anteriormente, el mayor indicador en “Recaudación de Origen Local per Cápita”, es a su vez, casi todos los años uno de los de menor “Presión Tributaria”, esto se debe a su importante nivel de Producto Bruto Geográfico (denominador de este último indicador), que es significativamente superior al del resto de las comunas, junto con Luján de Cuyo aunque la razón de que éste último sea el de menos valor se debe a que además de ser el segundo municipio con mayor PBG también es el de menor recaudación tributaria implicando que sea el que posee el menor cociente.

Gráfico N°4: Presión Tributaria Municipal para todos los municipios



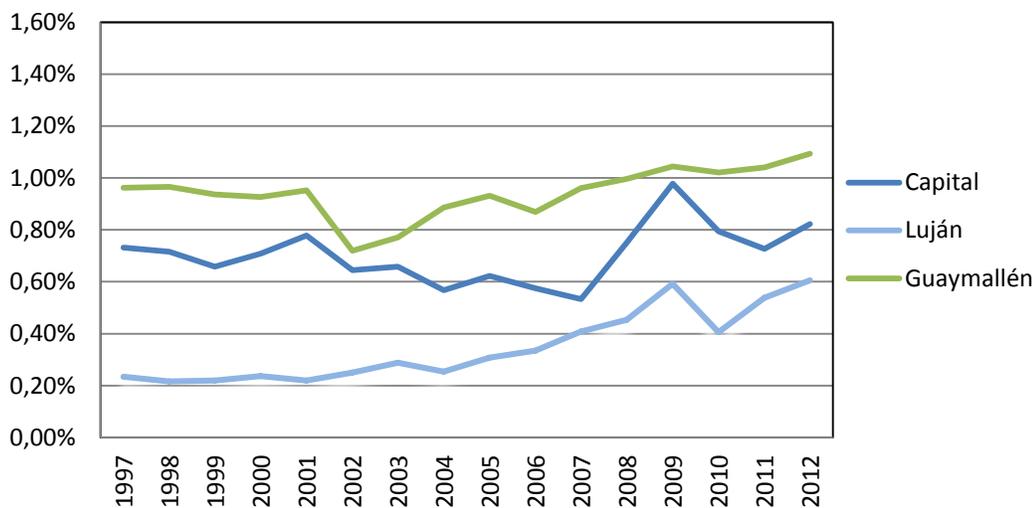
Fuente: Ibídem.

Gráfico N°5: Presión Tributaria Municipal para Las Heras, Godoy Cruz, Maipú



Fuente: Ibídem.

Gráfico N°6: Presión Tributaria Municipal para Capital, Luján de Cuyo y Guaymallén



Fuente: Ibídem.

B. GASTOS

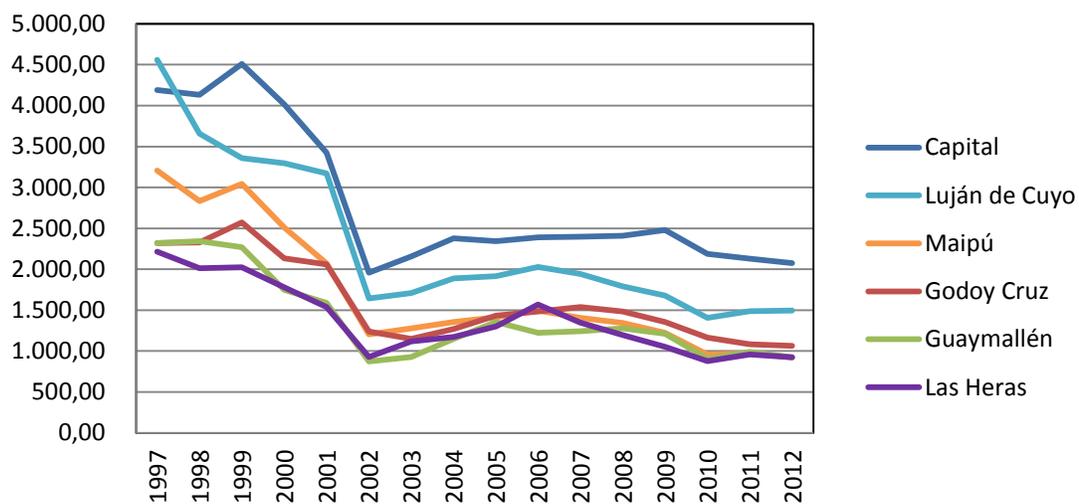
El criterio utilizado para considerar los egresos fue lo comprendido (gastado) en cada ejercicio. Los gastos totales consideran los gastos corrientes y de capital para cada año.

Erogaciones corrientes: Son los gastos en bienes y servicios que se consumen en las actividades del Municipio, para el cumplimiento de las funciones a su cargo comprendiendo conceptos como personal, bienes de consumo, servicios, intereses y gastos de la deuda y transferencias

Erogaciones de Capital: Son gastos en bienes materiales, inmateriales y financieros que contribuyen a que aumente el patrimonio del Estado.

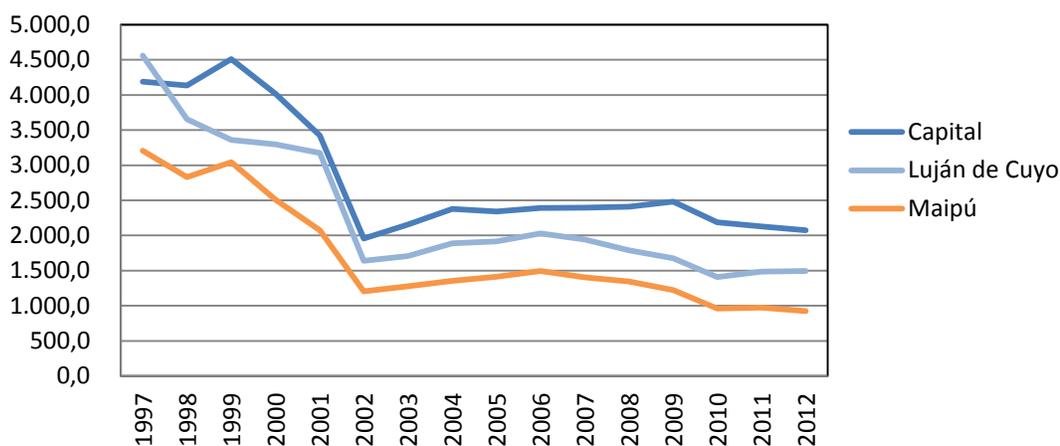
Resulta interesante analizar, en términos comparativos, la evolución del indicador **Gasto Corriente per Cápita**.

Gráfico N°7: Gastos Corrientes per cápita para todos los departamentos



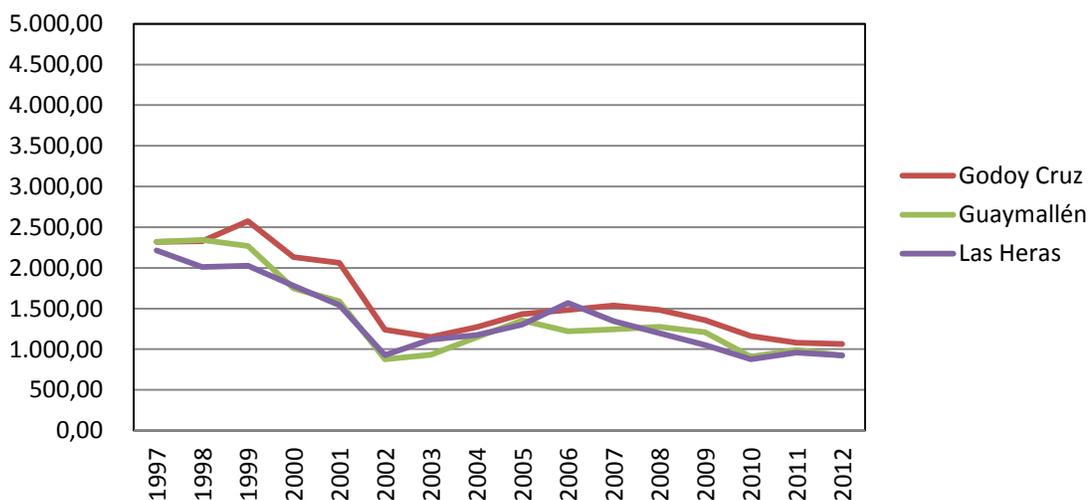
Fuente: Ibídem.

Gráfico N°8: Gastos Corrientes per cápita para Capital, Luján de Cuyo y Maipú



Fuente: Ibídem.

Gráfico N°9: Gastos Corrientes per cápita para Godoy Cruz, Guaymallén y Las Heras



Fuente: Ibídem.

Como se puede observar, en general, decae el cociente desde el inicio de la serie hasta el año 2002, año marcado por la crisis nacional, y a partir de allí, todos los municipios analizados muestran tendencias similares, con leve descenso en los dos últimos años. Finalizando con un nivel de Gasto menor al que tenían en el comienzo.

Se evidencia además que el municipio de Capital además de ser el que mayores ingresos demuestra también es el de mayor nivel de gasto por habitante en todo el período. El alto gasto per

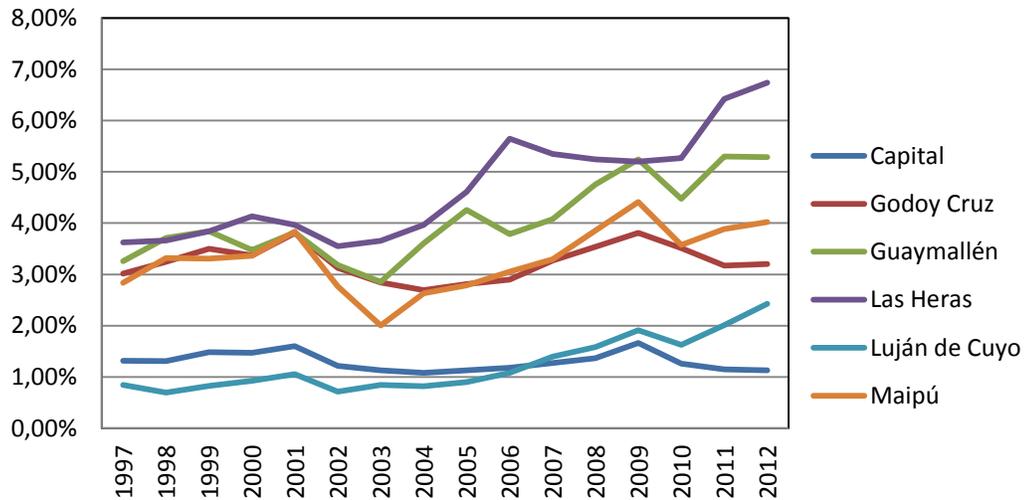
cápita en la comuna capitalina se debe fundamentalmente a que a la misma ingresa diariamente una gran cantidad de personas de otras comunas, y se hace necesario brindar servicios a los mismos (efecto “derrame” del gasto público).

Al igual que se hizo con los recursos, se relaciona el respectivo gasto público corriente con el producto bruto geográfico de cada municipio. Se observa en el siguiente gráfico que existe una importante heterogeneidad entre los casos analizados, siendo el más alto el caso de Las Heras debido a que es el municipio con menor PBG, y el más bajo el de Capital que si bien es el de mayor gasto debido a su elevado nivel de PBG tan grande queda en una de las menores posiciones junto con Luján de Cuyo, que además de poseer alto nivel de PBG posee bajo nivel de gasto.

Si se mantienen inalterables los programas de gasto (sueldos, salarios, subsidios, entre otros) y si no cambian las disposiciones impositivas, esta relación tenderá a aumentar cada vez más.

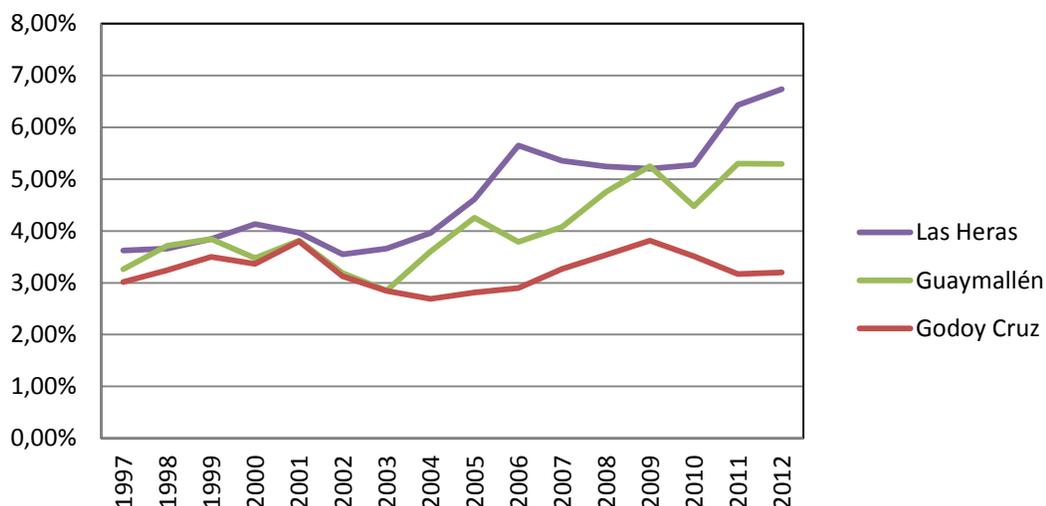
En otras palabras, la política fiscal debe buscar que los gastos corrientes se financien cada vez en mayor proporción con ingresos tributarios para permitir que ingresos no permanentes, se destinen a cubrir gastos de capital e inversión.

Gráfico N°10: Gastos Corrientes como porcentaje del PBG para todos los municipios



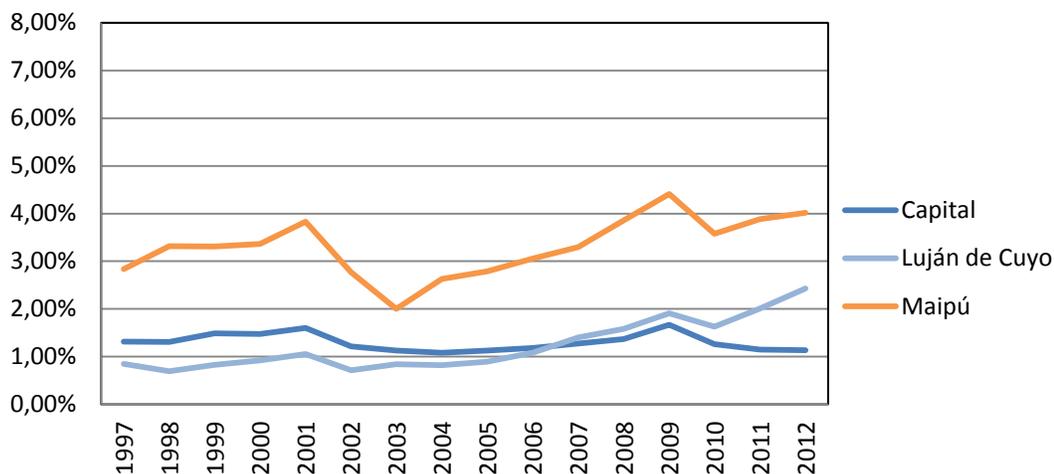
Fuente: *Ibíd.*

Gráfico N°11: Gastos Corrientes como porcentaje del PBG para Godoy Cruz, Guaymallén y Las Heras



Fuente: Ibídem.

Gráfico N°12: Gastos Corrientes como porcentaje del PBG para Capital, Luján de Cuyo y Maipú



Fuente: Ibídem.

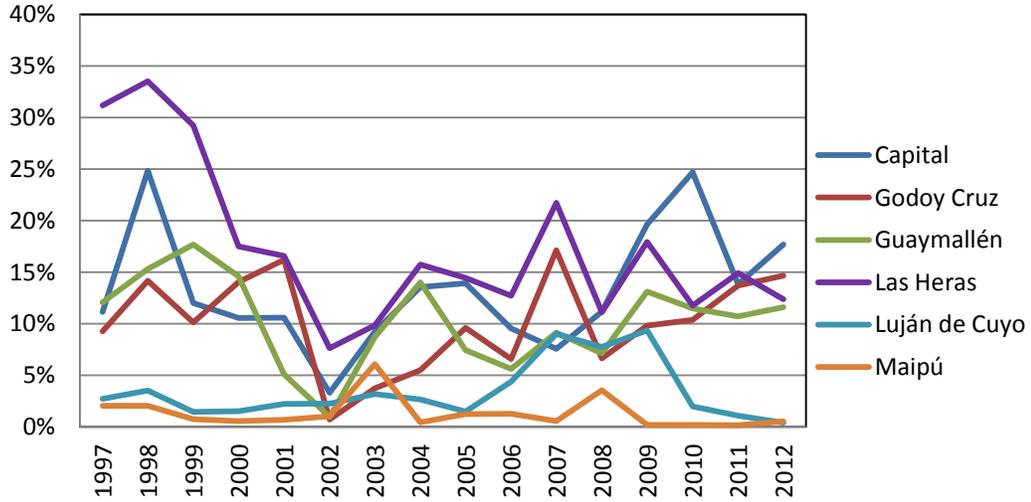
Resulta interesante analizar el nivel comparativo de las inversiones que realiza cada comuna. Según el nomenclador del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza¹⁰ se incluyen

¹⁰ Acuerdo N° 3278 del Honorable Tribunal de Cuentas, se recomienda al lector interesado una lectura completa de la norma y sus anexos.

en Erogaciones de Capital los siguientes conceptos: bienes de capital, inversión financiera e inversión en bienes preexistentes (terrenos, edificios, obras e instalaciones).

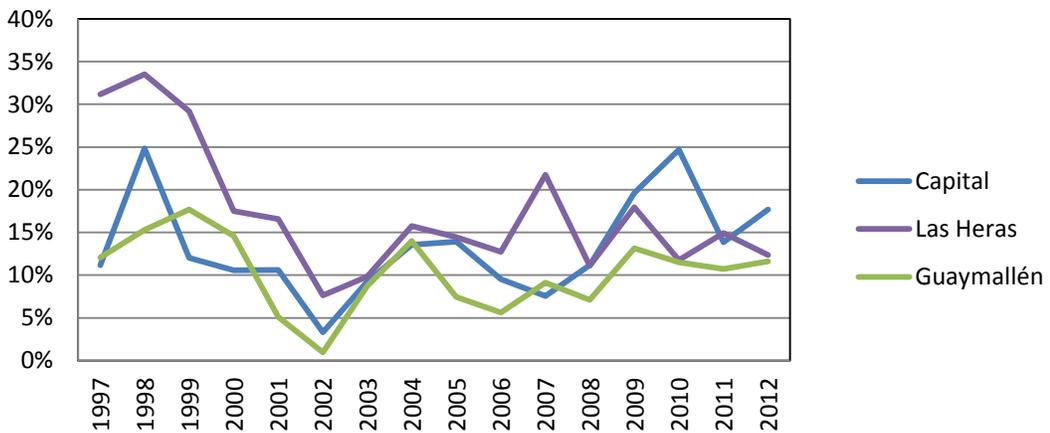
En el siguiente gráfico se muestra la relación inversión real municipal expresada con el cociente Gasto de Capital / Gasto Total.

Gráfico N°13: Inversión Real Municipal para todos los municipios



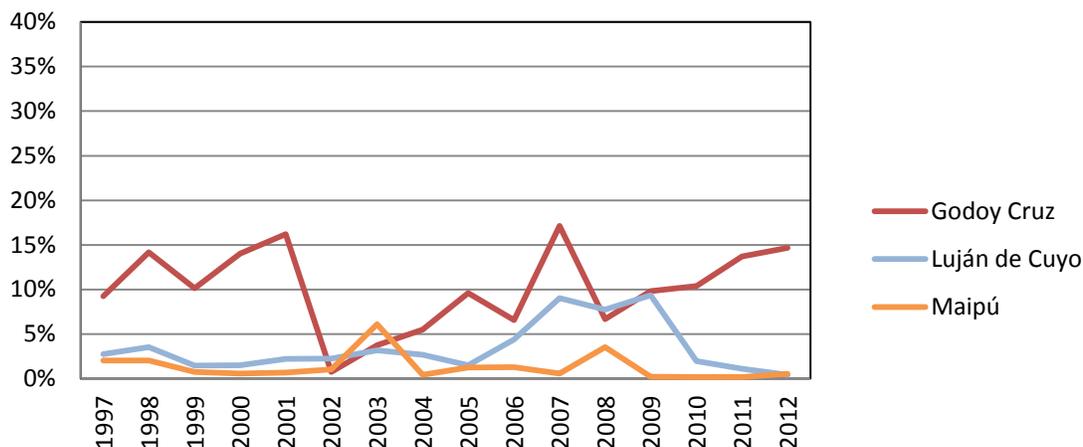
Fuente: Ibídem.

Gráfico N°14: Inversión Real Municipal para Capital, Las Heras y Guaymallén



Fuente: Ibídem.

Gráfico N°15: Inversión Real Municipal para Godoy Cruz, Luján de Cuyo y Maipú



Fuente: Ibídem

Se observa que en todos los casos una de las principales “variables de ajuste” en la crisis del año 2002 fue la disminución de la obra pública. Luego de eso la misma se recupera en todos los municipios.

El **gasto en personal** representa la partida más representativa dentro de los gastos corrientes, a tal efecto, se considera pertinente hacer un análisis más detallado del mismo.

Se calcula como la relación: $\text{Gasto en Personal} / \text{Gastos Corrientes}$. Es importante aclarar que, por no contar con la información desagregada para todo el período analizado, en el numerador del indicador sólo se considera la partida “Gasto en Personal”, es decir que no se incluyen las personas que tienen contrato de Locación, de Servicios y de Obra.

Los importes correspondientes a dichos contratos se imputan a las partidas de “Servicios” (Erogaciones Corrientes) o a “Trabajos Públicos” (Bienes de Capital), según corresponda. Los resultados se exponen en los siguientes gráficos:

Gráfico N°16: Gasto en Personal/Gasto Corriente para todos los departamentos

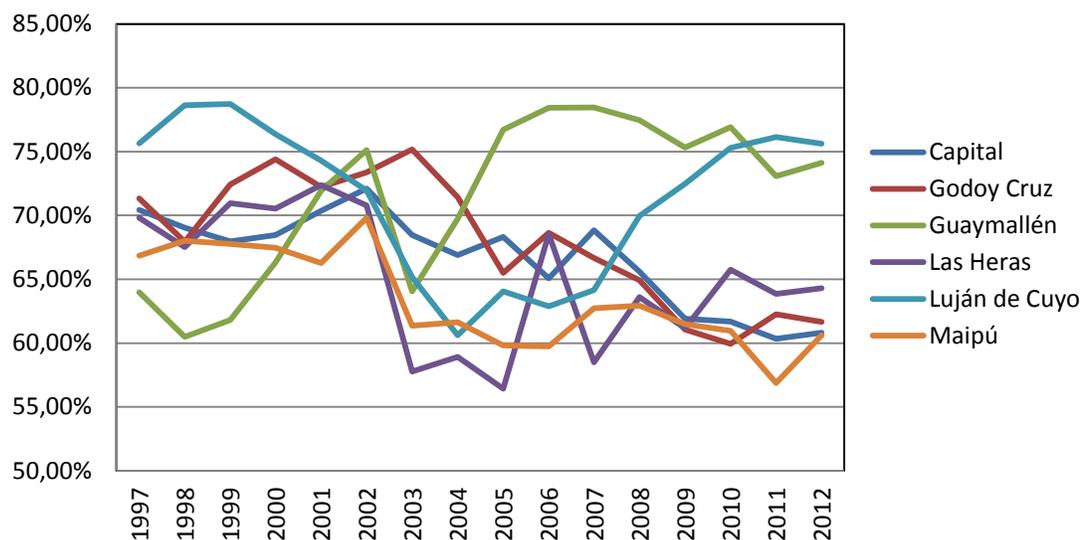
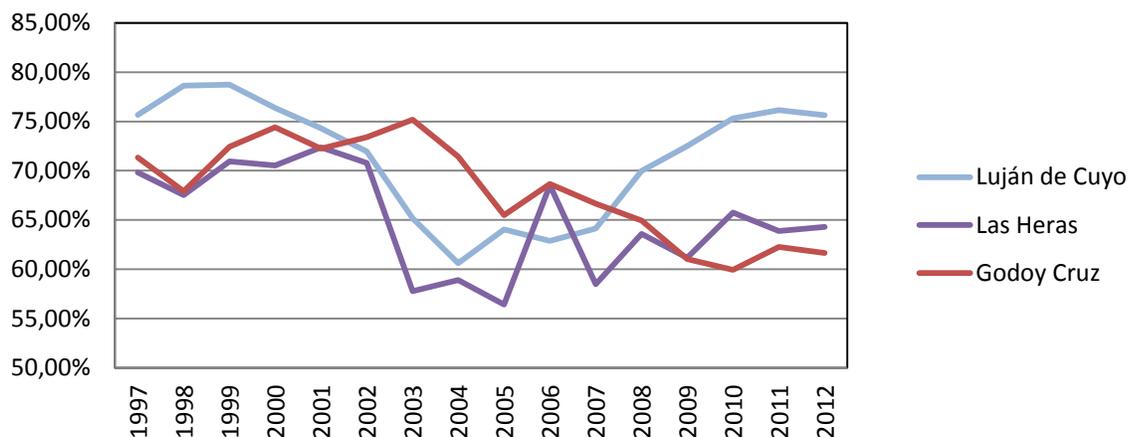


Gráfico N°17: Gasto en Personal/Gasto Corriente para Guaymallén, Capital, Maipú



Fuente: Ibídem

Gráfico N°18: Gasto en Personal/Gasto Corriente para Luján de Cuyo, Las Heras y Godoy Cruz

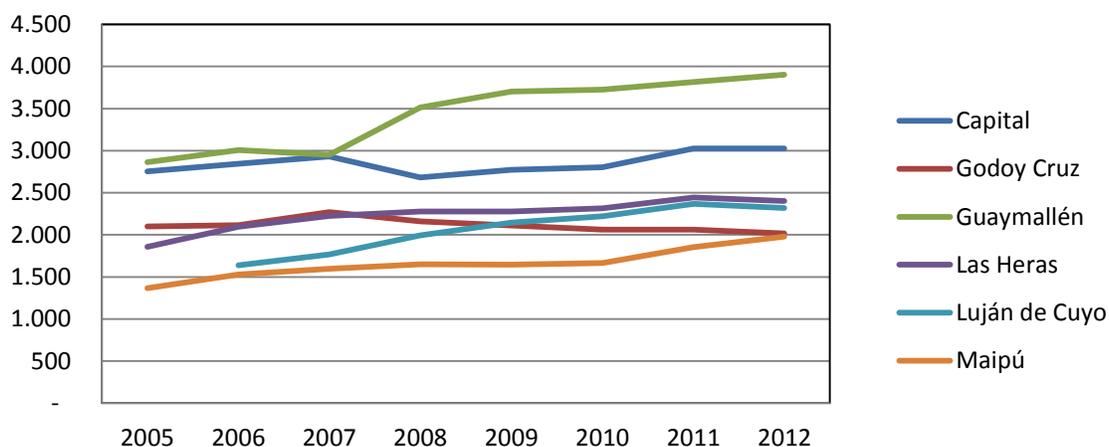


Fuente: Ibídem

Del gráfico surge que lo más llamativo es que en el municipio de Guaymallén en los años 2003/2006 se produce una fuerte suba, y que luego los porcentajes se mantienen altos, en el orden del 75/78%, siendo el único departamento que termina con un mayor nivel de gasto en personal del que tenía inicialmente.

Respecto al total de personas trabajando, se ha podido conseguir información desagregada recién a partir del año 2005. A continuación se expone la evolución de las plantas de personal, que incluye empleados de planta permanente, transitoria, contratos de locación, de servicios y de obra.

Gráfico N°19: Evolución del Personal- Incluye planta permanente-transitoria y Contratos de locación de servicios y obras para todos los municipios

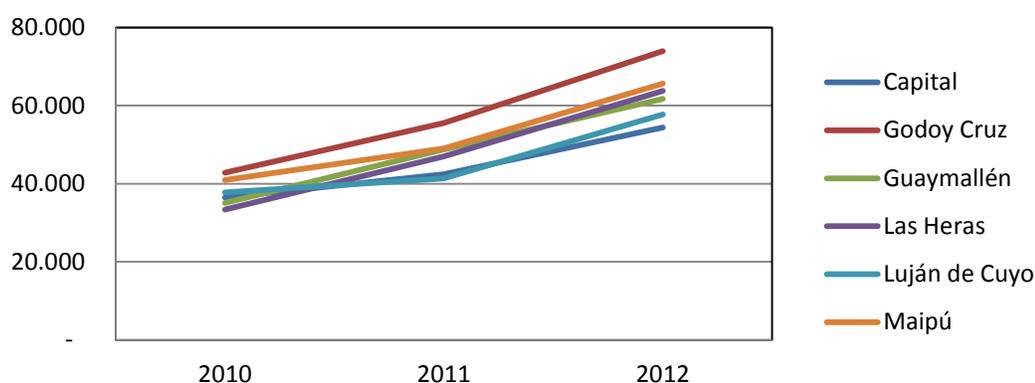


Fuente: Ibídem

Se observan comportamientos disímiles, siendo Guaymallén el que posee el nivel más alto.

Por último, y sólo para los tres años respecto de los cuales se logró conseguir información homogénea se realizó el Costo Salarial Anual Promedio por persona, incluyendo los empleados de planta permanente, transitoria, contratos de locación, de servicios y de obra. El indicador se ve influenciado por las paritarias municipales y los componentes de leyes sociales.

Gráfico N°20: Costo salarial anual promedio por persona para todos los municipios



Fuente: Ibídem

El promedio más alto se presenta para Godoy Cruz con valores que llegan a los \$73.000.

Cabe aclarar que los datos presentados por el municipio de Luján de Cuyo no eran lógicos, por lo que decidió utilizarse únicamente para este municipio la partida de Erogaciones en personal.

El ejercicio sugiere que los incrementos de la masa salarial no deberían darse cada año, sino más bien ser esporádicos.

La política de incrementos salariales debería ser bastante más austera de lo que ha sido históricamente, si no se quiere poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto último es más difícil de lograr dadas las rigideces provenientes de la nómina del sector público, la presión sindical/gremial de los grupos más representativos en la masa salarial, las excepciones del marco legal vigente, entre otros factores. No obstante, ambos aspectos son fundamentales a considerar dentro de un programa de reforma fiscal.¹¹

¹¹ Maldonado, D., Fernández, G., “La Sostenibilidad de la Política Fiscal: El Caso de Ecuador”

C. AUTONOMÍA FINANCIERA

La teoría de las finanzas públicas intergubernamentales ha hecho especial hincapié en el concepto de “Correspondencia Fiscal” el cual se encuentra estrechamente relacionado con el concepto de Autonomía Financiera, la correspondencia fiscal consiste en ver la proporción en que el municipio financia su gasto con recursos tributarios propios, extraídos de los beneficiarios de dicho gasto. Si ésta es baja es un claro indicador de la debilidad que se tiene para enfrentar políticas presupuestarias eficientes y prudentes.

El sentido de la descentralización y el aumento de protagonismo de los gobiernos locales pierden su fuerza si el grado de autonomía fiscal es bajo.

Se afirma en un estudio del Consejo Federal de Inversiones¹² que “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.

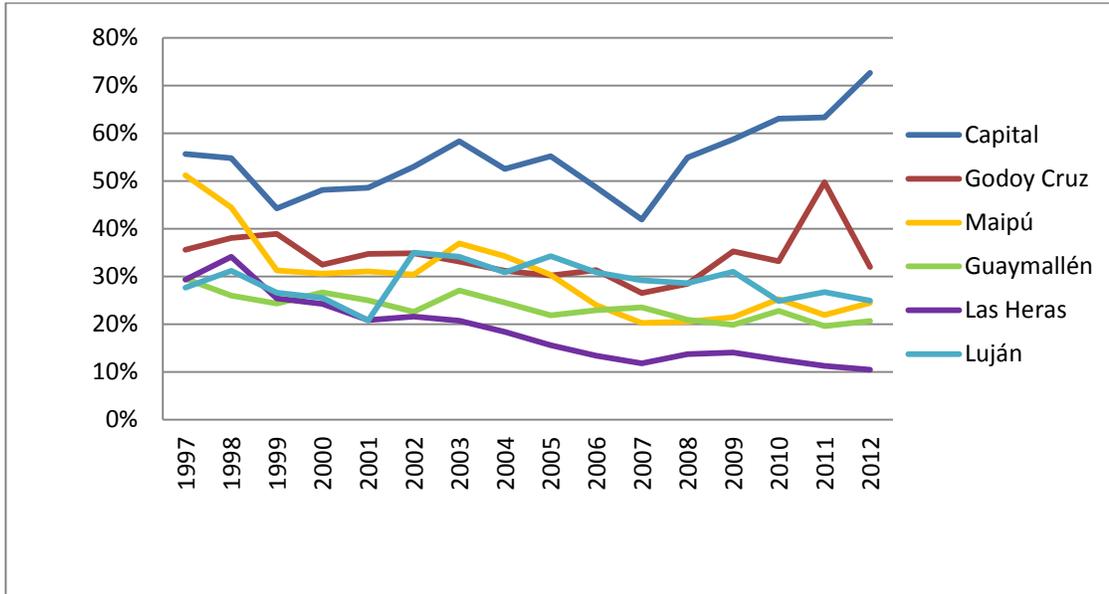
En consecuencia, una estructura de financiamiento de los niveles menores de gobierno muy dependiente de transferencias de otros niveles destruye los incentivos para gobiernos responsables. De esta forma, la propensión a gastar en bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos receptores es tanto 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.

Dada la relevancia enunciada de la correspondencia fiscal, en el presente estudio se trabajó en la elaboración de un índice que mide la “**autonomía financiera**” de cada municipio, definiéndose dicho indicador como el cociente entre los **recursos corrientes tributarios de origen municipal y los gastos corrientes**.

En los siguientes gráficos puede observarse la evolución comparada de dicho indicador, donde resulta fundamental observar la heterogeneidad del mismo en los seis municipios analizados.

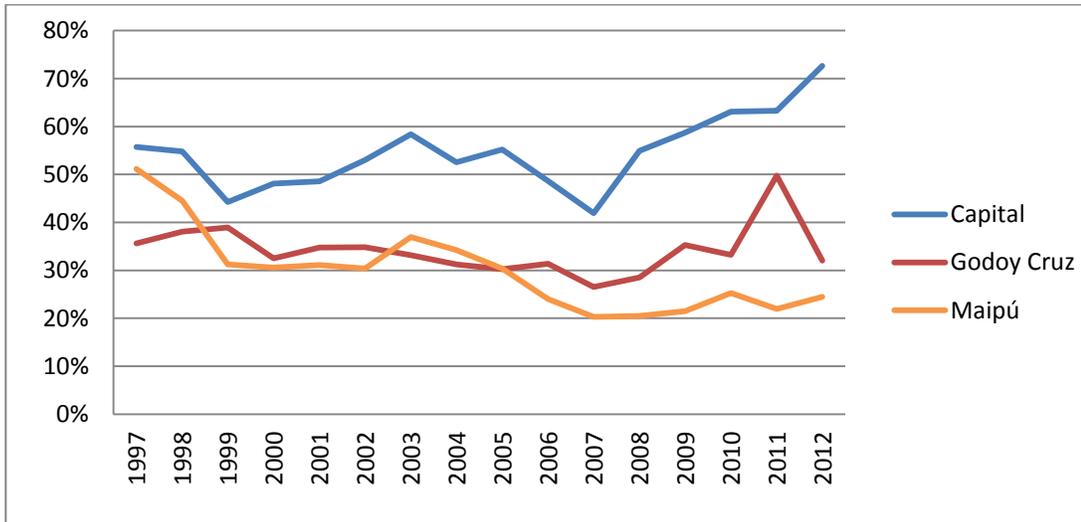
¹² Ver López Murphy R., Artana D., Molina R. y otros (1996), “Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos – El caso de la Provincia de Mendoza”, CFI, Buenos Aires

Gráfico N°21: Autonomía Financiera Municipal para todos los municipios



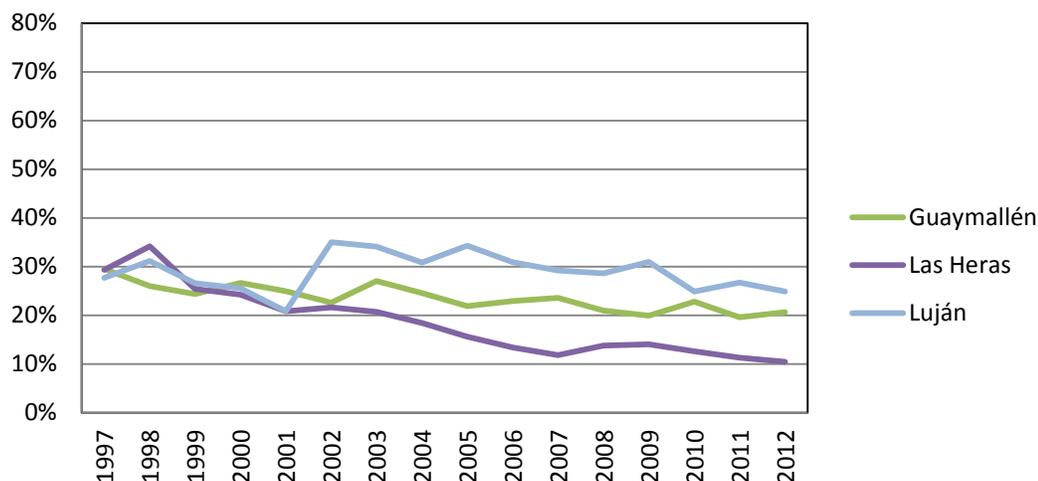
Fuente: Ibídem

Gráfico N°22: Autonomía Financiera Municipal para Capital, Godoy Cruz y Maipú



Fuente: Ibídem

Gráfico N°23: Autonomía Financiera Municipal para Guaymallén, Las Heras y Luján de Cuyo



Fuente: Ibídem

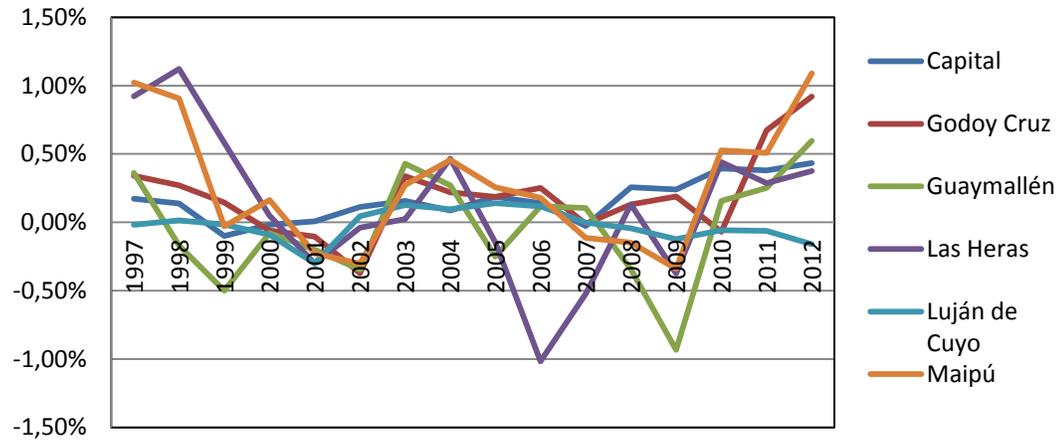
Un indicador de autonomía financiera del 60% en Capital, resulta diametralmente opuesto a otro del 10% en Las Heras. Que dicho índice sea del 10% implica que de cada peso de gasto corriente devengado en ese municipio, sólo 10 centavos han sido recaudados en forma directa por las autoridades municipales a los contribuyentes locales, en tanto que los 90 centavos restantes han sido transferidos del conjunto de las jurisdicciones, o bien provienen de venta de activos (incluye recursos no renovables), o de endeudamiento.

D. RESULTADOS FINANCIEROS

Como resultado de los puntos analizados anteriormente se deduce el resultado anual de cada municipio, es decir si cada ejercicio arrojó déficit o superávit.

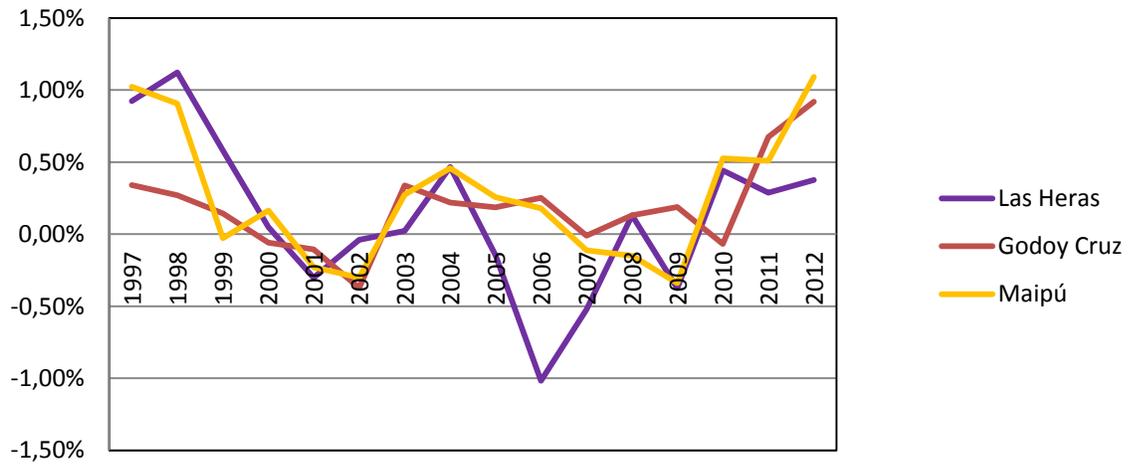
El indicador a analizar en este sentido es el Déficit ó Superávit Operativo (incluye los intereses y gastos de la deuda entre los gastos corrientes) sobre el Producto Bruto Geográfico Nominal.

Gráfico N°24: Resultado Operativo para todos los departamentos



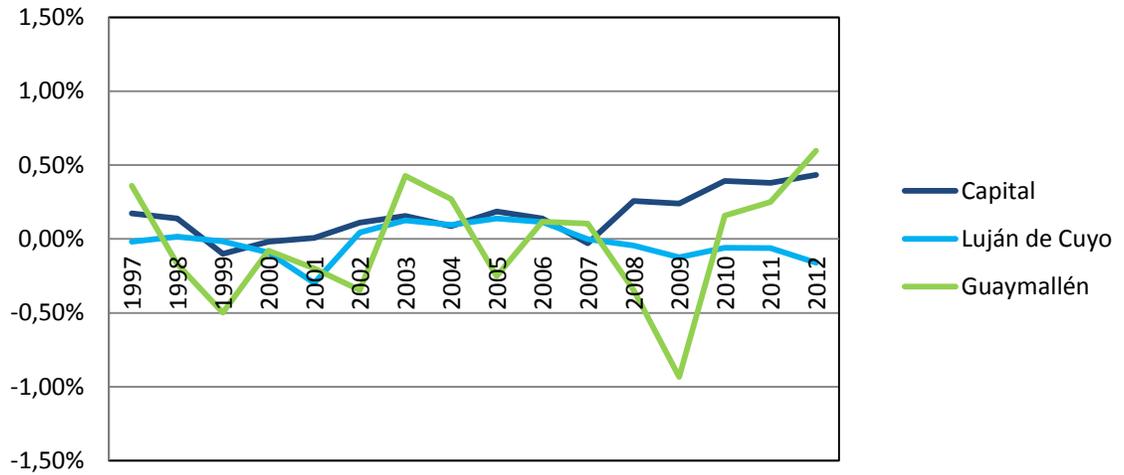
Fuente: Ibídem

Gráfico N°25: Resultado Operativo para Godoy Cruz, Las Heras y Maipú



Fuente: Ibídem

Gráfico N°26: Resultado Operativo para Capital, Luján de Cuyo y Guaymallén



Fuente: Ibídem

En 2001, en particular en la segunda mitad se vivió un derrumbe de la situación macroeconómica general, que derivó en el cierre definitivo de los mercados financieros, el aumento de las tasas de interés y una fuerte caída de los ingresos públicos, tanto por recaudación propia como por las transferencias de recursos nacionales, y que se mantuvo hasta el estallido final de la Convertibilidad.

En el gráfico se puede observar que hay municipios con déficit del 1% del P.B.G en algunos años, y otros con superávit de igual o de superior magnitud. Destacando el constante pasaje de déficit a superávit en el transcurso de los años en algunas comunas, mientras que en otras, como en el caso de Capital la evolución ha sido muy pareja, y casi siempre mostrando resultado positivo.

Si el déficit fiscal es originado en un desbalance operativo (mayores gastos corrientes que ingresos corrientes) es particularmente preocupante porque, al no ser la contrapartida de una inversión en capital, no se verá correspondido por un aumento en la capacidad productiva de la jurisdicción que podría, eventualmente, aumentar la base imponible y cerrar la brecha fiscal.¹³

¹³ Del Valle M. y Galindo A. (2010) “Descentralización y sostenibilidad fiscal: los casos de Colombia y Perú”, BID.

En el mediano y largo plazo, excesivo endeudamiento subnacional puede desplazar la inversión privada y reducir el crecimiento económico, y producir un efecto de equidad intergeneracional perversa.

III. ASPECTOS TEÓRICOS DEL ANÁLISIS DE SOLVENCIA FISCAL

A. EL CONCEPTO DE SOLVENCIA EN GENERAL¹⁴

En términos generales, “*un agente económico (privado o público) es solvente cuando puede hacer frente a sus pagos presentes y futuros con sus ingresos presentes y futuros*”. Se considera el concepto de ingresos en sentido amplio, refiriéndose a todos los ingresos, tanto los provenientes de su actividad regular o corriente, como los que provienen de la venta de sus activos. Entonces se puede afirmar que el agente podrá pagar sus deudas y cubrir sus gastos proyectados con el flujo de sus ingresos y la venta de sus activos también proyectados. Cuando esto no sea posible, el agente será calificado como insolvente. Al formalizar esta idea se obtiene la

siguiente condición:

$$A + \sum_t \frac{Y_t^E}{(1+i)^t} \geq P + \sum_t \frac{G_t^E}{(1+i)^t} \quad (1)$$

Esta es la condición de solvencia, donde:

A: Valor actual de los activos

Y_t^E : Ingreso esperado para el período t

P: Valor actual de los pasivos (deuda en general)

G_t^E : Gasto esperado para el período t

i: Tasa de interés relevante, utilizada para el descuento de los flujos futuros.

Esta formulación hace referencia a la solvencia de largo plazo, de la misma no se deduce lo que pueda ocurrir en un momento en particular en el tiempo (“t”). Dicha condición podría cumplirse aún cuando en un “t” en particular ocurra $G > Y$. Una situación así, simplemente dice que para ese período “t”, los gastos superan los ingresos y si no se encuentra una fuente para ese

¹⁴ Trapé, Alejandro; *¿De qué hablamos cuando hablamos de solvencia fiscal?*, publicado en los Anales de la Reunión del Año 2004 de la Asociación Argentina de Economía Política (A.A.E.P). p. 1 a 4.
<http://www.aaep.org.ar/anales/buscador.php?anales=2004-buenosaires>

gasto extra, ya sea venta de activos o contraer endeudamiento, entonces dicho gasto no podrá materializarse.

Lo expresado en el párrafo anterior se basa en la idea central de que todo gasto, para poder realizarse (materializarse) debe tener una fuente de financiamiento. Por lo tanto para que el agente sea solvente tanto en el largo como en el corto plazo, debe cumplirse además que:

$$(Y_t - G_t) = \Delta A - \Delta P \quad (2)$$

La fórmula (2) formaliza lo expresado anteriormente.

1. SOLVENCIA FISCAL

La idea de solvencia fiscal no es otra que la aplicación al sector público del concepto general de solvencia, tal y como se definió en el apartado anterior. Si bien dicha idea es clara, el problema radica en encontrar un conjunto de indicadores que reflejen adecuadamente la misma. Para este propósito es que se han construido modelos a partir de la restricción presupuestaria del gobierno, que tratan de revelar la solvencia del agente económico llamado “sector público”. Sin embargo existen poderosas limitaciones que están ligadas al problema de toda ciencia: la predictibilidad.

Es claro que el tema está inserto en el complejo sistema económico de un país, provincia o municipio, donde se encuentran involucrados la volatilidad de los mercados de capitales, los ciclos económicos, las pujas redistributivas (el aspecto político no es un dato menor), la inflación, etc.

Araoz, Cerro, Soria Genta y Meloni¹⁵ sostienen que Argentina siempre sufrió problemas de solvencia fiscal y por esto tiene una gran propensión a caer en crisis por efecto contagio de otros países. La prociclicidad de la política fiscal en Argentina y su impacto en las provincias, Mendoza en nuestro caso, podría generar un crecimiento subóptimo debido a que dificulta la creación de un ambiente económico sólido para el crecimiento y la inversión pública, la misma se ubica en un nivel subóptimo en las épocas de recesión debido a que el gasto en capital es la variable que se utiliza como variable de ajuste. El gasto corriente no sigue el mismo camino ya que existe una inflexibilidad a la baja del mismo.

¹⁵ Aráoz, M. Florencia; Cerro, Ana María; Meloni, Osvaldo; Soria Genta, Tatiana. (2006). “Fiscal Sustainability and Crises. The Case of Argentina”

La sobre estimulación de la política fiscal ha llevado a posteriores ajustes, en su mayoría shocks repentinos que provocan una fuerte redistribución de ingresos que afecta a la equidad y que impacta más en los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, además la Sostenibilidad de la Deuda va íntimamente ligada al Riesgo de Liquidez, y pueden ser analizados de manera complementaria en la siguiente página.

Los aspectos a tener en cuenta para la solvencia son:

Manejo de Deuda: Establecer indicadores de liquidez que permitan a la oficina de deuda implementar estrategias de emergencia, tales como activación de líneas de crédito, uso de productos de agencias multilaterales, etc.

Dinámica de Mercado: Determinar que variables de mercado afectan la disponibilidad de activos, así como identificar que variables afectan la disponibilidad de mercado que aumenta el riesgo de refinanciamiento y por ende incrementan el riesgo de liquidez

Capacidad de Reacción: Resulta fundamental identificar las herramientas con las que cuenta el Gobierno para hacer correcciones a su política fiscal (ingreso/gasto), sin poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda pública

Manejo de Tesorería: Resulta relevante constantemente revisar los procesos de tesorería, realizar análisis estadísticos para determinar variaciones contra el programa de egresos e ingresos, que pudieran afectar la disponibilidad de recursos para afrontar las obligaciones de deuda.¹⁶

Por otro lado los objetivos del manejo de la estrategia de pasivos a los que hay que prestarles atención para evitar caer en insolvencia son seis:

- a) Mejorar el perfil de los vencimientos
 - El emisor puede utilizar tanto recompras como intercambios para mejorar su perfil de vencimientos y disminuir el riesgo de refinanciamiento
 - Dependiendo de las condiciones de mercado se pueden entregar instrumentos de un plazo significativamente mayor, sin embargo no es recomendable forzar el intercambio con plazos demasiado largos

¹⁶ Para una lectura más profunda de este tema remitirse a Internacional Monetary Fund. Monetary and Capital Markets Department (2012). “*Diferencias entre sostenibilidad y riesgo de liquidez de la Deuda Pública*”. Taller Regional. Formulación de estrategias de deuda de mediano plazo. Managua. Nicaragua.

- b) Crear y fortalecer referencias de mercado
 - La emisión de nuevas referencias por sí misma es una operación de manejo de pasivos
 - Un monto en circulación significativo y una base de inversionistas diversificada en el nuevo instrumento mejorará la liquidez en el mercado secundario
 - Un buen resultado en este tipo de operaciones de manejo de pasivos permite al inversionista asegurar que participa en un bono líquido
- c) Mejorar la eficiencia de la curva de rendimientos
 - Una curva de financiamiento eficiente le permite al Gobierno Central conocer cuál es su costo de financiamiento en diferentes plazos. Se asume que el gran público inversionista es capaz de emitir su opinión con respecto al valor de los instrumentos de deuda de manera eficiente
- d) Ampliación de la base de inversores
 - Una tenencia diversificada entre una base de inversionistas amplia asegura un funcionamiento correcto del mercado secundario
 - Las operaciones de manejo de pasivos pueden orientarse a una base de inversionistas puntual dependiendo del apetito de riesgo por los instrumentos
- e) Disminuir el riesgo
 - Las operaciones de manejo de pasivos, ayudan al emisor a mejorar el perfil de riesgos del portafolio de deuda
 - Pueden aplicarse para modificar la composición de tasa, composición de monedas, disminuir el riesgo de refinanciamiento, etc.

B. EL PESO DE LA DEUDA¹⁷

En la mayoría de los modelos de Solvencia fiscal se utiliza el concepto de “peso de la deuda” más que la deuda en sí misma, a través del ratio Deuda/P.B.I. El uso de este ratio fue establecido en el tratado de Maastricht y es importante dejar en claro que la evolución de dicho indicador individualmente no es condición suficiente para determinar solvencia o insolvencia fiscal¹⁸. Como ya se mencionó anteriormente, un agente económico es solvente en el largo plazo si se cumple que:

¹⁷ Trapé, Alejandro (2004), op cit.

¹⁸ Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea). 7 de febrero de 1992-Holanda

$$(A - P) + \sum_t \frac{Y_t^E - G_t^E}{(1+i)^t} \geq 0 \quad (3)$$

En el caso en particular de la Provincia de Mendoza, se considera oportuno utilizar el “Resultado total del sector público no financiero” (R.T. menos intereses y gastos de la deuda), y que el valor actual de dicho resultado deba ser igual a la deuda hoy y a partir de allí analizar la solvencia de largo plazo. Formalmente:

$$D_0 \leq VAR$$

Donde:

D_0 Indica el valor actual de la deuda pública total en el momento “cero”, es decir, cuando se evalúa la solvencia.

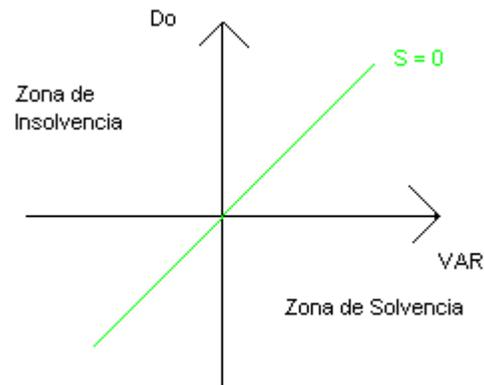
$$VAR = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{RT^E}{(1+i)^t}$$

A partir de lo visto podemos definir la variable “solvencia” (S) como:

$$S = VAR - D_0 \quad (4)$$

Analizando lo expuesto en la ecuación (4) de manera analítica, si “S” es positiva o igual a cero se dirá que el agente es solvente y viceversa. También puede verse en los ejes cartesianos:

Gráfico N°27: Curvas de Iso-Solvencia



Si se divide la ecuación (4) por el PBI se obtiene:

$$s = \text{var} - d_0 \quad (5)$$

Donde:

$$s = \frac{S}{PBI}$$

$$\text{var} = \frac{VAR}{PBI}$$

$$d_0 = \frac{D_0}{PBI}$$

En (5) se puede ver claramente que mirar solo “ d_0 ” no es suficiente para ver qué ocurre con la solvencia ya que es necesario conocer lo que sucede con la variable “var”.

Como la solvencia sólo es una condición necesaria para la sustentabilidad porque la solvencia se podría lograr con futuros ajustes muy grandes y costosos. La sustentabilidad, sin embargo, requiere lograr la solvencia con políticas sin cambio.¹⁹

¹⁹ Díaz Alvarado, C., Izquierdo, A., Panizza, U. “Sustentabilidad Fiscal en Países de Mercados Emergentes aplicado a Ecuador” 58 - Revista Internacional de Presupuesto Público ASIP Año XXXIII - Julio - Agosto, 2005

En su trabajo Tanner y Samake mencionan que si se toma como indicador base, el ratio DEUDA/PBI el mismo no debe sufrir saltos, ni presentar una tendencia creciente en el tiempo. Para los países en desarrollo se torna difícil cumplir con este criterio de sustentabilidad ya que al ser propensos a sufrir shocks externos o en variables tales como el tipo de cambio, o la tasa de interés tienen mayor predisposición a aumentar dicho ratio. Por lo que plantean como criterio lograr un superávit tal que se reduzca la probabilidad de futuros ajustes a menos del 50%.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional sugiere realizar un análisis o prueba de las variables, donde pueda determinarse qué tan grande debe ser la deuda frente al escenario base en caso de ocurrir algún shock externo.

La sustentabilidad puede medirse utilizando diferentes indicadores:

Buiter (1985) sugiere un indicador, definido como:

$$SUS = ps - (g - r) \frac{W}{GDP}$$

En donde W es el patrimonio neto del sector público, r la tasa de interés real constante, g la tasa de interés a largo plazo del PBI real, y ps el excedente primario. De este modo, de acuerdo con este indicador, la sustentabilidad depende de la diferencia entre el excedente primario real (ps) y el excedente que estabiliza el patrimonio neto del gobierno (dimensionado por el PBI). Los valores negativos de SUS son tomados como indicación de que la postura fiscal corriente es insustentable.

Estos indicadores requieren suposiciones sobre el crecimiento del PBI, las tasas de interés, los egresos e ingresos del gobierno, y suponen implícitamente que estas variables son exógenas. Sin embargo, la mayoría de estas variables tienden a ser endógenas y a estar correlacionadas entre sí. Resulta claramente poco realista suponer que los cambios en el déficit primario no tendrán efecto alguno sobre la tasa de interés y el crecimiento, o que los cambios en el crecimiento no afectan el excedente primario.²⁰

Chalk y Hemming (2000) argumentan que un análisis de este tipo se encontraría con el problema de cómo estimar el patrimonio neto del sector público, lo que haría inviable una evaluación del desempeño fiscal bajo el enfoque propuesto por Buiter.

²⁰ Díaz Alvarado, C., Izquierdo, A., Panizza, U. (2005), *Ibíd.*

También resulta interesante nombrar otro modelo de solvencia fiscal, que parte desde la ecuación de la restricción presupuestaria del gobierno, aunque lo hace a tiempo discreto. Se trata del esquema de **Sekiguchi**²¹ desarrollado en su artículo sobre la Deuda Argentina del año 2000, denominado: “*Argentina’s debt dynamics: Much ado about not so much*”

Luego debido a que estos indicadores no resultan útiles se decide aplicar en este trabajo el modelo de Blanchard que se presenta a continuación, la principal particularidad que diferencia al esquema de Sekiguchi respecto al modelo de Blanchard, es que en el primero la variable de control del gobierno para encontrar la senda de la sustentabilidad es el nivel del gasto público, en tanto que el segundo, toma este nivel como un dato y ajusta por la tributación. Para más detalles se recomienda leer el estudio de Molina, Correa y Morábito, citado previamente²².

C. EL MODELO DE BLANCHARD

Según Olivier Blanchard, un buen indicador de solvencia fiscal debe ayudar a responder las siguientes preguntas:

- 1) ¿Puede un país (los autores adicionan provincia ó municipio) continuar con su política actual, o deberá incrementar impuestos, reducir el gasto, o determinar otras medidas más drásticas para disminuir el peso de la deuda?
- 2) Si el ajuste es necesario, ¿cuál es el costo fiscal de retrasarlo por algún tiempo?

Resulta entonces necesario adentrarse en el modelo.

1. DEDUCCIÓN DEL MODELO

El punto de partida de toda discusión sobre solvencia fiscal es la dinámica de la restricción presupuestaria del gobierno dada por:

²¹ Sekiguchi, David (2000): “*Argentina’s debt dynamics: Much ado about not so much*”; Emerging Markets Research, J.P. Morgan Security Inc.; New York; p. 11.

²² Molina, R., Correa, R. Y Morábito, F.; “*Sustentabilidad de la Deuda Pública de la Provincia de Mendoza*”, en la XLVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política- A.A.E.P. (Mar del Plata - Provincia de Buenos Aires 2011).

$$\frac{dB}{ds} = G + H - T + rB = D + rB \quad (6)$$

Donde:

- B: deuda real
- G: gasto del gobierno en bienes y servicios
- H: transferencias
- T: ingresos
- D: déficit primario = $G + H - T$
- r : tasa de interés real
- s : tiempo

Si se toma a “b” como el ratio Deuda-PBI y se diferencia para luego reemplazar con la expresión (6), donde cada letra minúscula es la mayúscula de (6) dividida por el P.B.I. se obtiene la siguiente ecuación:

$$\frac{db}{ds} = g + h - t + (r - \theta)b = d + (r - \theta)b \quad (7)$$

Donde θ es la tasa real de crecimiento. **Uno de los supuestos fundamentales es que la tasa de interés real es mayor que la tasa real de crecimiento.**

Blanchard determina que una política fiscal es sostenible si la deuda real no “explota” más rápido que la tasa de interés real o equivalentemente si el ratio Deuda / P.B.I. no explota más rápido que el exceso de la tasa de interés real sobre la tasa real de crecimiento. Esto implica que es sostenible mediante el ajuste del déficit, por eso el supuesto fundamental de que $(r - \theta) \geq 0$. Formalizando esta idea:

$$\int_0^{\infty} d e^{-(r-\theta)s} ds = -b_0 \quad (8)$$

Esta expresión nos dice que el valor actual de los superávits descontados a la tasa $(r - \theta)$ debe ser igual al de la deuda hoy. La expresión citada está en tiempo continuo y no discreto. Si a los efectos de simplificar se coloca la expresión de Blanchard en tiempo discreto, se obtiene:

$$\frac{-d}{(r - \theta)} = b_0 \quad (9)$$

La parte izquierda de la fórmula es el valor actual de un flujo infinito vencido de superávit constantes. Se puede trabajar con ambas expresiones de manera casi equivalente. Si se analiza la ecuación (8), o (9) si el lector prefiere, la misma dice si se está camino hacia una dinámica explosiva de la deuda o no. Claramente se puede deducir que si $-d$ descontado a la tasa mencionada no alcanza a cubrir la deuda actual necesariamente debe producirse un ajuste.

Ante la necesidad del ajuste surge la pregunta ¿Qué ajustar?, y es en este tópico donde Blanchard supone que el elemento de ajuste es la tasa impositiva t . En realidad esta “tasa” es el cociente de lo recaudado por impuestos y el P.B.I.

Lo citado en el párrafo anterior es incompleto para el análisis municipal, ya que la realidad es que los municipios tienen dos fuentes de recursos corrientes: los recursos tributarios y la coparticipación²³. Se pretende que la coparticipación municipal refleje las necesidades de superar las brechas de desarrollo entre departamentos. Así una parte de los recursos no podrán destinarse a gastos corrientes, sino a la implementación de políticas destinadas al desarrollo del departamento.

A los efectos del análisis posterior resulta conveniente tomar la t de Blanchard como la suma de ambos.

Aclarado eso, se puede resolver la ecuación (8), para despejar la tasa t^* que permita volver al sendero de solvencia fiscal (entendiendo por solvencia fiscal, evitar la explosión de b). Entonces despejando en (8), se obtiene que:

$$t^* = (r - \theta) \left[\left(\int_0^{\infty} (g + h) e^{-(r-\theta)s} ds \right) + b_0 \right] \quad (10)$$

Si se desea mostrar la ecuación en términos discretos, se tiene que:

$$t^* = g + h + (r - \theta)b_0 \quad (11)$$

²³ Hay municipios que además tienen regalías petroleras o gasíferas.

Esto quiere decir que la tasa impositiva general de una economía será igual a una anualidad compuesta por: los gastos más las transferencias más los intereses sobre la deuda inicial netos de la tasa de crecimiento (t , g , h y b en términos del producto bruto).

D. LOS DOS INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD DE BLANCHARD

A partir de las ecuaciones y lo visto anteriormente Blanchard propone indicadores. Se exponen a continuación los principales:

1) El primero se obtiene de la ecuación (7) y es: $-(d(r - \theta).b)$. Este indicador revela el sendero de b . Es el superávit primario menos la razón Deuda-PBI multiplicada por la diferencia entre la tasa de interés real y la tasa real de crecimiento. La conclusión es directa: si el superávit es menor que $(r - \theta)*b$ entonces necesariamente la deuda va a crecer en términos del P.B.I. Es claro que es un indicador limitado ya que no considera cambios en la economía ni en la política fiscal. Blanchard sugiere usar los promedios de los últimos 10 años para r , θ y d .

2) Este indicador está basado en la ecuación (10) y sirve para determinar el esfuerzo impositivo necesario para estabilizar el ratio. Para que este indicador sea útil es necesario realizar predicciones explícitas. Se puede considerar un t_n^* que sería el valor tal que el ratio Deuda / P.B.I. se estabilice en “ n ” años o períodos de tiempo. Blanchard sugiere su uso para valores de “ n ” pequeños y para los que se tengan predicciones de mayor confianza. Sería un indicador de mediano plazo.

Se construye de la siguiente manera:

$$t_n^* \cong (\text{Promedio para los siguientes } n \text{ años de } (g+h))^{(r-\theta)b}$$

Por ejemplo para $n = 3$, luego obtenemos el “gap” impositivo ó, como mencionamos anteriormente, el “gap” de recursos corrientes como $(t_3 - t)$.

Este indicador brinda la pauta del nivel de ajuste de la política impositiva en el futuro. Si t actual es relativamente bajo, siendo $(t^* - t)$ positivo, indica que hay margen para un incremento de los impuestos en el futuro, si fuese necesario encaminarse hacia la sustentabilidad, y viceversa si t es alto, podrían encontrarse complicaciones futuras dado su escaso margen de ajuste.

E. LA SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DE LA DEUDA PÚBLICA²⁴

Julio Piekars ingresa en el debate de la solvencia analizando las debilidades del análisis convencional. En su publicación del año 2001 hace hincapié en la ausencia de indicadores financieros que complementen el análisis fiscal.

El autor afirma que es verdaderamente notable que no existan trabajos que relacionen la evaluación de riesgo país por parte de las agencias calificadoras con el concepto de sustentabilidad de la deuda pública.

Sin embargo, afirma que es inevitable notar la semejanza entre los conceptos de “riesgo país” y “sustentabilidad”. El riesgo país es definido por las calificadoras como la capacidad y voluntad del soberano para cumplir con sus compromisos financieros en tiempo y forma. Deuda sustentable, por su parte, sólo puede significar, deuda que puede sostenerse en su estado (de no “default”).

Remarca que en tanto la evaluación del riesgo país, por parte de las agencias calificadoras, se basa en un amplio conjunto de variables (que siguen siendo varias incluso al ser ponderadas por los trabajos econométricos), el concepto de sustentabilidad fiscal se basa en pocas variables, fundamentalmente: el **superávit primario, la tasa de crecimiento de la economía, el nivel de la deuda en relación con el PBI y tasa de interés promedio de la deuda.**

La deuda pública es sustentable si los intereses y las amortizaciones pueden ser atendidos con a) superávit primario, b) colocación de deuda en los mercados internacionales o c) colocación de deuda en los mercados domésticos.

En el corto plazo, una crisis de financiamiento puede afrontarse con d) financiamiento del Banco Central al Tesoro y/o e) acceso a asistencia de organismos internacionales. Estos son mecanismos de postergación de un default, pero de ningún modo pueden convertir un determinado nivel de deuda en financiamiento sustentable.

²⁴ Piekars, Julio (2001): *“La sustentabilidad financiera de la deuda pública”*. Presentado en la reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (A.A.E.P.) del Año 2001.

En soberanos emergentes, como es Argentina, no es usual el superávit fiscal, por lo que la sustentabilidad de la deuda descansa en la capacidad de renovar vencimientos en los mercados doméstico e internacional (b y c).

El problema ocurre cuando los mercados internacionales no ven a la economía emergente con buenos ojos debido al peso de su deuda, así toda la presión recae sobre los mercados domésticos provocando que los países emergentes se encuentren en desventaja frente a los países avanzados, debido a que la única garantía de sustentabilidad de los primeros es su mercado doméstico, logrando alcanzar una menor proporción de deuda pública sustentable respecto de su Producto Bruto Interno.

Lo ideal sería reducir los volúmenes de deuda a niveles acordes con el tamaño de los mercados monetario, financiero y de capitales locales, así en caso de pérdida de acceso a los mercados internacionales, los soberanos puedan disponer de mayor tiempo para reajustarse antes de caer en una situación de default, evitando fluctuaciones bruscas en los sistemas financieros locales y excesiva presión financiera durante esos períodos.

La Nación ha sido uno de los principales acreedores de la provincia, mostrando una conducta paternalista a la hora de financiar y refinanciar sus acreencias, pero a partir del Decreto Nacional 660/10 el Gobierno Central ha dejado entrever que dejará que cada estado federal empiece a resolver por sí mismo el peso de su propia deuda, por eso mismo en el trabajo hemos decidido usar el supuesto de que los municipios deben buscar otras opciones para ser solventes sin recurrir al roll over de su deuda con la Provincia.

De modo que el análisis de la sustentabilidad fiscal supone implícitamente que los ajustes a través del nivel y la composición de los ingresos por impuestos o el gasto primario son preferibles a los ajustes a través del default (incumplimiento) o la inflación.²⁵

F. LIMITACIONES DEL CONCEPTO TRADICIONAL DE SUSTENTABILIDAD: SUBESTIMACIÓN DE LAS VARIABLES FINANCIERAS

El concepto tradicional tiene en rigor severas limitaciones del análisis para evaluar y predecir sustentabilidad, cómo se sintetiza en el trabajo realizado por Federico Morábito²⁶.

²⁵ Díaz Alvarado, C., Izquierdo, A., Panizza, U. (2005), op cit.

²⁶ Molina, R., Correa, R. Y Morábito, F.; (2011), op cit.

Una primera deficiencia reside en que mantener constante la relación Deuda/P.B.I. implica la posibilidad de nuevos aumentos de deuda por la porción de los intereses que no se cubre con superávit primario, por tanto este aspecto fundamental queda totalmente fuera del análisis habitual de sustentabilidad.

En segundo lugar, en la misma línea y más fundamental aún, queda totalmente fuera del marco de ese análisis el riesgo de no poder acceder a los mercados, no ya para financiar los intereses no cubiertos por el superávit primario, sino también, y más importante, los vencimientos periódicos, o sea el riesgo de “roll-over”, que puede ser creciente aunque se mantenga la relación Deuda/P.B.I.

Y tercero, los ejercicios basados en el concepto tradicional suponen la tasa de interés dada y constante, desconociendo:

- Que la tasa de interés está determinada por el riesgo país, que obedece en medida significativa al nivel de la deuda y su dinámica.
- Que el aumento de la deuda exige aumentar permanentemente su “duration” para acomodar los vencimientos anuales, lo que con una curva normal de rendimientos implica tasas de interés superiores y crecientes.
- Que en las proyecciones habría que incluir también una prima por el riesgo de volatilidad de los mercados internacionales en cuanto al flujo de fondos al mundo emergente²⁷.

G. UN CONCEPTO MÁS AMPLIO “SUSTENTABILIDAD FISCAL” VS “SUSTENTABILIDAD FINANCIERA”.

La “Sustentabilidad fiscal” de la deuda es el análisis que se basa en la relación del ratio DEUDA/PBI con el superávit primario, la tasa de interés y la tasa de crecimiento.

Siguiendo el razonamiento de Piekars la Sustentabilidad fiscal debe complementarse con un análisis de las variables financieras que determinan la capacidad de las entidades para obtener

²⁷ En este aspecto se recomienda la lectura del trabajo denominado "*Reflexiones sobre el financiamiento del desarrollo*" de Roberto FRENKEL (Revista CEPAL N° 74, Agosto 2001-p 112 a 117) donde se refiere a la integración segmentada de países como Argentina en los mercados de Crédito Internacional, y las implicancias de la imperfección de los mismos sobre el costo y los flujos de capitales en los países en desarrollo.

en todo momento los recursos financieros necesarios para cubrir el déficit fiscal, los vencimientos de capital y los intereses generados por la obtención de dichos recursos financieros.

Se puede llamar a ese análisis de las variables financieras “sustentabilidad financiera de la deuda”, y plantearlo como complemento sustancial del concepto tradicional de “sustentabilidad fiscal”. De ese modo, dicho análisis indicaría, además de si el soberano de que se trata mantiene un curso de superávit consistente con su nivel de deuda, lo siguiente:

a) Si mantiene Necesidades Brutas de Financiamiento (déficit fiscal más “roll-over” de capitales) consistentes con la disponibilidad u oferta de recursos a la que pueda acceder.

b) Si la dinámica de su deuda y de sus Necesidades Brutas de Financiamiento no se traducirá en niveles de tasa de interés mayores para la nueva deuda que terminen deteriorando incluso la sustentabilidad fiscal.

Es por supuesto conceptualmente posible que un soberano muestre sustentabilidad fiscal, pero que vea deteriorada su sustentabilidad financiera. El cierre de los mercados internacionales frente a crisis sistémica es un ejemplo de una situación de esa naturaleza.

IV. ANÁLISIS DE SOLVENCIA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

A. VARIABLES RELEVANTES

Tal como se deduce del punto anterior son cuatro las variables que se necesitan para realizar el análisis de Blanchard, ellas son:

- Resultado Financiero/PBG
- Tasa Real de Crecimiento
- Relación Deuda/PBG
- Tasa Anual Real Promedio Ponderado de la Deuda.

Teniendo en cuenta que en el análisis mencionado se realizan proyecciones “hacia el futuro” corresponde tomar un punto de referencia (o sea una fecha) y proyectar desde la misma hacia los años venideros. En otras palabras el modelo responde a la pregunta ¿Es sustentable “de aquí en adelante” la deuda pública de determinada jurisdicción?

Dada la escasa disponibilidad de datos confirmados por fuentes oficiales para el año 2013, necesariamente el citado punto de referencia debe ser el 31/12/2012. Los resultados serán igualmente válidos, con las aclaraciones que se harán en cada caso, y se cuenta con la ventaja de tener certeza respecto a que se están dotando a los indicadores de datos validados por los respectivos organismos proveedores de los mismos.

Se exponen a continuación dichas variables, con los respectivos comentarios que le atañen a cada una de ellas

1. TASA DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA (Θ)

Como a la fecha no se cuenta con dicha tasa para el año 2013, se tomará para el análisis de sustentabilidad las tasas respectivas para cada municipio para el año 2012. Los cambios que se hayan podido producir en la misma, por su magnitud no invalidan las conclusiones.

Dichas tasas se exponen en el siguiente cuadro

Tabla N°1: Tasa de crecimiento para todos los municipios

MUNICIPIO	%
Ciudad	3,44%
Godoy Cruz	3,90%
Guaymallen	2,95%
Las Heras	2,41%
Lujan	-0,58%
Maipu	3,53%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE

2. RATIO DEUDA / PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO (b)

En primer lugar es necesario hacer una distinción. Por deuda consolidada se entiende aquella deuda donde mediante un contrato se formalizan las condiciones de la misma, entre ellas, las condiciones de pago. Queda por ende excluida de esta denominación la deuda flotante, entendiendo por tal aquella deuda con empleados y/o proveedores de la administración pública²⁸. También queda excluida del presente análisis la deuda contingente, independientemente de la probabilidad de ocurrencia de la misma.

Para la elaboración del ratio se considera en el presente trabajo la Deuda al 31 de diciembre de cada año a valores nominales (tanto para la consolidada, como para la flotante) y el respectivo P.B.G anual, también a valores nominales.

En primer lugar se expone el cociente de referencia tomando la Deuda Consolidada, cuyos resultados en porcentajes para el 31/12/2012 se expone en el siguiente cuadro:

²⁸ Puede darse el caso que se acumule en algún caso una deuda flotante con algún proveedor, que lleve a que las partes logren un acuerdo de pago y formalicen el mismo mediante un contrato. En ese caso, dicha deuda flotante dejaría de ser tal para pasar a ser una deuda consolidada.

Tabla N°2: Relación Deuda Consolidada/PBG

MUNICIPIO	%
Ciudad	0,1202%
Godoy Cruz	0,2760%
Guaymallen	0,4398%
Las Heras	0,1715%
Lujan	0,1464%
Maipu	0,2510%

Fuente: Ibídem

La segunda forma de medir el peso de la deuda es tomando además de la deuda consolidada la **Deuda Flotante**. En ese caso los porcentajes son los siguientes:

Tabla N°3: Relación Deuda Total/PBG

MUNICIPIO	%
Ciudad	0,1439%
Godoy Cruz	0,6048%
Guaymallen	0,7749%
Las Heras	1,0369%
Lujan	0,3970%
Maipu	0,5876%

Fuente: Ibídem

En ambos casos el “peso” de la deuda no luce como muy alto dentro del producto bruto respectivo. No obstante, como se verá en las conclusiones, condiciones cambiantes en la política de deuda a nivel provincial, alteraciones en el mercado financiero o crecimiento económico por debajo de las expectativas hacen que el indicador deba estar permanentemente bajo análisis.

Un punto a tener en cuenta es que el financiamiento exclusivamente con deuda no resuelve el problema de las finanzas públicas.

La mejora sostenida y permanente de las cuentas fiscales de una economía permite, por un lado, mantener una mayor relación deuda/producto, sin violar la condición de sostenibilidad. De hecho, el financiamiento a través de emisiones de deuda no es malo per se, lo que se requiere es que el país esté en capacidad de honrar los compromisos adquiridos.²⁹

²⁹ Maldonado, D., Fernández, G.,(2007)“La Sostenibilidad de la Política Fiscal: El Caso de Ecuador”

La participación de los bancos públicos y privados muestra la existencia de dos períodos claramente diferenciados. Por un lado, en el período 1997-1999, prácticamente la totalidad de los préstamos son financiados por los bancos privados, mientras que en el período 2000-2001, los bancos públicos pasan a tener la mayor participación. Este escenario no está relacionado con una caída en los montos prestados por el sector bancario privado, sino con un fuerte aumento en los préstamos provenientes de los bancos públicos.

Respecto del destino, puede observarse que la mayoría de los préstamos tomados por los gobiernos municipales, en el período bajo análisis, fueron destinados principalmente a la refinanciación de deudas y, en menor medida, al pago de la deuda flotante de ejercicios anteriores y a solventar gastos de funcionamiento, lo cual está relacionado con la aguda situación fiscal y los sucesivos déficits que existieron durante estos años.

Por su parte, la aguda situación fiscal de los municipios, hacia fines de la década de los 90', puede entenderse en la existencia de fuertes restricciones en los ingresos, tanto los de recaudación propia como los que le son transferidos desde la jurisdicción Provincial y/o Nacional. Dichas restricciones provocaron que durante el año 2000 y con mayor profundidad para el año 2001, la situación fiscal de muchos gobiernos locales refleje resultados financieros negativos. En consecuencia, muchos municipios se encontraron en la obligación de tomar créditos con el objetivo de refinanciar deudas que no podían pagar o, en los casos más comprometidos, para poder solventar los gastos operativos.

La inclusión de los gobiernos municipales en el proceso de canje provincial, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 8º, último párrafo del acuerdo Nación-Provincias que dispone que “la Nación y las provincias procurarán la aplicación de criterios similares para atenuar el impacto de los servicios de la deuda contraída por los Municipios”. La resolución n° 539/02, determina la posibilidad de que las provincias puedan encomendar a la Nación la conversión de deuda que los municipios le cedan, incluyéndolas en la operatoria del canje.

Con respecto al Sector Público Municipal, el impacto de la crisis en términos de la disponibilidad de financiamiento ha sido muy inferior a la observada en el nivel Provincial. Esto es producto de que, la mayor cantidad de operaciones que toman los gobiernos locales son con su propia Provincia y en menor medida, con Entidades Financieras.

3. TASA ANUAL REAL PROMEDIO PONDERADO DE LA DEUDA(r)

Se analizó el stock de deuda Consolidada al 31/12/12. Se efectuó un análisis detallado de cada uno de los endeudamientos del respectivo municipio a esa fecha a los efectos de determinar su participación en la deuda total y su costo financiero.

Es importante recordar que para determinar dicho costo financiero se evalúan las condiciones desde esa fecha “hacia delante”, por tal motivo se analizaron las condiciones del año 2013.

A los efectos del análisis se consideró la tasa “real”, o sea sin inflación. A tal efecto se consideró la inflación anual para el año 2013, medida de acuerdo al índice de San Luis, atendiendo que la Provincia de Mendoza ha dejado de publicar su índice de precios al consumidor, que el INDEC tampoco informa la inflación de Mendoza y que comparando las series para valores anteriores a 2007 no existían diferencias significativas entre los índices informados por San Luis y Mendoza.

Para la deuda en moneda extranjera se consideró la devaluación del dólar oficial durante el año 2013, considerando la cotizaciones publicadas por la Administración Federal de Ingresos Públicos para el cálculo del Impuesto a los Bienes Personales al 31/12/12 y 31/12/13.

La tasa Badlar utilizada fue la de los Bancos Privados para el 31/12/2012, publicada en la página web del Banco Central de la República Argentina.

A continuación se exponen los resultados.

Tabla N°4: Tasa Anual Real Promedio Ponderado de la Deuda al 31/12/2012

MUNICIPIO	TASA
Ciudad	-11,9394%
Godoy Cruz	-11,6554%
Guaymallen	-4,1079%
Las Heras	-5,1163%
Lujan	-14,6282%
Maipú	-10,0303%

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en el Libro de la Deuda Pública (Ministerio de Hacienda), Página web de la A.F.I.P. Página web del B.C.R.A., e Índice de Precios al Consumidor de la Provincia de San Luis.

Se observa que en todos los casos la tasa real promedio a aplicar sobre el stock de deuda al 31/12/12 resultó ser negativa para los municipios. Esto se debe a que gran parte del endeudamiento está pactado en pesos a tasas fijas muy inferiores a la tasa de inflación.

En general este financiamiento “blando” es otorgado por la provincia, que asumió en el pasado un rol de “acreedor paternalista” al otorgar o refinanciar pasivos.

Una cuestión metodológica a resaltar es que el bajo nivel de estas tasas (negativas) hace que las conclusiones de Modelo de Blanchard tengan que ser cuidadosamente interpretadas, ya que no está planteado por su autor para un escenario de $(r - \theta)$ negativo.

4. RESULTADO FINANCIERO TOTAL / PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO (d)

En primer lugar es preciso señalar que en este caso se trabaja con el Resultado Total del Sector Público No Financiero (o sea Ingresos Totales menos Gastos Totales, incluyendo en ambos casos los conceptos “de Capital”).

Se expone a continuación dicho resultado para el año 2012 (último dato disponible).

Tabla N°5: Resultado Financiero Total/PBG

MUNICIPIO	RTADO / PBG
Ciudad	0,2284%
Godoy Cruz	0,5176%
Guaymallen	0,3469%
Las Heras	0,0419%
Lujan	-0,1921%
Maipu	0,3768%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DEIE

Se puede observar que todos los municipios poseen superávit menos el municipio de Luján de Cuyo que presenta déficit.

Lo peligroso no es un déficit coyuntural sino que perdure en el tiempo a un nivel excesivo, considerando a ésta como una situación que obligue a endeudarse a una tasa de interés superior a la tasa de crecimiento del producto.

En el presente trabajo se ha tomado la opción de sensibilizar el modelo de Blanchard de manera de dejar “como incógnita” el Resultado Financiero Total, o sea trabajar con las otras

variables y determinar por diferencia *¿Cuál es el resultado anual (déficit o superávit) que debe mantener el municipio para ser sustentable desde el primer año posterior al análisis y hacia el futuro?*

V. ANÁLISIS PROYECTADO DE SOLVENCIA FISCAL

En esta sección se calcula el indicador de Blanchard para cada uno de los seis municipios bajo la perspectiva del 31/12/13 y hacia el futuro. Se recuerda la fórmula de dicho análisis.

$$\frac{-d}{(r - \theta)} = b_0$$

Se utilizaron en cada caso las variables expuestas anteriormente, dejando como incógnita el resultado financiero total. El test responde la pregunta *¿Cuál es el resultado financiero total que tiene que tener el municipio en el próximo y en los siguientes años para seguir siendo sustentable, es decir, para mantener la relación Deuda/PBG que tiene en este momento?*

A continuación se exponen los resultados obtenidos, utilizando en el caso del ratio Deuda/PBG **sólo la deuda consolidada:**

Tabla N°6: Análisis de Blanchard

MUNICIPIO	RTADO NECESARIO
Ciudad	-0,0185%
Godoy Cruz	-0,0429%
Guaymallen	-0,0310%
Las Heras	-0,0129%
Lujan	-0,0206%
Maipu	-0,0340%

Fuente: Ibídem

Debe interpretarse la última columna como resultado financiero total en porcentaje del respectivo PBG para el año 2013 y en adelante para mantener la sustentabilidad, y el signo negativo como egresos mayores a los ingresos, o sea que pueden seguir siendo sustentables aún con déficit.

Tal como puede observarse para el año 2012 en el cuadro inserto en el apartado anterior los resultados obtenidos en cinco de los seis municipios en el año 2013 fueron positivos (superávit), por lo cual, al menos el primer año, estaba asegurada la sustentabilidad, a excepción del municipio de Luján de Cuyo.

El sentido de los resultados y las conclusiones no cambian si se utiliza la deuda total (consolidada más flotante), ya que si bien el peso de la deuda es mayor, la tasa de la deuda flotante

es cero (sueldos, contratos, proveedores, etc.) y por lo tanto la tasa promedio ponderada de la deuda baja y mejora las condiciones del análisis.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que se han utilizado valores de la tasa promedio ponderada de la deuda y de crecimiento con la mirada puesta en el primer año posterior al análisis, o sea Año 2013. Se considera que es oportuno replantear el estudio con proyecciones **más realistas** de las mismas, teniendo como base información actualizada.

Para un ejercicio de sostenibilidad es necesario tener un escenario base bien acordado, para después evaluar los efectos sobre la deuda en distintos eventos de los presentados en ese escenario.

Tener un escenario de calidad es casi tan importante para el análisis de sostenibilidad, como los valores de las variables centrales del modelo. Un escenario económico realista permite obtener una mejor proyección de los indicadores.

Por lo tanto se re-hicieron las simulaciones, utilizando otras variables pesimistas.

Respecto a la tasa real de la deuda, como se anticipó un gran porcentaje de la misma está representado por deudas con la Provincia de Mendoza a tasas fijas en pesos. En la actualidad la provincia está tomando financiamiento a tasas más elevadas e incluso en moneda extranjera. Es factible pensar, que no le será fácil seguir financiando o refinanciando pasivos a los municipios a tasas reales negativas. Por ello se trabajó con una tasa real positiva del 6% anual.

En relación al crecimiento del PBG, las perspectivas macroeconómicas actuales no señalan un crecimiento importante. Se trabajó con el 1%.

Se exponen a continuación los resultados

Tabla N°7: Análisis de Blanchard-Escenario pesimista

MUNICIPIO	RTADO NECESARIO
Ciudad	0,0060%
Godoy Cruz	0,0138%
Guaymallen	0,0220%
Las Heras	0,0086%
Lujan	0,0073%
Maipu	0,0125%

Fuente: Ibídem

Se observa que en este caso todos los municipios necesitan, para mantener su condición de sustentabilidad obtener superávit financiero, sin embargo en cinco de los seis casos, los mismos son inferiores a los resultados positivos obtenidos en el año 2012, por lo que, se concluye que aun utilizando variables más pesimistas, la situación sigue siendo sustentable, si se toma el primer año como referencia, sólo que el municipio de Luján de Cuyo deberá hacer un esfuerzo mayor en tanto que el resto de los municipios no deberán realizar un esfuerzo de tal magnitud.

Sin embargo hay que ser cautelosos al establecer las conclusiones si se tiene en cuenta que de acuerdo a lo expresado anteriormente el análisis de Blanchard es incompleto, y debe necesariamente ser complementado con una mirada sobre la **sustentabilidad financiera**.

El indicador de Blanchard supone que cuando se producen los vencimientos de capital, los mismos pueden ser refinanciados “en las mismas condiciones”. Ya se anticipó que ese “roll over” no sería tan viable en el caso que el acreedor sea la provincia, ya que tiene escaso margen de maniobra, incluso para su propio financiamiento.

Por otro lado, en caso de que algún municipio tuviese déficit algún año, (como sucede con Luján de Cuyo) el financiamiento necesario para afrontar el mismo, se sumaría a los “roll overs” en condiciones no tan buenas como antes. Pero además, es necesario tener en cuenta que las perspectivas de crecimiento económico no son, al menos en el corto plazo, tan alentadoras.

Todo lo comentado en los últimos párrafos, hace que sea necesario realizar un monitoreo permanente de las cuentas públicas municipales, y aconsejar la proyección de resultados positivos (superávits) en los próximos años, refutándose la hipótesis planteada al inicio del presente trabajo.

CONCLUSIONES

A continuación se presentan algunas conclusiones sobre los resultados obtenidos en el trabajo.

1. Los modelos tradicionales de sustentabilidad fiscal se basan fundamentalmente en el análisis de cuatro variables (Relación Deuda/P.B.G, Tasa de interés real promedio de la deuda, Tasa de crecimiento real y Ratio superávit primario/P.B.G.). Es necesario complementar ese análisis con indicadores de sustentabilidad financiera, donde cobra fundamental relevancia la tasa de amortización de la deuda. Pero además, resulta necesario estar atento a otros aspectos tales como: el “riesgo país”, las tasas internacionales relevantes y las condiciones de responsabilidad fiscal para poder tener acceso a mercados internacionales.

2. El peso de la Deuda Pública de los Municipios analizados de Mendoza sobre su producto bruto es bajo al 31/12/12, incluso considerando la deuda flotante, sobre todo si se lo compara con igual índice a nivel nacional y provincial. La Deuda Pública Nacional Bruta a la misma fecha equivale al 44,9% del P.B.I. de la Argentina³⁰ y la de la Provincia al 7% de su P.B.G.

3. El análisis convencional de solvencia fiscal de largo plazo, utilizando la evolución del ratio Deuda-PBG, no permite realizar para los municipios objeto del presente estudio diagnósticos correctos debido a que la tasa de interés real promedio ponderada es menor que la tasa de crecimiento real de la economía en los seis municipios en casi todo el período analizado, rompiendo de esta manera uno de los supuestos fundamentales en dicho análisis.

4. El citado bajo peso de la deuda sobre el producto bruto; y la posibilidad de contar con una tasa real de endeudamiento menor a la de crecimiento real han otorgado a los municipios analizados holgura en el manejo de su solvencia. A tal punto, que si se aplica el Modelo de Blanchard tomando como punto de referencia el 31/12/12, las comunas pueden proyectar solvencia, aun con déficits del Resultado Total. Incluso, si se proyectan las variables aplicando un criterio más realista pueden mantener ese escenario de solvencia con superávits pequeños, incluso menores a los ejecutados en el primer ejercicio posterior al punto de partida del análisis.

5. El manejo de las cuentas públicas debe ser extremadamente cauteloso. En principio ha desaparecido el acreedor paternalista que era el Estado Nacional que otorgaba

³⁰ Al 31/12/2013. Fuente: Oficina Nacional de Crédito Público. www.mecon.gov.ar

préstamos a la provincia e incluso los refinanciaba en excelente condiciones. Con lo cual la Provincia de Mendoza tendrá menos posibilidad de transferir a los municipios un financiamiento a tasas reales negativas.

6. Lo ideal sería construir un fondo anticíclico donde el gobierno pueda ahorrar en épocas de bonanza y tenga recursos para estabilizar la economía cuando se produzcan shocks externos, evitando desequilibrios y endeudamientos, para poder enviar una señal de solvencia a los mercados.

7. La combinación de política fiscal debe confiar en la reducción del gasto no prioritario y proteger a favor del crecimiento de la inversión pública, sobre todo cuando hay un alto nivel de desempleo estructural, es decir prevenir el derroche y potenciar las acciones reorientándolas hacia la meta predeterminada.

8. Las transferencias de recursos no tienen vinculación con la transferencia de responsabilidades y los departamentos se encuentran desbordados con las demandas de la población por mayores niveles de atención y servicios públicos que no pueden atender de forma eficiente por falta de recursos. Faltaría igualar la transferencia de responsabilidades con la transferencia de recursos.

9. Se debe asumir una mayor correspondencia fiscal, de manera de reemplazar la constante solicitud de transferencias adicionales por la preocupación de mejorar la recaudación propia y aplicar correctamente los recursos.

10. Las expectativas de crecimiento real del producto bruto geográfico de los municipios son, al menos por ahora, más limitadas. Por otro lado, no debe dejarse de seguir con atención la evolución del nivel de la deuda pública flotante.

En conclusión, a pesar de la buena foto que puede tomarse de la situación actual del endeudamiento de los municipios analizados, resulta necesario proyectar presupuestos equilibrados, al menos mientras permanezcan las variables relevantes en las condiciones actuales.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrile, M.I (2002): Modificación a la Ley 1079 Orgánica de Municipalidades de la Provincias de Mendoza con el objeto de promover la participación social en la gestión municipal, Mendoza.
- Álvarez, C., Manes, M., Paredes, Pablo., Ivani, G. (2011) “El acceso al crédito de los Gobiernos Subnacionales. El caso de las Provincias y Municipios de la República Argentina”. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba. República Argentina. www2.mecon.gov.ar/.../provincial/.../El_acceso_al_credito_de_los_gobiernos_subnacionales.pdf
- Aráoz, M. Florencia; Cerro, Ana María; Meloni, Osvaldo; Soria Genta, Tatiana. (2006). “Fiscal Sustainability and Crises. The Case of Argentina”
- Arocena, J. (1997) “El desarrollo local frente a la globalización”, en Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y sociedad civil en Argentina. D. García Delgado (ed.), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Blanchard, Olivier (1990): “Suggestions for New Set of Fiscal Indicators”; OECD Economic Department Working Papers, No. 79, OECD Publishing.
- Bohn, Henning (1990): “The Sustainability of Budget Deficit in Stochastic Economy”, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 27, N° 1.
- Böhm, Luis. Rada, Daniel (2005) “Igualdad de oportunidades: las brechas de desarrollo entre municipios”, Teoría y aplicación de un índice de convergencia. Mendoza, Argentina.
- Brufman, Leandro (Mayo de 2008): “¿Qué se entiende por Deuda Pública Sustentable”, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Captac – FMI (2013) “Metodologías para evaluar la sostenibilidad de la deuda”.IV Taller Regional sobre Gestión de la Deuda Pública
- Captac - FMI “Gestión Integral de Riesgos de la Deuda Soberana – Casos Prácticos” (2012).IIV Taller Regional Sobre Gestión De La Deuda Pública
- Coronado Quintanilla, Jaime (2009): “Sostenibilidad de las finanzas en gobiernos subnacionales”, Programa de fortalecimiento de capacidades de análisis y estrategia de deuda para los países pobres muy endeudados, Publicación N°12.
- Correa Becker, Rodolfo (2010): “Análisis de solvencia fiscal y deuda pública para la provincia de Mendoza”, Trabajo de investigación, Facultad de Ciencias Económicas, UNCuyo.

- Del Valle M. y Galindo A. (2010), “Descentralización y sostenibilidad fiscal: los casos de Colombia y Perú”, BID.
- Díaz Alvarado, C., Izquierdo, A., Panizza, U. “Sustentabilidad Fiscal en Países de Mercados Emergentes aplicado a Ecuador”58 - Revista Internacional de Presupuesto Público ASIP Año XXXIII - Julio - Agosto, 2005
- Dibiasi, Juan Víctor (2012) “Gestión estratégica en el sector público municipal de la Provincia de Mendoza” (Tesis de maestría, UNCuyo)
- Eguino, Huáscar (FMM), (2009) Finanzas y Gestión de los Gobiernos Subnacionales en Uruguay disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36396549> [octubre, 2014]
- Farrell Diana, Goodman Andrew (2013) “Government by design: Four principles for a better public sector” disponible en http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/government_by_design_four_principles_for_a_better_public_sector
- Concejo Empresario Mendocino (2009) “Finanzas Públicas Municipales”
- Kerst, Nicolás y Milei, Javier (2009): “La sustentabilidad de la Política Fiscal en Argentina”, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política. Mendoza, Argentina
- Larraín, Felipe y Sachs, Jeffrey (2002): “Macroeconomía en la Economía Global”, Pearson Education, Buenos Aires.
- Maldonado, D., Fernández, G., (2007) “La Sostenibilidad de la Política Fiscal: El Caso de Ecuador”
- Martner, Ricardo y Tromben, Varinia (2004): “La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”, Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Molina, Raúl y Reyes, Gustavo (2005): “Estudio Económico-Financiero de las cuentas fiscales de la Provincia de Mendoza”, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones Económicas, UNCuyo.
- Molina, R., Correa, R. Y Morábito, F.; “Sustentabilidad de la Deuda Pública de la Provincia de Mendoza”, Anales de las 47° Reunión Anual de la Asociación de Economía Política Argentina, Mar del Plata, Argentina (2011). <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2011/molina.pdf>.
- Nieri, Lisandro (2006): “Sostenibilidad de la Deuda Pública Provincial”; Trabajo de Investigación, UNCuyo – FCE.
- Piekars, Julio (2004): “La sustentabilidad financiera de la deuda pública”, Anales de las 39° reunión anual de la Asociación de Economía Política Argentina, Buenos Aires, UCA y AAEP.

- Ruiz Del Castillo, R., (2005)“¿Es sostenible la situación fiscal de las Provincias Argentinas?”AAEP XXXIX reunión anual, Bs As. Nov.
- Santiso, Carlos; Varea, Marco (2013) “Fortaleciendo las Capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sanguinetti, Juan (2002): “Determinantes políticos e institucionales ligados al desempeño fiscal: el caso de las provincias argentinas”, Revista Internacional de Presupuesto Público. Disponible en <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt75.pdf>
- Santaella, Julio (2000): “La viabilidad de la política fiscal: 2000-2025”, Centro de Economía Aplicada del ITAM.
- Sekiguchi, David (2000): “Argentina’s debt dynamics: Much ado about not so much”, J.P Morgan Securities INC. Emerging Markets Research.
- Tecco, C. (1997) “El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional” en conferencia del IIR, “El debate sobre las potestades tributarias provinciales y municipales”, Buenos Aires, 26 de julio a 28 de julio.
- Trapé, Alejandro; “¿De qué hablamos cuando hablamos de solvencia fiscal?”, Apunte de Cátedra, Política Económica Argentina, UNCuyo-FCE.
- Trapé Alejandro y Molina, Raúl. (2004): “La economía de Mendoza. Análisis sectorial y propuestas de política económica”, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones Económicas (C.I.E.), UNCuyo.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

www.hacienda.mendoza.gov.ar (Página Web del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza)

www.deie.mendoza.gov.ar (Página Web de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas)

www.indec.gov.ar (Página Web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)

www.mecon.gov.ar (Página Web del Ministerio de Economía y Finanzas) Capítulo III: Aplicaciones prácticas

www.isap.com.ar (Página Web Federico Muñoz & Asociados-Indicador Sintético de Actividad de las Provincias)

<http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/> (Página Web del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza)

<http://www.bcra.gov.ar/> (Página Web del Banco Central de la República Argentina)

<http://www.afip.gov.ar/> (Página Web de la Administración General de Ingresos Públicos)

<http://www.guaymallen.mendoza.gov.ar/> (Página Web de la Municipalidad de Guaymallén, Provincia de Mendoza)

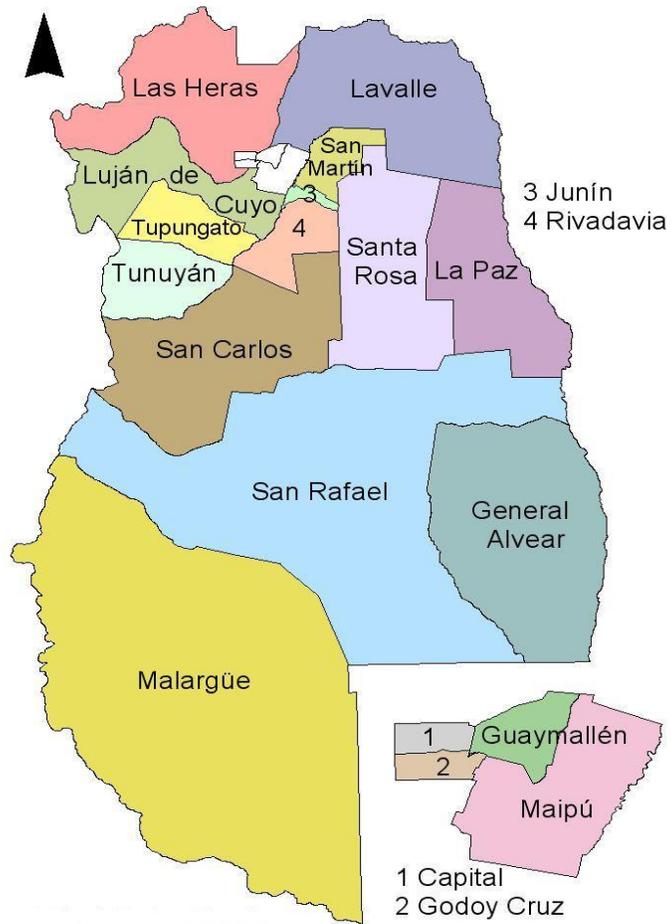
<http://www.ciudaddemendoza.gov.ar/> (Página Web de la Municipalidad de Ciudad de la Provincia de Mendoza)

<http://www.godoycruz.gov.ar/sitio2/> (Página Web de la Municipalidad de Godoy Cruz, Provincia de Mendoza)

<http://www.lasheras.gov.ar/> (Página Web de la Municipalidad de Las Heras, Provincia de Mendoza)

ANEXOS

ANEXO I: MAPA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA



ANEXO II: NOTA METODOLÓGICA Y FUENTES DE DATOS

- Los datos del Producto Bruto Geográfico se obtuvieron de la publicación realizada por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la provincia de Mendoza. www.deie.mendoza.gov.ar.
- Los datos correspondientes a las ejecuciones presupuestarias (ingresos corrientes, ingresos de capital, erogaciones corrientes, erogaciones de capital, erogaciones de personal) se obtuvieron de:
 - 1997-2010 - Tribunal de Cuentas de la Provincia, dentro de Servicio de Información, BD Municipalidades.
 - 2011-2013: la información publicada por el Tribunal de Cuentas en oportunidad de la presentación del 4º trimestre de cada año, en el marco de la Ley 7314 (Ley de Responsabilidad Fiscal). Esta información es presentada por los municipios al Tribunal y los datos son al 31/12 de cada año. Para los Ingresos se utilizó el Anexo 3 y para los Gastos el Anexo 2, al 31/12 de cada año. En ningún caso se contemplaron las partidas de financiamiento.
 - Los datos publicados por los municipios en sus sitios web en el marco de la Ley 7314 (Ley de Responsabilidad Fiscal).
 - Para las erogaciones se utilizó la etapa del gasto del devengado y cuando no se encontró, se utilizó la etapa del compromiso definitivo. Para los recursos se utilizó la etapa de lo efectivamente ingresado.
 - Los datos de deuda flotante surgen de la información publicada por el Tribunal de Cuentas en oportunidad de la presentación del 4º trimestre de cada año, en el marco de la Ley 7314 (Ley de Responsabilidad Fiscal). Esta información es presentada por los municipios al Tribunal de Cuentas y los datos se son al 31/12 de cada año.
 - Los datos del stock de deuda consolidada y tasas de endeudamiento corresponden a la información publicada en el sitio web del Ministerio de Hacienda, en el Libro de la Deuda Pública de fecha 31/12/12.
 - El cálculo de la tasa promedio ponderada de deuda se realizó teniendo en cuenta la información contemplada en el punto anterior.
 - Respecto a la inflación se ha considerado el Índice de Precios al Consumidor informado por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de San Luis. A partir de fines de 2007 la Provincia de Mendoza dejó de informar el indicador de precios provincial y sólo por un tiempo más se continuó con lo que informaba el INDEC. Luego el

INDEC sólo publicó la información referida a CABA y GBA. Si se observan los datos publicados por la Provincia de San Luis y el resto de las provincias que miden estadísticas propias los datos son similares. Considerando los valores cercanos al 2007 las estadísticas de San Luis medían en forma similar a las de Mendoza.

- Los datos de planta de personal y contratados, se obtuvieron del Anexo 19 presentado por los municipios al Tribunal de Cuentas en oportunidad de la presentación de la Información de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Los datos son al 31/12 de cada año y contemplan el detalle de planta de personal permanente y transitoria, contratos de locación de servicios, locación de obras según lo establecido en el artículo 34 inciso b) de la Ley N° 7314 (Ley de Responsabilidad Fiscal).

- Para calcular el costo medio salarial se utilizó como fuente el Anexo 19 presentado por los municipios al Tribunal de Cuentas en oportunidad de la presentación de la Información de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Los datos son al 31/12 de cada año y contemplan los montos liquidados acumulados al fin del trimestre para la planta de personal permanente y transitoria, contratos de locación de servicios, locación de obras y horas cátedras, según lo establecido en el artículo 34 inciso b) de la Ley 7314 (Ley de Responsabilidad Fiscal).

- El dato de población municipal se calculó a partir de la Tasa Vegetativa informada por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la provincia de Mendoza usando como base para la estimación los datos del Censo Nacional del año 2010.

Declaración Jurada Resolución 212/99-CD

"El autor de este trabajo declara que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias, que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgredí o afecta derecho de terceros"

Apellido y Nombre

Caputto, M. Inés

Mendoza,

N° Registro

26071

Firma

