

DOCUMENTOS DE
TRABAJO SOBRE
**ECONOMÍA
REGIONAL
Y URBANA**

**Reglas fiscales subnacionales:
Revisión empírica, experiencias
internacionales y sus desafíos en la
nueva institucionalidad fiscal post
COVID**

Por: Juan Pablo Jiménez
Leonardo Letelier
Ignacio Ruelas
Jaime Bonet-Morón

Núm. 300
Septiembre, 2021



BANCO DE LA REPÚBLICA
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID*

La serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** es una publicación del Banco de la República – Sucursal Cartagena. Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Juan Pablo Jiménez
AIFIL, FLACSO

Leonardo Letelier
Universidad de Chile

Ignacio Ruelas
CIDE

Jaime Bonet-Morón♦
Banco de la República

Resumen

Durante las últimas dos décadas, la utilización de reglas fiscales ha tenido un aumento significativo alrededor del mundo. Si bien la evidencia internacional ha destacado algunos beneficios a partir de su implementación, las experiencias de América Latina en la puesta en marcha y los resultados han sido heterogéneos. Esas reglas fiscales inicialmente cobijaban a los gobiernos nacionales, pero luego se fueron ampliando a los subnacionales, en parte porque los procesos de descentralización fiscal fueron entregando más responsabilidades en materia de ingreso y gasto público a los gobiernos subnacionales. La revisión de las experiencias internacionales en esta materia provee lecciones de política importantes para futuros cambios en las normas de responsabilidad fiscal nacional y subnacional en los países, en especial ante las condiciones que ha impuesto al sector público la pandemia del COVID-19. Este documento hace una revisión exhaustiva de la evolución de las reglas fiscales subnacionales alrededor del mundo, identificando los principales factores que contribuyen al éxito o fracaso de estas. Además, permite identificar los elementos clave en una posible agenda de reforma ante las fallas en las reglas fiscales que ha visibilizado la actual pandemia.

Palabras clave: Reglas fiscales, gobiernos subnacionales, COVID-19.

Clasificación JEL: H72, H77, R50.

* Se agradecen los comentarios de Teresa Ter-Minassian, Gerson Javier Pérez, Diana Ricciulli, Mariana Bonet y Jhorland Ayala a una versión previa de este artículo. De igual forma, fueron valiosos los comentarios y sugerencias de los asistentes al seminario de economía regional y políticas públicas del Banco de la República.

♦ Los autores son en su orden: Profesor de Finanzas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Buenos Aires e Investigador de la Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL), Profesor titular del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Economista investigador del Centro de investigación y docencia Económicas (CIDE), y Gerente del Banco de la República en Cartagena y director del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Los comentarios y sugerencias son bienvenidos y los pueden enviar a: jbontemo@banrep.gov.co y jpjimenezok@gmail.com. Las opiniones y posibles errores son solamente responsabilidad de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Subnational Fiscal Rules: Empirical Review, International Experiences and Their Challenges in the New Post-COVID Fiscal Institutionalities[†]

The series **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** is a publication of Banco de la República in Cartagena. The opinions contained in this document are the sole responsibility of the authors and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

Juan Pablo Jiménez
AIFIL, FLACSO

Leonardo Letelier
Universidad de Chile

Ignacio Ruelas
CIDE

Jaime Bonet-Morón[♦]
Banco de la República

Abstract

During the last two decades, the use of fiscal rules has increased significantly around the world. Although international evidence has highlighted some benefits from its implementation, the experiences of Latin America in the implementation and the results have been heterogeneous. These fiscal rules initially covered the national governments but were later extended to subnational governments, in part because the fiscal decentralization processes were handing more responsibilities in terms of revenue and public spending to subnational governments. The review of international experiences in this area provides important policy lessons for future reforms in national and subnational fiscal responsibility regulations, especially given the conditions imposed on the public sector by the COVID-19 pandemic. This document makes an extensive review of the evolution of subnational fiscal rules worldwide, identifying the main factors that contribute to their success or failure. In addition, it allows identifying the key elements in a possible reform agenda to face the flaws in the fiscal rules that the current pandemic has made visible.

Key words: Fiscal rules, subnational governments, COVID-19.

JEL Clasificación: H72, H77, R50.

[†] The comments of Teresa Ter-Minassian, Gerson Javier Pérez, Diana Ricciulli, Mariana Bonet and Jhorland Ayala on a previous version of this article are appreciated. Likewise, the comments and suggestions of those attending the seminar on regional economics and public policies of the Banco de la República were valuable.

[♦] The authors are consecutively: Professor of Public Finances at the Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO) -Buenos Aires and Researcher at the Ibero-American Association of Local Financing (AIFIL), Full Professor at the Institute of Public Affairs at Universidad de Chile, Researcher at Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), and Manager at Banco de la República in Cartagena and Director of the Center for Regional Economic Studies (CEER). Comments and suggestions are welcome and can be sent to: jbontemo@banrep.gov.co and jjjimenezok@gmail.com. Opinions and possible errors are the sole responsibility of the authors and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

1. Introducción

Durante las últimas dos décadas, la utilización de reglas fiscales ha tenido un aumento significativo (Ardanaz et al, 2020). Si bien la evidencia internacional ha destacado algunos beneficios potenciales a partir de la implementación de reglas fiscales bien diseñadas (Ter-Minassian, 2007), las experiencias de los países de América Latina en su implementación y sus resultados han sido heterogéneos (Jiménez y Ter-Minassian, 2016).

La experiencia acumulada en torno a las reglas fiscales ha traído consigo diseños presupuestarios más adecuados para algunos de los desafíos actuales de las finanzas públicas, dentro de los cuales se encuentran los que protegen la inversión en capital físico, otros que buscan la estabilización macroeconómica tomando en cuenta la posición del ciclo económico, y los que consideran la importancia de los recursos naturales en los ingresos del gobierno (Barreix y Corrales, 2019). No obstante, los estudios empíricos que han evaluado su resultado muestran el persistente sesgo procíclico de las reglas fiscales tradicionales, sus limitaciones para reducir los niveles de deuda de manera significativa y su sesgo hacia el gasto corriente en detrimento del gasto en capital.

Los efectos de la pandemia han sumado argumentos a estos cuestionamientos. Actualmente tanto autoridades como expertos y organizaciones internacionales se encuentran discutiendo de qué manera reformular las reglas fiscales existentes. Entre los múltiples desafíos que enfrentarán las reglas en su futuro diseño, sobresale poder atender dos objetivos básicos y sus consecuentes tensiones: (i) la estabilización del ciclo económico y (ii) la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo. En su diseño tradicional, las reglas cuantitativas han exhibido importantes dificultades en el propósito de balancear estos dos objetivos, ya que son producto de dos visiones diferentes del rol de las finanzas públicas. Es lo que Blanchard et al. (2021) definen como la visión “*pure public finance*” vs “*functional public finance*”.

En las finanzas subnacionales esta tensión exhibe otro equilibrio, relacionado con la diferente asignación de responsabilidades y objetivos entre niveles de gobierno, toda vez que las reglas fiscales subnacionales se focalizan en las restricciones al endeudamiento, propósito que no debe interferir con el rol de estabilización macroeconómica que tradicionalmente se asignó al gobierno central (Jiménez y TerMinassian, 2016). A partir de la creciente descentralización de las responsabilidades del gasto en infraestructura, se intentaron reformular algunas de las reglas

fiscales vigentes, de manera de ampliar el espacio de endeudamiento en el marco de un tratamiento diferente para los gastos de capital. En países altamente descentralizados como Colombia, la discusión sobre reglas fiscales y sus impactos cobra una importancia mayor, dadas las tensiones que se generan entre las relaciones fiscales intergubernamentales, las presiones por financiar políticas públicas en distintas esferas del gobierno, y la diferente institucionalidad, capacidad y autonomía fiscal con la que los distintos niveles cuentan para responder a las demandas locales.

Debe tenerse en cuenta que las reglas fiscales subnacionales son parte de instituciones más amplias que las incluyen y moldean. En particular, dichas reglas se insertan en un conjunto extenso de instituciones fiscales, como son el marco fiscal de mediano plazo, los sistemas de transferencias intergubernamentales y las instituciones de control fiscal. La adecuada coordinación entre estos diferentes elementos de la fiscalidad intergubernamental debiera constituir un marco institucional que potencie la estabilidad y sostenibilidad macroeconómica, su consistencia inter-temporal, la transparencia y la rendición de cuentas.

Con base en la revisión de la literatura sobre reglas fiscales subnacionales, y en el marco de la experiencia internacional en la materia, este trabajo extrae lecciones útiles para el caso de Colombia. El resto del documento está organizado como sigue. La sección 2 aborda la teoría y la evidencia empírica disponible. La sección 3 explica las reglas fiscales subnacionales vigentes para un grupo seleccionado de países. La sección 4 presenta la evolución de las reglas fiscales subnacionales en función de su origen, tendencias y perspectivas futuras, incluyendo una periodización para el caso de los países de América Latina. Finalmente, la sección 5 desarrolla las conclusiones.

2. Teoría y evidencia sobre las reglas fiscales subnacionales

2.1. El sesgo pro déficit de los gobiernos subnacionales

En las últimas décadas, un extenso debate se ha desarrollado en torno a los méritos de la descentralización fiscal, el cual ha generado numerosas contribuciones teóricas y empíricas sobre el tema (Oates, 1972, 1999, 2008). Si bien dicha literatura propugna los beneficios en eficiencia asignativa derivados de mayores grados de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales (e.i. Boetti et al., 2012), este resultado depende críticamente del supuesto implícito en torno a las

motivaciones del gobierno en cuestión. En el marco de la primera generación de modelos de federalismo fiscal (Oates, 1972), el mejor conocimiento de la realidad local (subnacional) por parte de las autoridades permitía suponer que una mayor descentralización fiscal sería conducente a un mejor desempeño.

Sin perjuicio de los potenciales beneficios mencionados, una pregunta que continúa despertando gran interés académico se refiere a los efectos de la descentralización fiscal sobre la estabilidad macroeconómica, uno de cuyos pilares es la sostenibilidad fiscal del gobierno general. Si bien la conocida hipótesis de Musgrave (1959) respecto a la asignación de responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno es clara en señalar que el mantenimiento de dicha estabilidad debe ser idealmente una responsabilidad del gobierno central, la concesión de mayores grados de autonomía en la generación de ingresos propios y la ejecución de los gastos subnacionales, puede también entenderse como un poderoso mecanismo de rendición de cuentas y, por tanto, de fortalecimiento del equilibrio fiscal (Weingast, 1995). En el tema que nos ocupa, la propuesta de Barro (1974) constituye un referente en el tema. Según esta, la composición del financiamiento gubernamental es irrelevante, toda vez que los individuos anticiparán el aumento en la carga tributaria futura requerido para pagar la deuda asumida hoy. De lo anterior se sigue que no sería estrictamente necesaria la acción activa del gobierno en la estabilización del gasto agregado, por cuanto el propio gasto privado podría jugar dicho papel. Sin embargo, cierta evidencia muestra que los individuos tienden a subestimar el incremento de impuestos futuros necesario para financiar el déficit, lo cual exige decisiones presupuestarias que recaen en el gobierno, tanto para evitar la prociclicidad del gasto, como para definir el nivel óptimo de deuda (e.i. Yared, 2019).

La cuestión es entonces por qué la autoridad podría no asumir esta responsabilidad, o incluso actuar contra los intereses colectivos de largo plazo. Un primer argumento pone énfasis en la concepción del gobierno como un ente esencialmente interesado en la conservación del poder, sensible a las oportunidades de reelección e interesado en las rentas ricardianas asociadas al ejercicio del cargo. En la teoría del federalismo fiscal, ello encuentra su expresión en la llamada literatura de “segunda generación” (Oates, 2008), la cual exige reconocer que la deuda pública subnacional, y por tanto la trayectoria del déficit, no serían óptimos en condiciones de total discrecionalidad por parte de la autoridad fiscal. En el contexto de la relación entre niveles de gobierno, esto se constituye en un problema de agencia, en virtud del cual los intereses de los gobiernos subnacionales (GSN) en materia de gasto y equilibrio fiscal, tenderían a distanciarse de aquellos del gobierno general. Ello

sería consecuencia de la fragmentación presupuestaria y la conjunción de diversos elementos reconocidos en la literatura. Por una parte, puede existir la percepción de una “piscina común” en la forma de beneficios compartidos, pero no asumidos como costo en forma independiente por cada jurisdicción subnacional por separado (Weingast et. al., 1981; Hallerberg, 2007). Por la otra, incluso si dicha piscina común no fuese un problema³, la factibilidad de decisiones de gasto “inconsistentes en el tiempo” (Kydland y Prescott, 1977), y/o la expectativa de una garantía oficial implícita por parte del gobierno central en el evento de una crisis, podrían inducir riesgo moral en la gestión financiera de los gobiernos subnacionales y, por tanto, un nivel de endeudamiento por encima del óptimo.

2.2. La necesidad de reglas fiscales

La experiencia internacional indica que, si bien las reglas fiscales no garantizan mayor estabilidad fiscal y/o el control del endeudamiento, dependiendo de diversos factores de contexto pueden contribuir significativamente a dicho objetivo. En el caso de América Latina, Jiménez y Ter-Minassian (2016) muestran que los GSN en la región⁴ exhiben un comportamiento procíclico en su gasto en el período en el período 2003-2013, hecho que tiene su origen en la naturaleza de los ingresos subnacionales y el carácter recurrente de los gastos. En particular, los países analizados exhiben ingresos subnacionales dependientes de participaciones en los retornos sobre la explotación de recursos naturales, los cuales están fuertemente afectados por variaciones de precios. Sin embargo, la principal fuente de la referida prociclicidad se encuentra en la carencia de mecanismos de control de déficit, o en el diseño inapropiado de los mismos cuando estos existen. En dicho contexto, un desafío central consiste en alinear las preferencias colectivas con las decisiones de gasto de las autoridades subnacionales. Parte de la respuesta se encuentra en la implementación de reglas que limiten la discrecionalidad del gasto, y por tanto resguarden el equilibrio fiscal. Por definición, estas normas fortalecen la capacidad negociadora de la propia autoridad central frente a las agencias de gobierno y/o los GSN.

Respecto a su diseño, dos propiedades deseables deben considerarse (Eyraud et. Al. 2018). La primera está relacionada con las potenciales consecuencias sobre la gestión financiera de las entidades subnacionales, toda vez que estas pueden tomar decisiones de gasto subóptimas con el

³ Puede suceder que la propia experiencia histórica o las reglas que regulan el gasto del nivel central de gobierno, generan impedimentos efectivos a la percepción de que la piscina común en verdad existe.

⁴ Se incluyen en este estudio los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú.

objetivo de cumplir las metas estipuladas en la regla (Alesina y Perotti, 1996). Ello plantea un conflicto entre los beneficios asociados a la discrecionalidad para ejecutar gastos y los costos inherentes a las restricciones emanadas de las reglas fiscales. Como fruto de un potencial sesgo en favor de reducir gastos que poseen poca visibilidad de corto plazo, puede argumentarse que las reglas podrían tener algún efecto sobre la inversión pública (Peletier et al., 1999). Por ejemplo, un análisis sobre la composición del gasto en los municipios italianos con base en el llamado Pacto de Estabilidad Local vigente entre 1999 y el 2015 (ver detalles más adelante), muestra que el endurecimiento de la regla en el 2007 indujo una reducción de la inversión municipal (Venturini, 2020).

Un segundo atributo deseable es que las reglas fiscales no solo deben evitar un déficit sistemático, sino también preservar la capacidad de la autoridad de responder debidamente a choques no anticipados, como la actual pandemia. Ello supone que las reglas deben ser simples y transparentes, a fin de que su cumplimiento sea fácil de evaluar y su incumplimiento sea conducente a sanciones efectivas y verificables. Esto supone un desafío mayor, toda vez que con frecuencia la complejidad de las reglas concede oportunidades de “contabilidad creativa” e induce la presión de grupos de interés. Diseños alternativos incluyen metas en torno al déficit efectivo, el volumen de deuda como porcentaje del PIB, límites en el flujo de pagos por intereses, e incluso el abandono de tales reglas para ser reemplazadas por estándares en la forma de “prescripciones cuantitativas” que permitan evaluar la factibilidad de alcanzarlos (Blanchard et al., 2021).

La historia reciente de las reglas fiscales tiene un punto de referencia obligado que es el Tratado de Maastricht de 1992, con su doble restricción sobre el máximo déficit (3%) y el límite de deuda (60% del PIB) entre los países de la Unión Europea (UE). Sendas de restricciones, y aquellas que fueron adoptadas en otros países en el marco del referido tratado, eran en general simples y fáciles de interpretar. En el tema que nos ocupa, el artículo de Tanzi (1996) representa un llamado de atención muy importante respecto de los potenciales efectos de la descentralización fiscal sobre la estabilidad presupuestaria nacional. El argumento es simple y está basado en el principio general según el cual la responsabilidad por dicha estabilidad no debe ser descentralizada (Oates, 1972). La carencia de un contrato (explícito o implícito) entre el gobierno central y las entidades subnacionales, en virtud del cual se establezcan responsabilidades y competencias fiscales claras y alineadas con un buen desempeño general, puede resultar en un gasto agregado procíclico, un déficit del gobierno general difícil de controlar y/o una excesiva deuda pública.

En el caso de América Latina, las reglas fiscales aprobadas en el período 1997-2003 se insertan en la primera generación de reglas, siendo su objetivo principal la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo, con miras a intervenir sobre la trayectoria de la deuda pública. En el período 2003-2009, su diseño se alejó de los criterios simples utilizados en la etapa anterior, al incorporar factores como la separación entre gasto corriente y el gasto de capital, la asignación de este mismo gasto entre funciones específicas del estado, y la diferenciación entre déficit efectivo y estructural. Estos fueron elementos asociados a la “segunda generación” de reglas fiscales, las cuales tuvieron un gran impulso a partir de la crisis del 2008.

La extrema severidad de los efectos fiscales de la pandemia iniciada en el 2020 y la suspensión *de facto* de las reglas fiscales en muchos países, reivindican la necesidad de revisar su diseño, con especial énfasis en las cláusulas de contingencia y la necesidad de reconsiderar la pertinencia de metas cuantitativas. En el marco de la experiencia de la Unión Europea, una reciente propuesta de Blanchard et al. (2021) se focaliza en el objetivo de compatibilizar la libertad de cada país miembro para decidir sobre su política fiscal, con la necesidad de “sostenibilidad fiscal” de toda la unión. En dicho espíritu, el autor propone lo que podría constituirse en una tercera generación de “reglas fiscales”, en virtud de las cuales el objetivo de sostenibilidad fiscal estuviese resguardado a través de un “estándar”, cuyo cumplimiento se exprese en un juicio *ex-post* emanado de un cuerpo colegiado designado para tal efecto. Siguiendo la experiencia de Nueva Zelanda, ello implica la máxima transparencia y rendición de cuentas, objetivos que suponen un desafío mayor, particularmente si están referidos a los GSN.

2.3. La evidencia empírica

La efectividad de las reglas fiscales supone reconocer que los países difieren en múltiples dimensiones, algunas de las cuales son importantes condicionantes del resultado. Por una parte, la experiencia internacional permite distinguir variados tipos de reglas fiscales subnacionales (Ter-Minassian y Craig, 1997). Por la otra, evaluar el impacto que estas normas poseen en el equilibrio fiscal, supone un esfuerzo analítico mayor, toda vez que las propias instituciones pueden ser endógenas al problema. Ello hace difícil interpretar los resultados e impone un desafío metodológico mayor.

Entre los estudios de grupos de países (Cuadro 1), el resultado más visible y recurrente es que los factores de contexto suelen ser más importantes que la propia regla fiscal. Entre ellos se destacan

la capacidad de generar impuestos propios a nivel subnacional, la ausencia de rescate financiero en favor de jurisdicciones subnacionales insolventes, la presencia de un bajo desequilibrio fiscal vertical y la propia institucionalidad política que da forma al gobierno (Rodden y Wibbels, 2002; Plekhanov y Singh, 2005). Por ejemplo, Foremny (2014) analiza la efectividad de las reglas fiscales subnacionales en el grupo EU15 entre 1995 y el 2008. Concluye que, si bien estas son efectivas en reducir el déficit, solo tienen un efecto significativo entre los países federales. En esta misma línea, Bartolini et al. (2018) analizan una muestra de 19 países de la OCDE en el período 1980-2010. El trabajo muestra evidencia de un efecto significativo de las reglas fiscales en el gobierno central, pero no encuentra evidencia similar a nivel subnacional.

Similares conclusiones obtienen Martínez-Vásquez et al. (2016) con una muestra de 57 países industrializados en el período 1990-2008. Tampoco en este caso las reglas fiscales exhiben un efecto significativo en favor de la “sostenibilidad fiscal subnacional”, si bien muestra que la llamada “regla de oro”, según la cual el endeudamiento solo puede utilizarse para financiar inversión, sí representa una restricción operativa importante. Un trabajo de Lagos-Peña et al. (2020), con datos de 28 países de la OCDE entre 1995 y 2014, concluye que las restricciones al endeudamiento sí son efectivas, aunque aquellas que condicionan el “balance fiscal” no lo son. Un trabajo de Heinemann et al. (2018) aborda la dispersión de resultados de los estudios publicados, bajo la constatación de que, en muchos casos, la endogeneidad de las reglas antes mencionada no ha sido debidamente corregida. Los autores realizan un metaanálisis sobre la base de 30 estudios previos entre el 2004 y el 2014. Respecto de las reglas fiscales subnacionales, concluyen que están asociadas con menores déficits, pero solo en menor medida con una deuda baja.

La evidencia en torno a la efectividad de las normas es relativamente abundante y clara en países federales y/o entre aquellos que poseen un grado significativo de autonomía fiscal subnacional. Estos exhiben gran diversidad de experiencias entre territorios (provincias, estados, territorios autónomos, gobiernos locales), lo cual permite evaluar el impacto de diseños alternativos. Por ejemplo, en el caso de Canadá se puede constatar que, a partir de inicios de los 90, las provincias adoptaron crecientemente reglas que limitan la deuda, el gasto y el déficit fiscal. Tapp (2013) muestra que las reglas más restrictivas, las que limitan el endeudamiento y/o el déficit, son más efectivas que aquellas con foco en el gasto y los ingresos. El amplio espectro de arreglos institucionales diversos en la legislación estadual de Estados Unidos (Poterba, 1995), ha sido también un campo fértil de análisis empírico. El trabajo de Poterba (1994) es claro en concluir que

los estados con normas más severas en el control del déficit suelen también ser aquellos que exhiben un ajuste fiscal más rápido ante una crisis no esperada. Sin embargo, el mismo estudio advierte que la composición política del parlamento estadual, y su relación con el ejecutivo, tienen también consecuencias en el resultado.

El foco en la severidad de las normas es, sin embargo, un tema controvertido. Un aporte relevante en esta dirección es el desarrollado por Kelemen y Teo (2014), en el cual reportan evidencia de que la efectividad de las reglas no necesariamente responde al grado de severidad de estas y/o a la probabilidad de llevar a los estados que no cumplen a un proceso judicial, sino más bien en la claridad de estas, atributo que se manifiesta en señales de mercado que luego tienen consecuencias sobre el premio por riesgo de los bonos estaduales.

En cuanto a la efectividad de las reglas sobre los gobiernos locales, el tema ha sido también abordado en diversos estudios de países. En el caso de Italia, país en el cual fue implementado el llamado “Pacto de Estabilidad Local” en 1999, se impuso a los municipios una reducción gradual de la “brecha fiscal”⁵, regulación que fue luego derogada para los municipios de menos de 5.000 habitantes en el 2001. La intervención referida es analizada por Grembi et al. (2016), quienes concluyen en favor de la efectividad de la regla, observándose un significativo incremento de la deuda municipal con posterioridad al año 2001.

El caso de España ha sido analizado en el marco de la introducción de dos normativas relacionadas. La primera fue introducida el 2001 mediante la Ley de Estabilidad Fiscal que da cumplimiento al Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. En la práctica, la interpretación estricta del acuerdo implicaba una explícita prohibición al financiamiento del déficit no-financiero mediante deuda. Un segundo conjunto de restricciones fue agregado a partir de la Ley de Financiamiento Municipal del 2004, la cual agregó condiciones ex-ante al financiamiento municipal vía deuda. Si bien algunas restricciones fueron flexibilizadas en el 2007, el cumplimiento general ha sido modesto. Cabasés et al. (2007) examinan los determinantes de la deuda municipal en el período 1988-2000, con base en un indicador que intenta capturar diversas regulaciones en una variable única. Concluye que las restricciones al endeudamiento tienen un efecto significativo en el control de la deuda. Un ejercicio similar de Benito et al. (2015), pero

⁵ Esta fue definida como el déficit municipal neto de pago de intereses y transferencias. Esta condición debe entenderse como el nivel de déficit sobre el cual los municipios tienen control.

basado en un conjunto de restricciones específicas al endeudamiento municipal examinadas por separado, donde muestra que las restricciones sobre el déficit no-financiero, como así también sobre el resultado operativo de los municipios, exhibe un bajo cumplimiento, lo que es particularmente visible en municipios con mayor número de habitantes.

Respecto de América Latina, Alberola et al. (2016) sugieren que el comportamiento fiscal procíclico exhibido en la región en los años 90 y primera década de los 2000 fue luego revertido a partir de la implementación de las reglas fiscales, siendo este resultado aún más claro en el caso de reglas con cobertura nacional y subnacional. Entre los casos destacables, cabe mencionar la experiencia de Colombia con la llamada “Ley de Semáforos” establecida en 1997 y destinada explícitamente a limitar la deuda de municipios y departamentos, le siguen cinco normas relacionadas que regulan el gasto, la estructura de pasivos e imponen condiciones de responsabilidad fiscal (Pérez-Valbuena et al., 2021). Cierta evidencia parece refrendar la efectividad de tales reglas. En particular, el trabajo de Sánchez y Zenteno (2010) analiza el período 1996-2007 para el caso de municipios y departamentos colombianos (nivel intermedio de gobierno), concluyendo que las restricciones al gasto impuestas por una ley promulgada en el año 2000 (Ley 617), tuvieron efectos deseados sobre el déficit primario y el desempeño fiscal. Dicho efecto es, sin embargo, más importante en departamentos. Un ejercicio similar para el período 1995-2010 de Chamorro y Urrea (2016), concluye que, dentro de las normas aprobadas, solo es efectiva aquella que limita la deuda (Ley de Semáforos).

No obstante, incluso la prohibición del endeudamiento puede ser poco efectiva, dado que los GSN pueden recurrir a formas indirectas de crédito, como la postergación de pagos con proveedores, el retraso en la cancelación de contribuciones sociales de los trabajadores dependientes de la jurisdicción en cuestión, y el uso de leasing y/o *lease back* como medio de financiamiento. Letelier (2011) aporta evidencia para el caso de Chile, país en el cual el endeudamiento subnacional no está permitido por ley. Sin embargo, las prácticas mencionadas, particularmente el leasing, aparecen como mecanismos de crédito ampliamente utilizados.

Cuadro 1. Trabajos empíricos más citados

Estudios de grupos de países					
Trabajo	Muestra	Período	Conclusión I	Conclusión II	Conclusión III
Plekhanov y Singh (2006)	43 países	1982-2000	No existe una sola norma que sea efectiva en todos los casos.	El precedente de rescates previos importa en la efectividad de la norma.	Descentralización fiscal de gasto e ingreso (impuestos) contribuye al Equilibrio Fiscal.
Foremny D. (2014)	15 países de la Unión Europea (EU15).	1995-2008	Las reglas fiscales solo reducen el déficit en los países unitarios.	En los países federales, el déficit fiscal puede reducirse mediante mayor autonomía tributaria.	
Kotia y Duare (2016)	26 países europeos	1995-2012	Las reglas fiscales más severas (fuertes), tienen un impacto mayor.		Descentralización fiscal de gasto e ingreso (impuestos) contribuye al Equilibrio Fiscal.
Martínez-Vásquez et. al. (2016)	57 países	1990-2018	Las regulaciones sobre la deuda subnacional no tienen efectos sobre la sostenibilidad fiscal.	Regla de oro sobre la deuda sí tiene efectos.	Descentralización fiscal de gasto e ingreso (impuestos) contribuye al Equilibrio Fiscal.
Bartolini et. al. (2018)	19 países OCDE	1980-2001	Las reglas fiscales no tienen efectos significativos sobre el EF.	La descentralización fiscal del gasto favorece la responsabilidad fiscal en periodos de crisis.	Descentralización fiscal de gasto e ingreso (impuestos) contribuye al Equilibrio Fiscal.

Cuadro 1. Trabajos empíricos más citados (continuación)

Lagos-Peña et. al. (2019)	28 países OCDE	1995-2014	Las restricciones al endeudamiento sí tienen efecto sobre el déficit SN.	Las reglas que condicionan el déficit no son efectivas.	Descentralización fiscal de gasto e ingreso (impuestos) contribuye al Equilibrio Fiscal.
Estudios de países					
Trabajo	Muestra	Período	Conclusión I	Conclusión II	Conclusión III
Poterba (1994)	Estados en USA.	1988-1992	El ajuste fiscal es más importante en Estados con reglas fiscales más severas.	Los factores políticos importan.	
Kelemen D. y Terence T. (2014)	Estados en USA.	1990-1999	La estrictez de la norma no es un factor determinante.	Lo que realmente importa es la “claridad” de la regla fiscal.	
Letelier (2011)	Municipios en Chile	2004-2007	Los municipios se endeudan no obstante el espíritu de la Ley.	Los factores políticos (locales) importan en el resultado.	
Tapp (2013)	Provincias de Canadá	1981-2017	Las reglas más fuertes tienen mayor impacto sobre el déficit.	Las reglas reducen el déficit en 0,8% del PIB provincial, y la deuda en 1,5% del PIB.	El diseño de las reglas importa, puesto que no todas tienen el mismo efecto.
Benito (2015)	Municipios de España	2001-2008	Bajo cumplimiento de la restricción sobre el “superávit no-financiero”.	Bajo cumplimiento de la restricción sobre “resultado operativo”	La cercanía de las elecciones altera las decisiones de deuda municipal.

Cuadro 1. Trabajos empíricos más citados (continuación)					
Cabasés et. al. (2007)	Municipios de España	1988-2000	Las restricciones al endeudamiento municipal son efectivas.	La deuda municipal permite financiar inversión, lo cual está en línea con las normas.	
Sánchez y Zenteno (2010)	Municipios y Departamentos en Colombia	1996-2007	El desempeño fiscal de los GSN exhibe mejoramientos a partir de normas que restringen el gasto.	El impacto es mayor en departamentos que en municipios.	
Chamorro y Urrea (2016)	Municipios y Departamentos en Colombia	1995-2010	Solo los límites cuantitativos al endeudamiento mejoran la sostenibilidad fiscal.	La proporción de transferencias respecto de ingresos totales no afecta negativamente la deuda subnacional.	

Fuente: Autores con base con en los trabajos revisados.

3. Experiencias internacionales con reglas fiscales subnacionales

3.1. Algunas características institucionales y fiscales

Esta sección presentará una visión general de las experiencias con reglas fiscales subnacionales en algunos países seleccionados, centrándose particularmente en las áreas discutidas en la sección

anterior, distinguiendo según sea necesario entre gobiernos intermedios y locales⁶. Se revisará una muestra representativa de países, tanto de América Latina como de afuera de la región, incluidos federales y unitarios; avanzados y emergentes; grandes y medianos; y más o menos descentralizado que se incluyen en el Cuadro 2.

Como se enfatizó en la sección anterior, el desempeño y los diferentes tipos de diseño supone reconocer que los países difieren en múltiples dimensiones, algunas de las cuales son importantes condicionantes del resultado. Se desprende de la revisión empírica realizada en la sección 2, que dichos factores de contexto son críticos en el desempeño de las reglas fiscales. Es por ello por lo que, en esta sección, previo al análisis del diseño de las reglas fiscales, se presentarán las principales características de la situación fiscal, tanto del gobierno general como de los GSN de algunos países seleccionados.

A partir de la información recopilada, es posible observar las siguientes características del grupo de países seleccionados:

- Los gobiernos federales, tanto de los países desarrollados como de los de América Latina, registran un gasto subnacional mayor al 30% del total del gasto del gobierno general.
- Los gobiernos unitarios y descentralizados de la región, como Colombia y Perú, observan también un gasto subnacional importante, mayor al 35% del total del gasto del gobierno general.
- Dentro de los países federales pueden observarse dos grupos bien definidos:
 - o Los federales desarrollados (excluyendo Australia y Bélgica) más Brasil, que registran una relativa baja asimetría vertical entre gastos subnacionales y recursos propios, con ingresos tributarios subnacionales que representan más del 40% de los ingresos del gobierno general.
 - o Los federales (menos Brasil) y unitarios descentralizados y no descentralizados de América Latina con ingresos tributarios subnacionales por debajo del 20% de los tributos totales del gobierno general, registran una alta asimetría vertical entre gastos e ingresos, que deriva en una dependencia de las transferencias intergubernamentales que se evidencia en niveles cercanos o superiores al total de

⁶ Los niveles de gobiernos comprenden el gobierno nacional o central, el intermedio que incluye estados, provincias o departamentos dependiendo de cada país, y el local que corresponde a las municipalidades.

los ingresos propios (transferencias >100%), como sucede en Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Perú.

- La deuda pública subnacional sobre el PIB es alta en todos los países desarrollados de la muestra (menos UK), superando el 10% del PIB. En los países de la región solo en Brasil la deuda pública subnacional supera el 10% del PIB.
- Los países con mayores ingresos provenientes de recursos naturales como Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú son los que observan un importante gasto de capital subnacional.

Vale la pena aclarar que, en sentido estricto, los ingresos tributarios subnacionales propios se definen como aquellos impuestos en los que estos gobiernos tienen potestades discrecionales para poder determinar la carga impositiva en su jurisdicción (Jiménez y Ruelas, 2018). En el Cuadro 2, no obstante, se ha escogido una definición más laxa de recursos propios, ya que no se cuenta con información disponible y comparable para todos los casos para elaborar un indicador adecuado de autonomía tributaria. Es por ello por lo que un impuesto se define como subnacional en la medida en que este gobierno sea quien lo administre y disponga de los recursos que pueda generar. Pero de estimaciones realizadas para algunos países seleccionados de América Latina (Jiménez y Ruelas, 2018), puede concluirse que la definición utilizada en el cuadro subestima la ya baja autonomía tributaria subnacional con la que cuentan los países de la región.

Cuadro 2. Principales indicadores fiscales subnacionales en países seleccionados, alrededor del 2019

País	Tipo de país	Gasto como % del GG	Asimetría vertical	Ingreso tributarios como % GG	Ingresos tributarios como % del PIB	Transferencias como % de ingresos propios	Inversión como % del gasto GSN	Inversión como % de inversión total	Deuda como % del PIB
Estados Unidos	Federal	46.7	0.27	44.5	8.8	26.0	9.6	57.8	21.6
Canadá	Federal	68.1	0.19	55.9	16.5	19.4	12.9	85.7	46.3
Australia	Federal	45.5	0.42	19.8	5.4	62.9	14.2	11.0
Alemania	Federal	39.5	0.47	51.0	12.5	10.1	11.3	66.2	22.5
Francia	Unitario	19.8	...	19.6	6.1	...	20.3	59.0	10.6
Bélgica	Federal	41.7	0.52	18.9	6.6	116.6	10.0	83.1	14.9
Italia	Unitario	28.1	...	21.0	4.8	...	11.8	55.8	11.3
Reino Unido	Unitario	24.5	0.65	5.9	1.7	206.7	10.0	35.9	6.9
Argentina	Federal	35.9	0.54	17.3	5.3	132.3	10.9	59.9	5.9
Bolivia	Unitario	19.2	0.78	6.2	1.3	334.7	69.8	32.2	3.7
Brasil	Federal	41.7	0.33	43.7	10.3	39.8	6.49	42.0	11.7
Chile	Unitario	14.0	0.49	8.0	1.7	99.4	8.4	10.3	0.0
Colombia	Unitario	37.9	0.38	19.0	3.4	55.0	84.2	65.0	3.7
Costa Rica	Unitario	3.9	0.24	4.9	0.7	29.2	20.8	13.0	0.2
Ecuador	Unitario	24.6	0.72	2.6	0.6	188.0	47.1	50.5	1.6
México	Federal	32.1	0.83	4.3	1.0	543.7	15.8	62.7	2.6
Perú	Unitario	35.9	0.81	2.8	0.4	695.5	36.0	60.0	0.4

Fuente: elaboración propia con información del IMF, BM y CEPAL.

La asimetría vertical captura la diferencia entre el gasto y los ingresos propios a nivel subnacional. Los ingresos propios y gastos excluyen cualquier transferencia recibida o pagada por ese nivel de gobierno de o hacia otros niveles de gobierno. El desequilibrio fiscal vertical considera el desajuste entre la capacidad de aprovechar las bases gravables y las potestades tributarias por el lado de los ingresos, y las asignaciones de gasto descentralizadas (Lledó et al., 2018). La fórmula de cálculo es la siguiente: $VFI = 1 - \frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Gasto subnacional}}$

En Bolivia, los ingresos provenientes del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) y regalías con tratados como transferencias. En la contabilidad doméstica estos ingresos son considerados ingresos tributarios propios.

El indicador de gasto de capital para Colombia y Ecuador provienen de datos de CEPAL

Por otro lado, la asignación de las responsabilidades, tanto de gasto como de su financiación, configura los procesos de descentralización fiscal en los distintos países y explica en gran parte la institucionalidad fiscal existente y los resultados alcanzados. En este sentido, estudios recientes muestran cómo es que las relaciones fiscales intergubernamentales de los países tienen una relación directa con, al menos, tres aspectos: (1) el poder que los gobiernos intermedios y locales

tienen para determinar el marco institucional de la política pública; (2) el grado de responsabilidad que recae en estos gobiernos en materia de la financiación de la política; y (3) la operación y la evaluación de la política (Dougherty y Phillips, 2019).

Pero no solo es importante el valor del gasto e ingreso subnacional, sino también cómo se asignan las funciones de responsabilidades de gasto. Tener en cuenta la asignación económica del gasto (corrientes vs capital) y la asignación funcional del mismo entre niveles de gobierno resulta clave para un adecuado diseño y seguimiento de las reglas fiscales. Por ejemplo, la creciente descentralización del gasto en capital e infraestructura en algunos países de la región, como Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú, es un insumo fundamental en el diseño y reformulación de las reglas fiscales subnacionales, de manera de no ajustar de manera excesiva el necesario gasto en capital en momentos de bajo crecimiento económico.

Resulta clave diferenciar cómo se asignan las funciones de gasto en torno al tipo de organización institucional de los países. En los países federales, independientemente de la región a la que pertenezcan -e incluso entre los desarrollados-, las responsabilidades del nivel subnacional en materia del gasto de inversión pública son cercanas o evidentemente superiores al 50% de la inversión pública en el gobierno general. Ejemplo de lo anterior sucede en Alemania, Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Argentina, Brasil y México.

En los países de organización unitaria es posible identificar mayores disparidades respecto a las asignaciones del gasto en inversión, que responden al grado de desarrollo y a la pertinencia de los distintos sistemas de transferencias y coparticipación de ingresos (esta última es más fácil de interpretar para el caso de los países de América Latina). Los datos disponibles muestran que, en la mayoría de los países desarrollados, se logra una alta inversión pública subnacional, siendo Gran Bretaña la excepción. Por el contrario, en América Latina se encuentran casos como los de Chile y Costa Rica, en donde la participación relativa de los GSN en la inversión pública es baja, cercana al 10% de la inversión pública total. En otro extremo, Bolivia, Colombia y Perú son países cuyos gobiernos intermedios y locales tienen una participación importante en la inversión pública, a lo cual se suma el hecho de que cuentan con instrumentos importantes de movilización de recursos públicos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. Vale agregar, en este sentido, que estos instrumentos, por lo general, están diseñados con la finalidad de financiar parte

importante de la inversión pública regional, ya que cuentan con incentivos o condicionantes vinculados directamente a la ejecución de la inversión pública en las regiones.

En esta misma línea, también es central la asignación funcional del gasto, ya que las diferentes competencias no solo tienen distinto costo fiscal, sino que su evolución suele verse afectada por distintos tipos de shocks. Por ejemplo, en el caso de la pandemia del COVID, aquel nivel de gobierno a cargo de la atención de la salud vio una evolución en sus gastos en ese sector mayor que en otros sectores.

3.2.Principales características de las reglas fiscales subnacionales a nivel global

Organización institucional

En la OECD, los objetivos establecidos en reglas fiscales aplicadas en los GSN de países unitarios suelen estar centrados en el control del déficit, el gasto y la deuda. Son, por lo general, países cuyos niveles de gasto subnacional tienen poca injerencia del gobierno general. Los gobiernos locales de Francia, Italia y Gran Bretaña, en efecto, tienen una participación relativa en el gasto menor al 30%. Estos países, asimismo, mantienen ingresos tributarios y deuda menor a lo registrado en los países federales. En su mayoría, la cobertura de las reglas a nivel local responde a tratados supranacionales de la Unión Europea.

En América Latina, por su parte, los países de organización unitaria cuentan con reglas fiscales centradas al control del gasto y de la deuda. Son países que, en lo general, muestran baja participación tanto por el lado de los ingresos en términos del gobierno general (la excepción es Colombia); y, en efecto, su asimetría vertical es alta. En todos los casos, los niveles de endeudamiento subnacional son relativamente bajos (deuda menor al 4% del PIB).

En los países de organización federal pertenecientes a la OECD, las bases de las reglas fiscales son el gasto, el balance presupuestario y la deuda. Comparados con los unitarios, los países federales tienen una mayor injerencia del gasto subnacional y de los ingresos tributarios en la cobertura del gobierno general. Aunado a ello, estos cuentan con instituciones para el monitoreo del cumplimiento de la regla. Vale agregar que la auto imposición de las reglas por parte de los

gobiernos regionales, estatales o locales; lo cual indica que el proceso de diseño e implementación de las reglas emana de cada gobierno subnacional, y no desde el gobierno central (Recuadro 1).

En los países de América Latina de organización federal, Argentina, Brasil y México, las reglas fiscales apuntan de igual forma al control del gasto, la deuda y el balance presupuestario⁷. Son países en donde el gasto de los gobiernos locales e intermedios supera una tercera parte del gasto del gobierno general. Por el lado del ingreso, se destaca Brasil, en donde los gobiernos subnacionales alcanzan una importante recaudación (10% del PIB, cifra que equivale al 41.7% del gobierno general). En el otro extremo está México, país en donde los gobiernos subnacionales apenas logran una recaudación cercana al 1% del PIB, y que como resultado denotan una alta asimetría vertical. En todos los casos, los países cuentan con instituciones que monitorean el cumplimiento de la regla fiscal.

⁷ La excepción sobre el uso de la regla de balance es Argentina.

Recuadro 1. Las reglas que se originan de los propios gobiernos subnacionales autoimpuestas en los países de la OECD

Estados Unidos

Para la década de 1970, los gobiernos subnacionales de Estados Unidos ya operaban con reglas de balance presupuestario. Con la revuelta impositiva de finales de los años setenta e inicios de los 1980, estas reglas fueron complementadas por restricciones que los estados impusieron al crecimiento de los sectores públicos subnacionales, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos. En la actualidad todos los estados, excepto Vermont, cuentan con una regla de presupuestario equilibrado establecido en su propia constitución. Por otro lado, los límites al crecimiento de los ingresos o de los gastos que los estados fueron adoptando operan en distintas circunstancias y con distintos requerimientos. En muchos estados, la tasa de crecimiento de los gastos o ingresos se limita a la del ingreso personal estatal. En otros estados se exige que los gastos o los ingresos no crezcan más rápido que el crecimiento de la población del estado y la inflación, manteniendo así los gastos o ingresos per cápita constantes en términos reales. La evidencia es diversa en cuanto a la efectividad de las reglas, ya que por un lado se señala que, durante su implementación, las reglas fiscales han disciplinado de manera efectiva las políticas fiscales estatales y locales y en su mayoría han evitado quiebras o rescates por parte de niveles superiores de gobierno (Laubach, 2006); en contraste, documentos recientes señalan que las disposiciones constitucionales hacia el balance presupuestario reducen en gran medida la capacidad de los estados para abordar grandes crisis económicas y contribuyeron a empeorar la situación, por ejemplo, durante la crisis de 2008-09 (Blöchliger et al., 2010; Vammalle y Bambalaite, 2021).

Canadá

En Canadá, a propósito del límite de gasto adoptado a nivel federal en 1992, seis provincias adoptaron reglas de presupuesto equilibrado que siguen vigentes. En efecto, la provincia de Columbia adoptó la primera ley provincial que limitaba el gasto público en 1991, legislación que pronto fue derogada en 1992. Luego, seis provincias adoptaron su legislación con la finalidad de controlar el déficit: New Brunswick (1993 y 1995), Alberta (1993 y 1995), Saskatchewan (1995), Manitoba (1995), Nueva Escocia (1996) y Quebec (1996). El rigor de estas leyes varía de una provincia a otra. Por ejemplo, Manitoba es la provincia donde la ley contra el déficit es más estricta: establece límites a los déficits efectivos, a diferencia de los proyectados, como sucede en los casos de Alberta, Quebec y New Brunswick; proporciona disposiciones concretas para la eliminación de la deuda, requiere que el presupuesto se equilibre durante un período de un año, impone sanciones por no lograr el equilibrio y requiere un referéndum para cambios tributarios. En contraste, la provincia de Saskatchewan tiene la ley para el control del déficit menos estricta: establece que el gobierno después de cada elección prepare planes fiscales de cuatro años en los que los gastos previstos no puedan exceder los ingresos. Los excedentes deben aplicarse a la cuenta de reducción de la deuda de la provincia. El cumplimiento se monitorea con base en los progresos de la provincia dentro de su marco fiscal de mediano plazo. Los resultados agregados muestran que posterior la implementación de las reglas fiscales, los balances fiscales del gobierno federal y de las provincias mejoraron sustancialmente (Tellier y Imbeau, 2004; Wyplosz et al., 2012).

Recuadro 1. Las reglas que se originan de los propios gobiernos subnacionales autoimpuestas en los países de la OECD (continuación)

Australia

A inicios de los noventa, Australia enfrentó un escenario complejo en términos fiscales tanto a nivel nacional como subnacional, dado que los niveles de deuda aumentaron considerablemente. El cambio en la posición de la deuda del *Commonwealth* (gobierno nacional) fue particularmente marcado. La deuda neta aumentó en más de cuatro veces. Los gobiernos subnacionales experimentaron un aumento menos marcado, pero significativo, de aproximadamente el doble entre 1992 y 1993. Como reacción a esta crisis de deuda, los gobiernos australianos adoptaron normas fiscales explícitas que exigían presupuestos de "caja" estructuralmente equilibrados. Esto requirió que el gobierno nacional y varios estados se embarcaran en importantes programas de ajuste fiscal. Muchos gobiernos combinaron estas políticas de eliminación del déficit con programas explícitos de reducción de la deuda. A fines de la década de 1990, los gobiernos australianos cambiaron sus reglas debido a que se adoptó un cambio contable que impactó a las propias reglas, pasando de contabilidad de caja a contabilidad devengado. Con esta modificación, el balance operativo de los gobiernos se midió como la brecha entre los ingresos y los gastos de consumo. En términos conceptuales, estos cambios derivaron en lo que se conoce como la regla dorada (*Golden rule*), que permite que el gasto en inversión pública sea financiado por la vía del crédito y no necesariamente con la recaudación tributaria. A la fecha, la mayoría de los gobiernos australianos, han aplicado la misma regla de balance presupuestario, observándose casos puntuales en donde se han dado cambios de política fiscal más fundamentales, específicamente en lo que refiere a la adopción de la regla de oro (Robinson, 2012).

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de literatura realizada.

Asimetría vertical

En los países con asimetría vertical alta -mayor a 0,50-, el común denominador es que en todos operan reglas fiscales cuyo objetivo es controlar el endeudamiento. Por el lado de los países de la OCDE, se destacan Bélgica y Gran Bretaña. En el caso del primero, las reglas fiscales apuntan al balance presupuestario y al control de la deuda. Sólo en el caso de Bélgica existe una institución que monitorea el cumplimiento de la regla. En cuanto a los países de la OCDE con asimetría vertical inferior a 0,50, se destacan Estados Unidos, Canadá, Australia y Alemania, todos son países de organización federal cuyo origen de las reglas fiscales es local; es decir, son países en donde cada gobierno subnacional fue creando e implementando su propia regla. Los objetivos de las reglas de estos países apuntan al gasto, al balance y a la deuda. Aunado a ello, son países en donde existe alguna institución que monitorea su cumplimiento.

En América Latina, Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Perú muestran asimetría vertical superiores a 0,50. Además de las reglas orientadas a controlar el endeudamiento, predominan las que limitan el crecimiento del gasto público. En Argentina y México, se identifican instituciones e instrumentos para monitorear el cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales. En cuanto a los países de la región con baja asimetría vertical (menor a 0,5), Brasil, Colombia y Costa Rica resaltan como aquellos en donde la regla subnacional converge en el control al gasto público. En Brasil y Colombia, asimismo, se identifican controles al endeudamiento. Sólo Brasil cuenta con cláusula de escape.

Las reglas en países con alta injerencia en la ejecución de la inversión pública

En los países de la OCDE con niveles importantes de inversión pública ejecutada por sus gobiernos subnacionales, inversión mayor al 30% de la inversión total, predominan las reglas de balance presupuestario y el uso de regla de oro. Aunado a ello, por lo general cuentan con cláusulas de escape e instituciones que monitorean el cumplimiento de la norma. En efecto, en estos países vale agregar que un referente de las reglas, sobre todo para los países de la Unión Europea, son los distintos pactos y acuerdos supranacionales que se han realizado en las últimas décadas, como el Tratado de Maastricht de 1992, el Pacto Fiscal (Fiscal Compact) y el Six Pack (European Fiscal Board, 2019)⁸. Los objetivos de balance presupuestario están en el gasto corriente (regla de oro) y son anuales. Las restricciones al endeudamiento de estos países consisten principalmente en solicitar la aprobación del gobierno central para acceder al crédito, acotar el uso del endeudamiento con fines de inversión y restringir el endeudamiento en el exterior o en moneda extranjera. Varios de estos países también establecen una cantidad máxima de saldo de la deuda y servicio de la deuda (Vammalle y Bambalaite, 2021).

⁸ En los países de la Unión Europea, el soporte legal de la regla fiscal que incumbe a los gobiernos regionales es el acuerdo supranacional de la Unión Europea orientado desde su origen en el Tratado de Maastricht de 1992 a procurar la disciplina fiscal de los países. El objetivo de este tratado es evitar diversos riesgos macroeconómicos, a saber: déficits excesivos, el financiamiento monetario, los rescates por parte del sector público, así como el acceso privilegiado a instituciones financieras. Con la finalidad de fortalecer la sostenibilidad y la gobernanza fiscal de los países de la Unión Europea, en el año 2012 se introdujeron una serie de cambios y regulaciones (Fiscal Compact y Six Pack), con el fin de controlar los déficit estructurales nacionales, fortalecer el cumplimiento de las reglas fiscales a nivel nacional, reducir la deuda supranacional al 60% del PIB, controlar el aumento del gasto primario, y reforzar las sanciones impuestas por la Comisión Europea en caso de incumplimiento de la regla de deuda (Schaechter et al., 2012).

Cuadro 3: Características de las reglas fiscales subnacionales en países seleccionados

País	Gasto	Balance	Deuda	Cláusula de escape	Auto impuestos	Año de inicio	Institución de Monitoreo
Estados Unidos	X	X	X	X	X	Durante la década de 1970	X
Canadá	X	X	X	X	X	1991-1996	X
Australia	X	X	X		X	Mediados de los 90	X
Alemania		X	X	X		1982	X
Francia		X		X		1992	
Bélgica	X	X	X		X	1994	X
Italia	X	X	X			1999	X
Reino Unido		X	X			1992	
Argentina	X		X	X		1999-2000	X
Bolivia	X		X			1999	
Brasil	X	X	X	X	X	2000	
Chile		X				2001	
Colombia	X		X			1997	X
Costa Rica	X					2018	
Ecuador	X		X			2010	
México	X	X	X	X		2017	X
Perú		X	X			2016	X

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de literatura realizada.

Otro aspecto interesante en algunos países de América Latina como Argentina, Bolivia, Colombia y Perú es el hecho de contar con instrumentos que permiten a los gobiernos subnacionales movilizar recursos fiscales provenientes de las industrias extractivas en la forma de regalías, canon e impuestos a hidrocarburos. Estos recursos, si bien tienen una importancia relativa importante en términos de ingresos fiscales, de igual forma profundizan las disparidades territoriales (Brosio, Jiménez y Ruelas, 2018). Por lo general, estos sistemas contienen lineamientos que orientan el uso de los recursos al gasto de inversión pública. Así pues, estos países cuentan con reglas de gasto y deuda, medidas que además contemplan el uso de incentivos o disposiciones que flexibilizan el gasto de capital (Cuadro 3).

Sobre el monitoreo, el cumplimiento y las sanciones de las reglas fiscales

La responsabilidad de monitorear el cumplimiento de las reglas de los gobiernos regionales o locales en los países de la OECD recae en los ministerios de finanzas, los ministerios del interior o la institución fiscal independiente. Las medidas para el cumplimiento de las reglas van desde la reducción del acceso a tipos específicos de subvenciones, hasta la imposición de sanciones, medidas correctivas, sustitución de funcionarios de los gobiernos subnacionales e incluso la obligación de fusiones municipales. Finalmente, en estos países se utilizan diferentes instrumentos para hacer frente a los choques y fluctuaciones cíclicas; por ejemplo, las cláusulas de escape, los fondos para casos de emergencia, partidas presupuestarias asignadas para emergencias, y apoyos del gobierno central (Vammalle y Bambalaite, 2021).

En varios países de América Latina, las labores de monitoreo y sanción en cuanto al cumplimiento de las reglas quedan a cargo de los ministerios de hacienda, o bien de instituciones independientes, cuyas opiniones no son vinculantes. En Argentina, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) evalúa el cumplimiento de las reglas numéricas por parte de las provincias y aplica las sanciones en caso de incumplimiento, las cuales van desde la divulgación sobre la situación fiscal de las provincias en la página web, restricción del derecho a voto en el CFRF, limitación en el otorgamiento de avales y garantías por parte del gobierno central, y restricción de las transferencias (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, 2004)⁹. En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con un portal a través del cual se publica periódicamente el cumplimiento de los gobiernos estatales y municipales a las reglas fiscales. Así pues, se producen dos tipos de mediciones: informativas y vinculantes. La información vinculante restringe la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales en caso de incumplimiento (Andrade, 2018). En Perú, el Consejo Fiscal emite opinión no vinculante a través de informes, en diversas materias, destacándose entre ellas la modificación y el cumplimiento de las reglas macrofiscales y de las reglas fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos locales (Consejo Fiscal, n.d.). En Colombia, el seguimiento al cumplimiento de las reglas fiscales está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), quien lo ejerce a través de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF). Esta dependencia está encargada de presentar los informes de viabilidad fiscal de los departamentos y principales municipios colombiano, que se convierten en un referente nacional

⁹ Esto último hace referencia a la limitación de las transferencias presupuestarias del Gobierno nacional con destino a las jurisdicciones que no sean originadas en impuestos nacionales coparticipables de transferencia automática.

del comportamiento fiscal de las entidades territoriales. La DAF también está encargada de supervisar los acuerdos de desempeño fiscal que emprenden las entidades territoriales y ejerce como garante de los acuerdos de pago que estas realicen con sus acreedores, cuando la deuda compromete la sostenibilidad fiscal.

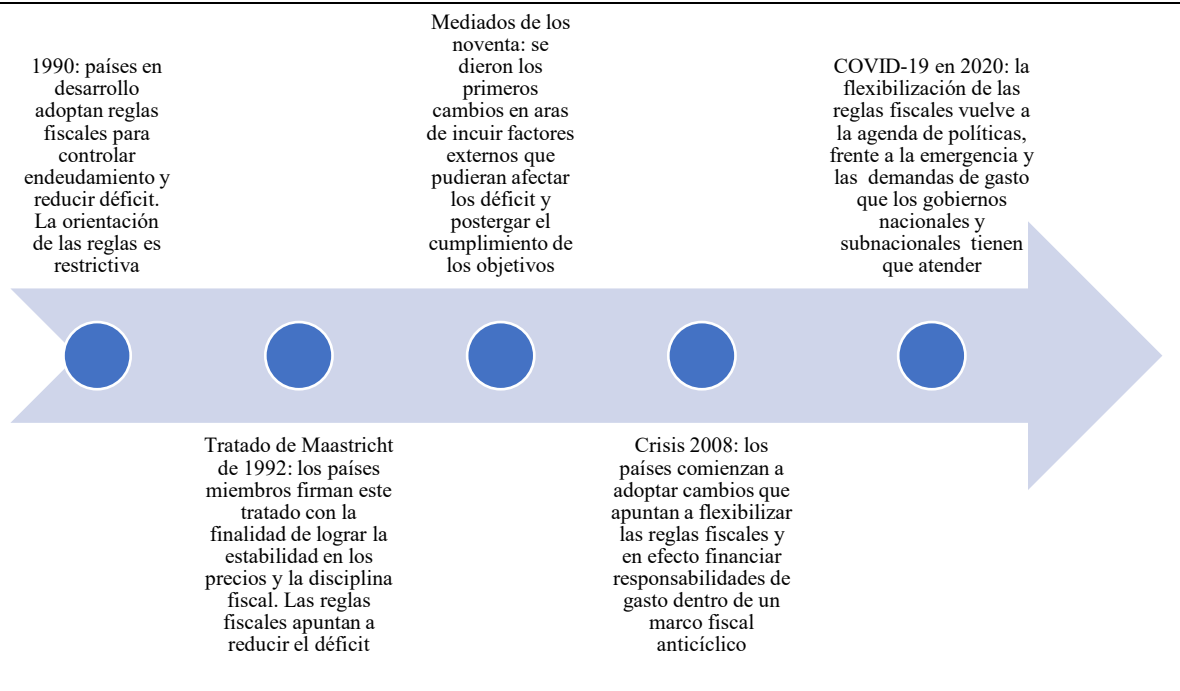
4. Origen, tendencias y perspectivas futuras en las reglas fiscales subnacionales

Contexto histórico de las reglas fiscales

Si bien existen casos previos, las reglas fiscales fueron adoptadas de manera más común a partir de 1990, año en el cual varios países, sobre todo desarrollados, comenzaron a usar estos instrumentos con la finalidad de controlar los excesivos endeudamientos y reducir los déficits fiscales. En efecto, para 1990, sólo cinco países contaban con reglas fiscales: Alemania, Indonesia, Japón, Luxemburgo y Estados Unidos. En estos países las reglas cubrían solo las operaciones del Gobierno Central. Es interesante señalar que, en el caso de Japón y Alemania, las reglas fiscales ya tienen una historia recorrida, que comenzó en 1947 para el caso del primero y en 1969 en el segundo. Para marzo de 2012, el número de países con estos instrumentos había aumentado a 76, y ese número se ha incrementado desde entonces (Schaechter et al., 2012).

Tal como se señalaba en el párrafo anterior, las economías avanzadas fueron las pioneras en esta materia y décadas más tarde las adoptaron los países emergentes (Figura 1). Los factores que impulsaron el surgimiento de estos instrumentos fueron los excesivos endeudamientos producto de crisis bancarias y económicas (Finlandia y Suecia), crisis fiscales intergubernamentales y de deuda (América Latina), requerimientos para pertenecer a la Unión Europea (Bélgica) y, en el más general de los casos, reducir déficits y deuda (ASAP, 2020).

Figura 1. Principales hitos de las reglas fiscales y los cambios en sus objetivos



Fuente: elaboración propia.

Las reglas fiscales también se adoptaron por la unión de países y tratados, o lo que se conoce como reglas fiscales supranacionales. Sobre esto último, la referencia obligada es el Tratado de Maastricht de 1992, acuerdo mediante el cual los estados miembros de la Unión Europea establecieron un nuevo marco hacia la gobernanza económica en la región. Los principios guía del acuerdo fueron dos: estabilidad de los precios y disciplina fiscal. Ambas características no son excluyentes una de la otra; de hecho, bajo este acuerdo la disciplina fiscal es concebida como precondition necesaria a la estabilidad de precios. En este sentido, el tratado incluyó una serie de provisiones con la finalidad de restringir directamente las políticas gubernamentales a través de reglas fiscales, así como permitir la presión de los mercados como medida de control y procuración de la disciplina fiscal.

En cuanto a las reglas fiscales, su diseño estuvo basado en la práctica emergente de objetivos de política monetaria perseguidos por bancos centrales independientes, y en la arquitectura adoptada en los grandes países federales para asegurar la responsabilidad fiscal de los gobiernos sub-federales. En 2005 sucedieron las primeras grandes reformas de estas reglas fiscales, que se basaron fundamentalmente en: (i) cambiar el enfoque hacia evaluaciones basadas en esfuerzos fiscales en lugar de resultados fiscales para tener en cuenta el impacto del ciclo económico en los

ingresos y gastos; (ii) vincular los objetivos presupuestarios a mediano plazo con la deuda pública y los costos del envejecimiento de la población en el largo plazo, lo que lo hizo específico para cada país; introducir la posibilidad de tener en cuenta la implementación de reformas estructurales al definir la senda de ajuste a los objetivos presupuestarios a mediano plazo; (iii) se codificó el papel de los "otros factores relevantes" que pueden ser determinantes de un déficit excesivo; y (iv) se estableció que el plazo para corregir los déficits excesivos podría posponerse tras la materialización de "eventos económicos adversos inesperados con importantes consecuencias desfavorables para las finanzas públicas", siempre que el Estado miembro tomara medidas efectivas (European Fiscal Board, 2019).

Para el año 2012, aproximadamente 47 países habían adoptado reglas fiscales como resultado de tratados supranacionales. Más de dos tercios de estos países utiliza a la par reglas fiscales nacionales y el resto está sujeto únicamente a las reglas que imponen sus respectivas Uniones. De acuerdo con la clasificación por tipo de reglas hecha por el FMI, en promedio, los países cuentan con 1,7 reglas fiscales nacionales; es decir, por lo general cuentan con más de una regla fiscal. Al año 2015, las reglas más comunes estaban relacionadas con las restricciones de deuda y el balance presupuestario (IMF, 2017).

Desde la crisis internacional del 2008, los países con reglas fiscales, sobre todo los desarrollados, comenzaron a introducir cambios que suelen catalogarse como orientados a la flexibilización, o lo que se llamó la "nueva generación de las reglas fiscales" (Schaechter et al., 2012). Estos cambios, en resumen, respondieron a los esfuerzos de proporcionar medidas de estímulo anticíclicas que en la mayoría de los casos rebasó las limitaciones de los tiempos normales. En este sentido, conviene subrayar que en esos momentos pocos países tenían cláusulas de escape en vigor, motivo por el cual las reglas no se hicieron cumplir o no se ajustaron. La reacción común fue flexibilizar los límites máximos originales y al mismo tiempo definir una ruta de ajuste que brindara cierta flexibilidad dado el alto nivel de incertidumbre económica. El punto central que se puede extraer de esta experiencia recae sin duda en la función y la importancia de las cláusulas de escape.

Con la pandemia por COVID-19, esas cláusulas retomaron su relevancia dentro de las reglas fiscales. En los países de la OECD, los reportes recientes señalan que, con la finalidad de ampliar las capacidades de los gobiernos subnacionales, los gobiernos y los bancos centrales están interviniendo para apoyar a estos gobiernos en ese momento crítico, esto aunado al levantamiento

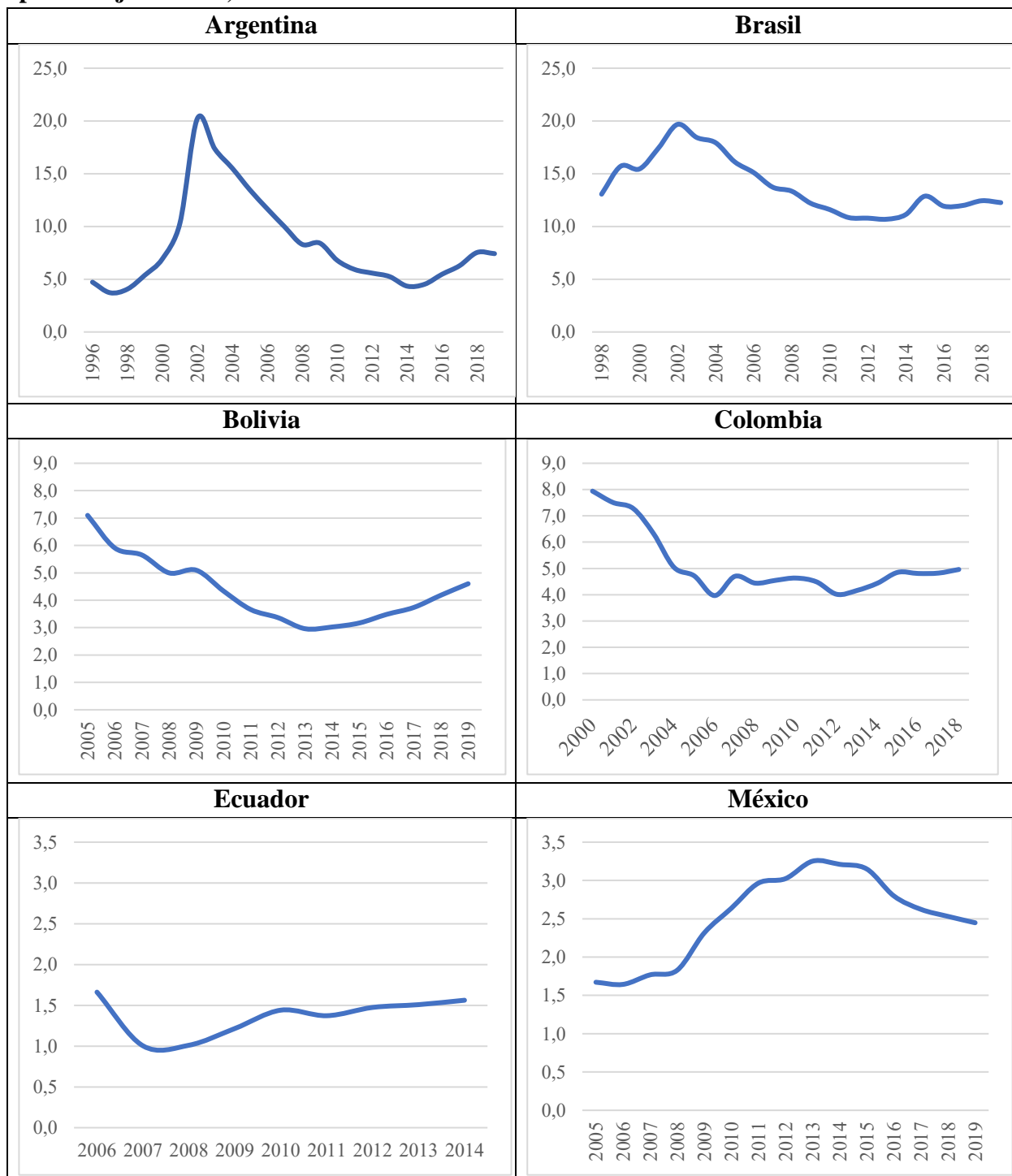
o suspensión de las reglas fiscales. En la práctica, la respuesta más común de los gobiernos centrales ha sido el aumento de las transferencias. Asimismo, nueve países de la OECD han levantado temporalmente las reglas fiscales (en particular en los países de la UE, esto fue permitido por la “cláusula de escape general” de la Comisión Europea), y en seis países el gobierno central está otorgando préstamos y garantías adicionales a los gobiernos subnacionales (Dougherty et al., 2020)¹⁰.

Para el caso específico de los países de la Unión Europea, existen críticas que apuntan a la funcionalidad de las reglas fiscales en tiempos de crisis. La idea está sustentada en que los riesgos macroeconómicos asociados al aumento de la deuda pública dependen de una diversidad de factores políticos y económicos difíciles de predecir; por lo tanto, la existencia de reglas cuantitativas, impuestas ex ante bajo criterios específicos que sólo determinan niveles de deuda y déficit sin considerar sus posibles cambios y los factores que los determinan, acotan la función de la política fiscal en tiempos de crisis. A cambio, se propone la adopción de estándares construidos con criterios cualitativos, que, con el objeto de realizar juicios sobre la sostenibilidad, permitan de manera ex post estimar los cambios que sufren las variables económicas (tasas de interés y crecimiento económico) y su impacto en los resultados fiscales, así como los límites de deuda con los que los gobiernos pueden mantener balances primarios positivos (Blanchard et al., 2021).

En América Latina, las reglas fiscales subnacionales tienen una historia relativamente reciente, originándose en la segunda mitad de la década del noventa. En su origen, el objetivo central era controlar las finanzas públicas subnacionales y su excesivo endeudamiento que se alcanzó en la mayoría de los países a fines de la década del noventa y principio de este siglo, como se observa en el Gráfico 1 que ilustra la evolución de la deuda subnacional en algunos países de América Latina.

¹⁰ Incluso se especifica que en los países en los que se cree que los GSN tienen reservas suficientes para evitar un problema de liquidez a corto plazo (España, Letonia y Australia), estos gobiernos están recibiendo o pueden recibir algún apoyo de los gobiernos centrales o del Banco Central, esto aunado a la suspensión de las reglas fiscales. Suiza es el único país que informó que los gobiernos subnacionales deberían responder ellos mismos a la crisis, incluso potencialmente a través de la insolvencia (Dougherty et al., 2020).

Gráfico 1. América Latina, países seleccionados: deuda pública subnacional como porcentaje del PIB, finales de los noventa-2019

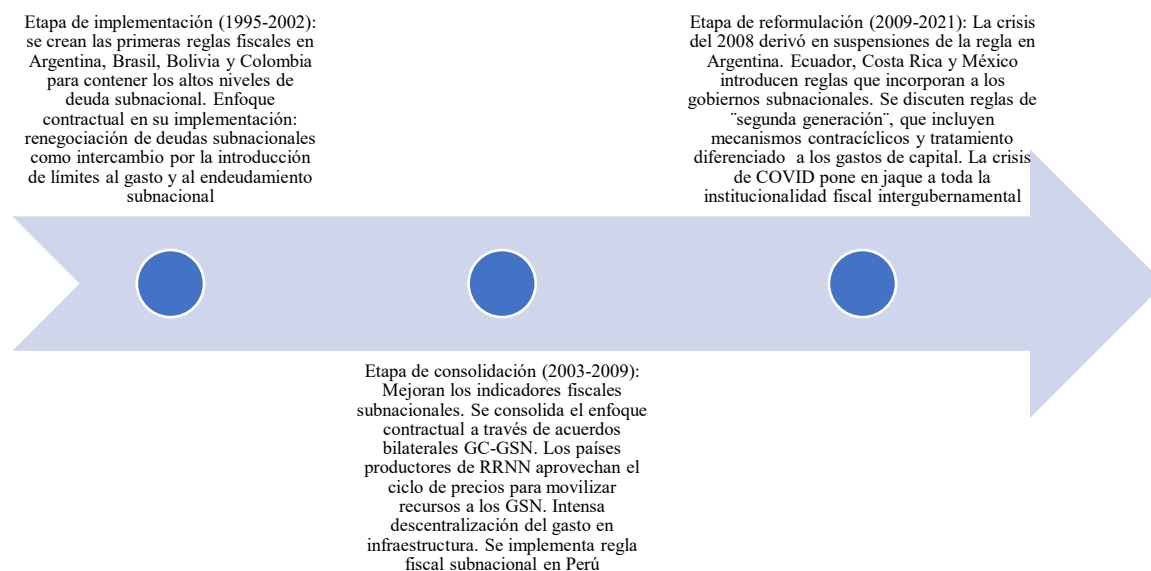


Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

Las cifras de Brasil son agregadas, incluyen a las municipalidades. En Bolivia, las cifras incluyen a los gobiernos autónomos municipales y departamentales. Los datos de Argentina son solo de provincias. En Colombia se consideran a las entidades de orden territorial, en México incluyen a gobiernos estatales y municipales.

Más allá de su origen específico en términos de objetivos y cobertura, las reglas fiscales subnacionales rápidamente fueron logrando mayor alcance y sumando objetivos. Como una manera de ordenar su historia, en esta sección se identifican tres períodos en su evolución: período de implementación (1997-2002); período de consolidación (2003-2009); periodo de reformulación, desde el 2010 al presente (Figura 2).

Figura 2. Principales hitos de las reglas fiscales subnacionales en América Latina



Fuente: elaboración propia.

4.1. Periodo de implementación en América Latina (1995-2002)

Las reglas fiscales en América Latina tienen sus primeros ejemplos en Brasil y Argentina, como una manera de controlar el excesivo endeudamiento subnacional de fines de los noventa y principios del 2000, que alcanzó el 22% del PIB en Argentina y 20% del PIB en Brasil en 2002 (Jiménez y Ter Minassian, 2011). Por su parte, Colombia introduce su primera regla fiscal a fines de los noventa (Pérez-Valbuena et al, 2021), también originado por el fuerte aumento del endeudamiento subnacional, que alcanzó el 6,2% del PIB en 1995.

La introducción de las reglas fiscales en la región, y más específicamente las reglas fiscales subnacionales, fue, de alguna manera, una respuesta a la primera oleada de la descentralización en América Latina (Brosio y Jiménez, 2012; Rezende, 2012), que ganó ímpetu a finales de los 80. El origen de ese endeudamiento puede rastrearse en el aumento de responsabilidades de gasto producto de los importantes procesos de transferencia de responsabilidades que se llevaron adelante en los tres países.

En el primer período de la descentralización, que llegaría hasta mediados de los noventa¹¹, la idea principal era que esta estrategia estimularía una provisión más eficiente de bienes públicos, mejoraría la participación democrática y popular y, por lo tanto, la rendición de cuentas. De esa época son las principales medidas de reasignación de funciones en estos países, la reforma constitucional del Brasil (1988), la Ley de Coparticipación de Argentina (1988), la ley de descentralización de salud y educación de Argentina (1994) y la reforma constitucional de Colombia de 1991. En gran medida, la teoría normativa del federalismo fiscal fue el apoyo intelectual de estas reformas¹².

A partir de mediados de los noventa, y relacionado con algunos acontecimientos como la suspensión de pagos en Minas Gerais (Brasil), el aumento de la deuda subnacional en Colombia, la crisis fiscal de Argentina, el proceso se reorientó. Algunos gobiernos, expertos y organizaciones internacionales comenzaron a preocuparse por el alcance de la descentralización, y particularmente por el aumento de la deuda subnacional¹³. Es en este contexto en que surge con fuerza el empuje de las autoridades de los gobiernos centrales para implementar reglas fiscales intergubernamentales, pero con foco en las finanzas y endeudamiento subnacional. Estas reglas fiscales de "primera generación" tuvieron como objetivo principal la sostenibilidad de mediano y

¹¹ De acuerdo con Rezende (2012), esta ola que ganó impulso a finales de los años ochenta "vino acompañado de una defensa generalizada de las virtudes de acercar a los gobiernos a sus ciudadanos, con el fin de mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, lograr eficacia ajustando la prestación de servicios públicos a las prioridades locales y permitiendo la rendición de cuentas de las autoridades gubernamentales. Esto también debería mejorar la democracia tras la desaparición de regímenes autoritarios en algunas partes de América Latina".

¹² Al mismo tiempo, el Banco Mundial -la organización internacional más activa en el apoyo de esas reformas- destacó en un informe de 1988 que "la descentralización promueve la eficiencia al permitir una correspondencia estrecha entre los servicios públicos y las preferencias individuales, favoreciendo la responsabilidad y la equidad a través de una clara relación entre los beneficios y los costos del servicio. Esta es la justificación para la creación de gobiernos provinciales y locales sensibles a los deseos de sus ciudadanos, y no simplemente a los instrumentos del Gobierno central" Banco Mundial (1988), mundo Informe de Desarrollo 1988. Washington. p. 182 y 183 y Banco Mundial (1993), mundo Informe de Desarrollo. Invertir en salud 1993. Washington p. 12 y 13.

¹³. Para más detalle sobre este tema véase Tanzi (1996).

largo plazo, especialmente en cuanto a la trayectoria de la deuda pública (Barreix y Corrales, 2019).

El enfoque escogido para la introducción de esas reglas fue bastante parecido, ya que fueron acompañadas por planes de ajuste hacia el equilibrio fiscal y mecanismos de renegociación de deuda subnacional. Los programas de renegociación de deuda facilitaron la adopción de reglas fiscales subnacionales, sobre todo en Argentina y Brasil, que al tratarse de países federales eran imposibles de implementar de manera unilateral por el gobierno central (Kopits, Jiménez y Manoel, 1999; Jiménez y Devoto, 2000; Grembi y Manoel, 2012).

En este sentido, en el caso de Argentina, la primera ley de responsabilidad fiscal fue introducida en 1999, también llamada como “Ley de Convertibilidad Fiscal”, que incluía una regla de saldo presupuestario equilibrado, donde solo se invitaba a los gobiernos provinciales a adoptar una regla similar (Kopits, Jiménez y Manoel, 2000). Esto fue complementado con el “Compromiso Federal” de diciembre de 1999, donde los gobernadores provinciales se comprometieron a implementar reglas similares a las contenidas en la ley de Convertibilidad Fiscal. Pero tomó forma efectiva en el 2000 con el “Programa de Asistencia Financiera y Fiscal”, mediante el cual se firmaron acuerdos bilaterales con algunas provincias, los cuales otorgaban financiamiento mensual para atender los déficits financieros acordados y los servicios de amortización de la deuda pública a cambio de la aprobación de reglas fiscales subnacionales. Estos acuerdos suscriptos se basaban en tres ejes centrales: reducir el déficit fiscal de las provincias, mediante políticas de racionalización del gasto público y aumento de la recaudación impositiva; no incrementar el endeudamiento público provincial; y realizar las reformas pendientes en cada una de las jurisdicciones firmantes¹⁴. Vale agregar que este régimen perdió credibilidad y vigencia a partir de la crisis económica del año 2002, luego de la salida del régimen de convertibilidad¹⁵.

Con respecto a Brasil, el proceso de renegociación y asunción de deudas por el Tesoro Nacional comenzó luego de la creación del real, a través de la firma de programas de ajuste fiscal con cada

¹⁴ Para mayor detalle véase Cetrángolo y Jiménez (2003), “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, Serie Gestión Pública Nro. 35, CEPAL.

¹⁵ Luego de la salida de la convertibilidad, el Acuerdo Federal de febrero de 2002 dispuso una serie de compromisos básicos: el retorno a las transferencias automáticas; la renegociación de las deudas provinciales con el objeto de convertirlas en pesos; el establecimiento de un límite del 15% a la afectación de recursos coparticipados para el pago de servicios de las deudas reestructuradas; la reducción del 60% del déficit fiscal de las jurisdicciones y limitaciones al endeudamiento provincial (Cetrángolo y Jiménez, 2003).

estado y municipio. Los acuerdos incluían metas de desempeño y la prohibición de nuevas captaciones hasta que la deuda se redujera hasta un límite máximo nacional. También se establecía el pago por los acreedores de una cuota mensual del servicio de la deuda como proporción fija de los ingresos corrientes y la condición principal era que ofrecieran garantías firmes, como el bloqueo y retención automática de transferencias constitucionales e ingresos propios. Luego de finalizada esta serie de programas de refinanciamiento de deudas, se publicó la Ley de Responsabilidad Fiscal, que prohibía el otorgamiento de nuevos créditos por la Unión y la realización de nuevos acuerdos sobre lo que ya se había renegociado¹⁶.

En Bolivia, a partir de la descentralización de gastos a municipios y la desconcentración administrativa dada durante la segunda mitad de la década de los noventa, las prefecturas y gobiernos municipales adquirieron responsabilidades de gasto principalmente relacionadas con la inversión pública, característica que justificó el reconocimiento a los gobiernos subnacionales de recurrir al uso del crédito público. Esto dio origen a un par de normas básicas -Sistema de Crédito Público (ley 1178) y Ley de Administración Presupuestaria (1999)- para contener el aumento de la deuda: la obligatoriedad de registrar el inicio de operaciones de endeudamiento, y la obligación de sujetarse a límites, entre otras (Zapata, 2007).

Por otro lado, en Colombia, las primeras acciones en este sentido se orientaron al control administrativo del endeudamiento territorial introducido por la Ley 358 de 1997. Luego, normas posteriores fortalecieron estos controles y se adoptaron mayores mecanismos de mercado. En particular, respecto de la deuda interna de los gobiernos territoriales, la Ley 617 del 2000, que estableció límites a los gastos corrientes, impulsó la reestructuración del endeudamiento mediante el otorgamiento de garantías de la nación y la Ley 633 de 2000 complementó esta reestructuración mediante un programa de prepago de deuda bancaria, financiada con recursos provenientes de regalías petroleras que los gobiernos subnacionales tenían ahorrados en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)¹⁷.

¹⁶ Afonso, JR (2004), “Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil”, Revista de la CEPAL 84, diciembre.

¹⁷ Para un análisis detallado sobre las reformas implementadas para contener la crisis de las finanzas de los gobiernos subnacionales del período 1990-1999 y los principales resultados de estas medidas en el período 2000-2007, puede consultarse MHCP (2009), “Diez años de transformación fiscal territorial en Colombia. 1998-2008”, Dirección General de Apoyo Fiscal, Bogotá, Colombia.

También en esos años, en Perú se promulgó la primera ley fiscal que impone reglas de comportamiento al MEF: la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF) de 2019. Dicha Ley presenta dos reglas fundamentales: una de ellas determina un límite al balance fiscal como porcentaje del PIB del sector público consolidado, la otra fija un límite a la tasa de crecimiento del gasto público (Barreix y Corrales, 2019).

4.2. Etapa de consolidación (2003-2008)

A partir del 2003, al igual que los gobiernos centrales, los subnacionales mejoraron sus cuentas públicas como producto del aumento de los ingresos fiscales provenientes del incremento de la actividad económica sumado a los mejores precios de materias primas, de manera que pasaron de resultados deficitarios en la década de los noventa a superávits primarios inéditos y persistentes a partir del 2003.

Además, como en el caso de los gobiernos centrales, esta mejora tuvo lugar en un escenario de fuerte incremento de los ingresos fiscales que superó al crecimiento persistente de los gastos durante el período 2002-2007, vinculados en cierta forma a la evolución de los procesos de descentralización en cada país. Sin embargo, como se enfatiza en Jiménez y Podestá (2009), la positiva evolución de los recursos públicos subnacionales no estuvo basada, en general, en un mayor esfuerzo tributario de los gobiernos intermedios y locales, sino que, por el contrario, es el resultado de la importancia creciente que han tenido las transferencias provenientes desde el gobierno nacional.

Un indicador de menor vulnerabilidad de los sectores públicos subnacionales en comparación con periodos anteriores es el valor del endeudamiento, el cual muestra proporciones de deuda sobre PIB que cayeron considerablemente entre el 2002 y el 2009. En el caso de los países con mayor deuda subnacional, como en Argentina y Brasil, esta deuda, si bien baja significativamente respecto al 2002, aún es elevada (entre el 9 y 14% del PIB, respectivamente), representando todavía una significativa porción sobre el total de deuda del sector público no financiero (15% en el primero y 39% en el segundo). En el caso colombiano, la deuda territorial pasó de sumar más del 6% del PIB en 2003 a casi 4,5% del PIB al cierre del 2009.

En el caso de Argentina, el aumento en los ingresos propios y principalmente de las transferencias, sumado a los cambios en los precios relativos permitieron mejorar los indicadores fiscales. Adicionalmente, en 2004 se aprueba una nueva regla fiscal (Ley 25917), que incluye a casi todas las provincias (21 sobre 24). La regla establecía compromisos en materia de transparencia fiscal, un marco macrofiscal que coordinaría el presupuesto federal con los presupuestos provinciales. En términos de reglas numéricas se fijó el crecimiento del PIB como límite a la expansión del gasto primario y una regla de balance equilibrado, una vez descontados ciertos gastos de capital. Para las provincias, se estableció un límite al endeudamiento de forma que los servicios de la deuda no superasen el 15% de los recursos corrientes y fueron instadas a crear fondos fiscales de carácter anticíclico, que nunca se constituyeron (Artana et al., 2021). El gobierno nacional quedó facultado para concordar programas de financiamiento con las provincias que lo requiriesen, siempre y cuando se cumplieran las pautas definidas en la ley de responsabilidad fiscal. Se creó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, un organismo destinado a fiscalizar la aplicación de esta ley, integrado por representantes de la Nación y las provincias, y facultado para imponer sanciones por incumplimiento que iban desde la divulgación pública de los desvíos hasta la limitación de transferencias presupuestarias de origen nacional (Braun y Gadano, 2007). Un año después, la regla fue modificada para excluir también los gastos en educación de las provincias, de manera de poder cumplir con el objetivo del 6% de gasto en educación a nivel nacional, lo cual hizo a la ley aún menos demandante en términos de objetivos fiscales (Artana et al., 2021).

En cuanto a Bolivia, el fuerte crecimiento en el resultado primario se explica fundamentalmente por la introducción del impuesto directo sobre los hidrocarburos y derivados (IDH), cuya recaudación alcanzó un promedio de 5,7 puntos del PIB en los últimos tres años y donde más del 90% se transfiere a los gobiernos intermedios y locales¹⁸.

Con respecto a Brasil, la mejora de los balances primarios de los estados y municipios se debió a distintos factores, como las restricciones sobre sus presupuestos establecidos en los acuerdos bilaterales con el gobierno federal, las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal y las mayores recaudaciones de impuestos.

¹⁸ A partir del 1 de enero de 2008, el IDH se distribuye un 66,99% para los municipios, 24,36% para las prefecturas y el 8,65% restante para las universidades.

Por otro lado, en Colombia, el mejor desempeño de las finanzas regionales y locales obedece al incremento en las transferencias de origen nacional y a la adopción de una serie de reglas fiscales por mandato constitucional y legal. En efecto, con la puesta en marcha de las primeras medidas de responsabilidad fiscal subnacional a finales de los noventa, inicia un descenso consistente en las deudas internas y externas de los gobiernos subnacionales (Pérez-Valbuena et al., 2021).

Esta mejora generalizada en las finanzas subnacionales permitió a algunos gobiernos implementar reglas fiscales (México, Perú), incorporar nuevos debates, mecanismos y objetivos en la institucionalidad fiscal intergubernamental, consolidar el enfoque contractual a través de programas bilaterales entre los gobiernos centrales y los subnacionales (Grembi y Manoel, 2012), incluir tratamiento diferenciado a los gastos de capital (Argentina), y procurar reducir los ratios de deuda pública subnacional, intentando aislar la evolución del gasto del significativo aumento de los ingresos en esos años.

Por ejemplo, en el caso del Perú, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) promulgada en 2003 es en esencia similar a la Ley de Responsabilidad anterior. El límite del déficit fiscal siguió siendo un 1% del PIB y el límite del crecimiento del gasto se elevó a un 3% en términos reales. Lo que hace que la LPTF y la LRTF difieran es fundamentalmente que en esta última se amplía la cobertura de la normativa, creándose reglas fiscales para los gobiernos locales y regionales (Barreix et al., 2019).

En el caso de México, una regla fiscal para el gobierno federal se estableció formalmente en el 2006 en los artículos 16 y 17 de la LFPRH, así como en el reglamento de dicha Ley. Era una norma sobre el balance del sector público mexicano, por lo que no incluía a los GSN. Una explicación de la no inclusión de estos gobiernos en la regla se encuentra en que los niveles de endeudamiento agregado de los estados y municipios sumaba 1,8% del PIB entre 2005 y 2006 (Andrade, 2018), cifra que durante esos años se mantenía estable sin representar un riesgo macroeconómico (Gráfico 3).

El aumento en actividad económica y la persistencia del boom en los precios de las materias primas, junto con la comprobación del carácter procíclico de las reglas fiscales vigentes, llevó a expertos y organismos a recomendar la incorporación de instrumentos contracíclicos en las reglas fiscales y en la institucionalidad fiscal intergubernamental. Por otro lado, la creciente descentralización de las responsabilidades de gasto en infraestructura lleva a una búsqueda por

atender de manera adecuada los gastos en capital en las reglas fiscales, de manera de evitar un sesgo anti-inversión.

Es posible afirmar que las reglas fiscales de primera generación tuvieron como objetivo principal la sostenibilidad de mediano y largo plazo, especialmente en cuanto a la trayectoria de la deuda pública, mientras que las de segunda generación sumaron la estabilización de la actividad económica en el corto plazo. Con el paso del tiempo, la consolidación de las reglas fiscales incorporó una tercera dimensión al considerar también los límites al gasto corriente, con el propósito de dar más espacio a la inversión destinada al desarrollo. La razón fundamental de dicha incorporación radica en la inconsistencia temporal, esta vez referida a la posible subinversión en infraestructura (amplificada en la baja del ciclo económico), lo que redundaba en un traspaso del problema hacia las generaciones futuras (Barreix y Corrales, 2019).

En lo que a enfoque contracíclico se refiere, se señalaba el ejemplo de Chile que a partir del 2001 comenzó a utilizar una regla de balance estructural del gobierno central, cuya idea de fondo era aprovechar los tiempos de bonanza económica para ahorrar los incrementos en la recaudación sobre los años normales y tener mayor margen para el gasto en momentos menos favorables (Barreix y Corrales, 2019). No obstante, este mecanismo observa serias dificultades de implementación en reglas fiscales a nivel intergubernamental (Jiménez y Ter Minassian, 2011).

La crisis financiera del 2008 pone a prueba las reglas fiscales de los países de la región. Algunos como Argentina y Brasil relajaron sus reglamentaciones a través de la ampliación de los límites cuantitativos por el lado de la deuda y el déficit. En el caso de Argentina, se aprueba una nueva ley de responsabilidad fiscal, que permite la exclusión de los límites de gasto a aquellas erogaciones destinadas a promover actividad económica. El amplio alcance de esta definición significó que casi todo gasto estuviera excluido del límite de la regla. Si bien en principio estos cambios iban a ser aplicables para el período 2009-2010, fueron renovados hasta el año 2016. Adicionalmente se elimina la regla sobre la deuda, por lo que la ley de responsabilidad fiscal se vuelve prácticamente irrelevante en sus aspectos cuantitativos (Artana et al, 2021). Sin embargo, en términos generales, los países de la región y sus gobiernos subnacionales lograron capear de manera inédita el significativo golpe que significó la crisis 2008-2009.

4.3. Período de reformulación: 2009 hasta la pandemia

Si bien la crisis del 2008-2009 golpeó las finanzas públicas intergubernamentales de la región, provocando caída en los recursos fiscales y aumento en el endeudamiento, su impacto fue acotado y en los años subsiguientes los indicadores fiscales siguieron mejorando. De hecho, la deuda alcanzó sus niveles más bajos en América Latina de los últimos 25 años entre el 2012-2014, en Argentina al 4% del PIB en 2014, en Brasil al 11% del PIB en 2014 y en Colombia al 4% en 2012. A partir de esos años, el endeudamiento subnacional empezó a aumentar de manera constante en la región hasta el presente.

Durante este periodo se siguieron adoptando reglas fiscales en varios países de la región, como parte de los cambios necesarios para fortalecer la institucionalidad fiscal. Este es el caso de Costa Rica, país cuyo marco normativo previo contenía importantes limitaciones. La institucionalidad fiscal estaba conformada por una serie de artículos aislados contenidos en la propia Constitución y en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que apuntaban al equilibrio presupuestario. Su cumplimiento fue difícil de lograr debido a ambigüedades conceptuales (Barreix y Corrales, 2019). Como resultado, alrededor del 2015, se inició la discusión de una nueva regla fiscal orientada al control del déficit y a limitar el crecimiento del gasto corriente. La propuesta inicial contaba con disposiciones específicas para los gobiernos locales. Producto de diversos cambios del Ministerio de Hacienda, la regla aprobada quedó delimitada al control del gasto corriente, condicionado a dos variables específicas: la razón deuda/PIB del gobierno central y el crecimiento nominal de la economía. La cobertura institucional de dicha regla aprobada en 2018 es el sector público no financiero.

En Ecuador, en 2008 se inició una reforma territorial orientada a asignar de manera clara las responsabilidades de gasto a los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD), principalmente a través del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Por medio de esta normativa, igualmente, se asignaron potestades tributarias (sobre todo a municipios), así como un nuevo sistema de transferencias en el que los GAD participan del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los ingresos no permanentes (exceptuando los de financiamiento) del Presupuesto General del Estado. El 27% de estos recursos se asignan a los GAD provinciales, el 67% a los municipios, y el 6% restante a las juntas parroquiales. Con estos cambios, se implementó también el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en

2010, que establece que el uso de los recursos de endeudamiento solo podrá destinarse a egresos no permanentes, lo que en esencia son proyectos de inversión con un horizonte de mediano y largo plazo. Aunado a ello, se incorpora una regla fiscal que establece límites al endeudamiento de los GAD. De acuerdo con los datos disponibles, desde la implementación de estas normativas el peso de la deuda de los GAD aumentó en 0,2 puntos del PIB (Gráfico 3).

Más allá de que los países pudieron sobrellevar mejor la crisis del 2008-2009, existe cierto consenso que las fortalezas macrofiscales que lo lograron estuvieron más relacionadas con el aumento de los ingresos vía mayor actividad y crecimiento del precio de las materias primas que con la institucionalidad fiscal vigente, ya que permitió un comportamiento altamente expansivo y procíclico del gasto en el período de la bonanza (Jiménez y Ter Minassian, 2011). La crisis del 2008-2009 expone las debilidades de las reglas fiscales subnacionales vigentes en la región y de las instituciones fiscales intergubernamentales, que se relacionaban con ausencia o debilidad de las cláusulas de escape ante golpes exógenos, sesgo anti-inversión por no tratar de manera diferenciada el gasto en capital, falta de mecanismos que atenúen la prociclicidad, debilidad o inexistencia de mecanismos de igualación ante las altas disparidades territoriales.

Es por eso que en este período de reformulación varios países intentan avanzar con reformas que fortalezcan la arquitectura fiscal intergubernamental a través de la implementación de reglas fiscales que incluyan mecanismos contracíclicos y un tratamiento diferenciado al gasto en capital; la adopción de marcos fiscales de mediano plazo que permitan consolidar los indicadores fiscales de los gobiernos centrales con las finanzas subnacionales en un enfoque de mediano plazo (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015); y la introducción de consejos fiscales, con la intención de fortalecer su institucionalidad fiscal y complementar las reglas fiscales.

Con respecto a la introducción de mecanismos contracíclicos, en el caso del Perú la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y la Transparencia Fiscal (LFRTF) fue promulgada en 2013. Opera con una guía *ex ante* del déficit primario como porcentaje del PIB potencial. Asimismo, establece que debe hacerse un cálculo de los ingresos estructurales provenientes de las exportaciones de las materias primas (Barreix y Corrales, 2019). También en 2016, Perú estableció el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público no Financiero (MRTF), de manera de coordinarse con la LRTF vigente.

Igualmente, en este período, en México se discutió la creación de una Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios, la cual fue aprobada y publicada en 2016, con el propósito de asumir una serie de desafíos (Andrade, 2018), a saber:

- Un crecimiento acelerado de la deuda local y casos particulares de entidades federativas y municipios con elevado endeudamiento.
- La necesidad de mejorar el ejercicio del gasto público de los estados y municipios.
- Una mayor transparencia y orden en la contratación de la deuda pública.
- Disminuir el costo de la deuda pública de los gobiernos estatales y municipales.

Esta Ley establece, para ambos órdenes de gobierno, que el gasto total propuesto en el proyecto de presupuesto de egresos deberá contribuir a un balance presupuestario sostenible. Esta norma también señala que los entes públicos no podrán contraer, directa o indirectamente, financiamiento u obligaciones con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros. Solo podrán contraer obligaciones cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura. Todo endeudamiento de estados y municipios, de acuerdo con esta ley, debe contar con la autorización por parte de las legislaturas estatales mediante mayoría calificada (2/3 partes de los miembros). Dichos órganos autorizarán los montos máximos de deuda, la capacidad de pago y el otorgamiento de garantías.

El Gobierno Federal podrá garantizar deuda de los estados y municipios si existe un contrato celebrado, si afectan participaciones federales (que sean suficientes) y si ésta no rebasa el 3,5% del PIB. Se crea también un sistema de alertas para medir el endeudamiento sostenible, el endeudamiento en observación y el endeudamiento elevado. Por último, se crea el Registro Público Único (RPU) con el objeto de inscribir y transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones a cargo de los entes públicos con efectos declarativos e informativos, únicamente. El incumplimiento será sancionado en conformidad con la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (Andrade, 2018; Ruelas Ávila y Izquierdo Reyes, 2020).

Además, en estos años varios de los países de la región implementan consejos fiscales. En 2014, Chile instituyó el Consejo Fiscal Asesor, varios años después de adoptar la regla de balance estructural. En años recientes se intentó fortalecerlo y fue aprobada recientemente la solicitud de creación de uno nuevo, el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), que sustituye al creado en 2013

(Barreix y Corrales, 2019). En 2012, Colombia creó el Comité Consultivo para la Regla Fiscal Nacional, disponiendo que su objetivo principal fuera la evaluación del cumplimiento de la norma. Este consejo regularmente publica metodologías, estimaciones, sugerencias técnicas y actas periódicas con el objetivo de hacerlos consistentes con las metas, los límites y las características establecidas en la ley. En 2015, Perú creó un Consejo Fiscal con el objetivo principal de contribuir al análisis técnico independiente de la política macrofiscal y fortalecer la transparencia e institucionalidad en el manejo de las finanzas públicas.

El caso de México es diferente, ya que en 1998 estableció una Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados que cuenta con una serie de objetivos, incluido el análisis de la situación económica, las finanzas públicas y la deuda, y tiene un compromiso explícito con la emisión de informes (Barreix y Corrales, 2019). Sin embargo, con la ley de disciplina financiera, se crea un sistema de alertas, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que evalúa el nivel de endeudamiento de los GSN, los clasifica, y genera efectos vinculantes en términos de acceso a créditos.

Volviendo a la situación regional, debe resaltarse que entre el 2014 y el 2019, las finanzas subnacionales empeoraron, aumentando la deuda pública (pero muy lejos de los niveles explosivos del 2002), llegando con un menor espacio fiscal a la crisis desatada por la pandemia.

La pandemia ha tensionado aún más las finanzas intergubernamentales (Brosio, Jiménez y Ruelas, 2020). Cada nivel de gobierno se ve fuertemente demandado: se pide a los gobiernos centrales que proporcionen respuestas cruciales e inmediatas para la economía y el cuidado de la salud. Por otro lado, la pandemia y sus consecuencias colocan a los GSN en la primera línea de la respuesta pública. En la mayoría de los casos tienen que garantizar la continuación de los servicios básicos, proporcionar otros nuevos como desinfección, cuidar de las personas más débiles y sin hogar, ayudar a las personas mayores durante su confinamiento.

Esto es una presión grande sobre la arquitectura fiscal intergubernamental, ya que debe tenerse en cuenta que el deterioro de la situación distributiva puede requerir una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el fin de aprovechar las ventajas comparativas de cada uno. Dada la cercanía con las personas, los gobiernos locales pueden estar en mejores condiciones para intervenir en la observación de las personas más afectadas por la crisis y proporcionar ayuda individual, ya sea dinero en efectivo, alimentos o cuidados. Adicionalmente, los efectos de la

pandemia en el 2020 y 2021 han tenido un gran impacto sobre las finanzas subnacionales y han sumado argumentos a los cuestionamientos preexistentes a la arquitectura institucional fiscal de los países de la región, en particular a sus reglas fiscales. La mayoría de los países han activado sus débiles cláusulas de escape o directamente han suspendido las reglas vigentes.

En Argentina, la Ley de Presupuesto de la Nación 2021, en su Artículo 21, suspende los límites establecidos en el Régimen de Responsabilidad Fiscal relacionados con el uso del producto de la venta de activos fijos en gasto corriente, así como los límites impuestos en dicho Régimen en materia de endeudamiento. En Brasil y en México, las acciones aún no se materializan en términos de flexibilización de las correspondientes reglas fiscales, sino más bien han estado orientadas a los apoyos que emanan del gobierno central por el lado de la suspensión de los pagos por servicios de la deuda que los gobiernos subnacionales adeudan con el gobierno central (Brasil), la posibilidad de que estos gobiernos renegocien con los bancos el pago de deuda en el 2020 (Brasil), y mediante el aseguramiento de liquidez con el pago oportuno de las transferencias federales previstas en la Ley de Coordinación Fiscal (México). En México, vale agregar, se discuten cambios a la regla fiscal con la finalidad de que los gobiernos estatales y locales adquieran mayor certeza jurídica frente a la posibilidad acceder a endeudamiento para financiar necesidades temporales de liquidez¹⁹.

En Perú, el Decreto de Urgencia No. 024-2021 suspende las disposiciones contenidas en el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales respecto a las medidas correctivas del incumplimiento de las reglas fiscales, así como la disposición complementaria que establece el cumplimiento de las reglas fiscales como requisito para celebrar contratos de asociación público privadas o de un convenio de obras por impuestos.

En Colombia se establecieron varias medidas con el fin de generar un gasto contra cíclico, entre ellas están: (1) viabilidad para adquirir créditos con las entidades financieras, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ante el incumplimiento de los límites de solvencia y sostenibilidad establecidos en la Ley 358 de 1997; (2) posibilidad de modificación temporal del límite de sostenibilidad establecido por la Ley 358 de 1997 con el fin de mejorar la autonomía en la capacidad de endeudamiento (recomiendan pasar del 80% al 100% el cociente entre saldo de

¹⁹ Ver <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/avanzan-en-san-lazaro-reformas-a-leyes-para-la-disciplina-financiera-en-estados-y-municipios>

deuda y los ingresos corrientes), y además suspender el cumplimiento del límite de solvencia; (3) suspender el requerimiento de suscripción de un plan de desempeño y de la restricción del apoyo financiero de la Nación en el caso de que las entidades territoriales superen el límite de gasto establecido en la Ley 617 de 2000; y (4) suspender temporalmente la reclasificación de las entidades territoriales ante disminuciones de los ICLD que lleven a las entidades territoriales a superar los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 (Pérez-Valbuena et al., 2021).

5. Principales lecciones y algunas reflexiones sobre las perspectivas futuras de las reglas fiscales en la agenda post-pandemia y su aplicabilidad al caso de Colombia

Las limitaciones y potencialidades de la arquitectura fiscal de un país y particularmente el diseño de reglas fiscales se relaciona con la estructura institucional y las principales características de su desempeño macro fiscal. Como se enfatizó en las secciones previas, la organización institucional, su grado de desarrollo relativo, las asimetrías verticales existentes, el tipo de ingreso que recauda el GSN (por ejemplo, qué tanto generan recursos propios o cuánto de los ingresos proviene de la explotación de recursos naturales) y la composición del gasto subnacional (tanto en su clasificación económica como funcional), son elementos centrales para tener en cuenta en el diseño y seguimiento de los componentes de la institucionalidad fiscal intergubernamental y su relación con la regla fiscal vigente. A su vez, estas características les dan forma a las reglas fiscales y sugieren que indicador a monitorear se debe priorizar, ya sea gasto, déficit o deuda. Por supuesto que tener en cuenta estas particularidades complejiza su diseño y cuestiona las reglas fiscales de primera generación.

En el caso de los países especializados en recursos naturales en la región, como Colombia, se observa una alta descentralización de los gastos en infraestructura, por lo que el tratamiento diferenciado de estas erogaciones debe tenerse en cuenta para evitar problemas de inconsistencia temporal. A su vez, aquellos países que registran alta descentralización de algunas funciones del gasto social, como los países más descentralizados de la región, pueden verse particularmente afectados ante choques como la pandemia, por el aumento desproporcionado de sus gastos y responsabilidades.

Como surge también de la revisión empírica, los factores de contexto son muy importantes en el cumplimiento de las reglas fiscales subnacionales. Elementos usualmente mencionados son: (i) el desequilibrio fiscal vertical, (ii) el historial de operaciones de rescate (“bail out”) en favor de jurisdicciones insolventes, (iii) la población de las jurisdicciones individuales, y (iv) la institucionalidad que da la representación (economía política).

Tal vez uno de estos aspectos que más puede influir en Colombia es la heterogeneidad en el desequilibrio fiscal vertical entre departamentos y municipios. Si bien las normas de descentralización entregan competencias en el gasto por igual a todos los entes territoriales, la capacidad de generación de recursos propios es muy diferenciada entre estos. De esta manera, mientras que para las principales capitales departamentales los recursos propios pueden significar entre el 50% y 70% de los ingresos totales, en los pequeños municipios, cerca del 90% del total existente en Colombia, las transferencias del gobierno central pueden ser el 95% de los ingresos totales. Como consecuencia, estos contrastes resultan en unas enormes diferencias en los desequilibrios verticales y horizontales.

De acuerdo con las reglas fiscales vigentes, los grandes municipios y departamentos deben financiar sus gastos corrientes con recursos propios, mientras que los pequeños pueden destinar parte de las transferencias a este fin. Los desbalances horizontales hacen que las entidades territoriales más grandes tengan una mayor capacidad de gasto en inversión que las pequeñas. Ante choques exógenos como el experimentado con el COVID-19, los ingresos propios, que tienden a ser procíclicos (Ricciulli-Marin et al., 2021), se afectarán en los municipios y departamentos grandes, quienes para poder cumplir las reglas fiscales subnacionales deberán ajustar su gasto de inversión, limitando la posibilidad de realizar política contracíclica. Esta situación puede ser más compleja por los límites que existen al endeudamiento. Este contexto de heterogeneidad espacial debería ser incorporado en la definición de las reglas fiscales subnacionales en Colombia, de tal manera que se establezcan válvulas de escape diferenciales de acuerdo con las categorías de los municipios y departamentos.

De la revisión empírica incluida en el trabajo puede resaltarse que las reglas que limitan la deuda y/o diversas definiciones de déficit a nivel del gobierno central muestran en general un efecto significativo sobre las variables en torno a las cuales se definen las metas de la norma. No obstante, este no es el caso de las reglas fiscales subnacionales, cuyo efecto no aparece sistemáticamente

como significativo en diversos trabajos. La evidencia es abundante en países federales desarrollados (USA y Canadá), pero relativamente escasa en países unitarios y particularmente en América Latina. Respecto de la economía política del déficit, ello ocupa un lugar central en la literatura empírica más reciente.

En América Latina, las reglas subnacionales cobran particular importancia, ya que nacen como una manera de limitar el endeudamiento subnacional. En la región, Argentina, Brasil y Colombia son los países con un mayor camino recorrido en el diseño y cambios en sus reglas fiscales subnacionales. Una revisión a su historia permite observar su aparición frente a aumentos considerables de endeudamientos, así como también explorar la economía política que circundó las negociaciones y las recontrataciones de las deudas estatales o provinciales. En Brasil la regla ha sufrido pocos cambios; situación contraria a Argentina, en donde la regla ha sido suspendida en varias ocasiones.

En el caso de Colombia, la regla inicial fue incorporando elementos con miras a atender nuevos desafíos, los cuales fueron complejizando la institucionalidad fiscal intergubernamental. Si bien las reglas colombianas han sido exitosas en controlar el endeudamiento subnacional, no incorporan válvulas de escape que permitan adelantar un mayor gasto en momentos de bajo crecimiento económico. Las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) son muy inflexibles en su uso, mientras que el Sistema General de Regalías (SGR), a pesar de ser más flexible, tiene un esquema complejo de ejecución que no permite una rápida orientación de recursos para atender emergencias. Esto se vio reflejado en las medidas temporales adoptadas por el gobierno nacional para relajar las reglas de ejecución de gasto y endeudamiento en los gobiernos subnacionales, que implicaron, entre otros, una reorientación de recursos con destinación específica para atender la emergencia, el aumento de los cupos de deuda, la flexibilización de las normas de ejecución de regalías y la suspensión de las sanciones por incumplimiento de las reglas fiscales.

La historia de las reglas fiscales subnacionales en la región, si bien corta, ha sido intensa y cambiante, identificándose tres períodos en su evolución: implementación, consolidación y reformulación. Colombia fue de los países pioneros en la puesta en marcha de este tipo de regulaciones en el primer periodo de evolución. El país muestra un éxito relativo en el control de los problemas de deuda y los GSN tienen un balance en sus cuentas fiscales gracias a los controles en gastos de funcionamiento y la inflexibilidad en el uso de las transferencias. A pesar de este buen

desempeño, las reglas fiscales no han evolucionado a la par de las tendencias observadas en la región. Este comportamiento puede deberse a que, durante la crisis del 2008, que disparó reformas orientadas a involucrar el crecimiento dentro de sus objetivos, Colombia salió relativamente bien librada, ya que fue de las pocas economías en la región con tasa de crecimiento positiva y, al igual que el resto de los países, mostró un retorno rápido a la senda de crecimiento. Como resultado, la crisis del COVID-19 tomó a Colombia sin válvulas de escape para adelantar políticas anticíclicas y el gobierno nacional se vio en la necesidad de expedir normas que, de manera temporal, relajaran las metas establecidas en la deuda y el gasto.

Los efectos de la pandemia han sumado, por lo tanto, argumentos a favor de reformas que fortalezcan la arquitectura fiscal intergubernamental a través de la implementación de reglas fiscales subnacionales que incluyan mecanismos contra cíclicos y un tratamiento diferenciado al gasto en capital; la adopción de marcos fiscales de mediano plazo que permitan consolidar los indicadores fiscales de los gobiernos centrales con las finanzas subnacionales en un enfoque de mediano plazo; la introducción de consejos fiscales, con la intención de fortalecer su institucionalidad fiscal y complementar las reglas fiscales. Estos cuestionamientos han significado un duro golpe sobre la arquitectura institucional fiscal de los países y fundamentalmente sobre las reglas fiscales. Todos los países y regiones han activado sus cláusulas de escape y salvaguarda, tanto desarrollados como en desarrollo, mientras que en aquellos donde no existen se vieron en la necesidad de suspender o flexibilizar las normas existentes.

En el debate actual sobre cómo reformular la institucionalidad intergubernamental y las reglas fiscales, aparece con mucha mayor nitidez el desafío de poder atender dos objetivos centrales de las finanzas públicas y sus consecuentes tensiones: por un lado, la estabilización para enfrentar los dilemas del ciclo económico; y por otro, atender la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo. Como se revisó en detalle a lo largo del documento, a las reglas cuantitativas les ha resultado casi imposible balancear estos dos objetivos.

En lo que se refiere a las reglas fiscales subnacionales, dependiendo de la diferente asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno, en su nuevo diseño no solo debieran atender la disciplina fiscal subnacional, controlando gastos y endeudamiento, de manera de que no afecten el rol de estabilización macroeconómica. También debiera atenderse la creciente descentralización de las responsabilidades del gasto social y en infraestructura, incluyendo un tratamiento diferente

para los gastos de capital. En caso colombiano, esto es válido en las grandes entidades territoriales que, ante una crisis económica, enfrentan la caída en sus ingresos propios y, consecuentemente, frenan sus inversiones en formación bruta de capital, requerida para retomar una senda de crecimiento.

En este nuevo diseño debe tenerse en cuenta que las reglas fiscales subnacionales son parte de instituciones que lo incluyen y le dan forma como las reglas fiscales nacionales y la institucionalidad fiscal intergubernamental. La adecuada coordinación entre estos diferentes elementos de la fiscalidad intergubernamental debiera constituir un marco institucional que potencie la estabilidad y sostenibilidad macroeconómica, su consistencia inter-temporal, la transparencia y la rendición de cuentas.

Con la emergencia sanitaria, la conversación sobre las reglas fiscales vuelve a la agenda de políticas, especialmente en los criterios y ajustes que los países debiesen adoptar en un contexto de crisis como el que se está viviendo. De acuerdo con las experiencias revisadas, se destacan una serie de instrumentos que los distintos países desarrollados han adoptado: las cláusulas de escape y los fondos de atención de emergencias.

El establecimiento de reglas fiscales subnacionales, a través de normas o cambios constitucionales, requiere de un liderazgo institucional que se haga cargo de su implementación, el seguimiento y los cambios futuros, a saber: instituciones hacendarias, instituciones fiscales independientes, consejos fiscales, entre las principales. Merece mención especial la capacidad de hacer cumplir la norma. Ello es muy variable entre países, y tiene importantes implicaciones que exceden al propio diseño de las reglas fiscales. Según las distintas experiencias de los países, el incumplimiento de las reglas requiere de la consideración de medidas correctivas que impliquen un costo para el funcionario y la administración encargada. Las medidas pueden ser administrativas, o bien suspensivas. Colombia tiene una buena experiencia en esta materia a través de la supervisión ejercida por la DAF del MHCP, lo cual se convierte en una fortaleza para vigilar el cumplimiento de las posibles válvulas de escape.

Es importante que las reglas consideren cláusulas de escape o algún otro instrumento que permita a los gobiernos subnacionales operar en épocas de crisis, y cuando el ciclo económico tienda a la recesión. En Colombia se debe tener en cuenta el arreglo en materia de competencias y recursos entre los distintos niveles de gobiernos, las fuentes complementarias existentes como el SGR, y

los desbalances fiscales horizontales en generación de ingresos propios que se reflejan en una heterogeneidad en los desbalances verticales entre los municipios y departamentos grandes con los pequeños. En aquellos territorios donde el gobierno local puede apalancar una inversión pública en infraestructura, deben tener los incentivos correctos para favorecerla en periodos de crisis económica. Por último, no debe olvidarse que la operación de las reglas requiere de la producción constante, armonizada y sistematizada de información fiscal de los gobiernos subnacionales, de manera tal de que la ciudadanía tenga acceso y pueda hacerle seguimiento. Esto, sin duda, abona a la confianza.

Referencias

- Alberola, E.; Kataryniuk, I.; Melguizo, A.; Orozco, R. (2016). “Fiscal Policy and the Cycle in Latin America: The Role of Financing Conditions and Fiscal Rules”. *SSRN Electronic Journal*, núm. 1604, Banco de España, Madrid. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2729709>
- Alesina, A.; Perotti, R. (1996). “Fiscal Discipline and the Budget Process”. *The American Economic Review*, vol. 86, núm 2, pp. 401–407. <http://www.jstor.org/stable/2118160>
- Andrade, M. (2018). “La reforma en materia de disciplina financiera de entidades federativas y los municipios”. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ardanaz, M.; Cavallo, E.; Izquierdo, A.; Puig, J. (2020). “Growth-friendly Fiscal Rules ? : Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design”. *Inter-American Development Bank* , núm. 1083. <http://dx.doi.org/10.18235/0002211>
- Artana, D.; Moskovits, C.; Puig, J.; Templado, I. (2021). Fiscal Rules and the Behavior of Public Investment in Latin America and the Caribbean. *Inter-American Development Bank* , núm. 1188. <http://dx.doi.org/10.18235/0003057>
- ASAP. (2020). *Reglas Macro-Fiscales en Argentina: Una Propuesta de Reforma*.
- Barreix, A. Corrales, L. F. (editores) (2019). *Reglas fiscales resilientes en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C. <http://dx.doi.org/10.18235/0002003>
- Barro, R. J. (1974). “Are government bonds net wealth?” *Journal of Political Economy*, vol 82, núm 6, pp. 1095–1117. <https://doi.org/10.1086/260266>
- Bartolini, D.; Sacchi, A.; Salotti, S.; Santolini, R. (2018). “Fiscal decentralization in times of financial crises”. *CESifo Economic Studies*, vol 64, núm 3, pp. 456–488. <https://doi.org/10.1093/cesifo/ifx008>
- Benito, B., Guillamón, M., Bastida, F. (2015). “Non-Fulfilment of Debt Limits in Spanish Municipalities” *Fiscal Studies*, vol 36, pp. 75-98 <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2015.12046.x>
- Blanchard, O.; Leandro, A.; Zettelmeyer, J. (2021). “Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards”. *Economic Policy*, pp. 1–32. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiab003>
- Blöchliger, H.; Brezzi, M.; Charbit, C.; Migotto, M.; Pinero, J. M.; Vammalle, C. (2010). “Fiscal Policy Across Levels of Government in Times of Crisis”. *OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government*, núm. 12.
- Boetti, L., Piacenza, M., & Turati, G. (2012). “Decentralization and Local Governments' Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency?”. *Public Finance Analysis*, 68(3), pp. 269-302.
- Braun, M.; Gadano, N. (2007). “¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina”. *Revista de La CEPAL*, num. 91, pp. 53–65. <https://doi.org/10.18356/33e6412a-es>
- Brosio, G.; Jiménez, J. P.; Ruelas, I. (2018). “Territorial inequality, equalization transfers and

- asymmetric sharing of non-renewable natural resources in Latin America”. *Cepal Review*, núm. 126.
- Brosio, G.; & Jiménez, J. P. (2012). “Introduction: approaching recent transformations of intergovernmental relations from multiple profiles”. In Giorgio Brosio & J. P. Jiménez (Eds.), *Decentralization and Reform in Latin America*, pp. 1-12. <https://doi.org/10.4337/9781781006269.00007>
- Brosio, G.; Jiménez, J. P.; Ruelas Ávila, I. (2020). “Finanzas públicas expuestas al contagio: COVID-19 y relaciones fiscales intergubernamentales en América Latina | Pacto federal”. <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/05/finanzas-publicas-expuestas-al-contagio-covid-19-y-relaciones-fiscales-intergubernamentales-en-america-latina/>
- Cabasés, F.; Pascual, P.; Vallés, J. (2007). “The effectiveness of institutional borrowing restrictions: Empirical evidence from Spanish municipalities”. *Public Choice*, núm. 131, pp. 293–313. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9116-y>
- CEPAL. (2021). “Panorama social de América Latina 2020”. *Mídias sociais no Brasil emergente*, pp. 69-104. <https://doi.org/10.2307/j.ctv550d07.6>
- Chamorro, R.; Urrea, A. (2016). “Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia”, *Cuadernos de Economía*, 35(spe67), pp. 207-251. <https://dx.doi.org/10.15446/cuad.econ.v35n67.52461>.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial N° 32 (2010).
- Consejo Fiscal. (n.d.). *Consejo Fiscal*.
- Dougherty, S.; Phillips, L. (2019). “The spending power of sub-national decision makers across five policy sectors”. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, núm. 25. <https://doi.org/10.1787/8955021f-en>
- Dougherty, S.; Vammalle, C.; De Biase, P.; Forman, K. (2020). “COVID-19 and fiscal relations across levels of government”. *Oecd*, pp. 2–22.
- European Fiscal Board. (2019). *Assessment of EU fiscal rules. August*, pp- 1–129. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf
- Eyraud, L.; Debrun, X.; Hodge, A.; Lledo, V.; Pattillo, C. (2018). “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability”. *Staff Discussion Notes*, vol 18, núm 004, pp. 1-132. <https://doi.org/10.5089/9781484350683.006>
- Foremny, D. (2014). “Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy”. *European Journal of Political Economy*, Vol. 34, pp. 86-110. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.01.003>.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., García Moreno, M. (editores) (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Grembi, V.; & Manoel, A. (2012). “Fiscal Rules for Sub-National Governments? Evidence from Latin America”. In J. P. Jiménez & G. Brosio (Eds.), *Decentralization and Reform in Latin*

- America*, vol 12, pp. 3-3, *Edward Elgar Publishing*.
- Grembi, V.; Nannicini, T.; Troiano, U. (2016). “Do fiscal rules matter?” *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 8, núm 3, pp. 1–30. <https://doi.org/10.1257/app.20150076>
- Hallerberg, M.; Strauch, R.; von Hagen, J. (2007). “The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries”. *European Journal of Political Economy*, vol. 23, núm. 2, pp-. 338–359. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2006.11.005>
- Heinemann, F., Moessinger, M., Yeter, M. (2018). “Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis”. *European Journal of Political Economy*, Vol. 51, pp. 69-92. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.03.008>.
- Hernaiz, D.; Ayerbe Pineda, E.; Rasteletti, A. (2013). Inversiones Públicas y Reglas Fiscales. *Bid*, núm. 200. https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1497/Nota_Inversiones_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y%0Ahttp://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/38049382.pdf
- IMF. (2017). *IMF Fiscal Rules Dataset 1985-2015*. IMF Fiscal Affairs Department. <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>
- Jiménez, J. P.; Devoto, F. (2001). *Argentina: Coordination of Subnational Borrowing*. Vol. 12, DOI:10.4324/9780203219997.
- Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea (2009). "Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina". CEPAL - Naciones Unidas. Serie Macroeconomía del desarrollo, 77.
- Jiménez, J. P.; Ruelas Ávila, I. (2018). “Autonomía tributaria subnacional en América Latina”. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 92, pp. 177–197.
- Jimenez, J. P.; Ter-Minassian, T. (2012). *Macroeconomic challenges of fiscal decentralization*. in J. P. Jiménez & G. Brosio (Eds.), Edward Elgar Publishing Limited, United Nations.
- Jiménez, J. P.; Ter-Minassian, T. (2016). “Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales”. Santiago de Chile: *Cepal*, núm. 173, pp. 5-30.. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40252/S1600521_es.pdf
- Kelemen, R.; Teo, T. (2014). “Law, Focal Points, and Fiscal Discipline in the United States and the European Union”. *American Political Science Review*, 108(2), 355-370. doi:10.1017/S0003055414000100.
- Kopits, G., Jiménez, J. P., & Manoel, Á. (2000). *Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil*. https://www.researchgate.net/publication/259196740_Responsabilidad_fiscal_a_nivel_subnacional_Argentina_y_Brazil
- Kydland, F.; Prescott, E. (1977). “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”. *Journal of Political Economy*, vol. 85 núm. 3, pp. 473-491. <http://www.jstor.org/stable/1830193>
- Lago-Peñas, S.; Martínez-Vázquez, J.; & Sacchi, A. (2020). Fiscal stability during the Great Recession: putting decentralization design to the test. *Regional Studies*, vol. 54, núm. 7, pp.

- 919–930. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1637836>
- Laubach, T. (2006). Fiscal Relations across Levels of Government. Núm. 462, pp. 71–99. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-aus-2006-5-en
- Letelier, L. (2011). Theory and evidence of municipal borrowing in Chile. *Public Choice*, vol. 146, pp. 395–411. <https://doi.org/10.1007/sl>
- Ley 25.917: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, 15 6 (2004).
- Ley de Administración Presupuestaria, 485 (1999).
- Ley N° 9635 Fortalecimiento De Las Finanzas Públicas, La Gaceta (2018). Pp. 98. https://www.hacienda.go.cr/docs/5c07dd2965e11_ALCA202_04_12_2018.pdf
- Lledó, V.; Ncuti, C.; Kabanda, M.; Hu, C.; Xiang, Y. (2018). *The IMF Fiscal Decentralization Dataset : A Primer. December, 22.*
- Martinez-Vazquez, J., & Vulovic, V. (2016). “How Well Do Subnational Borrowing Regulations Work?” *Asian Development Bank Institute*, núm. 563. <http://www.adb.org/publications/how-well-do-subnational-borrowing-regulations->
- Musgrave, R. A. (1959). “The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy”. New York: *McGraw-Hill*.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. In *Source: Journal of Economic Literature*, Vol. 37, núm. 3, pp. 1120-1149. DOI: 10.1257/jel.37.3.1120
- Oates, W. E. (2008). On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, vol. 64, núm. 2, pp. 313-334. <https://www.ntanet.org/NTJ/61/2/ntj-v61n02p313-34-evolution-fiscal-federalism-theory.pdf>
- Peletier, B.; Dur, R. A. J.; & Swank, O. H. (1999). “American Economic Association Voting on the Budget Deficit : Comment”. *The American Economic Review*, vol. 89, núm 5, pp. 1377–1381.
- Pérez, G.; Bonet, J.; Ricciulli, D.; Barrios, P. (2021). “Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19”, *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, núm 297, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena de Indias. <https://doi.org/10.32468/dtseru.297>
- Plekhanov, A.; Singh, R. (2005). How should subnational government borrowing be regulated? Some cross-country empirical evidence. *IMF Staff Papers*, vol. 53, núm. 3, pp. 426–452. <https://doi.org/10.5089/9781451860733.001>
- Poterba, J. M. (1994). State Responses to Fiscal Crises : The Effects of Budgetary Institutions and Politics. *Journal of Political Economy*, vol. 102, núm. 4, pp. 799–821.
- Poterba, J. M. (1995). Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence From the States. *National Tax Journal*, vol. 48, núm. 3, pp. 329–336. <https://doi.org/10.1086/ntj41789150>
- Radics, A.; & Rodríguez, A. (2020). *Gobiernos subnacionales y coronavirus: acciones y lecciones*

aprendidas de la región - Gestión fiscal. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-acciones-y-lecciones-aprendidas-de-la-region/>

Rezende, F.; Veloso, J. (2012). “Intergovernmental transfers in subnational finances”. In J. P. Jimenez & G. Brosio (Eds.), *Decentralization and Reform in Latin America*, pp. 223–260. Edward Elgar Publishing.

Ricciulli, D.; Bonet, J.; Pérez, G. (2021), “Política fiscal subnacional y ciclos económicos en Colombia”, Documento sobre economía regional y urbana; núm. 295, Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena de Indias.

Robinson, M. (2012). National and State Fiscal Rules in Australia: An Outline and Critical Analysis. *SSRN Electronic Journal*, pp. 24. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2095254>

Rodden, J.; Wibbels, E. (2002). “Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems”. *World Politics*, vol. 54 núm. 4, pp. 494–531. <https://doi.org/10.1353/wp.2002.0016>

Ruelas Ávila, I.; Izquierdo Reyes, A. D. (2020). *¿Rascándose con sus propias uñas? El espacio y potencial fiscal en los gobiernos estatales durante los últimos 15 años.* <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/revista/2020/MH2PNFP2020.pdf>

Sánchez, F.; Zenteno, J. (2011). “Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: El caso de Colombia”, *Documentos CEDE*, núm. 37, Universidad de los Andes.

Schaechter, A.; Kinda, T., Budina, N.; Weber, A. (2012). “Fiscal Rules in Response to the Crisis - A New Dataset”. *IMP Working Paper*, WP/12/187.

Tanzi, V. (1996). “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects,” Bruno, Michael and Boris Pleskovic (editors), Annual Bank Conference on Development Economics 1995, World Bank.

Tapp, S. (2013). “The use and effectiveness of fiscal rules in Canadian provinces”. *Canadian Public Policy*, vol. 39, núm. 1, pp. 45–70. <https://doi.org/10.3138/CP.39.1.45>

Tellier, G.; Imbeau, L. (2004). *Budget deficits and surpluses in the Canadian provinces: a pooled analysis* (Paper presented at the annual conference of the European Public Choice society Berlin, April 2004; Paper Presented at the Annual Conference of the European Public Choice Society Berlin, April 2004, Issue 1870).

Ter-Minassian, T. (2007). “Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?”. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 6, núm. 3, pp. 13. <https://doi.org/10.1787/budget-v6-art17-en>

Ter-Minassian, T.; Craig, J. (1997). “Control of Subnational Government Borrowing”. In *Fiscal federalism in theory and practice*, Chapter 7.

Turati, G., Boetti, L.; Piacenza, M. (2012). “Decentralization and Local Governments’ Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency?” *FinanzArchiv*, vol. 68, núm. 3, pp. 269-302. <https://doi.org/10.1628/001522112x653840>

Vammalle, C.; Bambalaite, I. (2021). “Fiscal Rules for Subnational Governments : The Devil ’ s

- in the Details”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, núm. 35. <https://doi.org/10.1787/531da6f9-en>.
- Venturini, F. (2020). “The unintended composition effect of the subnational government fiscal rules: The case of Italian municipalities”. *European Journal of Political Economy*, vol. 63, 101874. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101874>
- Weingast, B. R. (1995). “The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 11, núm 1, pp. 1–31. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036861>
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A., Johnsen, C., Journal, T., Aug, N., & Johnsen, C. (1981). “The Political Economy of Benefits and Costs : A Neoclassical Approach to Distributive Politics” *The university of Chicago Journal*, vol. 89, núm. 4, pp. 642–664.
- Wyplosz, C., Alesina, A., Bos, F., Debrun, X., Giavazzi, F., & Pench, L. (2012). “Rules: theoretical issues and historical experiences”. *NBER working paper series*, Massachusetts Avenue, Cambridge. <http://www.nber.org/papers/w17884>
- Yared, P. (2019). “Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend”. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 33 núm. 2, pp. 115-140. <https://doi.org/10.1257/jep.33.2.115>
- Zapata, J. A. (2007). “Descentralización en Bolivia”, *BID – Serie de notas de referencia*, CSC-RN-07-001. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Descentralizaci%C3%B3n-en-Bolivia.pdf>