
Sostenibilidad de las Finanzas en Gobiernos Subnacionales*

Jaime Coronado Quintanilla

I.	Descentralización y Gobiernos Subnacionales	31
II.	Razones para Controlar el Endeudamiento Subnacional	34
III.	Hechos Estilizados sobre el Control del Endeudamiento Subnacional	40
IV.	Sostenibilidad De Deuda E Indicadores	40
V.	Coordinación y Lenguaje Común en los Distintos Niveles de Gobierno	43
VI.	Programa de Fortalecimiento de Capacidades para Gobiernos Subnacionales	44
VII.	Resultados: Estudio de Casos del Programa Piloto	53
VIII.	Conclusiones y Recomendaciones	73

* La edición digital completa de esta publicación se encuentra en la siguiente dirección electrónica: http://www.hipc-cbp.org/files/es/open/Publications/Pub_12_Sp.pdf. El documento que se presenta en esta revista es un extracto que abarca de la página 3 a la 29 de la Publicación No 12. correspondiente Programa de fortalecimiento de capacidades de análisis y estrategia de deuda para los países pobres muy endeudados. Coordinado por Jaime Coronado Quintanilla en el año 2009. Trabajos auspiciados por Debt Relief International (DRI).

I. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS SUBNACIONALES

En los últimos 25 años se han originado procesos de descentralización en varios países alrededor del mundo, los cuales han tomado diferentes formas y dimensiones. En términos generales, la descentralización ha consistido en la transferencia de competencias y recursos del gobierno central hacia gobiernos subnacionales. La utilización del término *descentralización*, a su vez, ha tomado diferentes matices en su aplicación, caracterizándose tres dimensiones: desconcentración, delegación y devolución de competencias y responsabilidades¹.

Normalmente, los países distinguen tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local. Con base a la organización políticoadministrativa, los gobiernos subnacionales pueden ser estatales y municipales en el caso de países federales, y regionales y locales en países constitucionalmente unitarios². En muchos casos existen también empresas de servicios (como por ejemplo de agua y recolección de basura) o instituciones de prestación de servicios (cómo hospitales públicos), que forman parte de los gobiernos subnacionales.

El cambio de responsabilidades de gobiernos centrales hacia gobiernos subnacionales, se ha circunscrito a instrumentos de índole fiscal, político

¹ Ver Banco Mundial (1998).

² Más detalles sobre descentralización y gobiernos subnacionales en América Latina en CEPAL (1993) y CEPAL (2003).

y administrativo, lo que en última instancia ha definido la naturaleza del proceso de descentralización.

La descentralización ha traído consigo mayores responsabilidades de gasto, administración tributaria y endeudamiento para los gobiernos subnacionales. El mantenimiento de la sostenibilidad fiscal se constituye en un elemento fundamental puesto que un gobierno subnacional que sea financieramente débil no puede prestar los servicios de acuerdo a lo que manda el ordenamiento legal.

1.1 Sostenibilidad de las Finanzas Públicas Subnacionales y Prestación de Servicios

A pesar de que la dinámica de la deuda subnacional y nacional son similares, el análisis de la sostenibilidad de las finanzas de los gobiernos subnacionales presenta algunas diferencias respecto al análisis a nivel nacional. Varias políticas que afectan las economías de los gobiernos subnacionales y su salud fiscal se fijan en gran medida por el gobierno central. El análisis de la sostenibilidad de las finanzas subnacionales se complica por los mandatos legales del gobierno central vis-à-vis gobiernos subnacionales y los desequilibrios verticales existentes. A falta de la potestad de emitir su propia moneda, los gobiernos subnacionales no pueden recurrir al financiamiento a través del señoreaje. Tampoco pueden ajustar su balance fiscal primario debido a restricciones legales para incrementar sus ingresos a través de impuestos, pueden llegar a depender de manera considerable de las transferencias intergubernamentales, y categorías de gasto importantes como salarios y pensiones vienen definidos por la administración central.³

Tomando en cuenta estas consideraciones es útil entender por sostenibilidad de las finanzas públicas (o financiera) en gobiernos subnacionales a la capacidad de generar o recaudar los recursos suficientes para afrontar permanentemente sus gastos, y honrar el servicio de su deuda, sin necesidad de incurrir en mora, renegociar la deuda o efectuar un ajuste fiscal significativo. La definición de sostenibilidad de las finanzas públicas incluye dos componentes: la sostenibilidad fiscal

³ Ver Lanchovichina y Liu (2008).

(capacidad de generar los recursos suficientes) y sostenibilidad de deuda (un nivel de deuda que no genere problemas de pago).

Ahora bien, el concepto de sostenibilidad fiscal es asociado comúnmente al equilibrio inter-temporal de las finanzas públicas, bajo la condición de que cualquier desequilibrio presente (déficit) tiene que ser compensado en el futuro (superávit). No obstante, en términos más amplios y desde el punto de vista del bienestar de la sociedad, el concepto más importante para un gobierno subnacional está referido a la *Sostenibilidad de la Prestación de Servicios*⁴, que se puede definir como la capacidad de cumplir en cualquier período con la provisión de una determinada canasta de servicios a la comunidad en función del mandato legal designado, entendiéndose que la prestación de servicios debe tomar en cuenta una mezcla adecuada de cobertura, calidad y costo.⁵

Tanto el concepto de sostenibilidad en la prestación de servicios como el de sostenibilidad de las finanzas públicas están interrelacionados, pues una situación de deuda insostenible en un gobierno subnacional, generará presiones que, en ausencia de rescates (*bailouts*), necesariamente pondrá en riesgo su capacidad de prestar servicios en uno o varios años⁶. En otras palabras, el gobierno subnacional se enfrentará inevitablemente a situaciones en las que no podrá cumplir con el mandato de preservar la prestación de una canasta mínima de servicios.

4 Sin embargo, podría también argumentarse que lo más importante para un gobierno subnacional es el desarrollo local, un concepto más amplio pero de difícil cuantificación, como por ejemplo lo referido a la promoción de la participación ciudadana y ejercicio democrático.

5 El tema de sostenibilidad de la prestación de servicios es un área que no ha sido trabajada con un enfoque integral hasta el momento, constituyendo una de las razones por la que muchos esfuerzos y significativos recursos dirigidos al fortalecimiento de gobiernos subnacionales no han tenido los resultados esperados. El Programa de Fortalecimiento para Capacidades en Gobiernos Subnacionales, pretende abordar este tema dentro de sus desarrollos metodológicos futuros, incluyendo por ejemplo, la contribución de los gobiernos subnacionales a la reducción de los índices de pobreza y a la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza.

6 Obviamente, si la situación se irradia a varios gobiernos subnacionales, la sostenibilidad de la deuda total del país también puede verse amenazada, así como los equilibrios fiscales.

II. RAZONES PARA CONTROLAR EL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

El desarrollo de marcos regulatorios para gobiernos subnacionales es, en la mayoría de los casos, el resultado de crisis experimentadas durante las últimas dos décadas. Muchos países, habiendo experimentado crisis fiscales y de deuda a nivel de sus gobiernos subnacionales han desarrollado mecanismos de control de la gestión fiscal y financiera, como es el caso de Brasil, Colombia, México, y varios otros países en América Latina y el mundo. No obstante, en otros países, como es el caso de Bolivia, el marco regulatorio fue introducido con el objetivo de prevenir crisis en las finanzas subnacionales.

El efecto macroeconómico de las finanzas de los gobiernos subnacionales sobre las economías puede ser importante. El nivel de demanda agregada puede tener un fuerte impulso derivado de un incremento en el nivel de gastos de los gobiernos subnacionales, y también impactar la balanza de pagos, a través de un mayor volumen de importaciones de bienes de capital, por citar un ejemplo. Incluso si el nivel general de gastos de los gobiernos subnacionales está limitado por topes a su capacidad de recaudar impuestos y endeudamiento, la modificación de la composición de sus gastos -por ejemplo, una mayor utilización de partidas que tienen efectos multiplicadores relativamente fuertes, como las obras públicas o las transferencias a individuos con elevada propensión al consumo- puede dar un fuerte impulso a la demanda agregada⁷.

La implementación de la política monetaria, la interacción y equilibrios de los mercados cambiario y financiero, también pueden llegar a depender en gran medida de la salud financiera de los gobiernos subnacionales, en especial en el caso de grandes ciudades.

Así como las finanzas de gobiernos subnacionales bajo condiciones de equilibrio impactan la macroeconomía, desequilibrios en las finanzas subnacionales pueden llegar a ser muy costosos para el gobierno nacional (por Ej., *bailouts* -rescates-), y por ende el bienestar de la sociedad. Por ejemplo, si un déficit considerable y recurrente de los gobiernos subnacionales es financiado con recursos externos o mediante crédito bancario interno, la conducción de la política monetaria puede verse

⁷ Ver Ter-Minassian T. (1997a).

entorpecida, e incluso si no se financia mediante expansión monetaria, puede tener un efecto de “desplazamiento” del sector privado⁸.

El establecimiento de controles a la gestión fiscal y financiera, donde el endeudamiento es sin duda un elemento fundamental, puede entonces entenderse mejor desde un punto de vista macroeconómico y de bienestar de la sociedad.

El Cuadro 1, a continuación, muestra el detalle de casos seleccionados de crisis fiscales y de deuda donde el gobierno nacional tuvo que intervenir a través de rescates (bailouts) a los gobiernos subnacionales.

CUADRO 1
CASOS SELECCIONADOS DE BAILOUTS EN GOBIERNOS
SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA

País	Características	Costo
COLOMBIA ^{a b}	Convenios de Desempeño (1995) Otorgamiento de créditos a gobiernos subnacionales (Departamentos) para su reestructuración financiera, condicionado a la firma de Convenios de Desempeño.	US\$115.7 millones 14.5% de los ingresos corrientes de los Departamentos. <i>Rango: 2.7% -70.7%</i>
ARGENTINA ^c	Nacionalización del Sistema Provincial de Pensiones (1994-1996) A consecuencia del contagio financiero derivado del Efecto Tequila en 1994 –i.e. pánico financiero y crisis de liquidez, el gobierno federal tuvo que hacerse cargo del sistema provincial de pensiones en 11 jurisdicciones, asumiendo el costo fiscal consecuente.	US\$1,523.1 millones 48% de los ingresos tributarios de las Provincias. <i>Rango: 2.5% -103.2%</i>
	Préstamos del Gobierno Federal a las Provincias (1992-1994) Otorgamiento de préstamos a las provincias que experimentaron dificultades fiscales y financieras, en la forma de Bonos del Tesoro Nacional a diez años (BOTESO 10), emitidos por el Tesoro Nacional con garantía de la Coparticipación Federal de Impuestos.	US\$800 millones 12.6% de los gastos de los gobiernos de las Provincias. <i>Rango: 2.8% -21.5%</i>
	Gobierno de Córdoba (1995-1996) La crisis del Banco de Córdoba (entidad pública), derivado de la fragilidad del sistema financiero argentino en 1994-1995, tuvo un fuerte impacto en el gobierno provincial. Así, el gobierno federal implementó un paquete de asistencia financiera.	US\$240 millones 12% de los gastos de la Provincia.d

⁸ *Ibid.*

País	Características	Costo
BRASIL e	<p>1er Bailout (1989) Como una medida de aliviar el problema de la deuda sub-nacional en varios estados, el gobierno federal introdujo una serie de nuevas restricciones el nuevo endeudamiento en octubre de 1988 y asumió toda la deuda de los estados de mediano plazo, en 1989.</p>	<p>US\$8.8 miles de millones f 1.4% del PIB de los Estados. <i>Rango:</i> 0.11%-4.93% US\$62 per capita <i>Rango:</i> US\$2.8 –US\$161</p>
	<p>2do Bailout (1993) El incremento sustancial de la deuda entre 1991 y 1993 dio origen a una nueva ronda de negociación entre los estados y el gobierno federal. Así se refinanciaron todas las deudas contratadas con el gobierno federal.</p>	<p>US\$32.8 miles de millones f 7.2% del PIB de los Estados. <i>Rango:</i> 3.2%-38.7% US\$217 per cápita <i>Rango:</i> US\$80 –US\$820</p>
	<p>3er Bailout (1997) Luego de varias rondas de negociación, a consecuencia de los problemas de deuda en varios estados (principalmente bonos), el gobierno introdujo un mecanismo estándar contratos de restructuración de deuda. Dichos contratos a ser firmados entre el gobierno federal y cada uno de los estados, consideraban el reemplazo de la deuda estatal securitizada y con bancos, por deuda con el gobierno federal.</p>	<p>US\$72.5 miles de millones f 11.6% del PIB de los Estados. <i>Rango:</i> 0.6%-18.7% US\$465 per cápita <i>Rango:</i> US\$18 –US\$1218</p>
MEXICO g	<p>Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados (1995-1998) Como consecuencia de la crisis de 1994-1995, el gobierno federal tuvo que rescatar virtualmente a todos los estados cuya situación de alto endeudamiento previo a la crisis se agravó luego de que las tasas de interés de quintuplicaron al momento de la crisis, haciendo uso del Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados (PFFE) –que si bien existía desde 1992, se utilizó realmente durante ésta coyuntura otorgando “transferencias extraordinarias” a los estados para sanear sus finanzas, con la condición de la firma de un Convenio de Desempeño.</p>	<p>US\$3.7 miles de millones 17% de las participaciones federales de los estados, en 1995.</p>

Fuente: Elaboración propia con base a información citada.

a Echavarría J. et al. (2002).

b El documento del BID también menciona 2 tipos adicionales de bailouts: i) “Fondo de Compensación Educativa” introducido para financiar los déficits que atravesaba el Situado Fiscal, que es la fuente principal para el financiamiento de la educación pre-escolar, primaria y secundaria; y ii) Financiamiento del Metro de Medellín, que si bien fue una ejecución de un gobierno sub-nacional, en lo hechos fue financiando en gran parte por el Gobierno Nacional.

c Nicolini J. et al. (2002).

d Ingresos totales de 1996.

e Bevilaqua A. (2002).

f Precios constantes de 1998, convertidos al tipo de cambio de 1.2 R/US\$

g Hernandez F. et al. (2002).

2.1 Enfoques para el Control del Endeudamiento Subnacional

El enfoque que elija el país, de acuerdo a sus circunstancias particulares, es un determinante crucial de las características del marco legal e institucional que se implemente para el control del endeudamiento subnacional.

La clasificación normalmente utilizada para los tipos de endeudamiento subnacional incluye cuatro categorías:⁹ 1) basado en el mercado; 2) cooperación entre los diferentes niveles de gobierno en el diseño e implementación de los controles de deuda; 3) controles basados en reglas; y 4) controles administrativos.

2.1.1 *Enfoque basado en la Disciplina del Mercado*

Bajo este enfoque, el mercado financiero es el que regula o restringe el endeudamiento subnacional. En este caso, el Gobierno Central no fija ningún límite al endeudamiento subnacional y estos gobiernos son libres de decidir cuánto prestarse, cómo, de quién y el destino de estos fondos.

No obstante, para poder imponer una disciplina eficaz sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, los mercados financieros deben cumplir una serie de condiciones:¹⁰

- Los mercados deben ser libres y abiertos; en especial, no deben existir reglas (como los coeficientes de encaje u otras normas relativas a la composición de la cartera) que obliguen a los intermediarios financieros a otorgar crédito a gobiernos subnacionales en condiciones privilegiadas;
- los prestamistas deben tener acceso a información adecuada sobre la deuda pendiente de pago del gobierno subnacional y su capacidad de repago.
- no debe haber presunción de un posible rescate por parte del gobierno central;
- el gobierno subnacional debe poseer una estructura institucional que asegure la existencia de una capacidad de reacción adecuada frente

⁹ Ver Ter-Minassian T. (1997b).

¹⁰ Ver Lane T. (1993).

a las señales del mercado, antes de llegar al punto de encontrarse imposibilitado de obtener nuevos préstamos.

La condición de no rescate por parte del gobierno central se constituye en la mayor debilidad de este enfoque de control del endeudamiento subnacional, así como el cumplimiento estricto de las otras. Por esta razón, muchos países en desarrollo no implementan este enfoque de manera aislada.

2.1.2 Enfoque cooperativo

Esta categoría está referida a que los límites de endeudamiento subnacional no son fijados por ley o por el gobierno central sino que son determinados a través de la negociación entre éste y los gobiernos subnacionales.

Este enfoque tiene varias ventajas. Al promover el dialogo entre distintos niveles de gobierno, tiene el potencial para asegurar la coordinación de la política macroeconómica, incrementar la conciencia entre los gobiernos subnacionales respecto a las implicaciones macroeconómicas de sus políticas presupuestarias. No obstante, también presenta debilidades, en donde una débil implementación puede ablandar las restricciones presupuestarias de los gobiernos municipales, promover el “regateo” por transferencias intergubernamentales y debilitar la coordinación de las políticas.¹¹

2.1.3 Enfoque basado en reglas

Se basa en el establecimiento de reglas fiscales respaldadas por el marco legal del país para limitar el endeudamiento subnacional. Estas reglas pueden ser: límites en los montos absolutos de endeudamiento o nivel de deuda; nivel de déficit; techos sobre el nivel de gasto; “regla de oro” por la que el endeudamiento solo debe estar destinado a la inversión, reglas relacionadas con el peso de la deuda y la capacidad de pago de la entidad subnacional, o la restricción de ciertas fuentes de financiamiento (e.g. créditos del banco central o del exterior).

¹¹ Ver Plekhanov y Singh (2007).

Los métodos basados en reglas tienen la ventaja de la transparencia e imparcialidad, así como el evitar prolongadas negociaciones entre niveles centrales y subnacionales de gobierno, lo cual normalmente contiene un alto componente político antes que económico. No obstante, los métodos basados en reglas, por su propia naturaleza, carecen de flexibilidad y suelen terminar fomentando comportamientos y prácticas encaminados a eludirlas, por ejemplo:¹²

- reclasificación de gastos corrientes como gastos de capital, a fin de eludir las normas relativas a resultados fiscales corrientes y de capital;
- creación de entidades cuyas operaciones, si bien son de índole gubernamental, tienen carácter extrapresupuestario, y sus deudas no se contabilizan para la determinación de los topes de endeudamiento;
- uso de empresas de propiedad de los gobiernos subnacionales para la obtención de créditos para fines que deberían financiarse con cargo al presupuesto del respectivo gobierno subnacional;
- la acumulación de atrasos en el pago a los proveedores (deuda flotante), ya que en general es difícil verificar si se han incluido en el tope de endeudamiento público.

2.1.4 Controles Administrativos

Bajo este enfoque, el gobierno central retiene el poder de establecer controles directos sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, a través de techos individuales anuales o semi-anuales de endeudamiento, establecimiento de requisitos administrativos para autorizar el endeudamiento del gobierno subnacional o centralizar el endeudamiento del país y transferir estos recursos a través de préstamos a los gobiernos subnacionales (*on-lending*).

El control directo del gobierno central sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales obviamente es más frecuente en países constitucionalmente unitarios que en países federales.

¹² Ver Ter-Minassian T. (1997a).

III HECHOS ESTILIZADOS SOBRE EL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

Con base a la evidencia empírica disponible sobre los tipos de control del endeudamiento de los gobiernos subnacionales¹³ y los episodios de rescates (*bailouts*) ocurridos de las finanzas de los gobiernos subnacionales por parte del gobierno central, se puede señalar que aparentemente ningún enfoque presenta mejores cualidades que otro considerando ese criterio. Esto sugiere que el enfoque de control que se adopte depende en gran medida de las características institucionales, del punto de partida del proceso de descentralización y la solidez financiera de los gobiernos subnacionales.

La información contenida en el Cuadro 2 resume los resultados de los casos de 43 países y comprueba que independientemente del enfoque adoptado, los rescates financieros han ocurrido.

CUADRO 2 CONTROLES DE ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

Enfoque	Países Emergentes	Países Desarrollados	Con Antecedentes de Rescate	Sin Antecedentes de Rescate	Total
Disciplina del Mercado	4	8	5	7	12
Control basado en Reglas	4	5	4	5	9
Control Cooperativo	2	6	2	6	8
Control Administrativo	12	2	7	7	14

Fuente: *Elaboración propia con base en Plekhanov y Singh (2007).*

En el caso de Latinoamérica, existieron rescates financieros de GS en México, Argentina, Colombia y Brasil, además de Chile y Bolivia. Los dos últimos casos además de México aplican el enfoque administrativo, mientras que Argentina clasifica dentro del Cooperativo y Colombia en el basado en reglas. Brasil aplica un enfoque combinado utilizando el control administrativo y el basado en reglas.

IV SOSTENIBILIDAD DE DEUDA E INDICADORES

Según el FMI, la deuda se compone de todos los pasivos que exigen el pago de intereses y/o de principal por parte de un deudor a un acreedor en

¹³ *Plekhanov y Singh (2007).*

una fecha o fechas futuras.¹⁴ Sin embargo, es posible esbozar un concepto más amplio, considerando que la deuda subnacional comprende todas las obligaciones contraídas o generadas por los niveles de gobiernos regionales y locales incluyendo las entidades dependientes de estos gobiernos.

Las *obligaciones contraídas* son aquellas que normalmente cuentan con documentación legal explícita que las respalda (contratos de préstamos o documentos de emisión de títulos valores), mientras que las *generadas* se asocian con gastos devengados y no pagados oportunamente.

De acuerdo con las categorías citadas, se pueden señalar los siguientes instrumentos de deuda:

- Contratos de préstamos con bancos privados nacionales o extranjeros.
- Contratos de préstamos con bancos estatales.
- Contratos de préstamos con otras entidades públicas de financiamiento.
- Contratos de préstamos transferidos por el GN (*on-lending*), ya sea que el origen de recursos sea nacional o externo.
- Emisión de títulos valores en el mercado nacional (normalmente bonos).
- Convenios de financiamiento de obras con empresas contratistas privadas.
- Gastos devengados y no pagados, en los que se incluyen normalmente los atrasos con proveedores de bienes, servicios, además de los contratistas de obras.
- Obligaciones por aportes a los fondos de pensiones por atrasos o por cambio de régimen.

Al igual que en el caso de la deuda pública total y a nivel de la deuda interna, no existen umbrales establecidos para evaluar la sostenibilidad de la deuda de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, una buena aproximación para dicho análisis se puede obtener de la construcción de indicadores a corto, mediano y largo plazo del peso de la deuda en relación a la capacidad de pago de los gobiernos subnacionales.

14 Ver FMI (2001).

En esta línea, los principales indicadores para medir el peso de la deuda de un gobierno subnacional, resultan de comparar variables de saldo y flujo de la deuda subnacional con la capacidad de pago del gobierno Subnacional que se estime relevante.

El peso de la deuda (el numerador de los indicadores) puede ser analizado desde el punto de vista de solvencia, es decir, por los agregados de deuda en un momento determinado -valor nominal y/o valor presente- y desde el punto de vista de liquidez a través del servicio de la deuda o los componentes del mismo.

Respecto al denominador, normalmente se utiliza los Ingresos Corrientes del GS, debido a la facilidad y oportunidad de recopilación de la información así como su cálculo y estandarización. Estos ingresos deben ser aquellos que sean corrientes y de carácter recurrente, es decir aquellos recursos con los que normalmente el gobierno subnacional contaría para honrar la deuda en cada periodo de vencimiento, excluyendo aquellos ingresos de carácter transitorio o eventual como pueden ser las donaciones e ingresos de capital por concepto de venta de activos.¹⁵

Así, combinando las variables de deuda con los ingresos corrientes, se pueden obtener los siguientes indicadores principales:

Solvencia	Liquidez
Saldo de la Deuda/Ingreso Corrientes (D/I)	Servicio de Deuda/Ingresos Corrientes (SD/I)
Valor Presente/Ingresos Corrientes (VP/I)	Intereses/Ingresos Corrientes (i/I)

La interpretación de estos indicadores es la siguiente:

- El indicador D/I mide el peso de la deuda nominal con respecto a la capacidad generación de recursos propios del gobierno subnacional.

¹⁵ Podría darse el caso de que la venta de activos se utilice para pre-pagar deuda, en cuyo caso el efecto viene más bien dado por la reducción de deuda (numerador) pues no incrementa la capacidad de honrar la deuda a mediano y largo plazo, es decir, no incrementa la capacidad de obtener recursos indefinidamente.

- El indicador VP/I mide el costo presente del servicio de la deuda con respecto a la capacidad de generación de recursos propios del gobierno subnacional.
- El indicador SD/I mide la capacidad del gobierno subnacional para financiar el servicio de la deuda con recursos propios.
- El indicador i/I mide la capacidad del gobierno subnacional para financiar el pago de intereses de deuda con recursos propios.

Es necesario señalar, sin embargo, que se pueden construir una serie de indicadores dependiendo de lo que se desea analizar. Por ejemplo, si se quiere conocer cuánto representa la deuda respecto de las categorías de gasto, se utilizará como denominador ya sea el gasto corriente, de capital, total, etc. De igual manera, se puede utilizar como denominadores los diferentes resultados fiscales (primario, global, corriente, operacional, etc.).

Desde un punto de vista analítico, no obstante, lo importante es analizar la trayectoria de los indicadores relevantes y las características propias de la entidad para establecer si la deuda es sostenible o no. De esta manera, si los indicadores proyectados presentan elevados niveles desde el inicio del período de estudio y una tendencia siempre creciente en el mediano y largo plazo, se puede concluir que la deuda es insostenible.¹⁶ El análisis de la trayectoria de los indicadores conjuntamente con los flujos financieros (Ingresos, Gastos y Resultados) pasados y proyectados, permiten establecer la salud de las finanzas públicas en diferentes momentos del tiempo.

V COORDINACIÓN Y LENGUAJE COMÚN EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Quizá uno de los factores de mayor relevancia en términos del control del endeudamiento subnacional es la coordinación que debe existir entre el gobierno central y los distintos niveles de gobierno. La implementación de cualquiera de los enfoques de control de endeudamiento mencionados

¹⁶ *Por supuesto que ha existido y existirá mucha discusión sobre los límites apropiados para el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. En todo caso, la experiencia que se tiene en el Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Gobiernos Subnacionales muestra que es imposible establecer límites uniformes para gobiernos subnacionales.*

en la Sección 2.1, denota la necesidad de establecer un lenguaje común de programación, en términos simples y de manera sistemática, entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

Así, en términos de la sostenibilidad de las finanzas públicas, existe también una dimensión no financiera respecto a la sostenibilidad de los gobiernos subnacionales, la cual se refiere a la capacidad de las entidades de planificar, organizar y ejecutar políticas subnacionales, tanto presupuestarias como de deuda. Si bien este elemento puede presentar un mayor grado de dificultad para su medición, es importante considerarlo al momento de evaluar las perspectivas de los gobiernos subnacionales de mediano y largo plazo. En este sentido, la sostenibilidad de la prestación de los servicios de los gobiernos subnacionales dependerá, en última instancia, de que existan patrones sostenibles tanto en términos financieros como no financieros.

Considerando estas necesidades de fortalecimiento de capacidades en los distintos niveles de gobierno, tanto en términos técnicos como de gestión, el Programa de Fortalecimiento de Capacidades para Gobiernos Subnacionales (PFC-GS) del CEMLA fue diseñado e introducido en 2005, cuyos resultados y experiencia en su fase piloto son presentados más adelante.

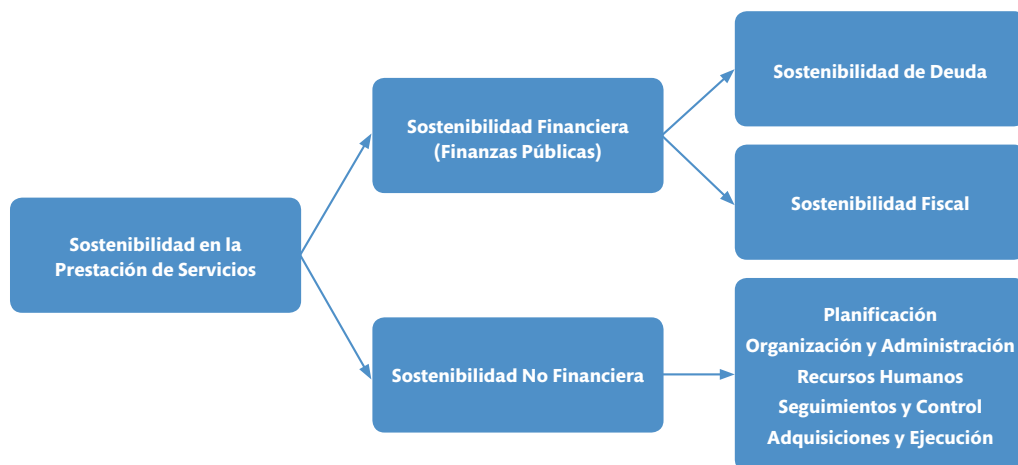
VI. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA GOBIERNOS SUBNACIONALES

Como ya se discutió en la primera parte del documento, los procesos de descentralización llevados a cabo en muchos países, han constituido gobiernos subnacionales con diferentes grados de autonomía que tienen la responsabilidad de administrar recursos transferidos por el gobierno central, generar sus recursos propios y utilizarlos, así como contratar deuda. Existen gobiernos subnacionales que han generado procesos de sobreendeudamiento, alcanzando niveles que exceden la capacidad de honrar el pago de sus deudas.

El tema de sostenibilidad global de deuda en un contexto descentralizado, no está garantizando por el buen manejo fiscal y de deuda a nivel central, sino que pasa también por una administración racional del endeudamiento en los gobiernos subnacionales.

La experiencia de las actividades del Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Análisis de Estrategia de Deuda (PFC AED) ha develado una asimetría en la capacidad de gestión de las finanzas públicas y de deuda a nivel nacional y subnacional, con un notorio rezago a nivel de este último grupo, razón por la cual el fortalecimiento de la capacidad de administración financiera y de manejo de deuda a nivel subnacional es fundamental. Atendiendo esta necesidad se diseñó el Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Gobiernos Subnacionales (PFC-GS).

De esta manera, y de acuerdo a lo expuesto en la sección 5, el PFC-GS parte de la premisa la sostenibilidad de la prestación de los servicios (el elemento fundamental de la viabilidad de un GS), tiene que incorporar dos componentes:



En este marco, el objetivo del Programa es apoyar a los Gobiernos Subnacionales para mejorar su capacidad de gestión financiera y puedan realizar, con su propio equipo de trabajo, análisis de sostenibilidad y planteamiento de estrategias con regularidad minimizando el apoyo externo que viene dado generalmente a través de consultorías u otros tipos de asistencia que no siempre transfieren la capacidad a estas entidades subnacionales. Con este fin se incorporaron los siguientes instrumentos:

1. Una metodología de Programación Fiscal y Análisis Financiero para gobiernos subnacionales,¹⁷ que combina los elementos de Programación Fiscal con el Análisis de Sostenibilidad de Deuda y que permite al gobierno central y gobierno Subnacional, diseñar estrategias financieras o programas de readecuación fiscal de mediano plazo, de manera simple pero con los elementos de gestión más relevantes.
2. Una metodología de Auto-evaluación de la capacidad de gestión fiscal para que los Gobiernos Subnacionales identifiquen sus debilidades y evalúen sus progresos en la mejora de su gestión.
3. Una metodología de entrenamiento conformada por un manual que contiene tareas técnicas específicas para su aplicación en Talleres en materia de deuda y nuevo financiamiento, así como también diseño y análisis de flujos financieros. Estos Talleres son el instrumento principal para que funcionarios de gobiernos subnacionales elaboren estrategias de deuda y nuevo financiamiento y realicen análisis y proyecciones fiscales que derivan en recomendaciones de políticas fiscales y financieras.

A diferencia de las metodologías de transmisión de conocimientos, la metodología diseñada por el PFC-GS se basa en el entrenamiento práctico de los funcionarios de los gobiernos subnacionales utilizando “datos en vivo”, es decir, utilizando la información de la propia entidad para realizar análisis relevantes que reflejen la realidad del gobierno subnacional y, por tanto, se conviertan en instrumentos de gestión.

Bolivia se eligió como país piloto, por estar dentro de la región del CEMLA, por su grado de descentralización y por la actual experiencia que se tiene sobre el funcionamiento de sus gobiernos subnacionales. Los resultados presentados en esta segunda parte del documento se refieren a la experiencia boliviana en el caso de 5 gobiernos subnacionales participantes del Programa.

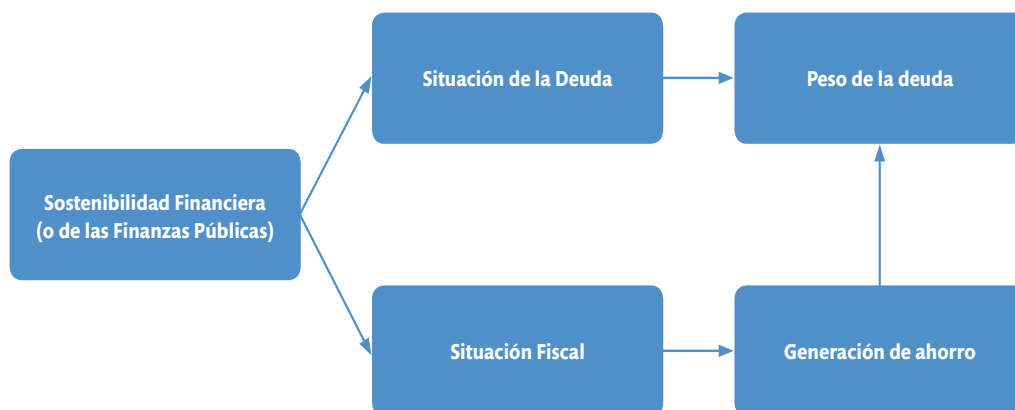
17 Coronado J. (2000).

6.1 Metodología Del Pfc-Gs Sobre Sostenibilidad Fiscal Y Financiera

La sostenibilidad de las finanzas públicas implica la consideración de dos ámbitos. El primero está referido a la situación actual y futura de la deuda, para establecer el peso de la misma a través de indicadores de solvencia y liquidez. El segundo, está referido a la situación fiscal actual y futura del gobierno subnacional, para establecer la capacidad de generación de recursos y ahorro que permitan afrontar los gastos de manera sostenible y honrar oportunamente su deuda.

Es importante recordar que el análisis de sostenibilidad es relevante para temas de gestión futura de la entidad. Por tanto, su principal ámbito de acción es el mediano y largo plazo, para lo cual se deben analizar varios años en el futuro.

Sostenibilidad de las Finanzas Públicas

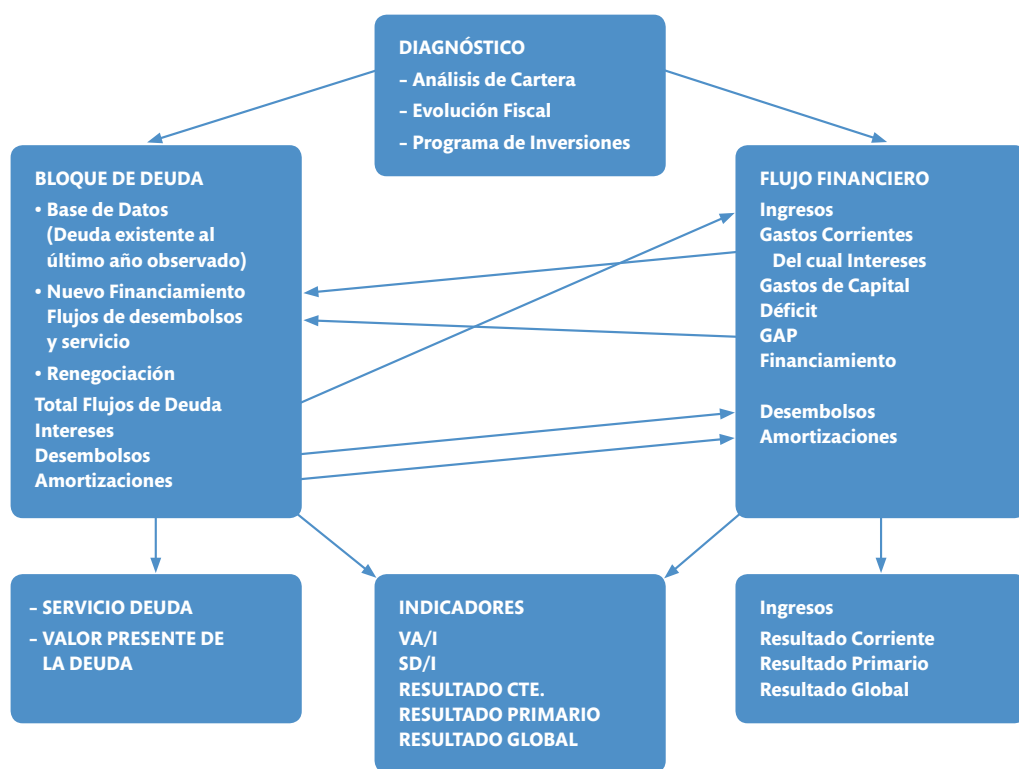


Lo importante a tomar en cuenta desde un inicio es la interrelación existente entre el componente fiscal y el de deuda, tal como se muestra en el gráfico anterior. Una mejora de la situación fiscal (por ejemplo a través de una mayor generación de recursos corrientes) generaría mayores posibilidades de ahorro y capacidad para honrar deudas. Lo contrario, un empeoramiento de la situación fiscal, generará restricciones para proveer servicios u honrar la deuda y, en ausencia de recortes en el gasto, presionará para la contratación de mayor endeudamiento, lo que en el futuro generará presiones aún mayores.

Esta interrelación también es importante desde el punto de vista operativo, porque los datos de la deuda ya existente son un insumo para la elaboración de los flujos financieros que resumen la situación fiscal de la entidad. A su vez, las necesidades de financiamiento que resulten de las proyecciones del flujo financiero generarán nuevos datos de deuda.

Tomando en consideración los puntos mencionados precedentemente, se puede resumir el enfoque general del modelo de análisis de sostenibilidad de las finanzas públicas para un gobierno subnacional en el siguiente gráfico.

Enfoque General para la elaboración de un Análisis de Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en GS



Como se observa, existen dos grandes componentes: deuda y sector fiscal, los cuales reflejan la situación actual o recientemente observada, establecidas en un diagnóstico. Este diagnóstico debe incorporar un análisis del comportamiento reciente de la deuda tanto en saldos como en servicio, es decir, efectuar un Análisis de la Cartera de Deuda del gobierno subnacional.

Por otro lado, es necesario elaborar y analizar los flujos financieros observados para los últimos años, para determinar la evolución de la situación fiscal de la entidad. Asimismo, es necesario analizar en detalle el comportamiento de los gastos de capital y el Programa de Inversión. Es decir, no es suficiente analizar los gastos de capital como una variable agregada del flujo financiero, sino que es necesario saber su descomposición para conocer los programas y proyectos que ejecuta la entidad, su grado de avance y los compromisos o necesidades de inversión. Este análisis es muy importante pues las inversiones determinan en alto grado las necesidades de contratación de financiamiento de la entidad (futura deuda).

La elaboración del diagnóstico aportará los elementos necesarios para determinar las prácticas normalmente aplicadas por la entidad (políticas actuales) tanto en materia de deuda como en el sector fiscal (ingresos, gasto, financiamiento). Una vez establecida la situación de inicio, se analiza la situación futura de los dos componentes.

El primer componente está referido al tema de deuda de la entidad y a su evolución futura. Permite analizar el peso de la deuda para los distintos periodos, determinando los indicadores de endeudamiento establecidos por las normas existentes o por lo que comúnmente se utiliza como indicadores relevantes.

El segundo componente se refiere básicamente al Programa Fiscal de la entidad, y al comportamiento de sus variables más relevantes. Permite analizar la capacidad de generación de recursos de la entidad, medida por la generación de ingresos corrientes y los diferentes balances (global, primario, corriente) resultantes del flujo financiero y que incorporan los efectos de las prácticas actuales de la entidad.

La relación existente entre la Deuda y el Programa Fiscal es una de influencia mutua. Por esto, por ejemplo, las proyecciones del servicio de la deuda ya contratada determinan los montos a ser considerados dentro del Programa Fiscal para cubrir el gasto de intereses y el financiamiento neto disponible. Por otra parte, al elaborar el Programa Fiscal (Flujos Financieros) se establecen las necesidades de financiamiento no cubiertas, lo que implica asumir un nuevo endeudamiento que genera un servicio de deuda adicional, lo que configura una nueva situación respecto al peso futuro de la deuda y que afecta nuevamente el Programa Fiscal. Para cerrar

el ejercicio de los componentes fiscal y de deuda, se realiza un proceso iterativo hasta que las necesidades de financiamiento sean cubiertas.

El enfoque descrito también puede aplicarse a un escenario alternativo que incorpore medidas de política fiscal o de renegociación activa de la deuda. En este caso, los efectos de las medidas se incorporan a las proyecciones de deuda y a las variables del flujo financiero. La comparación de los escenarios (prácticas actuales versus medidas) permitirá establecer, a través de los indicadores fiscales y de sostenibilidad, el grado de mejora de la situación fiscal del gobierno subnacional.¹⁸

6.2 Evaluación de Gestión

La metodología del PFC-GS para evaluar la sostenibilidad no financiera de los gobiernos subnacionales, está diseñada para que los funcionarios puedan evaluar de manera sistemática la capacidad de gestión de su propia entidad en lo referente a deuda y nuevo financiamiento, además de la capacidad para analizar las áreas fiscal y financiera.

El formato se presenta como una auto-evaluación en la que los funcionarios identifican en forma clara y sistemática las fortalezas y debilidades de su gobierno subnacional en las distintas áreas, señalando las posibles causas de desvíos y proponiendo políticas y medidas correctivas cuando son necesarias, permitiendo dirigir los esfuerzos internos y de apoyo externo a las áreas identificadas prioridad alta, como se observa en el ejemplo a continuación.

EJEMPLO – MATRIZ DE AUTO-EVALUACIÓN

ÁREA DE EVALUACIÓN		CLASIF. ACTUAL	PRIORIDAD	BRECHAS Y CAUSAS	SOLUCIONES Y RECOMENDACIONES	PARTES/ RESPONSABLES
II	Planificación y marco de políticas	3.20				
II.1	Existencia de planes y desarrollo de mediano y largo plazo, participación ciudadana	5	ALTA	Instrumentos de desarrollo de gestión	Conciencitización a la sociedad civil como actores del Plan y Personal Ejecutivo y Operativo del GMV	U. PLANIFICACIÓN Y CONTROL Y Persona propio

Fecha de auto-evaluación: 15/11/2009

La metodología contiene tres etapas secuenciales principales: i) áreas de evaluación; ii) criterios; y iii) el sistema de clasificación.

Se han definido once áreas de evaluación que son las más relevantes para un gobierno subnacional para proveer un panorama adecuado de su gestión fiscal y financiera. Para que dicho panorama sea significativo, el mismo debe incluir necesariamente áreas complementarias como lo son, por ejemplo, el marco legal y de transparencia. Las once áreas que se listan a continuación pueden agruparse en cuatro componentes: marco organizacional y legal (componente 1), la gestión de deuda (componente 2), sostenibilidad y análisis (componente 3), y por último, la transparencia y seguimiento (componente 4).

En cada área de evaluación, se establecen cinco criterios, que son los atributos más importantes que afectarán la eficacia y la capacidad en la dicha área, y representan los puntos de referencia más importantes contra los que se evaluarán los cambios en la capacidad.

Para cada criterio, se ha definido un sistema de clasificación de cinco niveles, del 1 al 5, correspondiendo el nivel 5 a las mejores prácticas, mientras que 1 denota la mayor deficiencia.

A objeto de evaluar un área de gestión de deuda se debe tomar un puntaje promedio de las calificaciones de los cinco criterios definidos para esa área. Mientras más cercano a 5 se encuentre el gobierno subnacional, más cercano está al estándar ideal.

La experiencia del PFC evidencia que el uso recurrente de la metodología por parte de un gobierno subnacional establece un plan de acción monitoreable de indudable utilidad para mejorar su gestión fiscal y financiera. Para el PFC-GS las autoevaluaciones son muy importantes porque le permiten definir el apoyo específico para cada gobierno.

El Cuadro 3, presenta en detalle las once áreas de evaluación, así como los criterios para cada categoría.

CUADRO 3 ÁREAS Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN PARA GOBIERNOS SUBNACIONALES PFC-GS

Componente 1	I. Marco Legal y Organizacional	Componente 3	VII. Elaboración y Análisis de Flujos Financieros
	I.1 Existencia de reglamentos para el Sistema Financiero (Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Crédito Público e Inversiones)		VII.1 Disponibilidad de información
	I.2 Amplitud y claridad de las normas en la Unidad de Crédito Público		VII.2 Conocimiento y procedimientos de elaboración de un Flujo Financiero
	I.3 Amplitud y calidad de las normas legales para la publicación y suministro de información en la Unidad de Crédito Público		VII.3 Metodología y sistema de proyección de Flujo Financiero
	I.4 Mecanismos de coordinación y evaluación de las operaciones de Crédito Público		VII.4 Calidad de las proyecciones
	I.5 Circulares de información sobre legislación e implementación que definan claramente los parámetros de contratación, garantías y servicios de deuda.		VII.5 Coordinación y utilización
	II. Planificación y marco de políticas		VIII. Análisis Estrategia de Deuda y Nuevo Financiamiento
	II.1 Existencia de planes y desarrollo de mediano y largo plazo, participación ciudadana		VIII.1 Eficacia en la coordinación
	II.2 Calidad del Plan Estratégico de Desarrollo		VIII.2 Instrumentos para diseñar la estrategia
	II.3 Reglas fiscales y compatibilidad con el marco fiscal		VIII.3 Capacidad para diseñar y actualizar la estrategia
	II.4 Mecanismos de coordinación		VIII.4 Calidad del documento de estrategia
	II.5 Grado de implementación de los planes de desarrollo		VIII.5 Capacidad de implementación
	III. Organización administrativa y Recursos Humanos (Unidad de Crédito Público)		IX. Análisis Fiscal
	III.1 Organigrama, funciones, procesos, procedimientos y flujos de información		IX.1 Unidad de análisis fiscal
	III.2 Cantidad adecuada de personal y asignación de funciones		IX.2 Análisis de Flujo Financiero
III.3 Calificación, experiencia y nivel de capacitación del personal para todas las funciones de la Unidad de Crédito Público	IX.3 Utilización y análisis de información de fuentes externas		
III.4 Entorno laboral de la Unidad de Crédito Público	IX.4 Determinación de capacidad de provisión de servicios y contribución a la reducción de la pobreza		
III.5 Planes adecuados para la evaluación de personal, planes de desarrollo y capacidad práctica operativa	IX.5 Capacidad para analizar, proponer políticas fiscales		

Componente 2	IV.	Estado de los Sistemas de Administración Financiera	Componente 4	X.	Seguimiento, evaluación y control sobre la gestión de deuda y nuevo financiamiento
	IV.1	Sistema de Presupuesto		X.1	Insumos para el seguimiento, evaluación y control: información de calidad y flujos de información adecuada
	IV.2	Sistema de Inversión Pública		X.2	Coordinación en el seguimiento y evaluación
	IV.3	Sistema de Tesorería (para Ingresos)		X.3	Análisis de los resultados de la gestión de deuda
	IV.4	Sistema de Tesorería (Egresos y Flujo de Caja)		X.4	Auditorías internas y externas de la gestión de deuda
	IV.5	Sistema de Contabilidad		X.5	Auto-evaluación de la gestión de deuda
	V.	Administración de Deuda y Riesgo		XI.	Transparencia y apoyo político
	V.1	Registro, estados de deuda y conciliación		XI.1	Divulgación externa de la información interacción y debate con la comunidad
	V.2	Sistema computacional de administración de deuda		XI.2	Importancia de la gestión de deuda en el Gobierno Subnacional
	V.3	Programación y servicio de deuda		XI.3	Implementación de las recomendaciones de la estrategia de deuda y sostenibilidad fiscal
	V.4	Análisis de Cartera		XI.4	Implementación de recomendaciones sobre fortalecimiento de capacidades
	V.5	Análisis de riesgo de cartera		XI.5	Compromiso de utilizar la capacidad de técnicos del Gobierno Subnacional
	VI.	Nuevo Financiamiento y Renegociación			
	VI.1	Normas y Procedimientos			
	VI.2	Programa de nuevo financiamiento anual y requerimientos de financiamiento de mediano y largo plazo			
VI.3	Análisis y gestión de nuevo financiamiento				
VI.4	Análisis operativo de nuevo endeudamiento y renegociación				
VI.5	Movilización				

VII. RESULTADOS: ESTUDIO DE CASOS DEL PROGRAMA PILOTO

Los resultados que se presentan a continuación, corresponden a la fase piloto del PFC-GS para la que se eligieron algunos gobiernos subnacionales de Bolivia. Los mismos se generaron a partir de la aplicación de la metodología en seis Gobiernos Municipales (GM): Sucre (GMS), La Paz (GMLP), Warnes (GMW), Camiri (GMC), El Alto (GMEA) y Viacha (GMV). El criterio de elección fue la demanda y el tamaño del gobierno subnacional con el fin de contar con un conjunto representativo de estas instituciones.¹⁹

¹⁹ Actualmente también participan del Programa los gobiernos municipales de Viacha, Padilla y Villa Vaca Guzmán, cuyos talleres fueron realizados recientemente y cuando este documento ya tenía que ser enviado.

7.1 Sostenibilidad de Deuda

7.1.1 Finanzas Subnacionales en Bolivia: Contexto

La asignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno en Bolivia no es equilibrada. No existe una regla uniforme de coparticipación tributaria. Se caracteriza porque algunos impuestos se destinan a las prefecturas, otros a gobiernos municipales, además de los que recauda el gobierno central. En el caso de los GMs, éstos son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central, como se refleja en los indicadores de equilibrio fiscal vertical, que se presentan a continuación. A medida que el indicador se acerca a 1, el Gobierno Subnacional va incrementando su dependencia financiera del Gobierno Central.

Coeficientes de Equilibrio Vertical (EFV)²⁰
Ciudades Capitales y El Alto.

GOBIERNO MUNICIPAL	2005	2006	2007	2008
SANTA CRUZ	0.5	0.6	0.6	0.6
EL ALTO	0.7	0.8	0.8	0.8
LA PAZ	0.4	0.5	0.5	0.5
COCHABAMBA	0.5	0.6	0.6	0.7
SUCRE	0.5	0.7	0.6	0.7
ORURO	0.7	0.7	0.7	0.8
TARIJA	0.4	0.8	0.8	0.8
POTOSI	0.7	0.8	0.8	0.7
TRINIDAD	0.7	0.8	0.8	0.8
COBIJA	0.8	0.9	0.8	0.8

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Bolivia

Entre los acontecimientos más relevantes de los últimos años respecto a las finanzas subnacionales en Bolivia, está la nueva Ley de Hidrocarburos No. 3058 vigente desde 2005. La misma incrementó los recursos por

²⁰ $EFV = (\text{Ingresos por coparticipación tributaria} + \text{Ingresos por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)} + \text{Transferencias HIPC II} + \text{Otras Transferencias de Capital del Gobierno Central}) / \text{Ingresos totales}$.

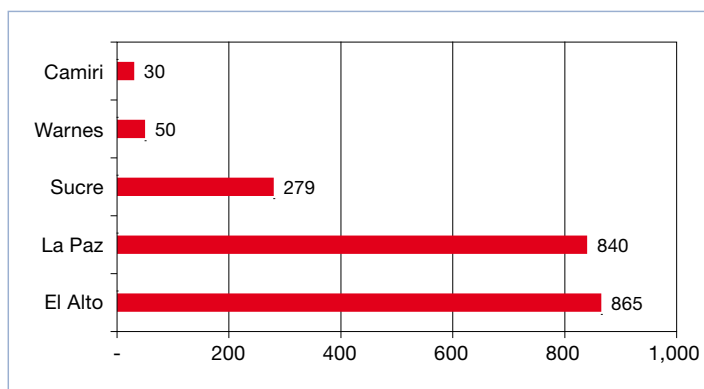
coparticipación para los gobiernos subnacionales lo cual, si bien a falta de una mayor delegación de competencias asociadas al mayor ingreso, ha generado la acumulación de recursos por parte de los gobiernos subnacionales más beneficiados y/o mejora de las finanzas en otros, es un tema que debe ser considerado adecuadamente en el análisis de la sostenibilidad de los gobiernos subnacionales dada su naturaleza volátil y el impacto que puede llegar a tener en las estrategias de nuevo financiamiento subnacional.

7.1.2 Gobiernos Municipales seleccionados participantes de la Fase Piloto

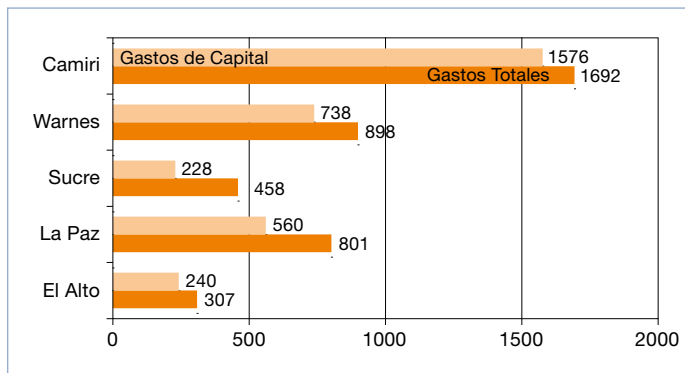
A pesar de que en Bolivia existen más de 300 gobiernos municipales, se puede considerar a la fase piloto como representativa de la situación financiera y de gestión a nivel de gobiernos municipales como se muestra a continuación. Adicionalmente, se pudo comprobar que la metodología del PFC-GS es aplicable en diferentes contextos y tamaños de gobiernos subnacionales.

Indicadores Seleccionados

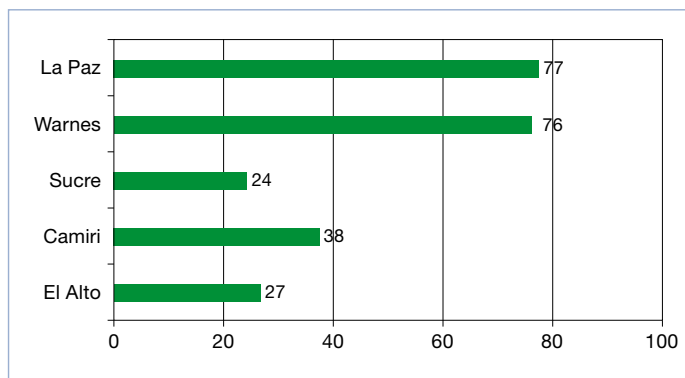
Población, en miles



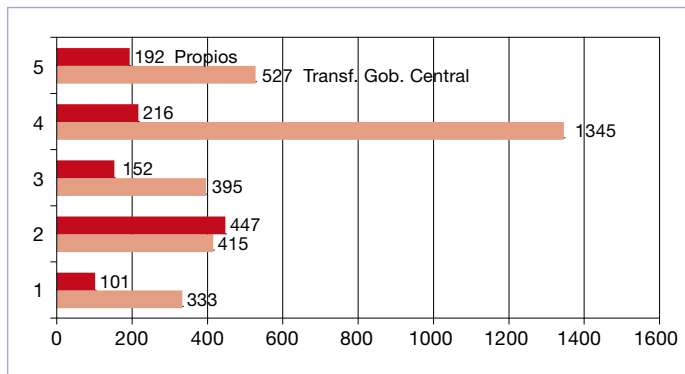
Gastos per capita, 2006 (en Bs.)



Deuda Subnacional per cápita, 2006 (en US\$)



Ingresos per capita, 2006 (en Bs.)



La experiencia de la metodología del PFC-GS en los gobiernos municipales de Bolivia respecto al fortalecimiento de capacidades para el análisis fiscal y financiero, con énfasis en la sostenibilidad de la deuda, ha sido positiva, y da cuenta de que si bien los funcionarios han mostrado gran interés por los tópicos analizados, unos de los retos principales yace en la poca regularidad en la realización de este tipo de análisis.²¹

Los resultados del análisis de sostenibilidad de la deuda que se presentan a continuación toman como base la legislación vigente en la materia (ver Recuadro 1), la cual fija límites de endeudamiento con base a indicadores de solvencia y liquidez.

RECUADRO 1

Límites de Endeudamiento en el marco de la Ley de Administración Presupuestaria No. 2042 y las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público de Bolivia

La Ley de Administración Presupuestaria No. 2042 de 18 de diciembre de 1999, Art. 35, establece que las entidades públicas descentralizadas, autónomas y autárquicas deben sujetarse a los límites de endeudamiento. De la misma manera, las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público, Art. 31, establecen entre los requisitos para iniciar una operación de crédito público que las instituciones solicitantes cumplan ciertos límites de endeudamiento. Dichos límites o niveles críticos, medidos en la forma de ratios, se presentan a continuación.

Valor Presente de la Deuda/Ingresos Corrientes Recurrentes: Indicador de solvencia que mide el costo actual del servicio de la deuda comparado con la capacidad de pago de la institución, considerando los ingresos corrientes recurrentes de un periodo anterior. Estos últimos son aquellos que no incluyen ingresos eventuales que corresponden a medidas o políticas exclusivas de un período y que no se garantiza que se puedan repetir nuevamente o de forma continua en el futuro.

$$\text{Nivel Crítico: VP/ICR}_{t-1} \leq 200\%$$

Servicio de la Deuda/Ingresos Corrientes Recurrentes: Indicador de liquidez que mide la capacidad de la institución de pagar el servicio de su deuda, considerando sus ingresos corriente recurrentes de un periodo anterior. El servicio de deuda incluye el pago de intereses, amortizaciones y comisiones (si las hubiese).

$$\text{Nivel Crítico: SD/ICR}_{t-1} \leq 20\%$$

21 Para mayores detalles ver siguiente sección sobre resultados de las autoevaluaciones de gestión fiscal y financiera.

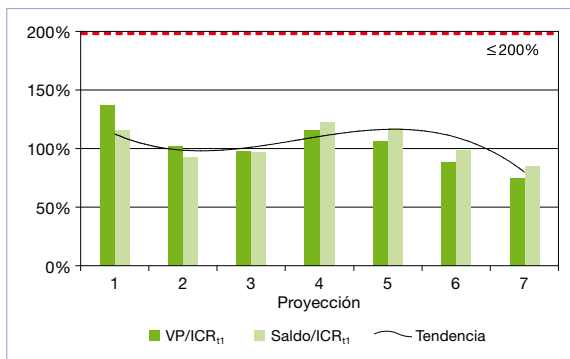
El análisis de la sostenibilidad de deuda es el resultado de la conjunción de supuestos sobre política presupuestaria, nuevo financiamiento y reestructuraciones de deuda (en caso de existir), instrumentalizados a través de proyecciones detalladas de medio plazo. Para este efecto, los GMs realizaron un análisis detallado de los resultados de las últimas gestiones, para determinar las bases de proyección a partir de las cuales aplicaron los supuestos de las áreas técnicas mencionadas, siguiendo el manual de entrenamiento del Programa, obteniendo proyecciones para 5 años. Todos los GMs realizaron tres escenarios: base, optimista y pesimista. A continuación se presentan los resultados en términos de indicadores de deuda de manera comparativa -para el caso del escenario base en cada uno de los ejercicios- que asume en la mayoría de los casos la consecución de políticas actuales.

En términos generales, la sostenibilidad de la deuda de los GMs participantes en la fase piloto no estaría comprometida desde el punto de vista de los indicadores de solvencia, considerando, claro está, que los supuestos de los escenarios se realicen en el mediano plazo. Así, en ninguno de los casos el peso de la deuda sobrepasa los límites establecidos por la legislación en Bolivia (200%) tanto en años históricos como en las proyecciones.

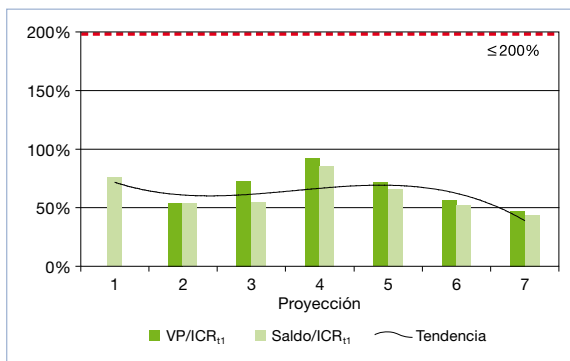
La diferencia entre los indicadores de valor presente de la deuda (VP) y valor nominal (Saldo), evidencian la incorporación de préstamos en condiciones de mercado en los supuestos -cuando el indicador de VPN es mayor que el de Saldo-, y de préstamos con algún componente de donación -por ejemplo créditos blandos canalizados a través del gobierno central- en caso contrario.

Indicadores de Solvencia

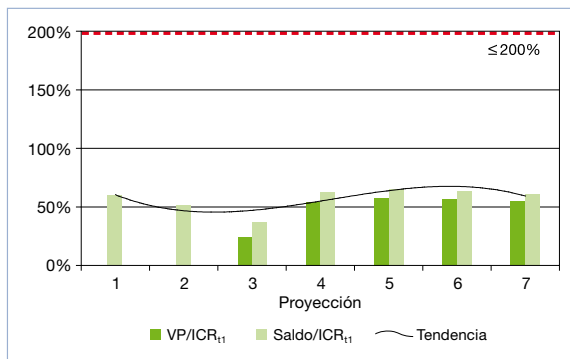
G.M. LA PAZ

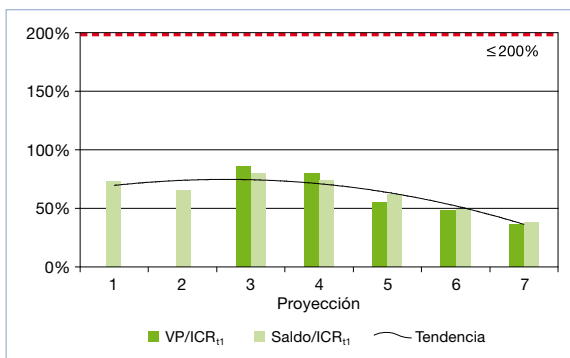
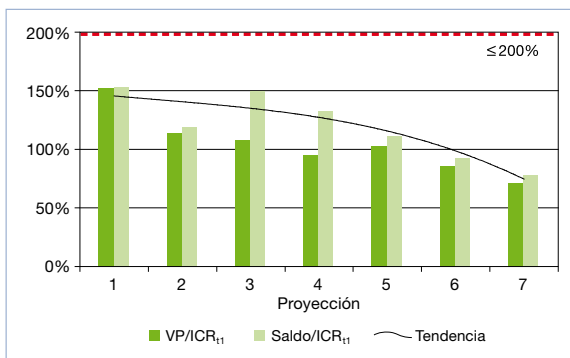


G.M. SUCRE



G.M. CAMIRI



G.M. EL ALTO**G.M. WARNES**

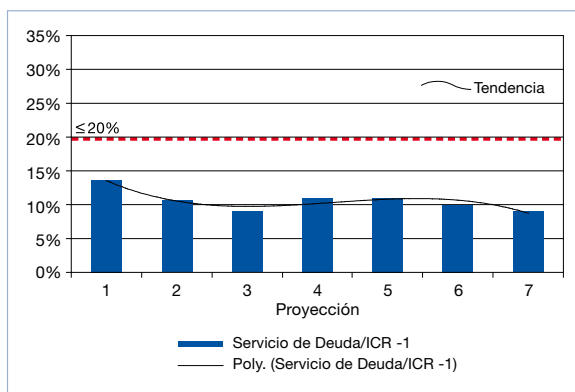
En términos de liquidez, por su parte, la sostenibilidad de la deuda presenta algunos riesgos. Cuatro de los cinco GMs asumen bajo el escenario base que el indicador SD/ICR sobrepasará el límite establecido por la legislación (20%). Estos resultados tienen los siguientes atenuantes: i) el cálculo del indicador considera solamente el 50% de ingresos por concepto de recaudaciones del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) dentro de los ingresos corrientes -como un elemento paliativo de la naturaleza volátil de este ingreso; y, ii) en muchos casos el peso del servicio de deuda responde a vencimientos acumulados lo cuales podrían ser sujeto a reprogramaciones.

Si bien los resultados iniciales de los ejercicios realizados denotan los problemas que tentativamente enfrentarán los GMs si las políticas

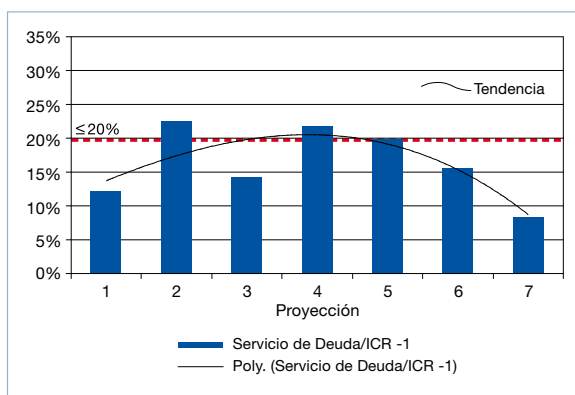
actuales, en sus ámbitos de presupuesto, deuda y nuevo financiamiento, siguen su curso, la posibilidad de vislumbrar y cuantificar posibles dificultades financieras es una ventaja indiscutida que emerge de un análisis de sostenibilidad de deuda. Así, el valor agregado más importante respecto a la realización de los análisis de sostenibilidad de deuda para los GMs, es contar con una metodología simple y sistemática que les permita orientar todo su proceso de planificación de mediano plazo tomando en cuenta decisiones, acciones y consecuencias de políticas específicas cuantificables sobre la sostenibilidad financiera y, en última instancia, sobre la prestación de los servicios.

INDICADORES DE LIQUIDEZ SD/ICR_{t-1}

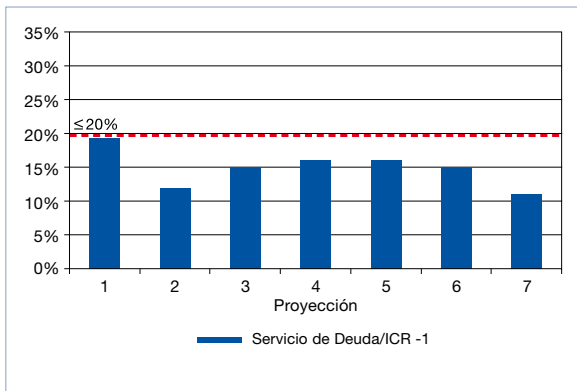
G.M. LA PAZ



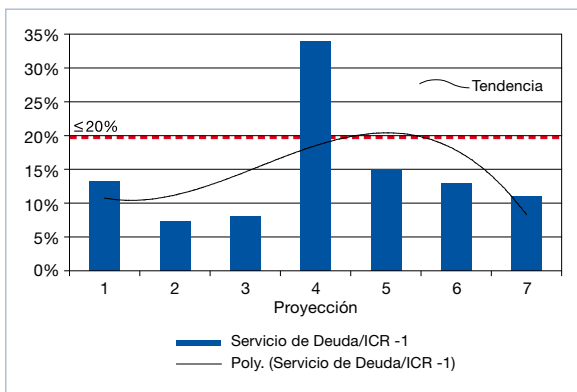
G.M. SUCRE



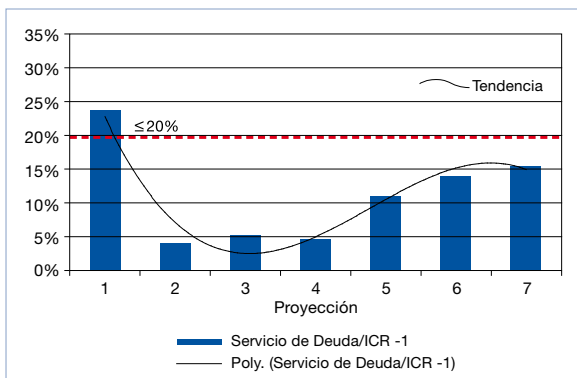
G.M. EL ALTO



G.M. WARNES



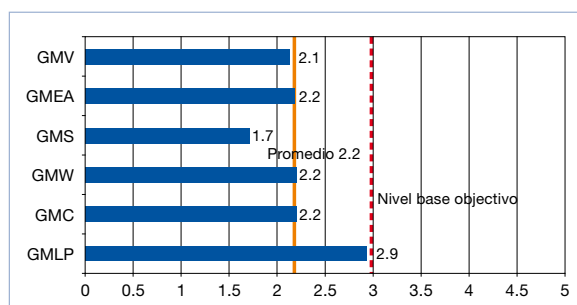
G.M. CAMIRI



7.2 Administración y Gestión de Deuda

A continuación se presentan los resultados de la implementación de la “Autoevaluación de Gestión Fiscal y Financiera” en los gobiernos municipales participantes de la Fase Piloto en Bolivia, con base en la metodología del PFC-GS.²² El gráfico a continuación que resume los resultados de las evaluaciones cuando se aplicó la metodología por primera vez, muestra una notoria debilidad en la capacidad de gestión fiscal y financiera en los GMs, reflejada en el promedio general de 2.23 que resulta claramente inferior respecto de un nivel base objetivo de 3.

Autoevaluación de Gestión Fiscal y Financiera para GS: Promedio General

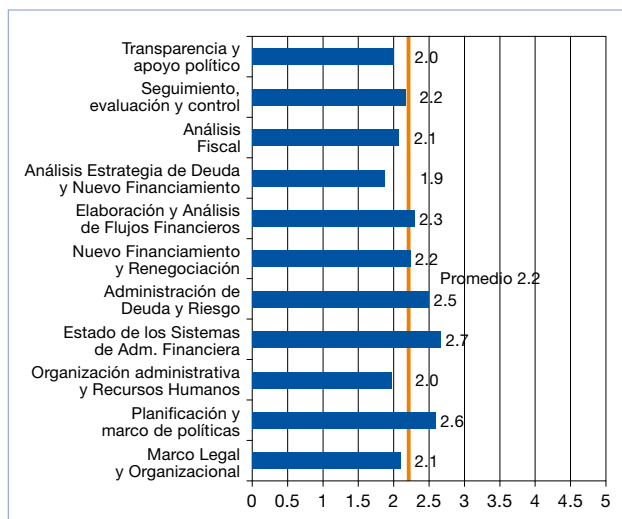


Fuente: PFC-GS

El Gobierno Municipal que presentó mayor puntuación fue el de La Paz (2,93), aspecto que reflejó los esfuerzos que la entidad venía realizando producto de problemas de insolvencia en el pasado y la necesidad de gestionar financiamiento para la realización de obras.

El resto de los Gobiernos Municipales, reflejaron la necesidad de mejorar significativamente su gestión en las diferentes áreas que cubre la metodología, en vista que su promedio se situó alrededor de 2.

²² El Anexo 2 presenta los resultados detallados de las evaluaciones.

Autoevaluación de Gestión Fiscal y Financiera para GS: Promedio General por área de evaluación

Fuente: PFC-GS

De acuerdo al gráfico precedente, ningún área alcanza en promedio los estándares aceptables y están muy lejos de alcanzar niveles óptimos. El que denota la mayor debilidad corresponde al área VIII Análisis de Deuda y Nuevo Financiamiento (1.88), reflejo del limitado conocimiento de los funcionarios sobre temas de sostenibilidad de deuda, análisis de operaciones individuales de crédito público y gestión del financiamiento. Es importante mencionar también la debilidad del área III de Organización administrativa y Recursos Humanos (1.97) producto principalmente de la ausencia de una Unidad de Crédito Público o del establecimiento de esas funciones dentro los departamentos de administración y finanzas.

Las áreas menos débiles, correspondieron a las de Planificación y Marco de políticas (II) y Estado de los Sistemas de Administración Financiera (IV). Este resultado se explica por el marco normativo en Bolivia que, desde mediados de la década pasada, establece la obligatoriedad de elaborar Planes de Desarrollo Municipal de mediano plazo y de implantar los sistemas de administración financiera y no financiera establecidos por el Gobierno Central sumados al apoyo de este nivel de Gobierno a los gobiernos subnacionales para su implantación.

No obstante, se debe puntualizar que el enfoque aplicado a planificación e implantación de los sistemas financieros ha sido más operativo y menos de gestión. Así, el plan de los gobiernos subnacionales no viene aparejado de un marco financiero sólido que sustente la aplicación del mismo. Dicho de otra forma, el plan se delineó a partir de las demandas de la comunidad a las que se les añadió un marco financiero que en la mayoría de los casos es inviable y que además no incorpora elementos de sostenibilidad fiscal y financiera.

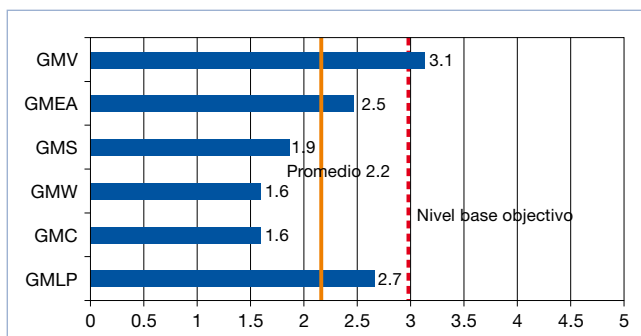
En el caso de los sistemas, el Presupuesto ha sido enfocado más hacia un instrumento de administración de techos de gasto que un instrumento de gestión expresado en términos financieros. Exceptuando el GMLP el resto de los Gobiernos Municipales consideró que más de 2/3 de las áreas evaluadas pueden ser consideradas deficientes o muy deficientes.

Los resultados obtenidos de las evaluaciones dan cuenta de la urgente necesidad de establecer mecanismos de apoyo para fortalecer la capacidad de los funcionarios de los gobiernos subnacionales a fin de coadyuvar efectivamente a la mejora de la gestión de su entidad.

a. MARCO LEGAL Y ORGANIZACIONAL

Comprende las áreas referidas al marco legal y organizacional, planificación y marco de políticas, organización administrativa y recursos humanos.

Autoevaluación de Gestión Fiscal y Financiera para GS: Componente 1



Fuente: PFC-GS

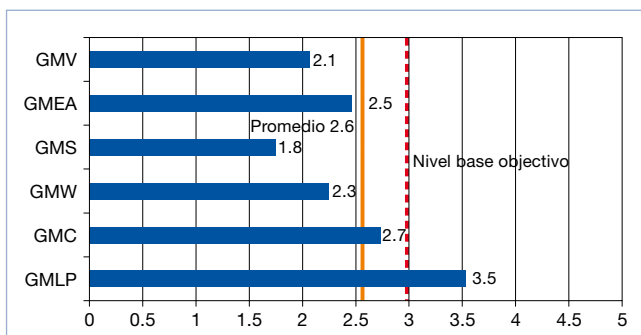
A excepción del GMV y el GMLP, cuyas calificaciones la implantación razonable de un conjunto de normas además de una aceptable organización, el resto de los gobiernos municipales (GMs) presentan falencias derivadas de los siguientes aspectos principales:

- Si bien se cuenta con normas específicas para todas las áreas financieras, las mismas no son aplicadas plenamente. De igual forma, las evaluaciones señalaron falencias en la amplitud y claridad de las normas legales para el funcionamiento y suministro de información para crédito público. También señalaron la ausencia de circulares sobre determinación e implementación de parámetros contratación, garantía y servicio de la deuda, así como sus niveles máximos.
- Un aspecto que aparentemente se da por realizado en toda entidad de manera recurrente es la coordinación. Sin embargo, cinco de los seis GMs consideran que no existen los mecanismos de coordinación apropiados o, en los casos que existen, no están establecidos formalmente.
- Si bien se cuenta con planes de desarrollo de mediano y largo plazo, el planteamiento de los objetivos y metas en la mayoría de los GMs no permite medir y evaluar los resultados y no se ajusta totalmente a la capacidad y contexto de la entidad. Además, no incorporan reglas fiscales y, si lo hacen, éstas son derivadas de las normas pero no definidas por la propia entidad.
- La inexistencia de una Unidad de Crédito Público o del establecimiento claro de estas funciones en varios GMs, influyó para la reducción de la calificación en materia organizacional.
- En cuanto a recursos humanos, se señaló la ausencia de personal operativo/técnico asignado al trabajo del crédito público y su selección o contratación es informal. El personal que trabaja en el área tiene una experiencia promedio menor a los dos años y posee poca o básica calificación en temas de crédito público.
- Las condiciones laborales son en muchos casos inadecuadas, con deficiencia u obsolescencia de equipos y pocos incentivos al personal.

b. GESTIÓN DE DEUDA

Agrupa las áreas que muestran el estado de los sistemas de administración financiera, administración de deuda y riesgo, nuevo financiamiento y renegociación.

Autoevaluación de Gestión Fiscal y Financiera para GS: Componente 2



Fuente: PFC-GS

El promedio de este componente alcanza a 2.6, cifra que muestra la necesidad de realizar esfuerzos en las diferentes áreas, principalmente deuda y nuevo financiamiento. Las características más importantes de la evaluación para este componente se resaltan a continuación.

- El sistema mejor desarrollado en los GMs evaluados es el Sistema de Contabilidad que genera los registros necesarios para la preparación oportuna de todos los estados financieros en menos de tres meses después de finalizada la gestión.

Adicionalmente, el sistema permite contar con auxiliares de capital e interés de algunos acreedores.

- El Presupuesto, es el sistema financiero más importante para los GMs, juntamente con la Contabilidad. Sin embargo, se considera que el mismo no es un instrumento de gestión y su utilización se circunscribe a propósitos de control de límites de gasto.
- En cinco de los GMs existe un Programa de Inversión Pública (PIP) anual compatible con el presupuesto, pero no un PIP de mediano

y largo plazo. Por otro lado, a pesar que se elaboran reportes ocasionales de ejecución financiera, no existe análisis o evaluación²³.

- El Sistema de Tesorería, que comprende las actividades relativas a la recaudación de recursos y administración de ingresos y gastos en estrecha relación con otros sistemas de administración financiera, se encuentra bien desarrollado en dos GMs (Camiri y La Paz) y de manera deficiente en los restantes municipios. Una situación similar se presenta cuando este sistema se considera como un instrumento de programación de egresos que permita anticipar las necesidades de financiamiento a fin de garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones de la entidad.
- Respecto al Sistema de Crédito Público, los GMs señalaron que los procesos de registro, estado de deuda y conciliación, se encuentran mejor desarrollados que los otros componentes, en virtud de la existencia de bases de datos que permiten tener información sobre las obligaciones contraídas. Esta información se obtiene de planillas básicas de cálculo ante la inexistencia de un sistema para la administración de la deuda. Con la excepción de un GM, no se cuenta con una programación de pagos confiable, pues la ejecución difiere en más de 10% de lo presupuestado.
- En general, los GMs no realizan un análisis de cartera y, si lo hacen, el mismo es ocasional y sólo para el cumplimiento de requerimientos específicos de autoridades o instituciones externas. Una situación semejante se presenta con el análisis de riesgo de cartera, a pesar de su importancia en la gestión moderna de deuda.
- Los GMs no cuentan con circulares que guíen los procesos de renegociación de deuda y la determinación de requerimientos de financiamiento en el corto, mediano y largo plazo. Por consiguiente, si bien existen funciones generales referentes a la movilización del financiamiento, las capacidades de negociación son limitadas; se cuenta con pocos mecanismos e instrumentos de trabajo, y no se realiza el seguimiento correspondiente.

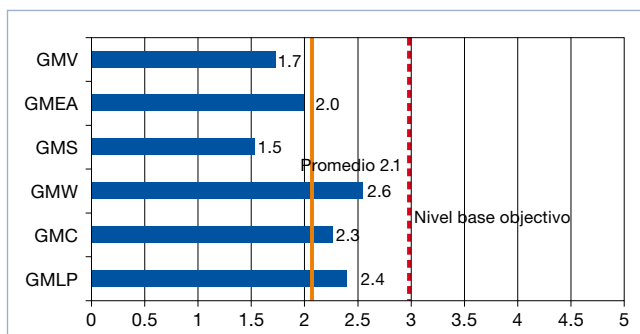
23 *El GMW no elabora un PIP, mientras que el elaborado por el GMEA no es compatible con el presupuesto y no se elaboran reportes de ejecución física y financiera.*

- El análisis financiero individual de préstamos es parcial y no como etapa previa al proceso de contratación, sino más bien para su formalización. Así, se elaboran los informes como parte de los trámites burocráticos para justificar la operación de deuda ya contraída.

c. ANÁLISIS Y SOSTENIBILIDAD

Comprende las áreas de elaboración y análisis de flujos financieros, análisis y estrategia de deuda y de nuevo financiamiento, así como análisis fiscal. Es el componente de mayor relevancia para las labores de “middle-office” de una unidad de crédito público, pues evalúa la capacidad institucional de análisis fiscal y financiero.

Autoevaluación de Gestión Fiscal y Financiera para GS: Componente 3



Fuente: PFC-GS

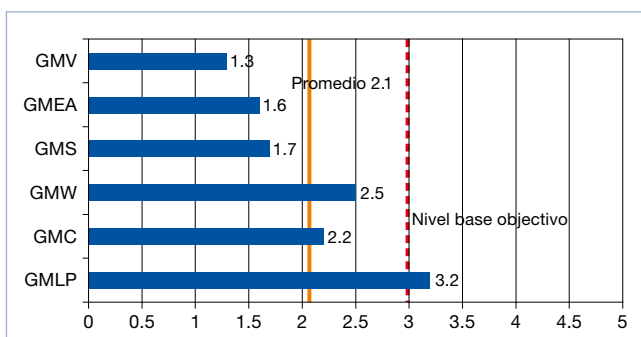
La planificación de una estrategia de deuda y nuevo financiamiento es uno de los principales retos de los GMs. Una de las principales falencias detectadas ha sido la inexistencia de una unidad especializada en el análisis fiscal, con funciones específicas para realizar un análisis continuo, periódico, exhaustivo, integral que incorpore todas las actividades y dependencias del Gobierno Municipal, trabajando en forma horizontal con todas las áreas con suficiente atribución para solicitar y acceder a la información necesaria. De acuerdo a las evaluaciones los principales problemas a superar son:

- Si bien existen mecanismos informales de coordinación, no existe un liderazgo que facilite el trabajo en equipo, no se cuenta con una herramienta de estrategia de deuda, por lo que los análisis de sostenibilidad que se han realizado provienen de documentos externos y se implementan sólo para cumplir con estos acuerdos fiscales con el gobierno central, mostrando resultados deficientes por falta de coordinación.
- Con excepción de un GM, los funcionarios calificaron de deficiente su accionar en lo referido a la capacidad de diseñar una estrategia de deuda y nuevo financiamiento y realizar un análisis para evaluar la sostenibilidad fiscal, utilizando información financiera, políticas fiscales planteadas y proyecciones elaboradas, que permitan simular las perspectivas de cubrir los gastos de mantenimiento y alcanzar niveles de inversión razonables, que cubran las necesidades de la sociedad.
- No se cuenta con una metodología clara, ni un paquete informático que permita ver los impactos de política, aunque, en forma general, se realizan proyecciones del flujo financiero de corto y largo plazo de manera ocasional a requerimiento específico.
- Las políticas son expresadas en forma ambigua, sin un planteamiento claro a nivel ejecutivo del mediano y largo plazo, donde no se incorporan medidas concretas y supuestos de variables, por lo que las políticas así planteadas no son útiles para proyecciones y no se utilizan reglas fiscales; no se miden resultados. Además, existe escasa coordinación con algunas áreas, la información resultante del flujo financiero es utilizada técnicamente para revisar ciertos aspectos de las finanzas en determinadas áreas pero no a nivel directivo.
- En general, los GMs coincidieron en que disponen de información confiable e integral, a través de un sistema de información de ejecución presupuestaria, a pesar que su procesamiento no es realizado de forma recurrente y en algunos casos no incluye información exhaustiva en cuanto al respaldo correspondiente.

d. TRANSPARENCIA Y SEGUIMIENTO

Contempla las áreas de seguimiento, evaluación y control sobre la gestión de deuda y nuevo financiamiento, así como a la de transparencia y apoyo político de las autoridades a la gestión de deuda.

Autoevaluación de Gestión Fiscal y Financiera para GS: Componente 4



Fuente: PFC-GS

En forma general, los funcionarios de los GMs calificaron a su entidad como deficiente respecto a la transparencia y seguimiento.

- Si bien existe información periódica, no es íntegra o clara y se la proporciona de forma oportuna cuando es solicitada formalmente para algún caso especial. Aunque existe obligatoriedad en el suministro de información, dicho flujo no se ha establecido formalmente.
- Existe una coordinación ineficaz, donde la participan de las áreas es parcial, no existen relaciones e instancias de coordinación establecidas y el análisis sobre los resultados de gestión de deuda que se realiza es de forma general y esporádica.
- En pocos GMs se efectúan auditorias anuales internas y externas, y la realización de una autoevaluación de la gestión de deuda es esporádica, en base a cuestionarios e informes y no se emiten recomendaciones de implementación.

Respecto a la Transparencia y Apoyo Político de las Autoridades a la Gestión de Crédito Público, se señaló que existe un apoyo limitado

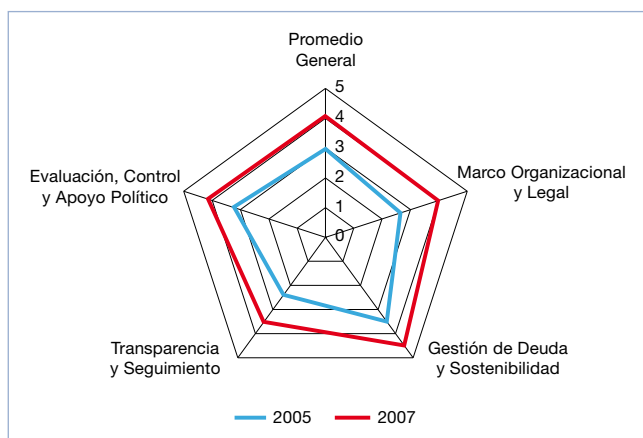
respecto a los recursos humanos y materiales. Por otro lado, cuando existen deliberaciones de autoridades, las mismas no se enfocan en temas de crédito público, además de que las recomendaciones en materia de estrategia de deuda, sostenibilidad fiscal y fortalecimiento de capacidades, son escasamente implementadas.

e. COMPARACIÓN Y EVALUACIÓN: CASOS SELECCIONADOS

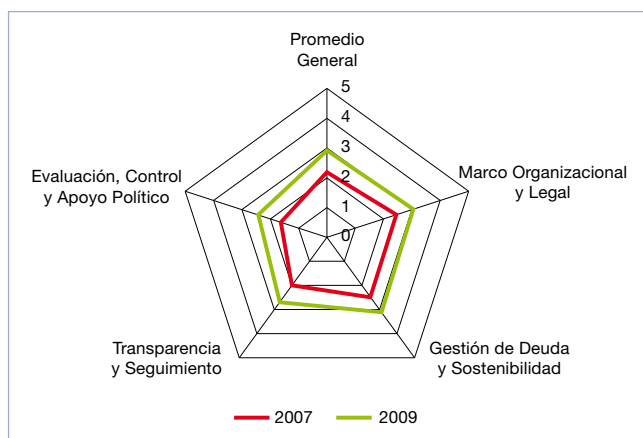
La fase piloto del PFC-GS, ejecutada en algunos gobiernos municipales de Bolivia muestra resultados alentadores. Los progresos observados en el corto plazo se constituyen, sin duda, en elementos que permiten establecer un referente para el monitoreo de las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales y, de esta manera, poder articular planes de mejora y fortalecimiento de capacidades con el objetivo de precautelar la sostenibilidad de la prestación de servicios a nivel subnacional.

A continuación se presentan la evolución de los indicadores de gestión para los gobiernos municipales de La Paz y El Alto. En general, considerando las condiciones iniciales, ambos GMs presentan mejoras significativas en todos los componentes de la auto-evaluación.

Gobierno Municipal de La Paz: Evolución Calificaciones Autoevaluación



Gobierno Municipal de El Alto: Evolución Calificaciones Autoevaluación



En el caso del GMLP, se observaron significativas mejoras en Gestión de Deuda y Sostenibilidad, debido a que es precisamente el gobierno municipal que más atención prestó a éstas áreas para poder financiar obras de infraestructura significativas, así como emitir sus propios instrumentos para el mercado de valores.

Por su parte, a pesar de la mejora significativa observada en los indicadores del GMEA, persisten debilidades sustanciales en algunas áreas como son: i) Nuevo Financiamiento y Renegociación; ii) Análisis de Estrategia de Deuda y Nuevo Financiamiento; y, iii) Análisis Fiscal.

La evolución y respuesta de los gobiernos municipales participante del PFC-GS denota la relevancia del fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios locales, aspecto que la comunidad de donantes debería apoyar.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Lo más importante cuando se analiza un gobierno subnacional es garantizar la sostenibilidad en la prestación de servicios en función de su mandato. La Sostenibilidad en la Prestación de Servicios y Sostenibilidad de Deuda están interrelacionados, pues una situación de

deuda insostenible en un gobierno subnacional, generará presiones que, en ausencia de rescates (bailouts), necesariamente pondrá en riesgo su capacidad de prestar servicios en uno o varios años.

No se cuentan con umbrales pre-establecidos para juzgar la sostenibilidad de la deuda de un gobierno subnacional. Sin embargo, el análisis de las trayectorias de los indicadores que relacionan el peso de deuda con la capacidad de pago, aunado al análisis de los flujos financieros (Ingresos, Gastos y Resultados), permiten establecer la salud de las finanzas públicas en diferentes momentos del tiempo.

Los países deben establecer internamente un marco normativo claro para el manejo de deuda de los gobiernos subnacionales, que asegure un equilibrio razonable entre los ingresos y el pago del servicio de la deuda. Esto conlleva a la implantación de reglas fiscales que limiten el endeudamiento, preferentemente, a través de la relación entre servicio de deuda proyectado y la capacidad de pago del gobierno subnacional.

A la luz de la información disponible y los problemas que enfrentan los gobiernos subnacionales, es mejor concentrarse en indicadores simples utilizando variables nominales de deuda y estableciendo como capacidad de pago los ingresos corrientes recurrentes. Si bien hay medidas más significativas tanto en el numerador (como por ejemplo el valor presente) cuanto en el denominador (como por ejemplo el ahorro operacional), su dificultad de cálculo y diferente contabilización en varios gobiernos subnacionales, hacen más difícil su estandarización y seguimiento.

La comunidad de donantes debe prestar más atención a la gestión fiscal, financiera y de sostenibilidad de deuda de los gobiernos subnacionales debido a que:

- los gobiernos subnacionales ejecutan un porcentaje significativo del gasto, y el gasto de inversión es de alto impacto para las comunidades;
- existe una enorme utilidad derivada del establecimiento de un marco sistemático y simple para el análisis fiscal y financiero de los gobiernos subnacionales (pequeños y grandes) para su relación y coordinación con el gobierno central (lenguaje común en las finanzas

públicas), y que la realización de dichos análisis sea por iniciativa propia y con regularidad.

Ahora bien, esto debe ser acompañado por cabildeo, y concientización a las autoridades de los gobiernos subnacionales para implementar las recomendaciones de política que surgen del análisis y elaboración que, con el apoyo del PFC-GS- realizan los técnicos de los propios gobiernos subnacionales.

Finalmente, los resultados de la implementación de la fase piloto del PFC-GS -medidos a través de las auto-evaluaciones de gestión- confirman que existe una apremiante necesidad de los gobiernos para implementar y de los donantes para financiar, actividades de fortalecimiento de capacidades relacionadas con manejo y estrategia de deuda a nivel de gobiernos subnacionales. Esto implica, entre otras cosas, mejorar las estructuras institucionales, la calidad de los recursos humanos, la capacidad de realizar análisis de sostenibilidad de deuda, el diseño de estrategias de endeudamiento y la capacidad de proyectar las variables y resultados fiscales.