

Estudios de caso de proyectos de mejora de la gestión subnacional

Marzo 2009

Este documento fue preparado por Manuel Dolores manueld@ceip.com.mx. Las opiniones vertidas en el mismo son responsabilidad del autor, y no representan la posición del Banco Interamericano de Desarrollo. Investigación realizada en el marco del Programa de Desarrollo de Instrumentos de Gestión Municipal (RG-K1100). Coordinador del Proyecto: Huascar Eguino. División de Gestión Fiscal y Municipal del Departamento de Capacidad Institucional y Finanzas.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	4
II.	NOTA METODOLÓGICA.....	8
III.	MÉXICO. PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS Y MULTIFASE DE INVERSIONES Y FORTALECIMIENTO FINANCIERO E INSTITUCIONAL PARA ESTADOS Y MUNICIPIOS (FORTEM).....	10
IV.	PERÚ. LOS SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA A NIVEL MUNICIPAL.....	27
V.	COLOMBIA LA EXPERIENCIA DE PASTO, MEDELLÍN Y TOCANCIPÁ CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS A NIVEL MUNICIPAL (PPRM).....	40
VI.	GUATEMALA. SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL	48
VII.	NICARAGUA. PLANES DE ACCIÓN MUNICIPAL (PAMs).....	55
VIII.	CONCLUSIONES	67
	BIBLIOGRAFIA.....	72

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BANCO/BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Ciudadanos al Día
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CUR	Comprobante Único de Registro
ENDL	Estrategia Nacional de Desarrollo Local
FORFIM	Componente de Fortalecimiento Financiero Municipal
FORTEM	Programa de Fortalecimiento para Estados y Municipios
GSN	Gobiernos Subnacionales
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAM	Plan de Acción Municipal
PATDEL	Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local
PDL	Programa de Desarrollo Local
PIB	Producto Interno Bruto
PMDU	Plan Maestro de Desarrollo Urbano
PPRM	Presupuesto por Resultados Municipal
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México
SISCO	Sistema de Contabilidad por Programas
SIAF	Sistema Integral de Administración Financiera
SIAF MUNI	Sistema Integral de Administración Financiera Municipal
SIGER	Sistema de Información de resultados de la Gestión Pública
SIMGA	Sistema Municipal de Gestión Ambiental
SISCAT	Sistema de Catastro Municipal
SISREC	Sistema de Recaudación
TIC	Tecnologías de información y comunicación
UCL	Unidad Coordinadora Local
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

I. INTRODUCCIÓN

A. Objetivo

- 1.1 El objetivo del presente estudio es analizar buenas prácticas de gestión municipal seleccionadas en países con distinto grado de descentralización, para identificar factores de éxito y condiciones para una posible replicabilidad que puedan ser de interés de otros gobiernos municipales en la región.

B. El contexto de la descentralización en América Latina

- 1.2 América Latina, conformada por 20 países, es, en su conjunto y al interior de cada nación, una comunidad con una gran diversidad histórica, geográfica, económica, social, política y cultural. De acuerdo con datos del Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos 2008¹:

En las cuatro subregiones que la conforman (Mesoamérica, las Antillas, América del Sur y el Cono Sur) habitan más de 540 millones de habitantes, de los cuales alrededor del 78% vive en áreas urbanas.

El grado de desarrollo económico y social de los países de la región es heterogéneo, e incluye países de desarrollo intermedio y crecimiento elevado, así como países de menor desarrollo y lento crecimiento. Latinoamérica se caracteriza por ser una región de las de mayor desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, donde cerca del 40% de la población vive en condiciones de pobreza.

En América Latina, las formas de los Estados nacionales son diversas dada la heterogeneidad de los más de 100 estados o provincias en los países federales; 250 regiones o departamentos en los países unitarios y los más de 16 mil gobiernos locales –municipios, distritos, cantones o comunas, en el subcontinente. En la región prevalece el régimen presidencial, con predominio del ejecutivo nacional sobre los poderes legislativo y judicial, así como de aquél sobre los gobiernos subnacionales (nivel intermedio) y municipios.

La mayor parte de los países latinoamericanos ha avanzado y avanza en la democratización y modernización de sus Estados mediante la transformación y reforma institucionales, políticas y legales, de las cuales forman parte los procesos de descentralización y

¹ La descentralización y la democracia local en el mundo. Sección Latinoamérica del Primer informe mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos 2008. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. www.cities-localgovernments.org

fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y municipales. Las experiencias, el alcance y los resultados de tales reformas difieren considerablemente entre países: mientras en los países con estados federales se impulsa el federalismo, en países unitarios se amplía el rol de los municipios y se crean administraciones intermedias.

Así, por ejemplo, en América del Sur, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador redistribuyen competencias y recursos a favor de los gobiernos intermedios; en México, se busca fortalecer el federalismo mediante reformas legales y financieras a favor de los gobiernos Subnacionales; en Centroamérica, se avanza con mayor lentitud, con medidas para favorecer la descentralización.

El promedio simple de gasto descentralizado en Latinoamérica sube de 11.6% del gasto gubernamental total en 1980 a 18,8% entre 2002 y 2005.

- 1.3 La elevada heterogeneidad de la organización, en el grado de autonomía y en la capacidad de los distintos niveles de gobierno para cumplir con las funciones que conforme a las leyes de sus países deben cumplir, se ilustra con las notables diferencias en la participación del gasto intermedio y local con respecto al gasto total del gobierno general. Así, los países latinoamericanos pueden agruparse por el grado de descentralización del gasto:
 - a) Países con descentralización Alta (>30% del gasto descentralizado): Brasil, Argentina y México
 - b) Países con descentralización Media Alta (20-30%): Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador.
 - c) Países con descentralización Media Baja (10-20%): Chile, Uruguay y Guatemala.
 - d) Países con descentralización Baja (<10%): El Salvador, Paraguay, República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua y Panamá.
- 1.4 No obstante los avances logrados en la democratización de los estados, en la modernización institucional de los distintos niveles de gobierno y en la descentralización de funciones y recursos para lograr una mejor asignación de éstos, en todos los países de la región existen brechas y retos sustanciales que requieren atenderse.

En muchos municipios de la región subsisten fuertes problemas financieros y restricciones de recursos humanos y técnicos; pocas áreas metropolitanas cuentan con un gobierno que realice la gestión integral del territorio metropolitano; el grado de autonomía de la mayoría de los gobiernos locales es bajo, como lo es también su capacidad tributaria; las transferencias de recursos por parte de los gobiernos centrales es insuficiente, desigual y dejan a los gobiernos locales una capacidad de decisión mínima en el uso de los recursos;

los sistemas de control y evaluación del desempeño de los gobiernos son limitados y, por lo general, poco eficaces.

- a) Los principales desafíos que se encuentran con mayor frecuencia en los países de alta descentralización (México, Brasil y Argentina) son: la necesidad de revisar el pacto federal, reducir el centralismo político, mejorar el desempeño de los gobiernos intermedios y municipales, diversificar sus fuentes de financiamiento, lograr la armonización de los sistemas contables, y promover la gestión por resultados.

Se requiere profundizar la descentralización entre el nivel intermedio y el nivel municipal, ya que el gasto público municipal es inferior a 20% en Brasil y menor a 10% en Argentina y México. Asimismo, se requiere mejorar los sistemas de seguimiento, control y evaluación de los programas financiados por transferencias.

En particular, los gobiernos estatales y municipales en México aún están lejos de alcanzar un grado aceptable de autonomía financiera, y aún cuando, por ejemplo, se observan mejoras en la capacidad institucional en los municipios urbanos de mayor población, en el caso de las pequeñas municipalidades los esfuerzos son poco significativos ante los rezagos existentes. Como referencia, la carga fiscal del impuesto predial, la principal contribución municipal, representa en ese país menos de medio punto porcentual del producto interno bruto y la inversión en infraestructura se realiza fundamentalmente con transferencias federales, la autonomía fiscal es mínima.

- b) En el segundo grupo de países con descentralización media alta (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador), los retos se relacionan con la profundización de la descentralización. En Colombia el gobierno central controla el gasto de los gobiernos subnacionales; en Ecuador se ha estancado el traspaso de competencias; en Perú se han centralizado las decisiones de financiamiento de proyectos, se ha centralizado la fijación de remuneraciones de las autoridades locales y se han reducido las transferencias; y en Bolivia persiste el debate nacional respecto a la definición de competencias de los distintos niveles de gobierno.
- c) En el tercer grupo de países, (Chile, Uruguay, Guatemala) los retos que destacan son el aumento de las competencias y recursos a los municipios para que estén en condiciones de promover el desarrollo local y la reducción de las desigualdades sociales.

- d) En el último grupo, los desafíos apuntan también a la mejora del desempeño financiero e institucional de municipios de tamaño medio y pequeño.

1.5 El alto grado de centralización política, económica, territorial y administrativa; la elevada concentración metropolitana; las considerables desigualdades sociales y regionales; y los requerimientos de modernización gubernamental e institucional en Latinoamérica, hacen de importancia fundamental atender, entre otros, los siguientes desafíos²:

- a) Equilibrar las relaciones desiguales y eliminar la frecuente subordinación de las entidades intermedias y municipios ante el gobierno central.
- b) Desfase entre la profusión de legislación y la debilidad en su aplicación
- c) Mejorar la capacidad financiera de los gobiernos locales asociada a la baja capacidad recaudatoria y resistencias al traspaso de recursos por los gobiernos centrales, para que puedan atender debidamente sus funciones.
- d) Mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y en el ejercicio del gasto.
- e) Elevar la cobertura y eficiencia en la prestación de servicios públicos por un gran número de administraciones locales.
- f) Mejorar la organización, el perfil de los recursos humanos de los gobiernos locales y los sistemas de servicio civil de carrera.
- g) Modernizar la planeación del desarrollo, generalizar el establecimiento de programas por objetivos.
- h) Mejorar los mecanismos de participación ciudadana.
- i) Establecer procedimientos que aseguren una mayor transparencia en el ejercicio del gasto por los gobiernos locales.
- j) Establecer mecanismos de control, seguimiento y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto y cumplimiento de programas.

Avanzar en estos aspectos es de fundamental importancia para lograr gobiernos locales eficaces que impulsen el desarrollo local y regional y contribuyan a lograr los objetivos de desarrollo nacional, de reducción de la desigualdad y a elevar el bienestar social.

Dados los diferentes niveles de avance en los procesos de descentralización, es de interés considerar la experiencia de uno o varios países de los cuatro grupos en que se han clasificado anteriormente (descentralización Alta, Media Alta, Media Baja, Baja).

² Ibíd.

II. NOTA METODOLÓGICA

A. Criterios de elegibilidad

- 2.1 En Latinoamérica existe una amplia gama de programas de mejora de la gestión de los gobiernos subnacionales. Cada una de ellas, se han instrumentado en contextos y problemáticas específicas de cada país.

Por ello, se procedió a adoptar cuatro criterios de selección de casos a incluir en el presente estudio. El primer criterio fue elegir casos referidos a países con diferentes grados de descentralización. El segundo criterio adoptado fue que se tratara de programas de fortalecimiento institucional que han desarrollado metodologías de diagnóstico y de mejora de la gestión. El tercer lugar, se consideró que fueran casos que mostraran avances en su instrumentación. El cuarto criterio es que fuera posible derivar lecciones aprendidas y tener algunos elementos de potencial de replicación a otros gobiernos municipales en la región.

B. Relevancia de los casos analizados

- 2.2 En el caso de México, los programas de mejora de la gestión revisados se ejecutan en el marco de una iniciativa para introducir mecanismos de mercado en el sistema de financiamiento subnacional e impulsar el acceso de los gobiernos subnacionales (GSN) al mercado de capitales. Los programas instrumentados por el Banco se diseñaron para apoyar a los GSN en mejorar su desempeño financiero e institucional y, de esa forma, facilitar su acceso al mercado de capitales/financiamiento.

Los Servicios de Administración Tributaria (SATs) en los municipios de Perú resulta relevante porque constituye un mecanismo innovador de recaudación tributaria, basado en la creación de entidades descentralizadas de la municipalidad. El esquema de incentivos basado en comisiones como un porcentaje de la recaudación, el régimen laboral privado y el uso intensivo de tecnologías de información, explican su éxito en el incremento en la recaudación de impuestos.

La experiencia de Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM) en Medellín, Pasto y Tocancipá, Colombia es uno de los pocos casos documentados para municipios, por lo que constituye un punto de partida para conocer las posibilidades de aplicar esta herramienta en ese nivel de gobierno.

El Sistema Integral de Administración Financiera Municipal (SIAF MUNI) en Guatemala constituye un ejemplo del proceso de modernización integral de la gestión financiera y administrativa subnacional que se da en el marco de la modernización del SIAF

nacional y de las reformas a la legislación municipal para constituir unidades especializadas de administración financiera.

Los Planes de Acción Municipal (PAMs) en Nicaragua forman parte de un programa de mejora en la gestión adoptado para mejorar las condiciones de infraestructura de las ciudades intermedias para hacer frente al proceso de urbanización acelerado que experimenta ese país. El diseño y alcance de los proyectos de mejora de la gestión fueron decididos por los 14 municipios participantes quienes determinaron llevar a cabo acciones para mejorar las finanzas municipales, mejorar en los servicios básicos, gestión ambiental y planificación urbana/territorial. Este caso constituye un ejemplo de elevada apropiación de los proyectos de mejora de la gestión.

C. Esquema de análisis

- 2.3 La revisión de los casos incluidos en este documento incluyen la revisión del modelo de gestión o metodología utilizada, conclusiones sobre el caso y elementos de replicabilidad para implantar esas experiencias en otros países.

Por tratarse de un estudio de caso, no están contenidos todos los detalles de la experiencia revisada ni se pretende que el documento pueda ser utilizado como términos de referencia para su replicabilidad.

El estudio no incluye experiencias de todos los países de Latinoamérica, lo cual se explica por la carencia de información para obtener casos que cumplan los criterios de selección establecidos. Aun cuando se identificaron diversas experiencias por país, la insuficiencia de información o su grado de avance incipiente llevó a desecharlos³.

³ Tal es el caso del Sistema Nacional de Información Municipal de Chile y el caso de México, donde se excluyeron el Programa de Apoyo a la Implementación de un Sistema de Presupuesto Basado en Resultados en el Gobierno del Distrito Federal y la Agenda desde Lo Local, el primero por estar en la fase de ejecución, y el segundo, por carecer de información. Otros casos, para El Salvador y la Presupuestación por Resultados Municipal en Colombia, también se excluyeron.

III. MÉXICO. PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS Y MULTIFASE DE INVERSIONES Y FORTALECIMIENTO FINANCIERO E INSTITUCIONAL PARA ESTADOS Y MUNICIPIOS (FORTEM)

i) Antecedentes

- 3.1 México tiene un régimen federal de gobierno. De acuerdo con datos de la CEPAL, en 2005 el PIB por habitante ascendía a 7,239 dólares ubicándose por encima de varios países de la región, pero inferior a los niveles de países de la OCDE. Para ese mismo año, un tercio de la población se ubicaba bajo la línea de pobreza; mientras que 76.5% de la población habitaba en áreas urbanas.

Indicadores de desarrollo 2005

	Estado	PIB por habitante CEPAL en \$US	% de la población bajo la línea de pobreza	Lugar en ranking mundial Índice de Desarrollo Humano 1/	% población urbana 2005
México	Federal	7,239	35.5	53	76.5

1/ El Índice de Desarrollo Humano Alto: abarca desde el 1 al 63; Medio: del 64 al 146; Bajo: del lugar 147 al 177

Fuente: CEPAL, 2006; Informe de Desarrollo de Naciones Unidas, 2006. Citado en Primer Informe sobre ciudades y gobiernos locales 2008. CGLU.

Los gobiernos subnacionales en México se integran por 31 gobiernos estatales y el Gobierno del Distrito Federal, así como por 2,445 gobiernos municipales. Existe una elevada heterogeneidad tanto en términos de desarrollo económico como de capacidad institucional. En el centro y norte del país se ubican los grandes municipios urbanos e industriales, mientras que en el sur sureste coexisten algunas grandes ciudades con pequeñas comunidades altamente dispersas.

Los gobiernos estatales tienen a su cargo los servicios de educación y salud, carreteras e infraestructura de carácter intermunicipal. Sus principales fuentes de ingresos son las transferencias federales, el impuesto a la nómina, al hospedaje, entre otras contribuciones con menor capacidad recaudatoria.

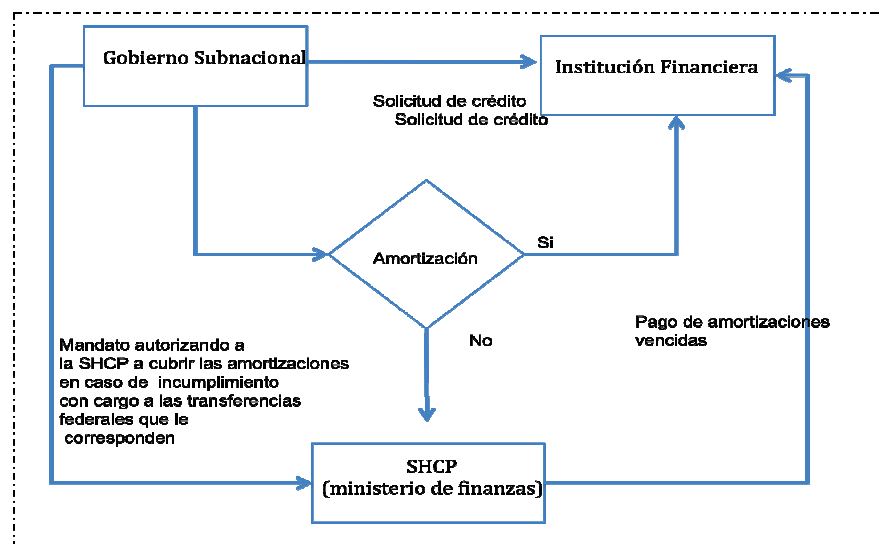
Desde la reforma constitucional de 1983, los gobiernos municipales son responsables de la prestación de servicios básicos a la población (agua potable, drenaje, alcantarillado; tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; tránsito y seguridad pública). Para financiar dichos servicios, los gobiernos municipales perciben como ingresos las transferencias provenientes del Gobierno Federal (nacional), el impuesto predial, el impuesto sobre traslado de dominio, entre otras contribuciones, y los ingresos

derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. La mayoría de los municipios en México tiene una alta dependencia respecto de las transferencias federales, que en algunos municipios llega a representar más del 90% de sus ingresos totales.

En la década de los noventas, en México se dio un nuevo impulso al proceso descentralizador, que coincide con el periodo posterior a la crisis de 1994. Se lleva a cabo la transferencia de responsabilidades de gasto en educación y salud, y se realizan reformas al mercado de crédito a gobiernos subnacionales.

- 3.2 El mercado de crédito a gobiernos subnacionales antes de la ejecución de los programas. En el entorno de tasas de interés elevadas en la etapa posterior a la crisis, los estados y municipios que en el pasado había obtenido empréstitos, se enfrentaron a un incremento considerable del servicio de la deuda y en consecuencia vieron reducir las disponibilidades para infraestructura y servicios públicos.

Hasta esos años, las operaciones de financiamiento a estados y municipios en México estuvieron garantizadas, prácticamente en su totalidad, por las participaciones en los ingresos federales (transferencias federales no condicionadas). El registro de deuda pública y la afectación de la garantía en casos de incumplimiento era administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ministerio de finanzas). Esta Secretaría, a su vez, generalmente otorgaba apoyos extraordinarios a los estados y municipios que enfrentaban problemas de liquidez. Esta doble función ejercida por la SHCP, generaba incentivos a los estados y municipios a endeudarse, ya que había antecedentes de rescate en casos de insolvencia, en un claro problema agente principal. El esquema de garantías anterior a la reforma se ilustra en el diagrama siguiente:



FUENTE: Elaboración propia

El uso indiscriminado de las transferencias federales como garantía, tuvo efectos negativos sobre la disciplina en el mercado de crédito a gobiernos locales: (i) el riesgo que los bancos asumían no estaba relacionado con la calidad del proyecto financiado y sólo marginalmente con la situación financiera del acreditado. Se asumía que la garantía basada en las transferencias federales implicaba un riesgo cero; (ii) el precio (interés) sobre las transacciones reflejaba más la capacidad negociadora del acreditado que los riesgos derivados de la operación; y (iii) la ejecución de las garantías ante un incumplimiento podría ubicar a una estado o municipio en una difícil situación de liquidez, haciendo por ello difícil operar con efectividad el esquema de garantía y creando presiones para que la Secretaría de Hacienda (SHCP) otorgara apoyos extraordinarios⁴.

La regulación en materia crediticia no exigía la calificación de cartera de los estados y municipios por niveles de riesgo. En esos años, ninguno de los estados y municipios contaba con una calificación de riesgos emitidas por las agencias especializadas como Standard and Poor's, Moody's o Fitch Ratings.

En términos de la madurez del mercado de crédito a gobiernos subnacionales, en esos años la oferta de financiamiento se reducía a operaciones de crédito simple para financiar obras de infraestructura. No se realizaban emisiones de bonos respaldadas en activos o financiamientos estructurados sustentados en los flujos de los proyectos.

Por el lado de la demanda, esta se concentraba en los estados y en los municipios de mayor tamaño. Siendo común que varios estados siguieran políticas de no endeudamiento motivadas por el incentivo de negociar mayores transferencias federales.

ii) *Esquema de intervención: introducción de mecanismos de mercado al sistema de financiamiento municipal y fortalecimiento institucional para facilitar el acceso al crédito*

3.3 En el contexto anterior, se genera una decisión de política por parte del gobierno federal de impulsar el acceso de los GSNs al mercado de capitales lo que requería reformas importantes como la modificación del sistema de garantías y de transferencias. En este contexto, se solicitó al Banco que (junto con BANOBRAS) elaborase un programa de fortalecimiento de Estados y Municipios para apoyarlos en mejorar su desempeño financiero e institucional y, de esa forma, facilitar su acceso al mercado de capitales/financiamiento.

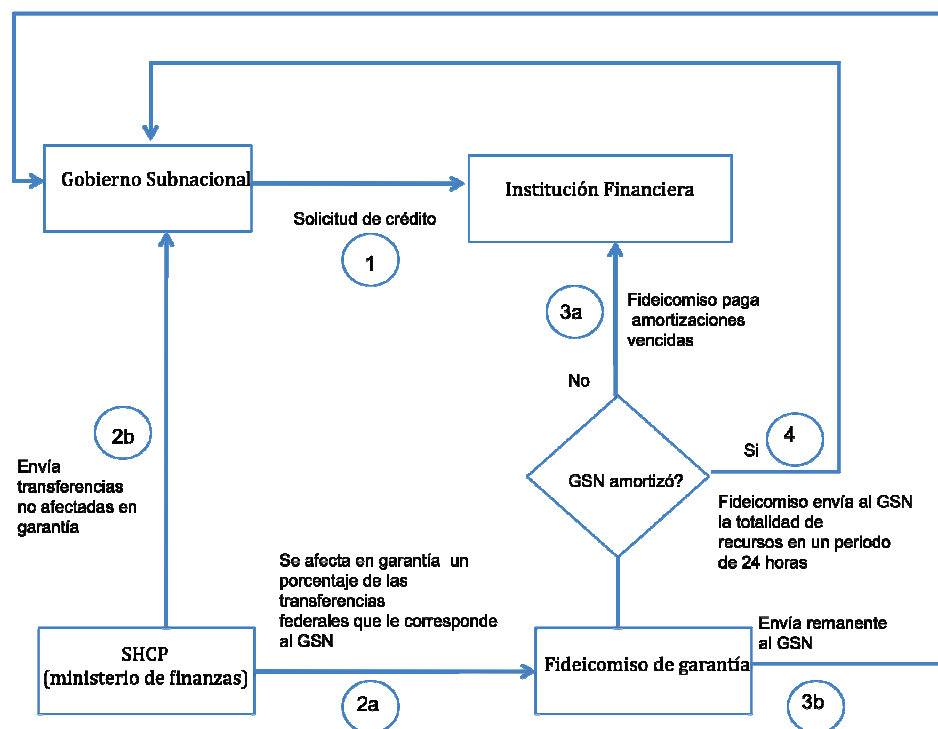
Modelo de intervención. El modelo de intervención que se diseñó constó de dos componentes. El primero a través de una línea de rápido

⁴ Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (ME-0208). Banco Interamericano de Desarrollo.

desembolso vinculada a la introducción de reformas en el mercado de financiamiento subnacional y fortalecimiento institucional de BANOBRAS. El segundo componente es orientó a apoyar el proceso de graduación al mercado, a través de impulsar acciones de fortalecimiento financiero e institucional para que los estados y municipios pudieran calificar mejor en dicho mercado.

- 3.4 Reformas al mercado de financiamiento subnacional. Con apoyo del Programa de Fortalecimiento para Estados y Municipios (FORTEM), se introducen reformas al sistema de financiamiento local para introducir incentivos a las decisiones de crédito de los bancos, con el objetivo que éstas se basaran progresivamente en consideraciones de mercado.

El nuevo esquema consistió en constituir fideicomisos de garantía en los estados, y trasladar el registro de las obligaciones a ese nivel de gobierno, dejando el registro de la SHCP como meramente informativo, pero no constitutivo de garantías. Con ello se elimina el problema de agente principal, y se eliminan los incentivos al sobre endeudamiento, ya que para cada operación de crédito, las instituciones financieras exigen fideicomitir un porcentaje de las transferencias no condicionadas a recibir en el año, de tal forma que el servicio de la deuda siempre será un porcentaje de los ingresos establecidos bajo criterios prudenciales. El nuevo esquema se presenta en el siguiente diagrama:



FUENTE: Elaboración propia

La operación de fideicomisos de garantía en cada estado, permitió de inmediato realizar emisiones de certificados respaldados en transferencias federales que les corresponden a los GSN. A la fecha, la mayoría de los estados y varios gobiernos municipales de mayor tamaño han realizado alguna emisión de este tipo.

También, se estableció como obligatorio que los bancos deberían calificar las operaciones de crédito de los gobiernos subnacionales y constituir reservas asociadas a los diferentes niveles de riesgos. Una de las primeras consecuencias de ello, fue la segmentación de la oferta de crédito por tipo de riesgo. A partir de entonces, el precio del financiamiento de los bancos, incluido BANOBRAS, que es la banca de desarrollo para estados y municipios, se asocia al nivel de calificación obtenida.

La utilización de calificaciones de riesgo ha incentivado, a su vez, a que los gobiernos subnacionales presten atención al fortalecimiento de sus finanzas y a la calidad de su gestión, ya que estas variables inciden en el nivel de la calificación de riesgo quirografario obtenida por un GSN, según puede apreciarse en el siguiente cuadro donde se presentan los factores de calificaciones considerados por Standard and Poor's, Moody's y Fitch Ratings.

FACTORES INCLUIDOS EN EL ANÁLISIS DE LAS AGENCIAS CALIFICADORAS

Standard and Poor's	Fitch Ratings	Moody's	FORTEM
Economía	Perfil económico y social	Entorno operativo	No se incluyen en el manual de diagnóstico aunque se analizan en los diagnósticos elaborados
		Fundamentos económicos	
Sistema Institucional	Factores institucionales y administrativos	Marco institucional	Administración y planeación
Capacidad de administración y legitimidad institucional	Gestión	Prácticas de gobierno y la dirección	
Flexibilidad financiera	Análisis financiero	Finanzas públicas y desempeño presupuestario	Desempeño presupuestario y sustentabilidad, ingresos y gasto
Desempeño presupuestario	Factores presupuestarios		
Liquidez y manejo de deuda	Deuda y factores de riesgo indirecto	Perfil de la deuda	Obligaciones de deuda, liquidez y pasivos contingentes
Deuda			
Pasivos contingentes			

Fuente: elaboración propia.

- 3.5 Esquema de mejora de la gestión subnacional. Con relación a la preparación de los gobiernos subnacionales para acceder a fuentes de financiamiento más diversas, se diseñó un esquema de fortalecimiento institucional que condicionaba el financiamiento de proyectos de inversión a la mejora en la gestión.

Los programas de Fortalecimiento para Estados y Municipios (1214/OC-ME), y Multifase de Inversiones y Fortalecimiento Financiero e Institucional (1383/OC-ME) operaron como líneas de crédito multisectorial. El Banco tradicionalmente había operado en México con líneas de financiamiento sectorial, por lo que estos programas constituyeron una innovación en el esquema de desembolso de recursos, ya que la unidad a financiar era el plan de inversión, aunque se mantuvieron normas sectoriales para proyectos superiores a 10 millones de dólares.

El fortalecimiento de la gestión se orientó inicialmente a atender los siguientes problemas⁵:

- Heterogeneidad en los estándares financieros de contabilidad y presupuesto. La deficiencia más generalizada en los gobiernos estatales y municipales radicaba en sus estándares financieros de contabilidad y presupuesto (i) casi todos utilizan algún tipo de contabilidad en efectivo; (ii) la contabilidad, presupuesto, y administración de caja por lo general no están conectados; (iii) la clasificación de ingresos y gastos carece de consistencia; y (iv) muy pocos gobiernos utilizan el sistema de presupuesto basado en programas.
- Deficiencias en el manejo de las inversiones. Por lo general, los proyectos de inversión no cuentan con análisis financiero o técnico adecuado, no pasan sistemáticamente por un proceso de evaluación de su impacto ambiental. Como resultado de estas deficiencias, los planes de inversión adoptados no logran optimizar el impacto de los recursos empleados.
- Baja generación de ingresos propios. Factores técnicos que se combinan con la carencia de motivación política pueden explicar la baja movilización de recursos locales por los gobiernos estatales y municipales. La identificación, tasación, cobro y recuperación son todos aspectos que muestran debilidades comunes con la administración tributaria local.
- Falta de mecanismos para dar seguimiento a los recursos del Ramo 33 recién descentralizados. Como contraparte a la transferencia de recursos del Ramo 33 a los GSN, el Gobierno Federal ha impuesto requisitos más fuertes para la administración transparente y eficiente de estos recursos. Sin embargo, estos requisitos estaban débilmente definidos y, por lo general, no son aplicados.
- Carencia de información sobre las finanzas de los gobiernos

⁵ Ibid.

subnacionales. Los requisitos de información financiera, auditorías y publicidad se han definido en términos amplios. Por ley federal, los GSN deben contar con la aprobación de su presupuesto por su congreso estatal, el cual debe publicarse en el Diario Oficial del estado. La cuenta pública debe ser auditada por la contaduría mayor del estado (un organismo dependiente del congreso estatal). Algunos GSN han decidido usar auditores independientes privados para ganar credibilidad con sus contribuyentes y con potenciales prestatarios privados. En muchos casos, sin embargo, la poca confiabilidad de la información presupuestal limitaba la utilización de la publicación de la información.

Los programas operaron con dos componentes básicos: i) componente de inversión para financiar proyectos socioeconómicamente rentables; y ii) componente de fortalecimiento institucional.

En el componente de fortalecimiento institucional, inicialmente se estableció la obligatoriedad de cumplir con siete criterios que se enfocaban a resolver la problemática antes descrita: transparencia, rendición de cuentas, administración del ramo 33, administración tributaria, planificación de inversiones, presupuesto y contabilidad. Posteriormente, dichos criterios fueron sustituidos por planes de acción de mejora del desempeño diseñados como “traje a la medida”, para lo cual se desarrolló una metodología de diagnóstico y un manual de buenas prácticas.

El Programa Multifase de Inversiones y Fortalecimiento Financiero e Institucional para estados y Municipio opera en las siguientes fases:

- *Diagnóstico financiero e institucional del gobierno participante.* La herramienta utilizada para elaborar los diagnósticos y planes de acción base son los Manuales de Diagnóstico y de Buenas Prácticas Financieras e Institucionales para Estados y Municipios, elaborados conjuntamente por Standard and Poor’s, BANOBRAS y el Banco.
- *Elaboración de plan de acción base que incluye las acciones de fortalecimiento, metas y calendario de cumplimiento.* Para elaborar el plan de acción se consideran las debilidades identificadas en la fase de diagnóstico, y se consulta el Manual de Buenas Prácticas Financieras e Institucionales, que incluye recomendaciones para mejorar áreas críticas de la administración estatal o municipal a partir de experiencias de otros municipios en México.
- *Integración del plan de inversión a financiar.* La unidad a financiar fue el plan de inversión conformado por proyectos de

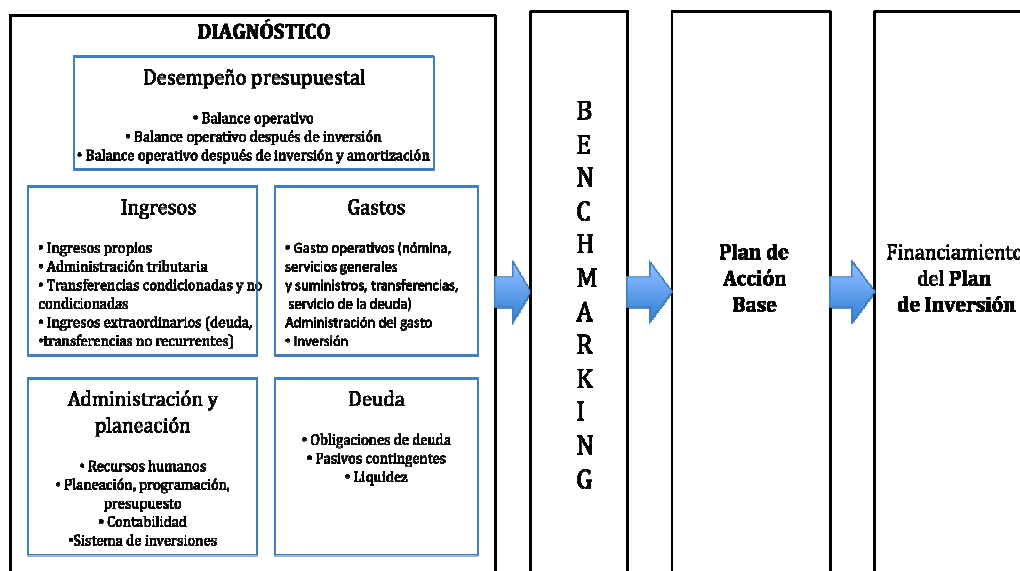
infraestructura prioritarios a ser financiados con crédito utilizando recursos del Banco.

- *Mejora del desempeño.* En la medida en que un estado o municipio mejora su desempeño, a través de la ejecución del plan de acción, tenía acceso a tramos de desembolso de recursos de crédito para destinarlo a financiar el plan de inversión. Este esquema de condicionalidad funcionó adecuadamente en términos de que verificaba la mejora en el desempeño de los gobiernos subnacionales, aunque desde el punto de vista financiero constituyó en un mecanismo poco ágil para acceder a los recursos, como se comenta más adelante.

3.6 Diagnóstico financiero e institucional con enfoque de calificación de crédito. Un aspecto importante de la metodología de diagnóstico es que se analiza prácticamente todos los aspectos revisados en una calificación de riesgo crediticio de un gobierno subnacional, con ello se pretendió establecer una asociación entre la mejora en el desempeño y su grado de calificación.

El Diagnóstico se divide en los siguientes módulos: a) diagnóstico básico (desempeño presupuestal y sustentabilidad); b) ingresos; c) gastos; d) obligaciones de deuda, liquidez y pasivos contingentes; y e) administración y planeación.

El diagnóstico se elabora a partir de 95 indicadores. Para un gobierno municipal o estatal, los indicadores obtenidos en los diversos módulos se comparan con rangos “benchmarking” establecidos en el Manual, para obtener una calificación de sólido, superior al promedio, promedio, inferior al promedio y débil. En el siguiente diagrama se presenta el esquema de operación de manera simplificada.



Fuente: Elaboración propia

Los indicadores se calculan sobre la base de un análisis financiero de flujo de efectivo en la parte de ingresos y egresos, y se analiza de manera particular la existencia de pasivos directos y contingentes.

- a) Diagnóstico Básico (Desempeño presupuestal y sustentabilidad). Los municipios tienen mayor flexibilidad de ingresos y egresos que los estados mexicanos y en la mayoría de los casos el desempeño financiero es relativamente sólido. Esta mayor flexibilidad se explica por la menor responsabilidad de gasto que tiene un municipio comparado con un estado⁶.

Módulo I. Desempeño presupuestal y sustentabilidad				
Indicador	Rangos de comparación			
	Sólido	Superior al promedio	Promedio	Inferior al promedio
Balance operativo/Ingresos operativos	Mayor a 40%	Entre 30.1% y 40%	Entre 20.1% y 30%	Entre 10% y 20%
Tendencia del crecimiento real promedio anual del balance operativo (3 años)	Mayor a 40%	Entre 20.1% y 40%	Entre 20.1% y 40%	Entre 5% y 10%
Balance después de gasto de inversión/ Total de ingresos	Mayor a 7%	Entre 3.6% y 7%	Entre 1.1% y 3.5%	Entre -2% y 1%
Balance después de pago de amortización/ Total de ingresos	Mayor a 0%		Mayor a 0%	Menor a -4%
Tendencia del crecimiento real promedio anual de ingresos propios (3 años)	Mayor a 20%	Entre 15.1% y 20%	Entre 10.1% y 15%	Entre 5% y 10%
Ingresos propios/total de ingresos	Mayor a 50%	Entre 40.1% y 50%	Entre 30.1% y 40%	Entre 20% y 30%
Gastos de inversión/total de gastos	Mayor a 40%	Entre 30.1% y 40%	Entre 20.1% y 30%	Entre 15% y 20%

Fuente: elaboración propia con base en la Metodología de Diagnóstico Financiero e Institucional. Standard and Poor's. 2007

- b) Ingresos. Los ingresos propios de los municipios son una parte de su presupuesto que puede gastarse sobre una base discrecional. Por lo tanto, la flexibilidad de ingreso en la mayoría de los municipios calificados está determinada por el nivel de ingresos propios que generan.

Módulo II. Ingresos					
Indicador	Rangos de comparación				
	Sólido	Superior al promedio	Promedio	Inferior al promedio	Débil
Impuestos/ingresos propios	Mayor a 65%	Entre 55.1% y 65%	Entre 50.1% y 55%	Entre 40% y 50%	Menor a 40%
Derechos/ingresos propios	Mayor a 30%	Entre 25.1% y 30%	Entre 20.1% y 25%	Entre 15% y 20%	Menor a 15%
Ingresos propios/ población	Mayor a 5,000	Entre 2,001 y 5,000	Entre 1,001 y 2,000	Entre 500 y \$1,000	Menor a 500
Impuestos/población	Mayor a 2,500	Entre 1,001 y 2,500	Entre 501 y 1,000	Entre 250 y 500	Menor a 250
Tendencia del crecimiento real promedio anual de los impuestos (3 años)	Más de 30%	Entre 20.1% y 30%	Entre 10.1% y 20%	Entre 5% y 10%	Menor a 5%
Derechos/población	Mayor a 1,250	Entre 501 y 1,250	Entre 251 y 500	Entre 125 y 250	Menor a 125
Tendencia del crecimiento real promedio anual de los derechos (3 años)	Mayor a 35%	Entre 25.1% y 35%	Entre 15.1% y 25%	Entre 5% y 15%	Menor a 5%

Nota: cifras en pesos

⁶ Manual de Diagnóstico Financiero e Institucional para Municipios. Standard and Poor's 2007.

También se evalúan aspectos vinculados con la administración tributaria, destacando aquellos factores que facilitan o dificultan la obtención de ingresos.

Módulo II. b) Administración de Ingresos			
Indicador	Rangos de comparación		
	Sólido	Promedio	Débil
Recaudación automática de ingresos	Enlace automatizado y en tiempo real de la tesorería y los diferentes receptores de pago de impuestos y cuotas (bancos, internet...)	Sistema automatizado pero no existe enlace entre los diferentes receptores de pago	Sistema automatizado, aunque el único método de recepción de pagos es a través de las cajas de la tesorería municipal
Medios para pagar impuestos	Pagos electrónicos a través del portal de internet del Municipio	Pagos en bancos y en cajas de la tesorería municipal	Pagos en la tesorería municipal
Estrategia de comunicación para la recaudación de impuestos	Fuerte y continua estrategia en los medios de comunicación para difundir tasas de impuestos y mecanismos de pago: TV radio y periódicos	Estrategia en los medios de comunicación sólo concentrada durante el inicio del año	Tasas de impuestos y procedimientos de pagos solamente publicados en periódicos oficiales o ninguna difusión al respecto
Verificación cruzada de la recaudación de impuestos	Verificación cruzada de datos de recaudación de impuestos a la propiedad raíz con otras fuentes de información, tales como las cuentas de cobro del servicio de agua		Ausencia de verificación cruzada
Reportes de avances de recaudación de ingresos	Generación de reportes mensuales de avances de e recaudación con detallar por tipo de ingreso	Reportes trimestrales detallados por tipo de ingreso o mensuales en forma condesada	Generación de reportes sin detallar o con una periodicidad mayor a seis meses
Prácticas contables de ingresos	Desglose consistente y detallado de los registros de contabilidad por fuente de ingreso y especificando la base de registro contable (de efectivo o devengado)		Falta de desglose consistente y detallado de los registros de contabilidad por fuente de ingreso
Mecanismos para evitar la evasión fiscal	Proceso amplio y sistemático para inducir el pago de impuestos y cuotas vencidas que van desde una simple invitación para pagar hasta un proceso legal para obligar a realizar el pago		Falta de continuidad u obligatoriedad en el proceso de recaudar impuestos y cuotas vencidos
Valores catastrales	Los valores catastrales equivalen a más de 80% del valor de mercado	Los valores catastrales se ubican entre el 60% y el 79% de los valores comerciales	Los valores catastrales representan menos del 60% de los valores comerciales
Frecuencia en la actualización de los valores catastrales	Los valores catastrales se actualizan al menos cada tres años		Actualización en periodos de más de 3 años

- c) Gastos. Los municipios mantienen una mayor flexibilidad de gastos que los estados mexicanos, debido al nivel más alto de ingresos propios y a que las responsabilidades de gastos municipales son relativamente más limitadas. Por lo tanto, los gastos de inversión en los municipios alcanzan cerca de 25% del total de gastos, en promedio, comparado con un promedio menor a 15% en los estados⁷.

El diagnóstico de gastos ayuda también a los municipios a identificar dónde buscar eficiencias en las políticas de gastos. El Manual de Diagnóstico incluye indicadores sobre gastos operativos y gastos de inversión.

⁷ Ibíd.

Módulo III. Gastos					
Indicador	Rangos de comparación				
	Sólido	Superior al promedio	Promedio	Inferior al promedio	Débil
Gasto de inversión/total de gasto	Mayor de 40%	Entre 30.1% y 40%	Entre 20.1% y 30%	Entre 15% y 20%	Menor a 15%
a) Gastos operativos					
Tendencia del crecimiento real promedio anual de los gastos operativos (3 años)	Menor a 5%		Entre 5% y 10%		Mayor a 10%
Servicios personales/gastos operativos	Menor a 35%	Entre 35% y 45%	Entre 45.1% y 55%	Entre 55.1% y 60%	Mayor a 60%
Intereses de la deuda/gastos operativos	Menor a 0.4%	Entre 0.4% y 1%	Entre 1.1% y 3%	Entre 3.1% y 5%	Mayor a 5%
Tendencia del crecimiento real promedio anual del gasto en servicios personales (3 años)	Menor a 3%	Entre 3% y 5%	Entre 5.1% y 7%	Entre 7.1% y 10%	Mayor a 10%
b) Gastos no operativos					
Tendencia del crecimiento real promedio anual del gasto de inversión (3 años)	Mayor a 25%	Entre 15.1% y 25%	Entre 10.1% y 15%	Entre 5% y 10%	Menor a 5%
Tasa anual promedio de crecimiento de la población en los últimos 3 años	Menor a 1%		Entre 1% y 2%		Mayor a 2%
Tasa de alfabetización	Mayor a 95%		Entre 90% y 95%		Menor a 90%
Cobertura de salud	Mayor a 70%		Entre 50% y 70%		Menor a 50%
Cobertura de drenaje	Mayor a 90%		Entre 80% y 90%		Menor a 80%
Cobertura de agua entubada	Mayor a 95%		Entre 85% y 95%		Menor a 85%
Cobertura de electricidad	Mayor a 98%		Entre 95% y 98%		Menor a 95%
Índice de maginación de CONAPO	Menor a -0.2		Entre -0.2 y 0.4		Mayor a 0.4

De manera similar a los ingresos, se analizan aspectos de la administración del gasto que inciden en las magnitudes ejercidas y en la eficiencia

Módulo III. b) Administración de gastos			
Indicador	Rangos de comparación		
	Sólido	Promedio	Débil
Sistemas de control del gasto	El Municipio tiene sistemas automatizados de registro de gastos (Sistema de Integración Contable y Financiera), los cuales se enlazan electrónicamente y en tiempo con las áreas de presupuesto, tesorería y contabilidad	Sistema automatizado pero no existe enlace entre las áreas de presupuesto y contabilidad	El Municipio tiene sistemas obsoletos (registros desordenados de las áreas ejecutoras) y no hay sistemas confiables de registro de datos. Además tiene algunos procesos manuales de registro y control del gasto
Pago a proveedores	Los pagos a proveedores están programados. Toma menos de 15 días a partir de la recepción de la factura, y tienen incorporadas cadenas productivas a sus políticas de liquidez	El pago a proveedores toma entre 16 y 44 días a partir de la fecha en que se recibe la factura	Los pagos a proveedores toman más de 45 días
Prácticas contables	Existe un desglose consistente de gastos por capítulo en los reportes financieros	Existe un desglose pero presenta diferencias en los distintos años fiscales, aunque pueden realizarse comparaciones entre los reportes financieros	Inexistencia de desglose e imposibilidad de realizar comparaciones entre los reportes financieros
Prácticas contables gastos operativos e inversión	División clara y uniforme entre los gastos operativos y de inversión	División de gastos operativos y de inversión con pocas inconsistencias	División inconsistente de conceptos
Prácticas contables transferencias y subsidios	Desglose consistente de subsidios y transferencias en los reportes financieros de los últimos cinco años	Desglose consistente de subsidios y transferencias en los reportes financieros de únicamente dos años	Inexistencia de desglose consistente
Capacidad de gasto	Capacidad de ejercer entre el 91% y 100% de la inversión presupuestada dentro del mismo año fiscal	Capacidad de gastar entre el 75% y el 90% del presupuesto de inversión	Se transfiere al menos el 26% de a inversión al siguiente ejercicio fiscal

- d) Obligaciones de Deuda, Liquidez y Pasivos Contingentes. La deuda de los municipios mexicanos tiene dos características principales. Primero, los niveles de deuda son muy bajos en comparación con los niveles internacionales; y, segundo, los perfiles de vencimiento de la deuda son relativamente cortos. El periodo de tres años de los gobiernos municipales con frecuencia los inhibe para tomar perfiles de vencimiento de largo plazo.

Módulo IV. Deuda			
Indicador	Rangos de comparación		
	Sólido	Promedio	Débil
Deuda directa/ingresos discrecionales (de operación menos ramo 33)	Menor a 30%	Entre 30% y 50%	Mayor a 50%
Servicio de la deuda/ingresos discrecionales	Menor al 5%	Entre 5% y 10%	Mayor a 10%
Pago de jubilaciones y pensiones/gasto operativo	Menor a 1%	Entre 1% y 3%	Mayor a 3%
Deuda directa/gasto de inversión	Menor a 10%	Entre 10% y 20%	Mayor a 20%
Deuda directa/población	Menor a 250 pesos	Entre 250 y 500 pesos	Mayor a 500 pesos
Perfil de vencimientos	La deuda vence en más de 10 años	La deuda vence entre 5 y 10 años	La deuda vence en menos de 5 años
Deuda total/ingresos totales	Menor a 25%	Entre 25% y 40%	Mayor a 40%
Registro de cumplimiento de pagos	Cumplimiento absoluto de pagos de principal e intereses		Existencia de pagos incompletos e impuntuales
Deuda de proveedores	Traspaso de adeudos de ejercicios anteriores con sus reservas de efectivo		Traspaso de adeudos de ejercicios anteriores sin reservas de efectivo
Adeudos con el Gobierno del Estado o con SHCP	Ausencia de adeudos		Existencia de adeudos

Los pasivos fuera de balance más importante de la mayoría de los municipios mexicanos corresponden a los de los organismos municipales que proporcionan los servicios de agua. En muchos casos, estas entidades tienen problemas estructurales como una evasión significativa, tasas subsidiadas, bajos niveles de micro-medición, además de infraestructura en malas condiciones. El débil desempeño financiero de estas entidades es un riesgo potencial para la estabilidad financiera de los municipios.

- e) Administración y planeación. El diagnóstico incluye el análisis de aspectos cualitativos relacionados con la planeación, mismos que guardan consistencia con el análisis financiero. En materia de administración, se incluyen indicadores para evaluar buenas prácticas que disminuyen el riesgo crediticio, tales como la existencia de auditorías externas, la transparencia en el manejo de la información financiera y los sistemas de control presupuestal.

3.7 Plan de acciones de fortalecimiento. Consenso y establecimiento de líneas de base. A partir del diagnóstico y en consenso con los

gobiernos subnacionales se acuerda un plan de acción de fortalecimiento financiero e institucional, que incluye metas específicas, fechas de cumplimiento y se establecen líneas de base a partir de las que se verificará el cumplimiento, así como los responsables al interior del gobierno subnacional.

La fase de consenso es un aspecto determinante para la apropiación de las acciones a instrumentar. El equipo de BANOBRAS, con apoyo del Banco, negocia con el gobierno subnacional participante el plan a instrumentar. Una vez aceptado, el plan de acción base se integra como parte de los contratos de crédito.

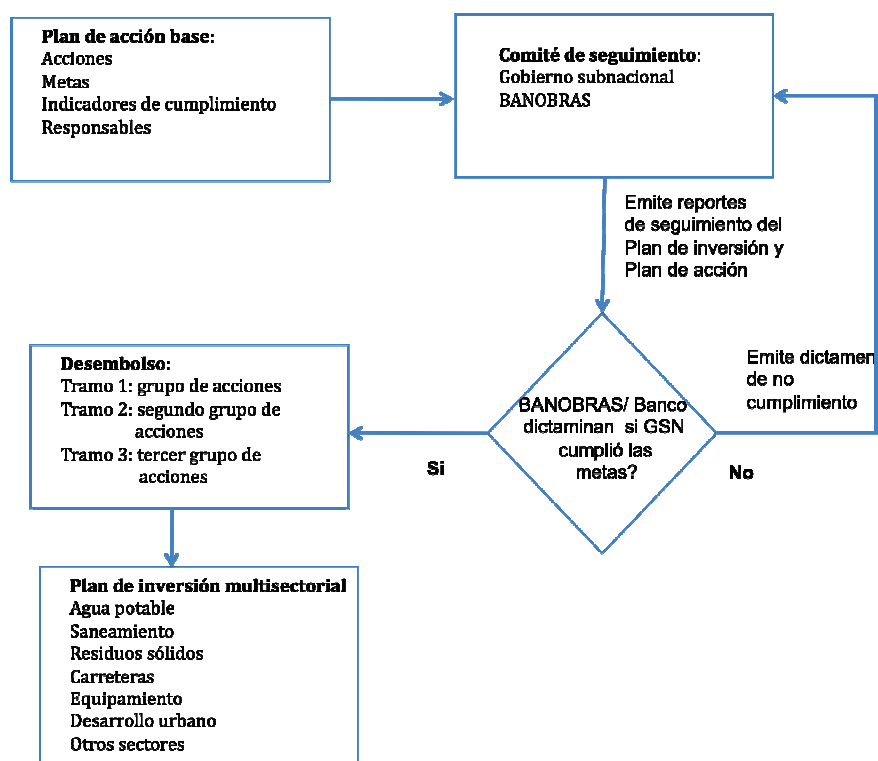
- 3.8 Esquema de incentivos. El plan de acción es una parte central del contrato de crédito, ya que se establecen tres bloques de desembolso (48%, 12% y 40 de la línea de crédito total) vinculados al cumplimiento de las acciones de mejorar en la gestión. El financiamiento de los proyectos de infraestructura se estableció como un incentivo a la mejora en la gestión. Los plazos largos del financiamiento (hasta 25 años) y el financiamiento de planes multisectoriales constituyeron un incentivo para participar en el programa.

El financiamiento de planes de inversión multisectoriales permitió establecer relaciones de asistencia técnica y financiera de largo plazo, ya que por los montos y cantidad de proyectos, requiere de varios años de ejercicio de los recursos. El comité de seguimiento que se estableció en cada gobierno subnacional participante fue un factor clave para resolver problemas operativos que surgieron en la instrumentación de los planes de acción y en la ejecución de los planes de inversión.

Un aspecto innovador fue la revisión ex post del cumplimiento de la normatividad de licitaciones y del destino de los recursos. Se estableció un incentivo al cumplimiento de la normatividad que consistió en que si en la revisión realizada alguna de las inversiones no cumplía con las normas del Banco, se declaraba no elegible. El contrato de crédito incluía una cláusula de cambio de tasa por incumplimiento.

El monto declarado no elegible por el Banco pagaría una tasa de interés mayor y se financiaría a un plazo menor con recursos de BANOBRAS. Esta “castigo” por incumplimiento constituyó un fuerte incentivo para que los comités de seguimiento vigilaran de manera puntual el cumplimiento de las normas del Banco. Sin embargo, requirió de un acompañamiento técnico permanente de las oficinas regionales de BANOBRAS y un amplio apoyo técnico del Banco.

El esquema operativo se presenta en el siguiente diagrama.



FUENTE: Elaboración propia

iii) Resultados

- 3.9 Con relación al mercado de financiamiento a gobiernos subnacionales, las reformas han permitido regular el endeudamiento, al asociar los montos de crédito a niveles prudenciales con base en evaluaciones de riesgo. A la fecha todos los gobiernos estatales y más de 80 gobiernos municipales cuentan con calificación de riesgo por parte de agencias especializadas. Esto ha incentivado la mejora en la gestión, ya que esta es uno de los factores que consideran las agencias calificadoras. Asimismo, se han realizado emisiones respaldadas en transferencias y en flujos de los proyectos. Los principales resultados se presentan en el siguiente cuadro.

IMPACTO DE LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS
a) Reformas al mercado de crédito

Antes del Programa	Después del Programa
Registro centralizado de garantías	31 registros de garantía descentralizados en los estados
Afectación de garantías sujeta a presiones políticas	Afectación de garantías realizada por fideicomisos no sujeta a presiones políticas
Precio del financiamiento no vinculado a riesgo	Precio de financiamiento asociado a niveles de riesgo
Inexistencia de calificaciones de gobiernos subnacionales	Cuentan con calificación por agencias especializadas más de ochenta gobiernos municipales y 31 gobiernos estatales
Inexistencia de emisiones de bonos	Diversas emisiones de bonos y certificados bursátiles
Inexistencia de reservas por los créditos otorgados a los gobiernos subnacionales	Los bancos constituyen reservas preventivas de acuerdo a calificaciones de cartera por riesgos
Mercado poco competitivo	Elevado nivel de competencia vía precio del financiamiento

FUENTE: Elaboración propia

El financiamiento de la banca privada y de la banca de desarrollo a estados y municipios se ha incrementado, aunque no puede atribuirse todo el efecto a las reformas.. Ver gráfico siguiente.



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México www.bancomex.mx

3.10 Con relación al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. El informe de revisión de cartera elaborado en noviembre de 2005, registra que, a esa fecha, 8 estados y 4 municipios han mejorado sus sistemas de inversiones y es más transparente el uso de los recursos públicos. Por ejemplo, el Estado de Jalisco mejoró su calificación crediticia, cuenta ahora con mejores herramientas para evaluar y priorizar sus inversiones y registra un incremento en sus ingresos propios. Asimismo, el Municipio de Uruapan registra incrementos de 22,8% en la recaudación ordinaria del impuesto predial, se han disminuido los rezagos existentes en su recaudación impositiva y se ha incrementado en 90,2% la captación de recursos por concepto de saneamiento

IMPACTO DE LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS

Base	Valor inicial base	Valor después del Plan de Acción Base	Cambio
Municipio de Uruapan			
Impuesto predial	7,980,290 (pesos)	9,795,867 (pesos de 2003)	23% real
Recuperación de créditos fiscales de años anteriores	cero	4,093,602	28.7% real
Incremento en las tarifas de agua			13.5% real
Sistema de control presupuestal	No existe	Sistema desarrollado y funcionando	
Auditoría de cuentas públicas	No existe	Cuentas públicas auditadas por contadores externos	
Sistema de planificación multianual de inversiones	No existe un sistema de planificación de inversiones. No hay personal capacitado en evaluación de proyectos. El área que realiza los estudios de impacto ambiental depende del área ejecutora	Sistema implantado. Personal capacitado en evaluación de proyectos. Se separa la evaluación de impacto ambiental de las áreas ejecutoras. Vinculación planeación, presupuesto y contabilidad	
Pensiones	No existe un estudio actual de pensiones para diseñar una política en la materia	Estudio de pensiones elaborado	
Estado de Oaxaca			
Sistema de planificación multianual de inversiones	No existe un sistema de planificación de inversiones. No hay personal capacitado en evaluación de proyectos. El área que realiza los estudios de impacto ambiental depende del área ejecutor. No se publican contratos de adquisiciones	Sistema implantado. Personal capacitado en evaluación de proyectos. Vinculación planeación, presupuesto y contabilidad. Se publican los contratos de adquisiciones y obra pública. Emisión de lineamientos para la planeación. Programación y presupuestación de la inversión pública estatal	
Administración tributaria	Nivel de cobranza del impuesto sobre tenencia menor al 80%	89.3% del parque vehicular paga el impuesto	
Contabilidad	No está homologado el sistema contable con el del gobierno federal. No existe reglamento de la ley de presupuesto, gasto y contabilidad.	Sistema contable homologado. Informes de cuenta pública emitidos de acuerdo a los lineamientos de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública	

FUENTE: Elaboración propia con base en información de los dictámenes de cumplimiento emitidos por BANOBRA

iv) Conclusiones

- 3.11 La mejoras en la gestión, principalmente las orientadas a fortalecer los mecanismos de planeación, priorización y evaluación de los proyectos, mejoran la calidad de las inversiones. Por ello, es importante establecer incentivos para que los gobiernos subnacionales avancen simultáneamente en la creación de infraestructura y en su desempeño gubernamental. La efectividad de los incentivos es mayor si los incentivos se formalizan mediante instrumentos legales (contratos) que establezcan premios y sanciones por el cumplimiento o no de los planes de fortalecimiento.
- 3.12 El establecimiento de benchmarks/línea de base contribuyen a evaluar las intervenciones. En la experiencia revisada, la evaluación equiparable a la realizada por las agencias calificadoras permite asociar mejoras en la gestión con niveles de riesgo y, en consecuencias, con precio de financiamiento. Los contratos celebrados entre BANOBRAS y los gobiernos subnacionales establecían que si un gobierno mejoraba su calificación, se reducía la tasa de interés. Este mecanismo constituye un buen referente para incentivar la mejora en el desempeño.
- 3.13 Se muestra también que es posible diseñar modelos de gestión que contribuyen al desarrollo del mercado en general y que introducen mejoras institucionales a gobiernos subnacionales específicos. La combinación de mejoras de política pública con mejoras de desempeño constituyen una mezcla que tiene un potencial importante de aplicación.
- 3.14 El acompañamiento durante la ejecución de los planes de fortalecimiento es fundamental para realizar ajustes oportunos y dar seguimiento puntual a la instrumentación (comités de seguimiento).
- 3.15 La integración de planes de fortalecimiento a la medida y su consenso con los gobiernos subnacionales incrementa las posibilidades de apropiación por parte de las administraciones.
- 3.16 Una debilidad es que el enfoque privilegia el ámbito financiero, y deja de lado aspectos tales como la medición del desempeño, la articulación de iniciativas a partir de un enfoque territorial, el impulso de políticas públicas enfocadas a la competitividad, entre otros aspectos.

Otra limitación del programa es que su baja cobertura ya que el número de gobiernos participantes (12) es pequeño, considerando el universo total de estados y municipios. Sin embargo, ello se explica porque se trató de un programa de crédito y no de transferencias.

En algunos casos, las metas de mejora en el desempeño tuvieron retrasos, lo que limitó la realización de obras de infraestructura.

v) Replicabilidad

- 3.17 Con relación a la replicabilidad del caso analizado, se considera que la metodología, con ciertas adaptaciones a las estructuras presupuestales de cada país, puede replicarse. Al tratarse de una metodología de análisis de las finanzas municipales, en principio no presenta diferencias metodológicas de fondo con éstas⁸

El enfoque de “traje a la medida” permite la adaptación a las condiciones particulares de cada país. Esto incrementa el grado de replicabilidad de la metodología, no sólo en países con descentralización alta sino para otros con menor grado de descentralización.

El establecimiento incentivos como la condicionalidad de acceso a fondos sujetos al cumplimiento de metas de mejora en el desempeño, favorece el cumplimiento de los planes de acción. Aunque se deberá realizar un análisis cuidadoso de los tiempos estimados para lograr los compromisos asumidos, para lograr la mejor compatibilidad posible entre el calendarios de ejecución de las inversiones con el calendario de ejecución de las acciones de fortalecimiento institucional.

Se requiere de un amplio consenso con las autoridades para que adquieran el compromiso contractual de vincular inversiones y mejorar de desempeño en un instrumento legal.

El programa se aplicó en gobiernos subnacionales medianos y grandes. Los gobiernos de mayor tamaño que requieren cuantiosas inversiones, son los que tienen más incentivos a participar, por el acceso a recursos y por su mayor capacidad de respuesta para instrumentar acciones de mejora.

⁸ Por ejemplo, se revisó una metodología de análisis financiero para gobiernos locales elaborada con apoyo de USAID para países de Europa del Este, la cual no difiere en cuanto a estructura de análisis, ya que revisa los principales componentes de ingresos, egresos, deuda, y se apoya en el cálculo de indicadores, aunque no cuenta con rangos de comparación para cada una de las variables.

IV. PERÚ. LOS SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA A NIVEL MUNICIPAL

i) Antecedentes

- 4.1 Perú es un estado unitario. Coexisten en él, varios niveles de gobierno y/o administración: el gobierno nacional, las regiones, las municipalidades provinciales (ciudades) y las municipalidades distritales. A 2005, existían 1,828 municipios distritales y provinciales.

La mayor parte de la población vive en áreas urbanas (72.6% en 2005), y al igual que varios países de la región una proporción importante de la población vive en condiciones de pobreza (51.1% en 2005).

Indicadores de desarrollo 2005					
	Estado	PIB por habitante CEPAL en \$US	% de la población bajo la línea de pobreza	Lugar en ranking mundial Índice de Desarrollo Humano 1/	% población urbana 2005
Perú	Unitario	2,841	51.1	82	72.6

1/ El Índice de Desarrollo Humano Alto: abarca desde el 1 al 63; Medio: del 64 al 146; Bajo: del lugar 147 al 177
Fuente: CEPAL, 2006; Informe de Desarrollo de Naciones Unidas, 2006. Citado en Primer Informe sobre ciudades y gobiernos locales 2008. CGLU.

La descentralización iniciada en los 80 se revierte en los 90, pero se recupera a partir del 2000. En Perú, la Reforma Constitucional de marzo de 2002 enfatiza en la creación de los gobiernos regionales, con lo que se reinicia la descentralización. Ese año se aprueban diversas leyes para apoyar ese proceso, entre las que destacan la Ley de Bases de la Descentralización, una nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Descentralización Fiscal y la Ley Marco de Presupuestos Participativos⁹.

- 4.2 Los ingresos propios de los municipios de Perú están compuestos por las tasas y contribuciones derivados de servicios que las municipalidades prestan. Adicionalmente, también forman parte de estos ingresos las rentas que originan las propiedades municipales, la venta de bienes y la prestación de diversos servicios. La recaudación de estos ingresos depende de los Servicios de Administración Tributaria (SAT) o de las Oficinas de Rentas.

Entre las principales fuentes de ingresos propios se encuentran los impuestos Predial, al Patrimonio Vehicular y de Alcabala son los más importantes en la recaudación por impuestos. En el caso de las tasas,

⁹ Primer informe mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos 2008. Obra citada.

los llamados arbitrios por Limpieza Pública y Parques y Jardines son las fuentes de mayores ingresos. Los ingresos por multas y sanciones están relacionados con la gestión de los impuestos y tasas.

4.3 Los Sistemas de Administración Tributaria (SAT) surgen como una alternativa a la administración tradicional a través de las Oficinas de Rentas. La problemática en los municipios de Perú que dio origen a la creación de servicios de administración tributaria se relaciona con¹⁰:

- Niveles de recaudación bajos y las tasas de morosidad elevadas.
- Existencia de focos de corrupción que imposibilitaban un adecuado registro y la consiguiente fiscalización.
- Sistemas informáticos obsoletos o inexistentes.
- Bajo nivel de profesionalización del personal
- Organización compleja del aparato administrativo
- El clima laboral poco favorable desarrollo de las operaciones (sindicatos, resistencia al cambio)
- Cuestionada conducta del servidor municipal
- Actitud corporativa poco orientada a la mejora y búsqueda de la calidad
- Deficientes sistemas de control del acervo documentario de la administración

ii) Modelo Servicio de Administración Tributaria (SAT)

4.4 Naturaleza jurídica

La ley orgánica de las municipalidades en su artículo 26 establece que la administración municipal adopta una estructura gerencial sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión y control.

El artículo 2º de la misma Ley incluye como una de las atribuciones del alcalde proponer la creación de empresas municipales bajo cualquier modalidad legalmente permitida, sugerir la participación accionaria, y recomendar la concesión de obras de infraestructura y servicios públicos municipales

La creación de los servicios de administración tributaria no requirió de un marco jurídico especial, sino que se dio en el marco de las atribuciones que tienen las municipalidades de crear organismos públicos descentralizados para cumplir con las funciones que tienen encomendadas.

Sin embargo, la legislación municipal de Perú va más allá, ya que la ley tributaria municipal establece en su Artículo 93 que las

¹⁰ Eficiencia en la Recaudación Municipal: El Caso de los SATs. Ciudadanos al Día (CAD). Diciembre de 2004. www.ciudadanosaldia.org

Municipalidades podrán entregar en concesión los servicios de fiscalización de los tributos a su cargo, siempre que no se viole el secreto tributario.

Esto aspecto y el carácter gerencial de la administración municipal establecido en la ley orgánica de las municipalidades constituyeron un campo propicio para la crear de los servicios de administración tributaria.

4.5 Modelo de gestión.

- a) *Organismo Público Descentralizado.* Un servicio de administración tributaria es un organismo público descentralizado del Municipio, por lo cual su creación y regulación están sujetos al mismo marco legal que cualquier entidad descentralizada. Su función principal es administrar, recaudar y fiscalizar los ingresos tributarios y no tributarios de los municipios.

Como cualquier organismo descentralizado, un SAT cuenta con autonomía administrativa, presupuestal y financiera. Sin embargo, el caso de Perú, se financia a través de una comisión de recaudación. Otras características es que el personal que labora se encuentra sujeto al régimen laboral de la actividad privada, cuenta con personal profesionalizado y especializado en cada etapa de la administración tributaria, se usan intensivamente tecnologías de información y cuenta con autonomía operativa para cumplir sus funciones.

El objetivo final de establecer un servicio de administración tributaria es mejorar los ingresos del municipio que le permitan mejorar los servicios que proporciona a la comunidad.

Fases. La implantación de un servicio de administración tributaria (SAT) municipal en Perú, ha implicado actividades técnicas, jurídicas y de tipo político. Las principales fases son:

- Obtener apoyo político para el proyecto por parte del Alcalde y regidores, mostrando las ventajas de un sistema tributario centralizado versus un sistema descentralizado.
- Determinar la factibilidad del SAT en términos de los factores tributarios relevantes como contribuyentes, base potencial, morosidad, recaudación, personal, recursos, entre otros.
- Elaborar propuesta de instrumento legal de creación, y generar un cabildeo para su aprobación.

- Elaborar un plan de implementación de corto plazo y obtener los recursos presupuestales para iniciar operaciones. Incluir transferencia de archivos, reclutamiento de personal, campaña de difusión, entre otros.
- Crear una imagen institucional propia para el SAT municipal
- Elaborar los documentos normativos para su operación
- Iniciar operaciones
- Dar seguimiento y evaluar el desempeño

El primer SAT creado fue el de Lima, en diciembre de 1996. En diciembre del 1998 y 1999 se crearon los SAT de Trujillo y SAT de Piura, respectivamente. Entre el 2003 y el 2004 se han creado un nuevo grupo de SATs, los de Ica y Huancayo. Actualmente, hay ocho SATs en operación, mientras que otros dos se encuentran en la fase de creación.

Fechas de Creación de los SATs

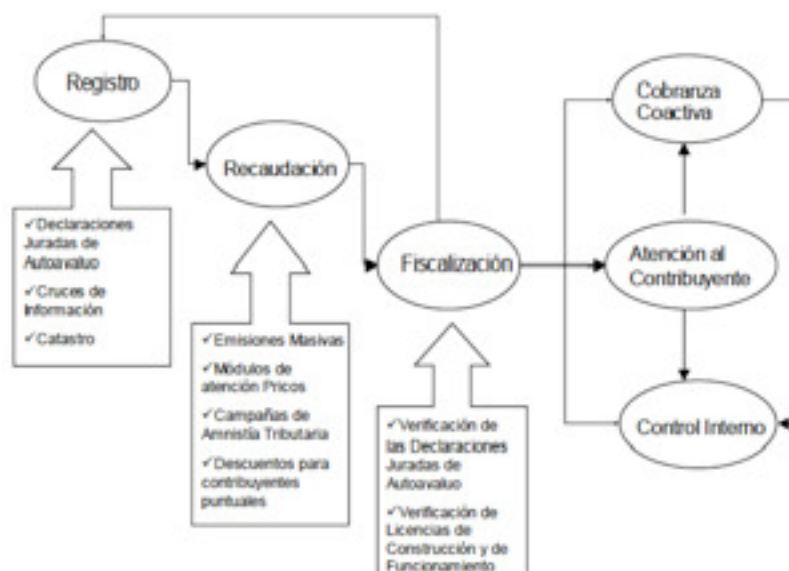
(Noviembre 2004)

Nombre	Fecha de Creación	Documento
SAT Lima	16 de Abril de 1996	Edicto N°225
SATT Trujillo	10 de Diciembre de 1998	O.M. 04-98-MPT
SATP Piura	23 de Diciembre de 1999	N° 030-99-C/CPP
SAT Ica	9 de Mayo de 2003	N° 008-2003-MPI
SATH Huancayo	7 de Octubre de 2003	N° 155 – MPH/CM

FUENTE: Ciudadanos al Día (CAD). Diciembre de 2004

- b) *Régimen laboral privado.* La autonomía administrativa se complementa con el régimen laboral de los trabajadores de los servicios de administración tributaria, los cuales están sujetos a un régimen salarial de carácter privado, lo que permite a los SATs reclutar el personal con perfiles específicos para cada departamento y establece un sistema de remuneraciones equiparable al sector privado, que les permita atraer recursos humanos calificados.
- a) *La administración tributaria como cadena de valor.* El carácter autónomo de los servicios de administración tributaria les permite enfocarse en todas las fases de la administración tributaria, visualizando a cada una de ellas como parte de una cadena de valor integral, y donde cada una de ellas es necesaria para el logro de los objetivos de recaudación. Existen cuatro etapas en el proceso de administración tributaria de los SATs: registro, recaudación, fiscalización y atención al Contribuyente

Proceso de la Administración Tributaria



FUENTE: Ciudadanos al Día (CAD). Diciembre de 2004

Registro de contribuyentes. Uno de los problemas comunes en las municipalidades es la falta de actualización de los contribuyentes, y en el caso del impuesto predial, de actualización de la base gravable. Por ello, una de las primeras tareas del SAT es confirmar un padrón sistematizado y actualizado de contribuyentes.

- Muchos SAT emplean métodos innovadores para actualizar y completar sus bases de datos. El SAT de Lima, por ejemplo, obtiene informaciones sobre el domicilio de los contribuyentes mediante sorteos.
- Los SATs orientan sus esfuerzos a la ampliación de la base tributaria mediante campañas dirigidas a zonas específicas del municipio (por ejemplo, áreas de expansión urbana). En muchos casos, antes de la creación de los SAT, los respectivos municipios no dedicaban muchos esfuerzos a esta tarea, limitándose a recaudar impuestos en las zonas ya consolidadas del municipio. Los SAT, en cambio, tienen incentivos para ampliar la base tributaria debido al modelo de comisión que los caracteriza. En el caso de Trujillo, en el 1999 existían 32.000 predios registrados. En el año 2007, había 52.000 predios – un aumento de más de 60%.

Recaudación. Los SATs han adoptado la estrategia de diferenciar el proceso de recaudación, otorgando un tratamiento diferenciado para los contribuyentes principales debido a la importancia de su contribución. Cuentan con unidades especializadas para recepcionar la declaración y pago de los grandes contribuyentes, y un procedimiento general a través de la red bancaria para atender al resto de contribuyentes medianos y pequeños. Esto permite concentrar esfuerzos con los contribuyentes que constituyen el potencial mayor de recaudación.

Todos los SATs tienen una unidad (gerencia u oficina) que se dedica a la cobranza. Un trabajo activo de cobranza aumenta el riesgo y los costos del no-pago de la deuda tributaria. En algunos casos, la deuda se duplica en el momento de entrada en la fase de cobranza coactiva. Varios SAT proceden a embargar bienes (vehículos, muebles, etc.) en esta fase.

Los SATs son bastante eficaces en reducir la morosidad en el pago de impuestos, tasas y multas. En muchos casos, anterior a la creación de los SAT no existía una actividad sistemática de cobranza.

Actividades de Recaudación
(Noviembre 2004)

Nombre	Emisiones Masivas	Módulos de atención Principales Contribuyentes	Campañas de Fraccionamiento y Amnistías Tributarias	Descuentos para clientes puntuales
SAT Lima	✓	✓	✓	✓
SATT Trujillo	✓	✓	✓	✓
SATP Piura	✓	✓	✓	✓
SAT Ica	✓	No	✓	✓
SATH Huancayo	✓	No	✓	✓

FUENTE: Ciudadanos al Día (CAD). Diciembre de 2004

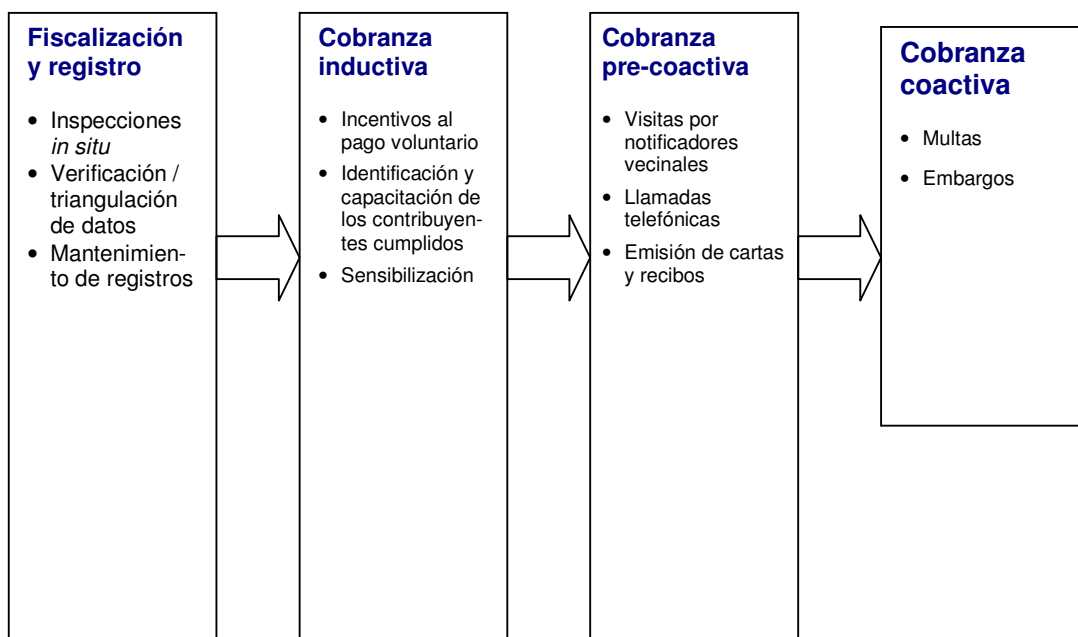
Es previsible que los costos de cumplir con las obligaciones fiscales se reduzca al establecer facilidades para realizar el pago mediante módulos especiales de atención y al reducir los tiempos de espera al contar con una cobranza automatizada.

Fiscalización. Con el objeto de minimizar la evasión, los SATs han desarrollado planes de fiscalización. Los planes contemplan al universo de contribuyentes clasificándolos de diferentes maneras según el tipo de fiscalización que se va realizar. Esta es una de las actividades donde más se visualiza las ventajas de que la administración tributaria se realice por un ente autónomo. En

una administración tradicional, las actividades de fiscalización normalmente se reducen al envío de notificaciones, sin llegar a la aplicación del mecanismo de cobro coactivo que contempla la legislación. En cambio, los servicios de administración tributaria llevan a cabo las actividades de fiscalización aplicando en forma regular el mecanismo de cobranza coactiva (embargo).

Una fiscalización permanente y efectiva, genera incentivos a cubrir el pago de los impuestos, ya que los ciudadanos perciben como probable que les apliquen el embargo de sus propiedades para cubrir los créditos fiscales.

Las actividades de fiscalización que realizan los servicios de administración tributaria incluyen desde la inspección en sitio, cruce de bases de datos, cobranza pre coactiva mediante notificaciones, emisión de cartas y llamadas telefónica, y cuando se han agotado éstas, se procede a la cobranza coactiva con el embargo para la recuperación de los créditos fiscales (ver cuadro --)



FUENTE: Los Servicios de Administración Tributaria (SAT) en el contexto del proceso de descentralización en el Perú- Informe preliminar de resultados -. Instituto Alemán de Desarrollo. Mayo 2008

- d) *Orientación al cliente.* La orientación al cliente y al mejor servicio es una de las características más destacadas de los SAT. Los SATs proporcionan información, a través de resoluciones,

reglamentos, y otros medios, para estimular un alto nivel de cumplimiento y minimizar los problemas y errores. La información contempla aspectos como los derechos del contribuyente, sus obligaciones y la forma de cumplirlas.

Actividades de Atención al Contribuyente

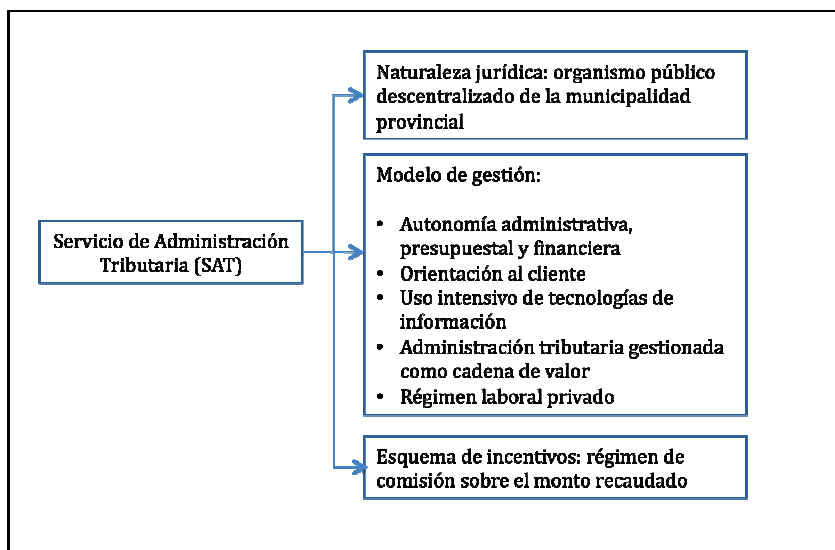
(Noviembre 2004)

Nombre	Módulo de Orientación	Módulo de Reclamos	Concientización Tributaria
SAT Lima	√	√	√
SATT Trujillo	√	√	√
SATP Piura	√	√	√
SAT Ica	√	√	√
SATH Huancayo	√	√	√

FUENTE: Ciudadanos al Día (CAD). Diciembre de 2004

- e) *Esquema de incentivos.* Para financiar su funcionamiento, los SATs cobran comisiones por prestar el servicio de recaudación. Los porcentajes de comisión sobre la recaudación cobrados por los SATs fluctúan entre 5% y 10%. Esto genera incentivos a mejorar la eficiencia en cobranza. Este esquema de comisión motiva a una cobranza y fiscalización efectivos,

Los elementos descritos se describen en el siguiente diagrama:



FUENTE: Elaboración propia

El SAT de la Municipalidad de Lima

- 4.6 El primer SAT se creó en 1996 para la Municipalidad de Lima como un organismo público descentralizado de la Municipalidad, con

personalidad jurídica y con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera.

El SAT de Lima tiene por finalidad organizar y ejecutar la administración, fiscalización y recaudación de todos los ingresos tributarios y no tributarios de la Municipalidad Metropolitana de Lima

El SAT de Lima se integra por un consejo directivo y tiene como base a tres gerencias: administración general, operaciones y normativa, además de otras áreas auxiliares.

www.sat.gob.pe/transparencia/datosgenerales/organigrama.asp).

Las principales funciones del SAT son¹¹:

- Promover la política tributaria de la Municipalidad.
- Promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.
- Recaudar los ingresos municipales por concepto de impuestos, contribuciones y tasas, así como las multas administrativas.
- Fiscalizar el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Resolver los reclamos que los contribuyentes presenten contra actos de la administración tributaria de su competencia.
- Efectuar la ejecución coactiva para el cobro de las deudas tributarias.
- Atender y orientar adecuadamente a los contribuyentes sobre las normas y procedimientos que deben observar para el cumplimiento de sus obligaciones.
- Sancionar el incumplimiento de las obligaciones tributarias.

4.7 El edicto de creación del Servicio de Administración Tributaria de Lima establece que sus recursos provendrán de¹²:

- a) Los montos presupuestales que le asigne la Municipalidad de Lima Metropolitana.
- b) Los recursos que se capten por contratos o convenios con otras entidades.
- c) Los provenientes de donaciones que se concerte conforme a ley.
- d) El 5% del monto total recaudado por la Institución.

¹¹ Reglamento de Organización y Funciones. Julio 2006.

www.sat.gob.pe/transparencia/datosgenerales/institucionales.asp

¹² Edicto N° 225 del 17 de mayo de 1996. Municipalidad Metropolitana de Lima.
www.sat.gob.pe/transparencia/legal/edictos.asp

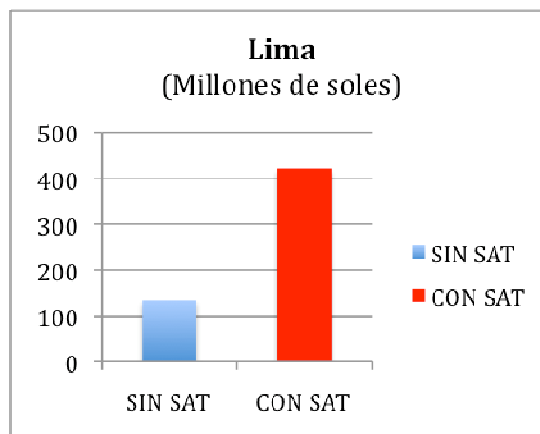
iii) Resultados

- 4.8 Los SATs han resultado muy son eficaces en cuanto al aumento de la recaudación tributaria local comparados con administraciones tributarias tradicionales, en algunos casos llegando a representar incrementos de más del 200% (Lima y Piura) y de más de 100% (Trujillo, Cajamarca, Chiclayo). Lo anterior puede apreciarse en los siguientes cuadros y gráficas.

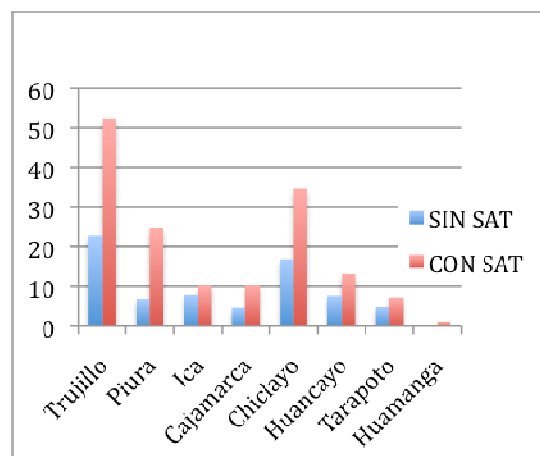
IMPACTO DE LA INSTRUMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

SAT	Año de creación	Número de contribuyentes	Recaudación (millones de soles)		Incremento en la recaudación
			Antes SAT (año de creación)	Con SAT (2007)	
Lima (Lima-Zentrum)	1996	140,400	133.3	421.6	216%
Trujillo	1999	69,000	22.9	52.5	129%
Piura	2000	65,000	6.9	24.8	259%
Ica	2003	35,000	7.9	10.2	29%
Cajamarca	2003	28,000	4.6	10.4	126%
Chiclayo	2004	48,100	17	34.7	104%
Huancayo	2004	23,100	7.7	13.3	73%
Tarapoto	2007	14,000	4.8	7.3	52%
Huamanga	2008	21,000	0.5	1.2	140%

FUENTE: Presentación sobre el sistema de tributación Peruano. Hans Fuchs. GTZ. Octubre 2008.



FUENTE: Elaboración propia



FUENTE: Elaboración propia

El SAT es una experiencia que ha mostrado su éxito, aunque su efectividad es mayor en las grandes ciudades como Lima. Es claro que los sistemas de información y los mecanismos de recaudación y fiscalización experimenten economías de escala asociadas a la ampliación de la base de contribuyentes.

Otros beneficios

- 4.9 Además del impacto positivo en la recaudación, el modelo operativo basado en servicios de administración tributaria permite una mayor estabilidad institucional ante los cambios de gobierno y una menor exposición al uso político de la administración tributaria, una menor corrupción, simplificación del proceso recaudatorio, y mayor confianza de la ciudadanía. La evaluación de la los SATs ha permitido identificar diversos elementos innovadores.

Innovaciones de los SAT	
Organización	
Nueva cultura empresarial y fomento de identidad corporativa	• Impacto en la auto-percepción y la motivación de los empleados • Impacto en la imagen pública de los SAT
Introducción de instrumentos de control y gestión más eficaces y eficientes	• Monitoreo permanente de todos los procesos por la gerencia • Reducción de corrupción, aumento de transparencia interna y externa
Mayor orientación al cliente	• Instalación de <i>Defensorías del Contribuyente</i> • Reducción de tiempos de espera y atención • Creación de <i>ventanillas únicas</i>
Simplificación de trámites	• Reducción de requisitos
Innovaciones técnicas	
Desarrollo y aplicación de TICs	• Desarrollo de sistemas integrados de administración tributaria y nuevas modalidades de pago <i>online</i>
Racionalización administrativa	• Creación de <i>cajas únicas</i> en la administración municipal
Integración de datos en un sistema	• Agilización de procesos, facilitar el acceso a los datos • Mayor eficacia y eficiencia en el mantenimiento de datos
Gestión de personal	
Personal técnico y mejor calificado	• Mayor flexibilidad en el reclutamiento, la contratación y la remuneración
Metas para los empleados a nivel de departamentos	• Control y comparación de rendimiento • Incentivos para los empleados a mejorar su desempeño
Selección de personal	• Selección en base de criterios objetivos de calificación, rendimiento y aptitud y mayor transparencia
Gestión financiera	
Instrumentos financieros innovadores	• Uso de fideicomisos
Cooperación estrecha con los bancos	• Intercambio directo de datos
Modalidades modernas de pago	• Pago online o con tarjeta de crédito • Mayores facilidades de pago (bancos, notarías, filiales de SAT)

Fuente: Los Servicios de Administración Tributaria (SAT) en el contexto del proceso de descentralización en el Perú- Informe preliminar de resultados -. Mayo 2008. Instituto Alemán de Desarrollo

4.10 A pesar de sus resultados favorables en términos del incremento en la recaudación, los sistemas de administración tributaria requieren someterse a un proceso de mejora continua. Como lo muestra el caso de Lima, existen una serie de quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo, que han motivado recomendaciones orientadas a¹³:

- Mejorar la fiscalización del Municipio al Servicio de Administración Tributaria (SAT) sobre el cumplimiento de las actividades descentralizadas.
- Desarrollar un esfuerzo institucional para armonizar la eficiencia y eficacia de la función recaudadora que le compete al SAT con el respeto a los derechos de los ciudadanos; observando en todo momento las reglas y garantías del debido procedimiento.
- Implementar directivas internas que garanticen el cumplimiento de los principios tributarios y administrativos, a fin de evitar que se lleven a cabo actos arbitrarios, ilegales, impredecibles y sin respetar las reglas del debido procedimiento.
- Mejorar la cultura de servicio al contribuyente y no sólo privilegiar la parte recaudatoria.

iv) Conclusiones

4.11 La figura de organismo público descentralizado ha mostrado su éxito en la administración de servicios públicos, y a partir de los SATs en Perú muestra su efectividad también en la administración tributaria. La autonomía financiera ayuda a mantener mayores grados de flexibilidad y agilidad en relación a la planificación presupuestal y las inversiones y adquisiciones. De esta manera, los SAT están mejor equipados para reaccionar a situaciones imprevistas y adaptarse a nuevas condiciones.

4.12 La cobranza voluntaria y coactiva se incrementa por los incentivos generados por la fiscalización efectiva y la aplicación del procedimiento de embargo para la recuperación de los créditos fiscales.

4.13 La gestión de la administración tributaria como una cadena de valor, permite concentrarse en las fases que generan mayor incremento en la recaudación, como son la atención a grandes contribuyentes y la fiscalización en zonas de reciente urbanización.

4.14 El esquema de incentivos a través de una comisión sobre el monto de la recaudación motiva a la organización al logro de las metas de

¹³ Informe Defensorial N° 98. "Actuación del Servicio de Administración Tributaria y la Municipalidad Metropolitana de Lima". Octubre 2005.

Informe Defensorial N° 115. "Servicios de Administración Tributaria: Hacia una cultura de servicio al administrado". Junio 2006

recaudación. A nivel interno, el sistema de remuneraciones de mercado y el sistema de estímulos incentiva el buen desempeño.

- 4.15 La implantación de un SAT en la municipalidad de Tarapoto, con un padrón de tan solo 14,000 contribuyentes y un incremento en la recaudación de más del 50%, muestra que esta figura en principio puede ser aplicable a municipios de tamaño mediano y grande. No obstante, ante la existencia de economías de escala, las grandes municipalidades son las que obtienen mayores beneficios de los SATs.

v) Replicabilidad

- 4.16 La implantación de un servicio de administración tributaria municipal no requiere de un marco legal especial. La mayoría de las legislaciones municipales incluyen dentro de las facultades de los gobiernos subnacionales la creación de organismos públicos descentralizados.

El proceso recaudatorio registro de contribuyentes-cobranza-fiscalización no difiere en esencia del proceso recaudatorio que se lleva a cabo en otros países. Lo que da un valor agregado al proceso es que su gestión se realiza por un ente autónomo, que es intensivo en el uso de tecnología de información y que tiene el incentivo del cobro de una comisión por la recaudación generada.

La voluntad política de las autoridades municipales para implantar un servicio de administración tributaria y una amplia campaña de comunicación social son esenciales para contribuir al éxito de esta figura. Pero esencialmente se requiere que las mejoras en la recaudación de asocien a mejoras en los servicios públicos. Esto es particularmente relevante, porque un SAT aplica de manera efectiva la cobranza coactiva, la cual genera el mayor número de inconformidades. Si la mayoría de los habitantes perciben mejoras en los servicios públicos estarán de acuerdo en que todos deben de contribuir a su financiamiento.

El tamaño mínimo para implantar un SAT se deberá establecer caso por caso a partir de considerar el potencial recaudatorio con respecto a las inversiones y gastos de operación que requiere un SAT. Entre más grande sea un municipio, habrá una mayor relación beneficio costo debido a la existencia de economías de escala en la administración tributaria.

V. COLOMBIA LA EXPERIENCIA DE PASTO, MEDELLÍN Y TOCANCIPÁ CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS A NIVEL MUNICIPAL (PPRM)

i) Antecedentes

- 5.1 En Colombia, la Constitución de 1991 sienta las bases de un régimen territorial unitario y descentralizado, con autonomía de los entes territoriales: departamentos, municipios y distritos. Existen 32 departamentos y 1099 municipios con autonomía que manejan el gasto social que financia la prestación de servicios básicos (salud, educación y agua potable).

En 2005, el 76.6% de la población de Colombia se ubicaba en áreas urbanas, mientras que aproximadamente 47% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza.

Indicadores de desarrollo 2005

	Estado	PIB por habitante CEPAL en \$US	% de la población bajo la línea de pobreza	Lugar en ranking mundial Índice de Desarrollo Humano 1/	% población urbana 2005
Colombia	Unitario	2,663	46.8	70	76.6

1/ El Índice de Desarrollo Humano Alto: abarca desde el 1 al 63; Medio: del 64 al 146; Bajo: del lugar 147 al 177
Fuente: CEPAL, 2006; Informe de Desarrollo de Naciones Unidas, 2006. Citado en Primer Informe sobre ciudades y gobiernos locales 2008. CGLU.

En la década de los noventa, se promulga una amplia legislación relacionada con los mecanismos de transferencia y participación, la distribución de competencias y la organización territorial.

La Constitución de 1991 establece el mandato de evaluar la gestión y resultados de la administración pública, tanto a nivel de políticas como de proyectos de inversión.

En 1994 se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) como una herramienta para la evaluación de la gestión pública a nivel central, el cual es administrado por el Departamento Nacional de Planeación. Dicho sistema constituye un buen referente en la materia para gobiernos centrales.

A la fecha, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación de Colombia se han implementado sistemas de gestión por resultados en los municipios de Pasto, Medellín y Tocancipá, y constituye uno de los pocos casos de experiencias en la materia que se han documentado.

En términos generales, el presupuesto por resultados consiste en un ejercicio de asignación de los recursos de inversión según las metas de desarrollo socioeconómico trazadas. Por ello, el objetivo del promover

el presupuesto por resultados es contribuir a una asignación eficiente de los recursos públicos y velar por el cumplimiento de los objetivos de gobierno a nivel municipal.

ii) Presupuesto por Resultados a nivel Municipal (PPRM)

5.2 Naturaleza jurídica. La Constitución de 1991 estableció, en su artículo 343, que la entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá bajo su responsabilidad el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión.

Asimismo, en el artículo 344 de la misma Constitución se señala que los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.

En el ámbito del nivel central de gobierno, se han promulgado leyes y decretos que dieron origen y dan sustento al Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA), como una herramienta para la evaluación de la gestión pública y del presupuesto a nivel central.

Con relación al presupuesto de cada municipio, éste se rige por un estatuto orgánico de presupuesto emitido por el consejo municipal, con plena autonomía con respecto del nivel central de gobierno. Por esta razón, SINERGIA sólo puede actuar como un órgano asesor a petición de cada municipio.

El marco jurídico de Medellín destaca por la emisión en 2007 de un acuerdo por el que se crea y establecen normas para el funcionamiento de un sistema de planeación municipal, así como normas para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes. Se establece que además de los planes, el proceso de planeación debe dar como resultado indicadores de gestión para el seguimiento, así como la evaluación y control de la ejecución de los programas y proyectos sujetos a los planes.

El Sistema Municipal de Planeación de Medellín, se compone de tres subsistemas

- Subsistema de Coordinación para la Planeación y el Desarrollo.
- Subsistema de Organización y Educación y para la Participación Ciudadana en la Planeación.
- Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Proceso de Planeación.

Cada dependencia municipal de Medellín deberá contar con una unidad de planeación y programación, con capacidad decisoria, que garantizará la articulación horizontal de la administración en el proceso de planeación, y que será responsable de diseñar sistemas y mecanismos que permitan hacer la evaluación y el seguimiento de los planes y programas.

- 5.3 Formulación del presupuesto por resultados Pasto y Medellín. El Presupuesto por Resultados a nivel Municipal (PPRM) se formula anualmente y acompaña en forma de anexo el proyecto de Presupuesto General. Municipal presentado ante el Concejo Municipal para su aprobación

El desarrollo del PPRM, en el caso de Pasto y Medellín, partió de un ejercicio de planeación estratégica en donde las entidades y dependencias determinaron o revisaron la misión establecida por el sector o los sectores a los cuales pertenecen, con el propósito de precisar los objetivos misionales sectoriales y los productos misionales sectoriales.

Una vez identificados con precisión, a los objetivos misionales sectoriales les fueron asociados indicadores de resultado que dieran cuenta del avance en su cumplimiento; por su parte, a los productos misionales sectoriales les fueron asociados indicadores de producto y proyectos de inversión, con lo cual se buscó conocer el avance en la entrega de bienes y servicios, así como el valor estimado de los mismos (ver diagrama siguiente).

Esquema de desarrollo estratégico del PPRM en los municipios de Pasto y Medellín



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá con la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel Municipal (PPRM). Colombia. Diciembre de 2007.

Con base en este esquema de planeación, los municipios involucrados realizaron el ejercicio de formulación del PPRM, en donde, a partir de una metodología de gestión y presupuestación por resultados, vincularon directamente la planeación física con la presupuestación de los recursos de inversión, con apoyo de un formato diseñado específicamente para mostrar su vinculación.

Fases para la formulación de un PPRM: la experiencia de Pasto y Medellín

ETAPA	ACTORES	INSUMOS	ACTIVIDADES
1. Ajuste de los sectores de política pública	•Planeación municipal •Entidades •Dependencias	•Planes sectoriales •Marco normativo sectorial	•Agrupar las diferentes entidades y dependencias del municipio en función de sus principales responsabilidades. •Definir el cronograma de trabajo al interior de cada dependencia.
2. Planeación estratégica y estimación de las metas físicas	•Planeación Municipal •Mesas de trabajo sectoriales	•Planes sectoriales •Plan de Desarrollo •Compromisos de la administración	•Discutir las estrategias sectoriales necesarias para alcanzar los impactos sociales esperados durante el período de gobierno. •La definición de la misión sectorial. •La definición de los objetivos misionales sectoriales. •La estimación de los productos misionales sectoriales
3. Planificación financiera y ajuste de las metas físicas	•Secretaría de Hacienda Municipal •Planeación	•Presupuesto General de años anteriores •Marco Fiscal de Mediano Plazo •Compromisos fiscales •Estados de cuenta	•Cálculo de la disponibilidad de recursos. •Suministrar a cada sector información financiera referente a los techos presupuestales, coherentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el comportamiento del gasto sectorial de las vigencias anteriores y futuras.
4. Discusión de ajuste presupuestal	•Planeación Municipal •Mesas de trabajo sectoriales	•Metas de resultado, metas físicas y proyectos estimados. •Asignaciones presupuestales definitivas	•Ajustar sus proyectos de inversión y metas físicas a los techos presupuestales.
5. Consolidación del documento final	•Planeación Municipal •Mesas de trabajo sectoriales	•Asignaciones presupuestales definitivas •Documentos finales después de las mesas de negociación	•Ajustar programación financiera y de resultados. •La información final debe ser enviada a la Oficina de Planeación con el objetivo de dar paso a su consolidación, su armonización con los demás instrumentos de planeación y presupuesto

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá con la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel Municipal (PPRM). Colombia. Diciembre de 2007.

Como resultado del trabajo anterior realizado con las diferentes dependencias/entidades, los municipios de Pasto y Medellín elaboraron y presentaron ante el Concejo Municipal el anexo de Presupuesto por Resultados Municipal.

- 5.4 Formulación del presupuesto por resultados Tocancipá. Con relación a Tocancipá, el proceso de formulación en esencia es el mismo. Se integraron 15 sectores: agropecuario, agua potable y saneamiento básico, arte y cultura, defensa y seguridad, desarrollo comunitario, educación, eléctrico, equipamiento, gobierno, planeación y desarrollo institucional, infraestructura vial, medio ambiente, prevención y atención de desastres, recreación y deportes, salud y vivienda.

Una vez definidos los sectores, en Tocancipá la formulación e integración del PPRM estuvo a cargo de la Unidad Coordinadora Local quien, funcionando como unidad adscrita a la Secretaría de Hacienda, coordinó, lideró y acompañó todo el proceso.

Algunas de las actividades más importantes realizadas en el ejercicio por la UCL consistieron en la capacitación hecha a las diferentes Dependencias sobre el enfoque de gestión y presupuestación por resultados en la gestión pública, el asesoramiento en la construcción de algunos instrumentos de planificación como el Plan Indicativo, la conducción de las mesas de trabajo para la elaboración de los PPRMs con cada sector y la consolidación del documento final sobre el anexo de PPRM.

Respecto a la etapa de elaboración del presupuesto por resultados sectorial, cada sector se dio a la tarea de vincular la programación de sus metas físicas con sus recursos y para lo que tuvieron como herramienta de apoyo un formato diseñado para ese propósito. Con la información consignada en esos formatos de programación fue posible construir el anteproyecto) de presupuesto por resultados.

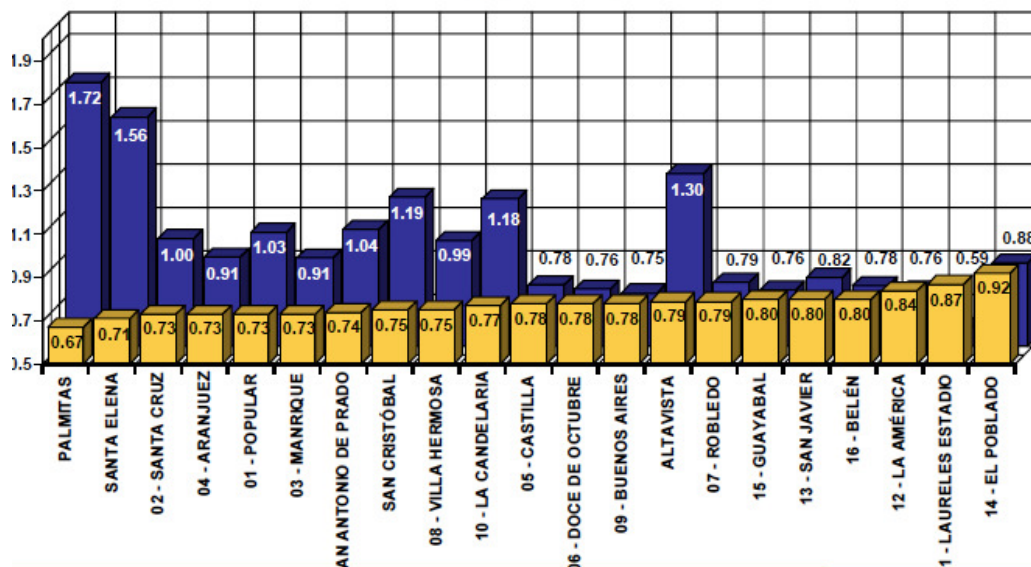
- 5.5 Aportes del PPRM en la etapa de seguimiento del ciclo de políticas públicas. La información incluida en el PPRM y el seguimiento de las metas o propósitos de gobierno son la base para realizar un seguimiento integrado a la gestión pública, pues éste analiza la eficiencia del gasto efectuado por la Administración municipal frente al cumplimiento en la entrega de productos a los ciudadanos y al logro de los objetivos del Plan de Desarrollo.

Las ventajas del PPR son evidentes, ya que asocian de manera directa los proyectos de inversión con la mejorar en el bienestar. Por ejemplo en el caso de Medellín, ha permitido la asociación de la inversión con indicadores de desarrollo humano (IDH) y de calidad de vida (ICV), tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Componentes	Indicadores	IDH			ICV			
		Esperanza de vida	Nivel educacional	Ingresos /capita	Vivienda y entorno	Servicios públicos y saneamiento básico	Composición familiar	Niveles de educación
Línea 1: Medellín gobernable y participativa								
Componente 1: Cultura ciudadana		X	X					
Componente 2: Organización y participación ciudadana		X						
Componente 3: Transparencia y desarrollo institucional			X			X		X
Componente 4: Seguridad y convivencia		X	X					X
Línea 2: Medellín social e incluyente								
Componente 1: Educación		X	X					X
Componente 2: Salud		X				X		
Componente 3: Solidaridad		X					X	
Componente 4: Deporte y recreación		X						
Componente 5: Equidad social		X	X			X	X	X
Línea 3: Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano								
Componente 1: Proyectos estratégicos de ciudad			X	X	X	X		X
Componente 2: Espacio público				X	X	X		
Componente 3: Vivienda y hábitat					X			
Componente 4: Movilidad y transporte				X	X			
Componente 5: Medio ambiente		X	X		X	X		X
Línea 4: Medellín productiva y competitiva								
Componente 1: Cultura y creación de empresas			X	X				X
Componente 2: Desarrollo y consolidación de empresas				X				
Línea 5: Medellín integrada con la región y con el mundo								
Componente 1: Integración con la región				X	X			
Componente 2: Integración con el mundo			X	X				X

FUENTE: Presupuesto sobre resultados y calidad del gasto público. La experiencia de Medellín. Presentación realizada en el seminario internacional de transparencia fiscal. Febrero 14 de 2006.

IDH vs. Inversión/percápita por comuna



FUENTE: Presupuesto sobre resultados y calidad del gasto público. La experiencia de Medellín. Presentación realizada en el seminario internacional de transparencia fiscal. Febrero 14 de 2006.

Asimismo, el seguimiento integrado relaciona el avance físico de las metas de producto y de gestión con la ejecución financiera de los

proyectos asociados a ellas, generando información que permite evaluar la eficacia de las políticas implementadas en el municipio.

Para realizar el seguimiento, una vez formulado y aprobado el PPRM, se cubren las tres etapas siguientes: i) recolección de información; ii) análisis de la información y utilización de los hallazgos y; iii) difusión periódica de los hallazgos del seguimiento.

- 5.6 Herramientas tecnológicas para el seguimiento integrado. Para apoyar la fase de seguimiento, en los tres municipios piloto se desarrollaron herramientas tecnológicas de información creadas para monitorear la gestión municipal bajo el enfoque de resultados. En el caso de Medellín, el municipio cuenta con la plataforma SAP, la cual integra los procesos de presupuestación, contratación, nómina, contabilidad y tesorería, con formulación, evaluación y viabilización de los proyectos de inversión. Dentro de la plataforma fue diseñado un módulo específico para hacer seguimiento al PPR.

El Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública –SIGER– del municipio de Pasto, realizado con el apoyo del DNP, USAID y Casals & Associates, permite tanto a funcionarios de la Alcaldía como a la ciudadanía en general, acceder a la información sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos del gobierno vía internet.

Por último, en Tocancipá, el sistema de Gestión y Presupuesto por Resultados Municipal de Tocancipá –GPPRM– presenta información sobre datos básicos de la Administración relacionados con las Dependencias que la componen, los sectores y metas definidas en el Plan de Desarrollo, los proyectos y los indicadores, entre otros.

iii) Conclusiones

- 5.7 El Presupuesto por Resultados Municipal PPRM constituye una herramienta importante para mejorar la asignación de la inversión pública al logro de objetivos de desarrollo. El mandato constitucional en Colombia de llevar a cabo la evaluación de la gestión y resultados ha permitido la consolidación del PPR a nivel central en un proceso que inició en 1994. Sin embargo, dada la autonomía presupuestal de los municipios, se ha dificultado su implantación a nivel municipal, ya que depende del interés de cada gobierno subnacional.
- 5.8 El presupuesto por resultados en los municipios analizados se derivó de una iniciativa del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para trasladar su conocimiento y metodologías a nivel municipal. La formulación del PPRM requiere de un elevado esfuerzo de planeación y consenso, el acompañamiento del DNP ha sido un factor fundamental para el éxito del proyecto.

- 5.9 El importante que el plan de desarrollo cuente con una estructura, metas e indicadores (de producto y resultados) claros. La elaboración del plan de desarrollo bajo un enfoque sectorial ayuda no sólo a la formulación del PPRM sino además facilita la consulta con los actores relevantes de cada sector.
- 5.10 El establecimiento de las líneas de base y la medición durante el ejercicio del presupuesto requiere de un sistema de costeo, que facilite la asignación de valores a los indicadores.
- 5.11 La sostenibilidad del PPRM está muy asociada al marco jurídico de cada municipalidad. La experiencia de Medellín de formalizar un sistema municipal de planeación que establece la obligación de evaluar la gestión y los proyectos de inversión proporciona un mayor grado de sostenibilidad del PPRM con respecto a Pasto y Tocancipá.

iv) Replicabilidad

- 5.12 El establecimiento en el marco jurídico de la obligación de diseñar un sistema de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, constituye un elemento fundamental para su implantación. La obligatoriedad ha permitido la consolidación del PPR a nivel central y el desfase de su aplicación en los municipios.
- 5.13 El PPRM está asociado a una adecuada formulación de los planes de desarrollo, a la existencia de un sistema de costeo de los servicios y un sistema de inversión que proporcione insumos suficientes para establecer las líneas de base y el seguimiento. Por tanto, su implantación en municipios requiere de un esfuerzo integral e importantes recursos humanos y financieros. Por tanto, la aplicación del PPRM puede tener un mayor grado de éxito en municipios de mayor tamaño.
- 5.14 El acompañamiento técnico es fundamental. Se requiere que una instancia de carácter nacional impulse la implantación de PPRM, proponiendo guías y metodologías que se puedan adaptar a cada caso particular, capacite al personal municipal y proporcione asesoría inicial en la formulación de los presupuestos .

V. GUATEMALA. SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL (SIAF-MUNI)

i) Antecedentes

- 5.1 Guatemala es un estado unitario. En 2005, la mitad de la población se ubicaba en áreas urbanas y la mitad en áreas rurales. En ese mismo año, el 60% de la población se ubicaba bajo la línea de pobreza.

Indicadores de desarrollo 2005					
	Estado	PIB por habitante CEPAL en \$US	% de la población bajo la línea de pobreza	Lugar en ranking mundial Índice de Desarrollo Humano 1/	% población urbana 2005
Guatemala	Unitario	2,492	60.2	118	50

1/ El Índice de Desarrollo Humano Alto: abarca desde el 1 al 63; Medio: del 64 al 146; Bajo: del lugar 147 al 177

Fuente: CEPAL, 2006; Informe de Desarrollo de Naciones Unidas, 2006. Citado en Primer Informe sobre ciudades y gobiernos locales 2008. CGLU.

Guatemala experimentó un proceso descentralizador con la promulgación de la Ley General de Descentralización en 2002. También entran en vigencia en ese año el nuevo Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En 2005, se promulga la Ley del Catastro y se aprueba la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo.

En Guatemala, la modernización integral de la gestión financiera y administrativa subnacional se da dentro de un proceso de modernización del Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF) nacional, bajo reglas y normatividad compatibles. La modernización se da de manera gradual y diferenciada en las municipalidades de Guatemala. El SIAFITO –versión simplificada del SIAF nacional ha sido adaptado para municipios pequeños en la primera etapa-; mientras que el SIAF-Muni versión avanzada de SIAF municipal para municipios de mayor capacidad en una etapa posterior y una versión más avanzada del SIAF nacional, implantado en las dos municipalidades más grandes y complejas: Ciudad de Guatemala y Quetzaltenango.

ii) Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM) y el SIAF MUNI

5.2 Naturaleza jurídica de la administración financiera municipal en Guatemala

En 2002 fue aprobado un nuevo Código Municipal, que incluye la administración financiera integrada municipal como parte de la consolidación financiera del sector público.

Así, aun cuando generalmente se hace referencia a la aplicación informática SIAFICO o al SIAF MUNI, la estructura y funcionamiento de estas aplicaciones responden a un conjunto de normas de

administración financiera integrada establecidas en la legislación municipal de Guatemala.

El artículo 97 de Código Municipal establece que para efectos de integrar a las municipalidades en el proceso de administración y consolidación financiera del sector público, las municipalidades de país deberán incorporar a su estructura administrativa una unidad de Administración Financiera Integrada Municipal -AFIM-, la cual será responsable de dicho proceso, y se estableció como obligatorio que la misma deberá estar operando en todas las municipalidades antes del año 2006.

También establece que en aquellos casos en que la situación municipal no permita la creación de esta unidad, las funciones las ejercerá el tesorero municipal.

5.3 Competencia y funciones de las Administraciones Financieras Integradas Municipales

El Código Municipal en su artículo 98, establece que las AFIM tendrán las atribuciones siguientes:

- a) Elaborar en coordinación con la oficina municipal de planificación, la programación y formulación del presupuesto, la programación de la ejecución presupuestaria, y con los responsables de cada programa, la evaluación de la gestión presupuestaria.
- b) Administrar la gestión financiera del presupuesto, la contabilidad integrada, la deuda municipal, la tesorería y las recaudaciones. Para el efecto, se establecerá el sistema financiero conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Ministerio de Finanzas Públicas como órgano rector del sistema.

En atención a este ordenamiento del Código Municipal, el Ministerio de Finanzas Públicas desarrolló el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal (SIAF MUNI) y una aplicación más sencilla para municipalidades pequeñas (SIAFITO), y está impulsado su implantación en las municipalidades.

- c) Registrar las diversas etapas de la ejecución presupuestaria del ingreso y gasto, así como el seguimiento de la ejecución física;
- d) Asesorar al alcalde y al Concejo Municipal en materia de administración financiera.

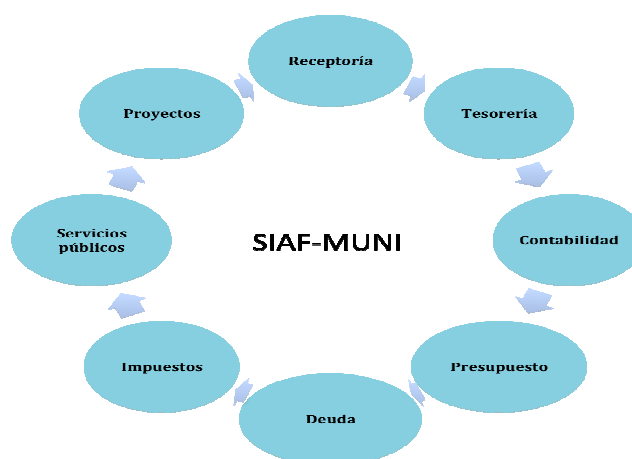
- e) Mantener una adecuada coordinación con los entes rectores de los sistemas de administración financiera y aplicar las normas y procedimientos que emanen de estos.
- f) Dirigir y administrar todo el proceso de liquidación y recaudación de impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones establecidos en las leyes;
- g) Elaborar y mantener actualizado el registro de contribuyentes en coordinación con el catastro municipal;
- h) Informar al alcalde y a la oficina municipal de planificación sobre los cambios de los objetos y sujetos de la tributación.
- i) Administrar la deuda pública municipal.
- j) Administrar la cuenta caja única, basándose en los instrumentos gerenciales, de la Cuenta Unica del Tesoro Municipal y flujos de caja y programación.
- k) Elaborar y presentar la información financiera que por ley le corresponde.

Asimismo, en 2006 la Contraloría General de Cuentas aprobó las normas de carácter técnico para la rendición de cuentas de las Municipalidades de la República. Donde se establece que la información de la rendición de cuentas será generada por los sistemas SICOINWEB, SIAF-MUNI, y/o SIAFITO-MUNI, los cuales son los únicos reconocidos por la Contraloría General de Cuentas como los sistemas oficiales de registro y control, para las municipalidades y sus empresas.

5.4 SIAF MUNI

El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-MUNI) contempla los principales módulos para la administración financiera integrada establecida en el Código Municipal.

- Receptoría
- Contabilidad
- Tesorería
- Presupuesto
- Registro civil
- Servicios públicos
- Endeudamiento municipal
- Proyectos
- Impuesto a la propiedad



Los objetivos del SIAF MUNI son:

- a) Fortalecimiento de la eficiencia, así como de la responsabilidad y transparencia de las funciones de administración financiera y control del gobierno municipal.
- b) Fortalecimiento de la administración de la deuda municipal y de la capacitación de funcionarios municipales sobre aspectos crediticios.
- c) Mejoramiento en la prestación de los servicios, a través de la desconcentración de las responsabilidades primarias de administración de los recursos financieros de las Municipalidades.

El SIAF MUNI es un sistema integrado que además de incluir toda la administración financiera municipal también contiene módulos de control de los principales servicios municipales.

La implantación del Sistema conlleva un rediseño total de los procesos administrativos financieros de la municipalidad, porque se implanta a la Administración Financiera Integrada Municipal (artículos 97 y 98 del Código Municipal), la cual viene a cambiar la estructura de las antiguas tesorerías y se redistribuyen las tareas en función de los nuevos procesos que se adoptan. Este proceso se prevé complejo y de maduración gradual, como lo ha sido la aplicación del SIAF a nivel nacional. Sin embargo, por tratarse de una requerimiento establecido en la ley, se asegura su sostenibilidad.

Aplicación del Sistema en Santa Cruz del Quiché

- 5.5 Antes de la implantación del SIAF MUNI, los registros financieros no se realizaban en el momento de las transacciones, esto implicaba

retrasos. El sistema que utilizaban era el SIAFITO MUNI, que únicamente registra la ejecución presupuestaria. Se observaban debilidades en la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y desconocimiento en la utilización del sistema de Guatecompras. No existía una organización definida en el área financiera, se contaba con poca información sobre las funciones y atribuciones del personal. El control de contribuyentes, tenía poca funcionalidad y se encontraba desactualizado.

Actualmente, con la implementación del SIAFMUNI, se realizan las operaciones financieras de receptoría, control de contribuyentes, registro de ejecución presupuestaria de ingresos y egresos, contabilidad integrada, cuenta única de pago por tesorería, en tiempo real.

Esta herramienta informática permite obtener reportes generados por el Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF-MUNI, sobre la ejecución presupuestaria, estados financieros y de tesorería.

Se cuenta con personal capacitado, con asesoría constante en la Ley de Contrataciones. Así como la asistencia para la publicación de sus eventos en el sistema oficial de Guatecompras, que se opera por Internet. Ahora, la ciudadanía tiene acceso a un sistema de información sobre la acción de la Municipalidad de una forma más transparente y confiable, con lo que se beneficia la gobernabilidad al mejorar los mecanismos de rendición de cuentas.

iii) Resultados

- 5.6 El SIAFITO –versión simplificada del SIAF nacional ha sido adaptado para 317 municipios en la primera etapa. Con el apoyo del Banco Mundial en el marco del Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local, se ha implantado en 50 municipalidades el SIAF-MUNI, que contempla los principales módulos para la gestión municipal, entre otros Receptoría, Contabilidad, Tesorería, Presupuesto, Registro Civil, Servicios Públicos, Endeudamiento Municipal, Proyectos, Impuesto a la propiedad, etc. Esto ha permitido mejorar la prestación de servicios y hacer una mejor gestión de los ingresos teniendo control sobre las morosidades de los servicios.

Un estudio de 17 casos municipales que han implantado un SIAF en Centroamérica auspiciado por USAID muestra que¹⁴:

- a) La mayoría de los SIAFs observados en el desarrollo de este estudio no ha completado su proceso de integración interna,

¹⁴ Gobierno Local y Sociedad Civil: Nuevos Enfoques para Mejorar la Responsabilidad y Transparencia Gerardo D. Berthin Proyecto AAA/Casals & Associates. Presentación realizada en la décima conferencia interamericana de alcaldes y autoridades locales. Miami, Florida. Junio 2004

horizontal o vertical. Aunque se observó procesos promisorios, la mayoría son todavía procesos en pleno progreso.

- b) Una mayoría de los municipios tienen más de un SIAF funcionando y no necesariamente existe integración entre éstos. En algunos casos los procesos SAIF han resultado en el desarrollo e implementación de módulos aislados.
- c) El mapa de actores involucrados en SIAFs en el ámbito municipal es diverso, y la coordinación entre ellos para temas de diseño e implementación es por lo general mínima.
- d) Las entidades nacionales asignadas a la implementación y mantenimiento de SIAFs en el ámbito municipal, no necesariamente cuentan con capacidad adecuada para proveer asistencia técnica a los municipios.
- e) Existe una creciente percepción de que los SIAFs pueden agilizar trámites administrativos y promover la transparencia.
- f) Los alcaldes y funcionarios municipales entrevistados consideraron que la implementación y uso de SIAFs en mayor o menor medida pueden incidir positivamente en varios procesos.
- g) No existe una infraestructura de conectividad que permita una comunicación más fluida entre municipios, y entre municipios y entidades del gobierno nacional.
- h) Para asegurar la sostenibilidad de los procesos SIAF, el empoderamiento y la apropiación por parte de los usuarios y beneficiarios en todas las fases del proceso SIAF (diseño, planificación, implantación, y seguimiento) son ingredientes importantes.

iv) Conclusiones

- 5.7 La creación de unidades de Administración Financiera Integrada Municipal constituye un avance muy importante a destacar de la legislación municipal en Guatemala.
- 5.8 La aplicación de una normativa compatible con la utilizada a nivel nacional, facilitó la integración de un instrumento informático que sistematiza los componentes establecidos por el Código Municipal además de que cumple con las disposiciones normativas establecidas por la Contraloría General de la República.
- 5.9 La maduración gradual del SIAF MUNI y su sostenibilidad está respaldada por el Código Municipal y la exigencia de la Contraloría

General de Cuentas de que la rendición de cuentas de las municipalidades se realice a través de este sistema.

- 5.10 La utilización del SIAF MUNI ha incrementado con éxito la transparencia y comunicación ciudadana, lo que se puede constatar en el portal de transparencia municipal <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni>. En el portal se pueden general reportes sobre los ingresos y gastos ejercidos por los municipios, además de reportes de deuda e indicadores. Un ejemplo de reporte generado es la tabla siguiente.

INGRESOS EJECUCIÓN DE INGRESOS - MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA, GUATEMALA -
AÑO 2008
TODAS LAS CLASES DE NIVEL 1
Período: ENE - DIC
FECHA ACTUAL: 06/04/2009

CONCEPTO	ASIGNACION ANUAL	AMPLIACIONES	VIGENTE	INGRESOS
INGRESOS TRIBUTARIOS	221,892,000.00	13,000,000.00	234,892,000.00	242,770,828.19
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	252,611,000.00	43,400,000.00	296,011,000.00	278,723,369.70
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	90,681,000.00	20,500,000.00	111,181,000.00	73,083,062.86
INGRESOS DE OPERACIÓN	20,706,000.00	2,100,000.00	22,806,000.00	24,154,326.11
RENTAS DE LA PROPIEDAD	3,175,000.00	0	3,175,000.00	1,198,025.06
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	5,000,000.00	0	5,000,000.00	2,313,534.03
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	158,900,000.00	-37,900,000.00	121,000,000.00	116,282,302.70
RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL	35,000.00	0	35,000.00	0
DISMINUCION DE OTROS ACTIVOS FINANCIEROS	20,000,000.00	-3,126,713.98	16,873,286.02	0

Un aspecto importante para lograr la implantación exitosa del SIAF MUNI es la capacitación, y la existencia de un apoyo técnico permanente. El equipo SIAF-Muni de Guatemala cuenta con 40 técnicos permanentes en servicio a las 333 municipalidades que actualmente utilizan el sistema.

v) Replicabilidad

- 5.11 En prácticamente todos los países de Latinoamérica existen esfuerzos orientados a implantar sistemas integrales de administración financiera con diversos grados de éxito.

En Guatemala, el proceso de implantación del SIAF nacional ha sido gradual, y el SIAFITO así como el SIAF MUNI surgen como un subsistema del sistema nacional. Pero ello se da gracias a la existencia de una base normativa de administración financiera homogénea. A partir de esto, se considera que una condición esencial para que pueda replicarse la experiencia, es que los gobiernos nacionales y subnacionales compartan los mismos principios de administración financiera.

VI. NICARAGUA. PLANES DE ACCIÓN MUNICIPAL (PAM)

i) Antecedentes

- 6.1 Nicaragua es un estado unitario. En 2005, la población que habitaba en áreas urbanas representaba 57% del total, mientras que 69.3% de la población se ubicaba bajo la línea de pobreza.

Indicadores de desarrollo 2005

	Estado	PIB por habitante CEPAL en \$US	% de la población bajo la línea de pobreza	Lugar en ranking mundial Índice de Desarrollo Humano 1/	% población urbana 2005
Nicaragua	Unitario	896	69.3	112	56.9

1/ El Índice de Desarrollo Humano Alto: abarca desde el 1 al 63; Medio: del 64 al 146; Bajo: del lugar 147 al 177

Fuente: CEPAL, 2006; Informe de Desarrollo de Naciones Unidas, 2006. Citado en Primer Informe sobre ciudades y gobiernos locales 2008. CGLU.

- 6.2 En Nicaragua las reformas constitucionales de principios de los años noventa fortalecen a los municipios y a sus dos regiones. En el 2003, se define una política de descentralización como eje transversal de la Estrategia Reforzada de Combate y Erradicación de la Pobreza. Asimismo, entre el 2002 y el 2004 se promulgan la Ley de Régimen de Presupuesto Municipal, la Ley de Participación Ciudadana y las Leyes de Transferencias Financieras y de Solvencia Fiscal Municipal a favor de la descentralización¹⁵.

No obstante esos esfuerzos, Nicaragua es de los países menos descentralizados (el gasto de los gobiernos intermedios y locales representa tan sólo el 3.8% del gasto gubernamental total), donde los municipios son altamente dependiente de las transferencias.

- 6.3 Nicaragua se encuentra inmerso en un proceso de urbanización acelerado, principalmente en las ciudades intermedias, donde los gobiernos se deben enfrentar un conjunto de demandas para las cuales requieren mejorar su gestión.

El caso analizado de la metodología para la elaboración de los planes de acción municipal se inscribe dentro de los Estudios de preparación del Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo.

El enfoque de mejora de la gestión adoptada por el programa responde a una identificación de necesidades en el terreno donde los 16 municipios participantes coincidieron en dar prioridad a la mejora de la gestión municipal en cuatro áreas: (i) finanzas municipales; (ii)

¹⁵ Primer informe mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos 2008.

mejora de los servicios básicos y administrativos; (iii) gestión ambiental y (iv) planificación territorial/urbana.

ii) Estrategia de intervención a través de Planes de Acción Municipal (PAMs)

6.4 El mejoramiento de la infraestructura y gestión de las ciudades intermedias en Perú, puede incrementar su capacidad como receptoras de migración interna, evitando una concentración exclusiva alrededor de la capital. En ese contexto, el objetivo General del Programa es incrementar la capacidad de los Gobiernos Municipales para que estos hagan frente a los crecientes desafíos del proceso de urbanización. Los objetivos específicos del Programa son:

- a) Fortalecer institucionalmente a los gobiernos municipales a fin de que estos mejoren su capacidad financiera y su eficiencia en la prestación de servicios.
- b) Conseguir un desarrollo urbano más ordenado a través del apoyo a infraestructuras municipales.
- c) Mejorar la capacidad de respuesta del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) ante la demanda de fortalecimiento municipal y reformas sectoriales.

El Programa tiene dos componentes: a) Fortalecimiento y Desarrollo Municipal; y b) Fortalecimiento del INIFOM

Para la ejecución del componente de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal se definieron cinco áreas intervención:

- a) Mejora de la administración y finanzas
- b) Mejora de los servicios municipales
- c) Mejora de la capacidad de gestión ambiental y de recursos naturales.
- d) Planificación del desarrollo urbano
- e) Plan municipal de inversiones

6.5 Esquema de incentivos a la mejora de la gestión. La estrategia de intervención del Programa consiste en incentivar a los Gobiernos Municipales participantes para que adopten medidas de mejora de la gestión municipal y en función de ello, obtener recursos para financiar proyectos de inversión. En cada uno de los municipios el Programa financiará un plan de reformas y modernización institucional que contendrá un conjunto de metas definidas conjuntamente en materia de administración, finanzas, servicios municipales, gestión medioambiental y planificación del desarrollo urbano.

Algunos criterios básicos del Programa se refieren a:

- Apoyar a los municipios en la formulación de sus propuestas

- Lograr amplios consensos alrededor de los Planes de Acción Municipal (PAMs)
- Establecer mecanismos de complementariedad con las diversas intervenciones y programas de los donantes internacionales que trabajan en el área de fortalecimiento y desarrollo municipal
- Una relación organizada entre los dos componentes del Programa
- Vinculación de la financiación a logro de los objetivos de fortalecimiento institucional
- Interiorización en la estructura municipal de los contenidos y aportes del Proyecto

6.6 Intrumento. Los Planes de Acción Municipal (PAMs) son el instrumento del Programa de Modernización y Desarrollo Municipal BID, para la puesta en marcha en cada uno de los municipios que participan en el programa de las actividades que conduzcan a un proceso de fortalecimiento institucional y de autonomía financiera de dichos.

Para la preparación de los Planes de Acción Municipal se estableció una metodología que incluye las siguientes actividades:

- a) Definición de los objetivos específicos de la componente de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal. Dichos objetivos son aplicables para:
 - Generar en las Alcaldías capacidad de dirigir el desarrollo urbano de las ciudades de segundo orden en Nicaragua
 - Adecuar, modernizar y fortalecer la estructura municipal para lograr lo anterior
 - Mejorar su capacidad financiera y por ende de su autonomía de actuación, y
 - Dirigir las inversiones municipales en función de esa estrategia de desarrollo urbano.
- b) Definición de las áreas de intervención de los Planes de Acción Municipal. En donde se genere un impacto para la:
 - Mejora de la administración y finanzas
 - Mejora de los servicios municipales
 - Mejora de la capacidad de gestión ambiental y de recursos naturales.
 - Planificación del desarrollo urbano

La primera característica de un PAM, es que es diseñado, acordado y gestionado por las instancias municipales. La segunda característica es que los PAMs se vinculan con los otros dos componentes del Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal: Inversiones Municipales y Fortalecimiento del INIFOM

6.7 Consenso. Es necesario el generar el más amplio consenso alrededor del PAM obteniendo los apoyos de el conjunto de las fuerzas que componen el Consejo Municipal, los organismos más significativos de la sociedad civil, los empresarios que deben ver una oportunidad desconocida de intervenir en la vida municipal.

6.8 Complementariedad. Uno de los criterios metodológicos básicos del Programa de Modernización y Desarrollo Municipal es la complementariedad con el resto de los programas un proyectos. Muchos de los productos de estos proyectos son insumos para el PMDM y desarrollos de los mismos son componentes de los Planes de Acción Municipal. Los criterios básicos a utilizar son:

- Aprovechamiento de las actividades realizadas.
- Validación de las metodologías incorporadas
- Apoyo a la especialización sectorial de cada organización
- Transferencia conjunta a la institución municipal
- Foros de debate sobre el desarrollo municipal
- Identificación de nuevos proyectos y programas.

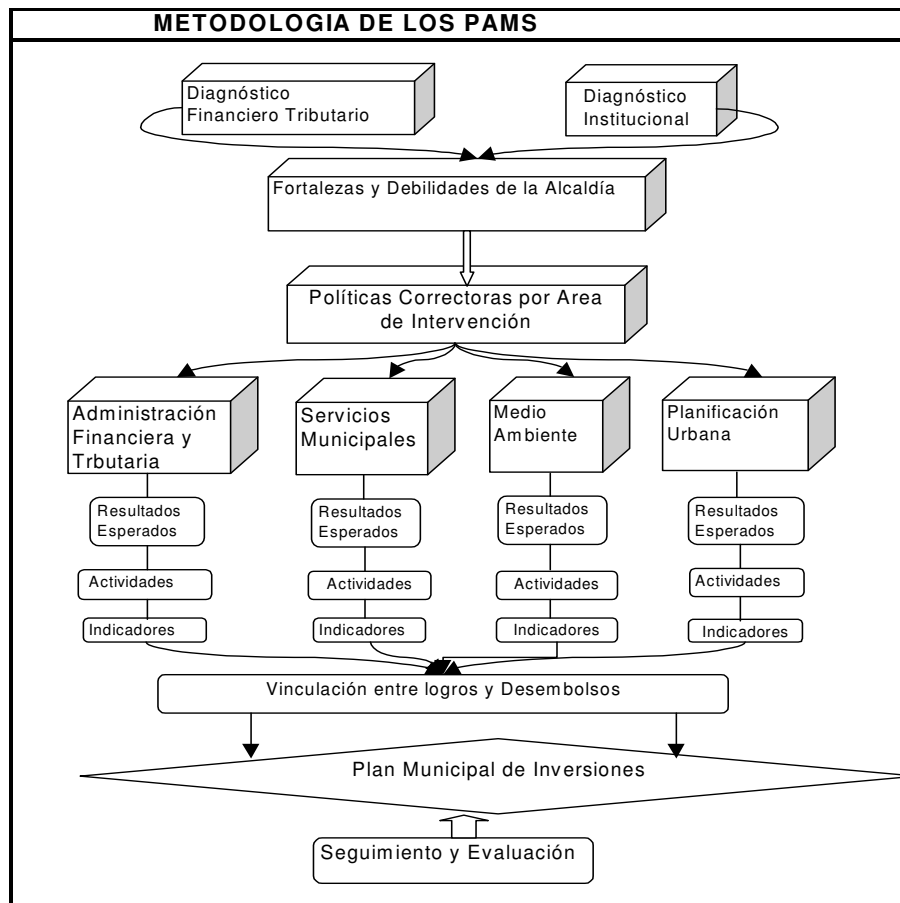
Tanto por el papel que cubre el INIFOM, como por las tareas que este tiene que desarrollar para la implantación de los PAMs (licitaciones, apoyos técnicos, capacitación y asistencia técnica, desarrollo de sistema), la vinculación entre los componentes y la capacidad de respuesta a las demandas municipales es un punto fundamental del éxito del Proyecto.

El desarrollo de los PAM debe dejar no solo los productos generados sino sobre todo una capacidad instalada en la institución municipal capaz de seguir utilizándolos y mejorándolos en un futuro.

6.9 Metodología. La metodología se desarrolla en la siguiente secuencia

- a) Elaborar diagnóstico institucional y financiero
- b) Identificar los resultados esperados
- c) Relacionar las actividades para conseguir los resultados esperados.
- d) Establecer un sistema de indicadores que contenga:
 - i. Los indicadores centrales o vinculados a los sistemas de desembolsos y
 - ii. Los indicadores auxiliares, que permita conocer el avance de las actividades y la obtención de resultados en cada una de ellas

- e) Establecer los mecanismos de complementariedad con otros proyectos y programas que se están desarrollando en el ámbito municipal
- f) Establecer la vinculación interna entre los dos componentes del Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal
- g) Establecer la vinculación entre los logros y los desembolsos
- h) Establecer un sistema de seguimiento del Programa y de sus componentes



FUENTE: Metodología para la Elaboración de los Planes De Acción Municipal. Proyecto BID NI - 0156. Programa de Modernización y Desarrollo Municipal. Julio 2001.

6.10 El ciclo de formulación-ejecución del Plan de Acción Municipal (PAM) incluye las siguientes fases:

- a) *Previa*: incluye actividades de difusión del proyecto y pre diagnóstico e identificación de actividades
- b) *Formulación*: incluye la elaboración del diagnóstico financiero tributario, diagnóstico institucional, definición de resultados, actividades, indicadores y planificación y formulación de la propuesta de la Alcaldía de acuerdo a la estructura del modelo de solicitud.

- c) *Validación:* se realiza el taller participativo con técnicos y responsables políticos del Municipio, la aprobación del PAM por la Alcaldía y el Gobierno Municipal, la propuesta de PAM y aprobación del Consejo Municipal y por el INIFOM.
- d) *Ejecución:* con actividades tales como: definición de la Unidad Ejecutora del PAM en la Alcaldía, preparación de actividades de acuerdo al cronograma establecido, preparación del programa operativo anual, aprobación del POA por la Alcaldía, licitación de las consultorías, estudios de inversión, licitación de obras y seguimiento de las actividades e inversiones.
- e) *Seguimiento:* donde se realiza el Informe Trimestral de seguimiento de acuerdo a modelo establecido.
- f) *Evaluación:* que incluye acciones como la evaluación intermedia, reajuste de PAM, evaluación ex post, disseminación de resultados, entre otras.

6.11 La metodología establece resultados esperados en cada una de las áreas de intervención¹⁶:

a) Mejora de la Administración y las Finanzas

Se establecieron resultados esperados del Plan de Acción Municipal dentro de esta área:

- RE.1 Un incremento progresivo de la capacidad de inversión de las finanzas municipales.
- RE.2 Un sistema integrado de presupuestación, administración de las finanzas municipales y de la gestión tributaria.
- RE.3 Una adecuación de los recursos humanos de la municipalidad tanto en cantidad como en cualificación a los objetivos del Municipio.
- RE.4 Una Administración Local orientada por el principio de atención al ciudadano y la participación.

Para cada uno de los resultados esperados se establecen una serie de actividades que permitan lograr los resultados esperados

RE.1	• Establecer un sistema de información municipal homogéneo, eficaz y desagregado que nos permita tener el control de la evolución de la situación. • Establecer un sistema normativo en materia presupuestaria, tributaria, contable y de tesorería. • Completar y actualizar todo el Censo de Contribuyentes. Completar el Catastro Municipal. • Construcción de una imagen positiva del uso de los recursos que ponen los ciudadanos en manos de las Alcaldía. • Transferencia de los Gastos de Personal de los Servicios Municipales a las unidades de coste correspondiente.
------	--

¹⁶ Metodología para la Elaboración de los Planes de Acción Municipal. Proyecto BID-NI-0156. Programa de Modernización y Desarrollo Municipal. Julio 2001

	• Crear y/o fortalecer la Unidad Recaudatoria del Municipio.
RE.2	• Implantar los sistemas de administración financiera y tributaria elaborados desde INIFOM en el marco de este programa. • Implantación del Presupuesto Municipal por Programas desarrollado por PADCO en los municipios que participan en el Programa con las adaptaciones necesarias a los sistemas anteriormente descritos. • Integración Informática de toda la gestión y administración de las finanzas municipales
RE.3	• Modificación o validación de la estructura de personal existente, dando un especial énfasis en dicha estructura a los aspectos de Planificación • Validación de los puestos de trabajo, establecimiento de las funciones de cada uno de los puestos. Sistemas de evaluación del desempeño. Ajuste de las plantillas existentes a las funciones identificadas. • Identificación de las necesidades de capacitación de la plantilla municipal. Formulación de un Plan de Capacitación. Dicho Plan de Capacitación debe ser elaborado por el municipio de acuerdo a su identificación de necesidades, y ser transmitido y discutido con INIFOM para contribuir no solo a la mejora de dicho Plan, sino también a la elaboración del Plan Nacional de Capacitación Municipal que forma parte del tercer componente del Programa. • Establecimiento de sistemas de promoción y retribución adecuados a las funciones y que primen la responsabilidad en la organización • Establecimiento de un sistema de incentivos vinculados a la productividad y al logro de determinados objetivos.
RE.4	• Participación de la ciudadanía en los procesos de Planificación de la ciudad (Planes Estratégicos o Maestros). • Planificación Participativa en las inversiones. De acuerdo a la metodología desarrollada por el FISE-INIFOM. • Micro planificación local, recogiendo las necesidades de un sector o un territorio. • Participación de la ciudadanía en la ejecución de partes del Ciclo del Proyecto • Sistema de atención al ciudadano. Reducción de tiempos de repuesta, mejora de los espacios de atención, preparación de los empleados municipales y calidad de la misma. • Evaluación de los grados de satisfacción e implicación ciudadana.

b) Mejora de los Servicios Municipales

- Los Resultados Esperados de la intervención del programa en la Mejora de los Servicios Municipales son:
 - Unos servicios públicos de mayor calidad y cobertura.
 - Un aligeramiento de la carga de los Servicios Públicos sobre la estructura y las finanzas municipales.
 - Unos servicios públicos con autonomía y gestionados a través de nuevas fórmulas.
- Las actividades definidas para alcanzar dichos resultados son:
 - Preparar una metodología de Modernización de los Servicios.
 - Realizar una propuesta por cada uno de los servicios sobre nuevos modelos de gestión incluyendo su análisis de factibilidad.
 - Implantar en negociación con beneficiarios e implicados el nuevo modelo de gestión.

- Realización de las Inversiones necesarias para mejora del servicio.
- Incorporar a la comunidad a la realización de tareas complementarias; particularmente en temas como mercado, rastro y residuos sólidos.
- Los indicadores cualitativos que reflejan el avance en esta área son:
 - Se establece el plan de modernización de servicios: identificación, plan de viabilidad y periodización.
 - Se realizan los estudios sectoriales complementarios.
 - Se autonomizan las unidades de coste y servicio.
 - Se adecua la planilla municipal a los nuevos sistemas de prestación de servicios
 - Se realiza anualmente el Plan de inversiones de los servicios

c) Mejora de la capacidad de gestión ambiental y de recursos naturales

- Los Resultados Esperados en esta área son:
 - Formación de unidades municipales especializadas en el control medioambiental y en el manejo de recursos naturales dotada de los medios y sistemas adecuados.
 - Campañas de sensibilización ciudadana sobre el manejo del medio ambiente. Puesta en marcha de prácticas ciudadanas para la mejora medioambiental: manejo de residuos, control de vertederos, limpieza general.
 - El uso generalizado del licenciamiento medioambiental en los proyectos de inversión.
 - Planes de emergencia ante catástrofes.
- Las actividades que permitirán llegar a estos resultados son:
 - Diseñar las unidades medioambientales, sus competencias, sistemas y procedimientos.
 - Capacitar en manejo medioambiental de los empleados municipales.
 - Realizar campañas de sensibilización alrededor del medio ambiente y específicamente en el manejo de residuos.
 - Vincular las inversiones medioambientales a la capacitación de las unidades medioambientales de los municipios y al manejo del licenciamiento medioambiental.

- Revisar los planes de emergencia existentes y realizar acciones de transferencia en los mismos.

- Los indicadores cualitativos son:

- Unidad Municipal Medioambiental en actividad.
- Se preparan y ejecutan las campañas de sensibilización medioambiental.
- Generalización de las licencias medioambientales.

d) Planificación del Desarrollo Urbano

- Los resultados esperados del plan de ordenación urbana:

- Plan Maestro de Desarrollo Urbano: información geográfica, calificación de suelos, ordenación del territorio, ordenanzas, decretos.
- Plan de Conservación del Patrimonio Histórico.
- Catastro.
- Mapa de Riesgos.

- Las actividades que se tienen que desarrollar son:

- Completar el catastro (mínimo el 75 %).
- Contratar la consultoría para la elaboración del Plan Maestro de Desarrollo Urbano.
- Capacitar a los técnicos de la Oficina del Plan Maestro.
- Realizar el Plan Maestro.

- Los indicadores cualitativos que se aportan son:

- Se completa el sistema catastral.
- Se contrata y formula el programa maestro de desarrollo urbano.

e) Planificación de las Inversiones

- Los indicadores del avance en la planificación de inversiones son de tipo cualitativo y reflejan el grado de incorporación de una metodología y un sistema de priorización de las inversiones:

- Se contrata la elaboración de la metodología del Plan Multianual de Inversiones.
- Se implanta el sistema de seguimiento de las inversiones.

6.12 La secuencia de cumplimiento de indicadores que se plantea para los desembolsos toma en cuenta, en el primero de los desembolsos, los indicadores esencialmente cualitativos que muestran la voluntad y el compromiso de cambio de las Alcaldías. A manera de ejemplo:

- a) Desembolso del 50 % del préstamo
 - Existencia del Plan de Capacitación del Municipio,
 - Creación de la dirección / unidad de medioambiente del municipio,
 - La decisión de modificar la gestión de un servicio municipal,
 - La contratación de la elaboración del Plan Maestro de Desarrollo Urbano,
 - El inicio de la implantación de los sistemas de administración financiera y tributaria.
- b) Desembolso del resto del préstamo
 - Incremento del ahorro corriente,
 - Incremento de la eficiencia tributaria,
 - Existencia de un Plan Multianual de Inversiones,
 - Aprobación del PMDU por el Consejo Municipal,
 - Servicio Municipal Terciarizado,

(iii) Resultados

6.13 En el periodo enero-junio de 2007, se registran avances en la ejecución de acciones, e inversiones en infraestructura. Algunas de las acciones ejecutadas son¹⁷:

- Asesoría y seguimiento a las Alcaldías sobre el uso y aplicación del Sistema de Contabilidad por Programas (SISCO) Sistema de Recaudación (SISREC), bases de datos del Sistema de Catastro Municipal (SISCAT).
- Fortalecimiento de las capacidades técnicas y de personal en las Alcaldías de las unidades de recaudación a través de la entrega de equipos y de capacitaciones.
- Revisión y seguimiento en la generación de ahorro corriente destinado a financiar Proyectos de Inversión.
- Revisión y seguimiento en la recaudación del Impuesto de Bienes e Inmuebles.

¹⁷ Ver ficha técnica BID-240407 en www.inifom.gob.ni/programas/pfdm.html

- Fortalecimiento de las Unidades de Gestión Ambientales y Secretarías Ambientales.
- Capacitación 46 funcionarios de las 14 Municipalidades del Programa sobre Sistema Municipal de Gestión Ambiental (SIMGA).
- Revisión y aprobación de ordenanzas municipales en temas de medio ambiente, desarrollo urbano, servicios municipales para la conformación de centros de costos sostenibles y administración tributaria con definición y oficialización de tasas de cobro. (14 Alcaldías).
- Capacitación ambiental a las diferentes áreas de las Alcaldías.
- Fortalecimiento a las áreas de urbanismo, revisión del Plan de Desarrollo Urbano (PDU) y revisión del reglamento ó plan regulador de 14 Alcaldías del programa; Diriamba, Jinotepe, Granada, Masaya, Rivas, San Rafael del Sur, Ciudad Sandino, Tipitapa, Boaco, Matagalpa, Jinotega, Estelí, Jalapa y Ocotal.
- En servicios municipales: seguimiento y revisión de los planes de mejoramiento de servicios municipales, revisiones y aprobación de la metodología para el cálculo de tasas y tarifas, actualización y aplicación de nuevas tasas y tarifas, revisión y aprobación de ordenanzas municipales, capacitación al personal de servicios municipales, revisión de manuales de la metodología de los centros de costos sostenibles, revisión de manuales de organización y funciones para el área de servicios municipales.

iv) Conclusiones

- 6.14 El caso analizado muestra la importancia de que el diseño de los proyectos de mejora de la gestión se realice con base en áreas priorizadas por los propiso GSN. Este consituye el caso de máximo grado de apropiamiento de las reformas a instrumentar.
- 6.15 Generalmente los funcionarios municipales conocen las áreas de oportunidad para mejorar la gestión, e incluso las soluciones, cuando se trata de gobiernos subnacionales pequeños.
- 6.16 Los PAMs muestran que es viable proponer proyectos integrales de mejora de la gestión para municipalidades pequeñas pero a su vez acotados a áreas muy concretas y de mayor impacto (finanzas, servicios, inversiones, desarrollo urbano).
- 6.17 Para municipios pequeños es factible emprender proyectos de mejora de la gestión donde se avance simultáneamente en la ejecución de las inversiones y en los planes de acción.

- 6.18 Es importante priorizar los temas de gestión si se desea obtener resultados de corto plazo. Esto es particularmente importante para las administraciones municipales, ya que generalmente desean que los esfuerzos que realicen muestren resultados a la ciudadanía dentro de su periodo de gobierno.

v) Replicabilidad

- 6.19 La metodología para la elaboración de planes de acción municipal es un instrumento que puede ser replicable si se dan condiciones de compromiso político de instrumentar las acciones, por lo que es muy importante la labor de difusión del proyecto.

Otro aspecto relevante es el acompañamiento durante la ejecución del proyecto. Aspectos como licitaciones, generación de reportes de seguimiento, capacitación, entre otros, son muy relevantes para el éxito de los planes de acción municipal.

El esquema de desembolso de recursos vinculado a mejora en el desempeño es similar al utilizado por el FORTEM en México y se ha aplicado en Islas de la Bahía en Honduras y en el Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización del Panamá.

La implantación de los PAMs está llena de dificultades puesto que significa una exigencia muy grande para municipios que en líneas generales han estado abandonados en su consolidación institucional. Elementos materiales, físicos, culturales y metodológicos son necesario remover para lograr cubrir los objetivos que se plantean los PAMs

VII. CONCLUSIONES

- 7.1 No obstante los avances logrados en la democratización de los estados, en la modernización institucional de los distintos niveles de gobierno y en la descentralización de funciones y recursos para lograr una mejor asignación de éstos, en todos los países de la región existen brechas y retos sustanciales que requieren atenderse

En muchos municipios de Latinoamérica subsisten fuertes problemas financieros y restricciones de recursos humanos y técnicos; pocas áreas metropolitanas cuentan con un gobierno que realice la gestión integral del territorio metropolitano; el grado de autonomía de la mayoría de los gobiernos locales es bajo, como lo es también su capacidad tributaria; las transferencias de recursos por parte de los gobiernos centrales es insuficiente, desigual y dejan a los gobiernos locales una capacidad de decisión mínima en el uso de los recursos; los sistemas de control y evaluación del desempeño de los gobiernos son limitados y, por lo general, poco eficaces

i) En el caso de México

- 7.2 La mejoras en la gestión que fortalecen los mecanismos de planeación, priorización y evaluación de los proyectos mejoran la calidad de las inversiones. Por ello, es importante establecer incentivos para que los gobiernos subnacionales avancen simultáneamente en la creación de infraestructura y en su desempeño gubernamental. La efectividad de los incentivos será mayor si estos se establecen en instrumentos legales (contratos) que establezcan premios y sanciones por el cumplimiento o no de los planes de fortalecimiento.
- 7.3 El establecimiento de benchmarks/línea de base contribuyen a evaluar las intervenciones. En la experiencia revisada, la evaluación equiparable a la realizada por las agencias calificadoras permiten asociar mejoras en la gestión con niveles de riesgo y, en consecuencias, con precio de financiamiento.
- 7.4 E s posible diseñar modelos de gestión que contribuyen al desarrollo del mercado en general y que introducen mejoras institucionales a gobiernos subnacionales específicos. La combinación de mejoras de política pública con mejoras de desempeño constituyen una mezcla que tiene un potencial importante de aplicación.
- 7.5 El acompañamiento durante la ejecución de los planes de fortalecimiento es fundamental para realizar ajustes oportunos y dar seguimiento puntual a la instrumentación (comités de seguimiento).

- 7.6 La integración de planes de fortalecimiento a la medida y su consenso con los gobiernos subnacionales incrementa las posibilidades de apropiación por parte de las administraciones.
- 7.7 Una debilidad es que el enfoque privilegia el ámbito financiero, y deja de lado aspectos tales como la medición del desempeño, la articulación de iniciativas a partir de un enfoque territorial, el impulso de políticas públicas enfocadas a la competitividad, entre otros aspectos.

ii) En el caso de Perú

- 7.8 La figura de organismo público descentralizado ha mostrado su éxito en la administración de servicios públicos, y a partir de los SATs en Perú muestra su efectividad también en la administración tributaria. La autonomía financiera ayuda a mantener mayores grados de flexibilidad y agilidad en relación a la planificación presupuestal y las inversiones y adquisiciones. De esta manera, los SAT están mejor equipados para reaccionar a situaciones imprevistas y adaptarse a nuevas condiciones.
- 7.9 La cobranza voluntaria y coactiva se incrementa por los incentivos generados por la fiscalización efectiva y la aplicación del procedimiento de embargo para la recuperación de los créditos fiscales.
- 7.10 La gestión de la administración tributaria como una cadena de valor, permite concentrarse en las fases que generan mayor incremento en la recaudación, como son la atención a grandes contribuyentes y la fiscalización en zonas de reciente urbanización.
- 7.11 El esquema de incentivos a través de una comisión sobre el monto de la recaudación motiva a la organización al logro de las metas de recaudación. A nivel interno, el sistema de remuneraciones de mercado y el sistema de estímulos incentiva el buen desempeño.

iii) En el caso de Colombia

- 7.12 El Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM) constituye una herramienta importante para mejorar la asignación de la inversión pública al logro de objetivos de desarrollo. El mandato constitucional en Colombia de llevar a cabo la evaluación de la gestión y resultados ha permitido la consolidación del PPR a nivel central en un proceso que inició en 1994. Sin embargo, dada la autonomía presupuestal de los municipios, se ha dificultado su implantación a nivel municipal, ya que depende del interés de cada gobierno subnacional.

- 7.13 El presupuesto por resultados en los municipios analizados se derivó de una iniciativa del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para trasladar su conocimiento y metodologías a nivel municipal. La formulación del PPRM requiere de un elevado esfuerzo de planeación y consenso, el acompañamiento del DNP ha sido un factor fundamental para el éxito del proyecto.
- 7.14 El importante que el plan de desarrollo cuente con una estructura, metas e indicadores (de producto y resultados) claros.. La elaboración del plan de desarrollo bajo un enfoque sectorial ayuda no sólo a la formulación del PPRM sino además facilita la consulta con los actores relevantes de cada sector.
- 7.15 El establecimiento de las líneas de base y la medición durante el ejercicio del presupuesto requiere de un sistema de costeo, que facilite la asignación de valores a los indicadores.
- 7.16 La sostenibilidad del PPRM está muy asociada al marco jurídico de cada municipalidad. La experiencia de Medellín de formalizar un sistema municipal de planeación que establece la obligación de evaluar la gestión y los proyectos de inversión proporciona un mayor grado de sostenibilidad del PPRM con respecto a Pasto y Tocancipá.

iv) En el caso de Guatemala

- 7.17 La creación de unidades de Administración Financiera Integrada Municipal constituye un avance muy importante a destacar de la legislación municipal en Guatemala.
- 7.18 La aplicación de una normativa compatible con la utilizada a nivel nacional, facilitó la integración de un instrumento informático que sistematiza los componentes establecidos por el Código Municipal además de que cumple con las disposiciones normativas establecidas por la Contraloría General de la República.
- 7.19 La maduración gradual del SIAF MUNI y su sostenibilidad está respaldada por el Código Municipal y la exigencia de la Contraloría General de Cuentas de que la rendición de cuentas de las municipalidades se realice a través de este sistema.
- 7.20 La utilización del SIAF MUNI ha incrementado con éxito la transparencia y comunicación ciudadana, lo que se puede constatar en el p portal de transparencia municipal

vi) En el caso de Nicaragua

- 7.21 El caso analizado muestra la importancia de que el diseño de los proyectos de mejora de la gestión se realice con base en áreas

priorizadas por los propios GSN. Este constituye el caso de máximo grado de apropiamiento de las reformas a instrumentar.

- 7.22 Generalmente los funcionarios municipales conocen las áreas de oportunidad para mejorar la gestión, e incluso las soluciones, cuando se trata de gobiernos subnacionales pequeños.
- 7.23 Los PAMs muestran que es viable proponer proyectos integrales de mejora de la gestión para municipalidades pequeñas pero a su vez acotados a áreas muy concretas y de mayor impacto (finanzas, servicios, inversiones, desarrollo urbano).
- 7.24 Para municipios pequeños es factible emprender proyectos de mejora de la gestión donde se avance simultáneamente en la ejecución de las inversiones y en los planes de acción.
- 7.25 Es importante priorizar los temas de gestión si se desea obtener resultados de corto plazo. Esto es particularmente importante para las administraciones municipales, ya que generalmente desean que los esfuerzos que realicen muestren resultados a la ciudadanía dentro de su periodo de gobierno.

vii) Otros aspectos generales

A. Sostenibilidad de las reformas

- 7.26 Los casos de Perú y Guatemala, muestran que la sostenibilidad de las reformas ha esta asociado a la existencia de un marco jurídico que establece la obligatoriedad de utilizar las herramientas/metodologías.
- 7.27 Un elemento que ha contribuido a la permanencia es el acompañamiento de los organismos financieros internacionales, como el BID, en la consolidación de la capacidad institucional.
- 7.28 Otro elemento esencial que contribuye a la sostenibilidad es la difusión en la población de los beneficios de una reforma institucional.

B. Planes definidos a priori versus planes de fortalecimiento adaptables a las condiciones de cada gobierno local (“trajes únicos” versus “trajes a la medida”)

- 7.29 Los planes de fortalecimiento adaptables a las condiciones de cada gobierno local tienen mayores posibilidades de ser “apropiados” por los gobiernos locales. En México, el FORTEM inicialmente integraba los planes de fortalecimiento con siete reformas definidos a priori. Los planes definidos de esa manera fueron percibidos como una imposición. En cambio, una vez que se transitó a un esquema de

planes de acción adaptables a las necesidades de cada gobierno fue mayor la aceptación.

- 7.30 Los planes de fortalecimiento institucional adaptables permiten además atender a gobiernos locales de diferentes tamaños y características, lo cual incrementa su grado de replicabilidad. Cuando el diseño de los proyectos de mejora se sustentan en un diagnóstico previo, pueden obtenerse planes de fortalecimiento más ajustados a las necesidades de cada gobierno local.

C. Condicionalidades versus planes voluntarios

- 7.31 Los programas que vinculan el desembolso de recursos al cumplimiento de mejoras en desempeño tienen por su propia naturaleza un menor grado de aceptación que los planes voluntarios. Sin embargo, su aplicación podría justificarse en aquellos casos de carencia de condiciones mínimas de gobierno y existencia de problemas de corrupción y falta de transparencia.
- 7.32 En cambio, los planes de fortalecimiento que se adoptan voluntariamente tienen mayores probabilidades de penetrar en las estructuras organizacionales de los gobiernos locales. Las múltiples cooperaciones técnicas a los países miembros del BID es una muestra de aceptación de la asistencia técnica como un valor agregado.

D. Programas integrales versus programas específicos

- 7.33 Los programas integrales tienen la ventaja de abordar de manera simultánea diferentes áreas susceptibles de mejorar en los gobiernos locales, y permite una cooperación de largo plazo entre gobierno y una agencia de desarrollo. Sin embargo, requieren de un equipo multidisciplinario que acompañe los procesos de reforma y exige de manera inevitable la existencia de unidades de seguimiento.
- 7.34 Los programas específicos permite focalizar los esfuerzos hacia el logro de unas pocas metas, y requiere de un equipo menor de asesores. Por tanto, la elección dependerá de la problemática específica de cada gobierno.

E. Programas de fortalecimiento con y sin financiamiento

- 7.35 A igual que se programa con cada país, el BID debería diseñar una estrategia de apoyo por cada gobierno local que apoya, definiendo componentes de inversión en infraestructura y componentes de asistencia técnica. La importancia de cada componente dependerá de las necesidades de cada gobierno local. Sin embargo, existe un alto riesgo de limitar inversiones deseables para el desarrollo debido a retrasos en la instrumentación de las acciones, como ocurrió en algún caso del FORTEM en México.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL Y POR PAÍS

1. La descentralización y la democracia local en el mundo. Sección Latinoamérica del Primer informe mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos 2008. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. www.cities-localgovernments.org
2. Estudio comparado de sistemas de medición del desempeño municipal en América Latina. ICMA-USAID. 2006
<http://demos.estrasol.com.mx/icma/index.php?option=content&task=blogcategory&id=128&idparent=233&Itemid=327>
3. Weingast, Barry. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. USAID. November 2006

Chile

4. Fortalecimiento Municipal en Chile: análisis y evaluación. Ministerio del Interior Gobierno de Chile. Diciembre de 2003.
5. Estudio comparado sobre Sistemas de Medición del Desempeño en América Latina. ICMA/USAID. Diciembre de 2006
6. Manual de captura del Sistema Nacional de Información Municipal. www.sinim.gov.cl

Colombia

7. Acuerdo Municipal No. 43 de 2007. Consejo de Medellín, Colombia
8. Constitución Política de Colombia 1991.
9. Decreto Numero 111 de 1996
10. Guía metodológica aplicada para la formulación de un presupuesto de inversión orientado a resultados para el Municipio de Tocancipá. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/Pilotosterritorialesdegesti%C3%B3nporresultados/tabid/212/Default.aspx>
11. Presupuesto sobre resultados y calidad del gasto público. La experiencia de Medellín. Presentación realizada en el seminario internacional de transparencia fiscal. Febrero 14 de 2006
12. Programa de planeación y presupuesto participativo. Presentación Sergio Fajardo Valderrama. Alcaldía de Medellín Colombia. 2006. www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/Pilotosterritorialesdegesti%C3%B3nporresultados/tabid/212/Default.aspx
13. Sistemas de Gestión por Resultados: La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá con la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel Municipal. Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Diciembre 2007.

14. Villarreal, Julio. Colombia y el Sistema de Monitoreo y Evaluación, SINERGIA. Banco Mundial-CLAD, Diciembre de 2007

Guatemala

15. Código municipal. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni>
16. Gobierno de Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas. Proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG). Mayo de 2005.
17. René Fonseca. Experiencia del Modelo Guatemalteco. Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF y su herramienta informática SICON-WEB. 1er. Seminario Internacional de Contabilidad Pública. Ciudad de Brasilia. Brasil. Noviembre de 2007.
18. Carlos Acevedo. Elaboración del presupuesto y rol del gasto social. Análisis comparativo en Centroamérica- Septiembre de 2007.
19. Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus entidades Descentralizadas.
20. Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala. Evaluación de la implantación de los sistemas de administración financiera (problemas, soluciones y resultados). XXXIII Seminario Internacional de Presupuesto Público. Paraguay, Abril de 2006
21. Sistema Integrado de Administración Financiera y Control. Manual de Administración Financiera Integrada Municipal –Mafimel. Ministerio de Finanzas Públicas, Gobierno de Guatemala. Marzo De 2006. <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni>

México

22. Diagnóstico institucional y Plan de Acción Base del Municipio de Uruapan, Michoacán. Banco Interamericano de Desarrollo.
23. El federalismo fiscal en México. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Agosto 2001
24. Informe de cartera. Banco Interamericano de Desarrollo. 2005
25. Manual de operación del Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipio 1214/OC-ME
26. Manual de operación del Programa Multifase de Inversiones y de Fortalecimiento Financiero e Institucional para Estados y Municipio 1383/OC-ME.
27. Manual de Diagnóstico y Buenas Prácticas Financieras e Institucionales. Standard and Poor's, BANOBRAS y Banco Interamericano de Desarrollo.
28. México. Fortalecimiento del sistema de presupuesto basado en resultados ME-T1009. Plan de operaciones. Banco Interamericano de Desarrollo

29. México. Apoyo a la implementación de un sistema de presupuesto basado en resultados en el gobierno del Distrito Federal. (ME-T1117). Plan de Operaciones. Banco Interamericano de Desarrollo
30. Metodología para la Calificación Crediticia de Entes Territoriales y Municipales. Fitch Ratings.
www.fitchmexico.com/espanol/Metodologias/metodologia_finanzas.aspx
31. Reportes de calificaciones. Standard and Poor's. Varios.
www2.standardandpoors.com
32. Reporte de calificaciones. Moody's. Varios. www.moody.com
33. Reporte de calificaciones. Fitch Ratings. Varios.

Nicaragua

34. Nicaragua. Plan de acción municipal de Granada. Proyecto BID NI – 0156. Programa de Modernización y Desarrollo Municipal. Agosto 2001
35. Nicaragua. Metodología para la elaboración de planes de acción municipal. Proyecto BID NI – 0156. Programa de Modernización y Desarrollo Municipal. Julio 2001. www.inifom.gob.ni/programas/pfdm.html
36. ficha técnica BID-240407 en www.inifom.gob.ni/programas/pfdm.html

Perú

37. Diagnostico del Sistema Tributario Municipal. Agencia Alemana GTZ.
38. Edicto N° 225 por el que se crea el Servicio de Administración Tributaria – SAT. Municipalidad de Lima Metropolitana. Mayo 17 de 1996.
www.sat.gob.pe/transparencia/legal/edictos.asp
39. Eficiencia en la Recaudación Municipal: El Caso de los SATs. Ciudadanos al Día (CAD). Diciembre 2004. www.ciudadanosaldia.org
40. Informe Defensoría N° 98 “Actuación del Servicio de Administración Tributaria y la Municipalidad Metropolitana de Lima”. Defensoría del Pueblo de la República de Perú. Octubre de 2005.
41. Informe Defensoría N° 115. “Servicio de Administración Tributaria: Hacia una cultura de servicio administrativo”. Defensoría del Pueblo de la República de Perú. Junio 2006.
42. Ley orgánica de las municipalidades.
43. Ley de tributación municipal
44. Los Servicios de Administración Tributaria (SAT) en el contexto del proceso de descentralización en el Perú. Informe preliminar de resultados. Proyecto de investigación del Instituto Alemán de Desarrollo (DIE). Mayo 2008

45. Los Servicios de Administración Tributaria – SAT – Perú. Cesar A. Ramírez Luna Victoria
46. Manual de organización y funciones del Servicio de Administración Tributaria de Lima metropolitana. Septiembre de 2006. SAT.
www.sat.gob.pe/transparencia/datosgenerales/institucionales.asp
47. Reglamento de Organización y Funciones del Servicio de Administración Tributaria de Lima Metropolitana.
www.sat.gob.pe/transparencia/datosgenerales/institucionales.asp