



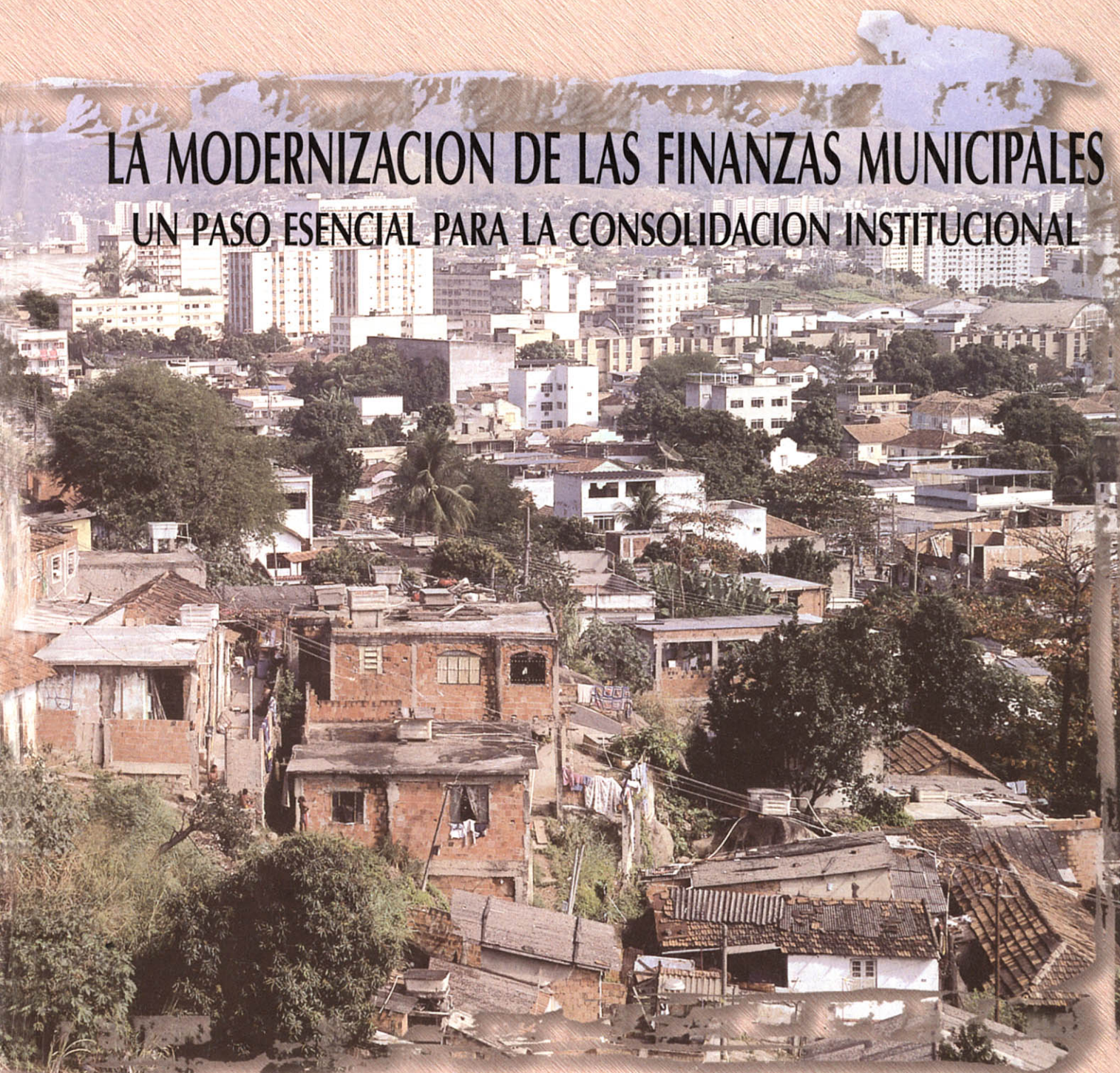
Banco Interamericano de Desarrollo



FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO (FEMICA)

FONDO SUIZO DE COOPERACION TECNICA/BID

LA MODERNIZACION DE LAS FINANZAS MUNICIPALES UN PASO ESENCIAL PARA LA CONSOLIDACION INSTITUCIONAL



HUASCAR EGUINO Y FABRICE HENRY, EDITORES

ANTIGUA, GUATEMALA ♦ 1998

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener mas informacion: www.idb.org/pub

Página en blanco a propósito

LA MODERNIZACION DE LAS FINANZAS MUNICIPALES UN PASO ESENCIAL PARA LA CONSOLIDACION INSTITUCIONAL

Editores

Huáscar Eguino y Fabrice Henry

**Anales del seminario realizado en la quinta reunión de
la Red Centroamericana para la Descentralización y
el Fortalecimiento Municipal**

Antigua, Guatemala
18-20 de septiembre de 1998

**Departamento Regional de Operaciones para el Istmo Centroamericano,
México, República Dominicana y Haití**

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Seminario sobre "La Modernización de las Finanzas Municipales: un paso esencial para la consolidación institucional (1998 : Antigua, Guatemala)

La modernización de las finanzas municipales : un paso esencial para la consolidación institucional / editores, Huáscar Eguino, Fabrice Henry.

p. cm. Includes bibliographical references. ISBN: 1-886938-53-9 1. Municipal finance—Central America—Congresses. 2. Decentralization in government—Central America—Congresses. 3. Public utilities—Central America—Finance—Congresses. I. Eguino Lijerón, Huáscar. II. Henry, Fabrice. III. Inter-American Development Bank. IV. Reunión Red Centroamericana para la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal (5th : 1998 : Antigua, Guatemala). V. Title.
352.1 S36—dc20

Este libro fue posible gracias al generoso apoyo del Fondo Suizo de Cooperación Técnica/ BID. Nuestro agradecimiento a Gerhard Lair por el especial interés que puso en efectivizar este apoyo.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco o de sus países miembros.

A las víctimas y damnificados que ocasionó el paso del Huracán Mitch por Centroamérica y, en especial, a quien fuera Alcalde de la Ciudad de Tegucigalpa, Dr. César Castellanos.

A todos ellos va dedicado nuestro renovado esfuerzo para contribuir a la rápida reconstrucción y desarrollo de la región centroamericana.

Página en blanco a propósito

CONTENIDO

Prefacio	v
Palabras de bienvenida	1
<i>Arnold Sánchez, Oscar Berger, Hans Ruedi Bortis y Pedro Lamport</i>	
Discurso inaugural	11
<i>Enrique V. Iglesias</i>	
Parte I. Políticas nacionales y financiamiento municipal	15
1. Políticas nacionales y financiamiento municipal	17
<i>Ricardo Hausmann y Ernesto Stein</i>	
2. Autonomía municipal y regulación nacional del financiamiento	31
local. La experiencia Centroamericana. <i>Síntesis de la mesa redonda</i>	
Parte II. ¿Cómo atraer financiamiento para el	37
desarrollo municipal?	
1. El marco conceptual de las finanzas municipales	39
<i>Benjamín Darche</i>	
2. Finanzas municipales en Guatemala: función de los bancos comerciales. ...	53
<i>Caroline Clarke y Michael Jacobs</i>	
3. Emisión de Bonos Municipales en la Ciudad de	63
San Pedro Sula, Honduras <i>Giovanni Giovannelli</i>	
4. Instrumentos de financiamiento para el desarrollo municipal.	79
Acceso a los mercados de capitales. <i>Marcela Huertas</i>	
5. Esquema financiero para la construcción de una planta de	89
tratamiento de aguas residuales en Bogotá, Colombia <i>Pablo Roda Fornaguera</i>	
El Programa de Garantías del BID y el financiamiento de	101
una planta de tratamiento de aguas residuales en Bogotá <i>John Cahillane</i>	

6. La función de la banca especializada en el financiamiento municipal	107
<i>Marie-Alice Lallemand-Flucher</i>	
7. El financiamiento de la infraestructura municipal en el	119
Banco Centroamericano de Integración Económica.	
Programa PROMUNI	
<i>Alejandro Arévalo</i>	
8. La experiencia de los municipios centroamericanos en el	127
acceso al financiamiento de capital	
<i>Síntesis de la mesa redonda</i>	
Parte III. ¿Cómo mejorar la capacidad crediticia	133
<i>de los gobiernos municipales?</i>	
1. Modernización de las finanzas municipales	135
<i>Rémy Prud'homme</i>	
2. Reformas pendientes en la tributación municipal	159
<i>Martín Bes</i>	
3. Participación comunitaria en la fijación de tarifas de	173
agua potable y alcantarillado en Puerto Cortés, Honduras	
<i>Marlon Lara</i>	
4. Presupuestación participativa en Puerto Alegre, Brasil	181
<i>Huáscar Eguino y Mario Yano</i>	
5. Concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado	189
en barrios de extrema pobreza: caso de La Paz y El Alto, Bolivia	
<i>Eduardo Arauco</i>	
6. El sistema integrado de gestión financiera para los	205
gobiernos locales en el Ecuador (SIGEF–GL)	
<i>Leónidas Molina</i>	
Palabras de clausura y conclusiones	221
<i>Fabrice Henry, Lionel Nicol, Patricia Durán de Jager y Alejandro Arévalo</i>	
Listado de lecturas sugeridas	231
Perfil profesional de los autores	235

PREFACIO

Este volumen contiene los anales del seminario “La modernización de las finanzas municipales: un paso esencial para la consolidación institucional” que fue organizado por la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco de la V Red para la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal.

El seminario, que se llevó a cabo en la ciudad de Antigua-Guatemala los días 18 a 20 de Septiembre de 1998, tuvo por objeto discutir e intercambiar experiencias acerca de los aspectos macroeconómicos de las finanzas municipales, los instrumentos de financiamiento de capital, y las medidas que los gobiernos locales pueden adoptar para mejorar su capacidad crediticia.

El tema del seminario suscitó gran interés y contó con la presencia de los alcaldes y directores financieros de las principales ciudades centroamericanas, altos ejecutivos de los gobiernos centrales, representantes de la banca privada, presidentes y ejecutivos de las asociaciones nacionales de municipios y de FEMICA, representantes de agencias de cooperación, ejecutivos y funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo, y reconocidos expertos internacionales. El seminario fue inaugurado por el Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala, Sr. Pedro Lamport y por el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Sr. Enrique Iglesias, en tanto que las palabras de clausura estuvieron a cargo del Presidente del Banco Centroamericano de Integración Económica, Sr. Alejandro Arévalo.

El seminario se dividió en tres partes. En la primera parte se hizo un recuento de los avances que en materia de descentralización tiene América Latina y se discutieron las políticas que los gobiernos centrales pueden adoptar para que la descentralización proporcione los beneficios que se le atribuyen y para que los gobiernos locales cuen-

ten con los recursos financieros para hacer frente a sus crecientes responsabilidades de gasto.

En la segunda parte se proporcionó una aproximación conceptual a los instrumentos de financiamiento municipal y se ilustró su aplicación con experiencias de América Latina y Europa. Las experiencias estudiadas comprendieron: la función de los bancos comerciales en el financiamiento de los municipios de Guatemala; la emisión de bonos municipales en la ciudad de San Pedro Sula; el acceso a los mercados de capitales por parte de los municipios de Río de Janeiro y Guaymallén; el esquema financiero usado para la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en Bogotá; la función de la banca especializada en el financiamiento de los gobiernos locales; y el financiamiento de la infraestructura municipal.

En la tercera parte del seminario se discutieron las políticas y las medidas que se pueden adoptar para mejorar la capacidad crediticia de los municipios; se analizaron las reformas pendientes en el área de tributación municipal; se estudiaron las ventajas de movilizar recursos mediante el sistema de contribuciones por mejoras y el cobro de tarifas por servicios; se expusieron los beneficios que los municipios pueden obtener si adoptan sistemas de información que garanticen un uso eficiente y transparente de los recursos públicos; y se mostraron las ventajas de incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones de inversión municipal.

Finalmente, en las conclusiones se hizo referencia a las agendas de acción que tanto FEMICA como el BID tienen para el desarrollo y fortalecimiento de los municipios de la región. Ambas instituciones coincidieron en que los principales desafíos que confrontan los municipios centroamericanos son la falta de una clara correspondencia entre sus responsabilidades de ingreso y de gasto; las deficiencias en materia de gestión y manejo gubernamental; las dificultades de los gobiernos municipales para hacer frente a la creciente demanda de servicios públicos; la necesidad de mejorar el sistema de financiamiento municipal; y las distorsiones existentes en los mercados de tierras.

A fin de confrontar los desafíos antes mencionados el BID propuso cuatro áreas de acción estratégica: la redefinición de la interacción público/privado a nivel municipal; la necesidad de contar con fuentes de financiamiento municipal basadas en las fuerzas del mercado; el desarrollo de mercados de tierras; y, no menos importante, el establecimiento de políticas transparentes que aseguren el acceso de los pobres a los servicios públicos locales. En adición a lo expuesto por el BID, FEMICA indicó que para modernizar las finanzas municipales es necesario adoptar reformas en la legislación y los sistemas tributarios, constituir un marco normativo que regule el crédito público, y adoptar mejores sistemas de administración financiera.

Eventos como el que se realizó en Antigua-Guatemala muestran una vez más la importancia de reunir a los representantes de los gobiernos centrales, los municipios, la banca privada, y las entidades financieras multilaterales en torno a la discusión de las formas en que se puede facilitar el desarrollo municipal. En nuestro criterio, sólo el

intercambio de opiniones entre todos los actores involucrados garantiza que la toma de decisiones sea consistente con el logro de los objetivos comunes que son la reducción de la extrema pobreza en la que vive una gran parte de la población de nuestras ciudades, el uso eficiente de los recursos públicos, y la consolidación de la democracia a nivel local.

Huáscar Eguino y Fabrice Henry
Editores

Página en blanco a propósito

PALABRAS DE BIENVENIDA

Arnold Sánchez

Presidente de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano FEMICA

En esta ocasión, estamos celebrando este seminario sobre la Descentralización de las Finanzas Municipales, en el marco de la V Red Centroamericana para la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal, que tradicionalmente ha venido convocando la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) desde 1994. Aunque sus orígenes se remontan a la Reunión de 1993 en Tegucigalpa, Honduras, donde con la participación de todos los presidentes municipales y asociaciones de alcaldes, presidentes de partidos políticos, representantes de alto nivel gubernamental y otras personalidades, analizamos y discutimos los mecanismos e instrumentos necesarios para promover y profundizar la descentralización en el istmo centroamericano a mediano y largo plazo; desde ese entonces estamos comprometidos en la búsqueda y la construcción del municipio moderno.

En esta V Red estaremos abordando un tema fundamental y muy necesario para impulsar y desarrollar a nuestra querida región, que es el de las finanzas municipales y los mecanismos que nos permitirán hacerlas más eficientes, como es el acceso de los gobiernos municipales a los mercados internacionales y la participación del sector privado en la gestión de servicios públicos locales.

El objetivo es cómo lograr que los gobiernos locales puedan llegar a tener unas finanzas municipales sólidas, sustentadas en una base tributaria local propia; establecer recursos financieros compartidos con el gobierno nacional y elaborar instrumentos necesarios para atraer financiamiento orientado al desarrollo municipal. Todos sabemos que el reto del financiamiento para el desarrollo es enorme y exige de todos los actores un gran esfuerzo.

Las fuentes de financiamiento principales para los ingresos corrientes con las cuales cuentan algunos de los municipios de Centroamérica son bien conocidas: los impuestos locales, las cuotas por servicios, y las transferencias del gobierno central.

Una administración eficiente y efectiva de los ingresos corrientes es muy importante, sobre todo para la obtención de financiamientos para el desarrollo. En primer lugar, porque permite generar en los municipios un ahorro corriente. Un ejemplo es Honduras, en donde se reconoce que al menos el 50% de los ingresos corrientes tienen que ser reinvertidos. El segundo elemento es que los ingresos corrientes sirven para garantizar la deuda. Un buen manejo de estos ingresos puede permitir a los municipios obtener financiamiento mucho más barato sobre los mercados financieros.

Sin embargo, la situación actual de la mayoría de los municipios aún deja mucho que desear, los retos aún son muchos.

Por ejemplo, en *Guatemala*, el sistema de financiamiento municipal y local es altamente dependiente de las transferencias (90%) y de muy baja recaudación propia (10%). Las transferencias, en su conjunto, representan cerca del 20% de los ingresos corrientes totales del país. El sistema tributario local es obsoleto y regresivo. La transferencia del 10% se distribuye en: 25% por partes iguales para cada municipio; 25% con relación a la población; 15% con relación al número de aldeas y caseríos en el municipio; 25% en proporción al ingreso per cápita del municipio, y 10% en relación inversa al ingreso per cápita.

En *El Salvador* el sistema de financiamiento se sustenta en las transferencias más que en un sistema equilibrado entre recursos propios y transferencias. De los ingresos locales entre un 50% y 60% corresponde a donaciones y transferencias. La recaudación de ingresos tributarios locales contribuyó con apenas el 1.1% (1995) de la recaudación total. De los ingresos municipales totales sólo la capital, San Salvador, absorbe el 48.9%. De las transferencias, los criterios para distribuir el 6% del gobierno central son: población (50%) equidad (25%), pobreza (20%), y extensión territorial (5%).

En el caso de *Nicaragua* uno de los aspectos más sobresalientes es su elevado grado de autofinanciamiento, el 85% de los ingresos totales son generados localmente de sus ingresos totales. Sin embargo, el volumen actual no es suficiente para cubrir las demandas mínimas de los servicios y el desarrollo de proyectos de inversión. Por otra parte, el nivel de los ingresos se ha visto afectado por la reducción del impuesto sobre las ventas del 2% al 1.5 %. Esta situación es aún más difícil si tomamos en cuenta que el monto de las transferencias no está establecido por el gobierno central.

En *Honduras*, para 1993 los gobiernos locales hondureños situaron su presión tributaria en 0.8% y la participación de la tributación local en la recaudación global de los ingresos tributarios fue de 4.4%. Aunque en 1997 se presupuestó escasamente el 1.5% de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional. Las transferencias se aplican bajo los siguientes parámetros: 20% para todas las municipalidades por igual y el restante 80% conforme a la población de cada municipio.

En *Costa Rica*, las principales fuentes de ingresos en los gobiernos locales se concentran en cuatro conceptos, los cuales generan el 65% de los ingresos totales municipales. Por su parte, las transferencias representan aproximadamente el 20% de los ingresos municipales. La estructura de financiamiento local se caracteriza por el destino específico del gasto, dejando escaso margen para que el gobierno local decida el destino de la inversión.

Finalmente en *Panamá*, la presión tributaria local alcanza el 0.5% y el aporte de la tributación local a la general es de 2.3%. La capital, distrito de Panamá, absorbe el 43.8% del total de ingresos. No existe un criterio definido respecto de las transferencias, pues la ley en esta materia es muy general y se limita a establecer que el Estado subsidiará cuando los ingresos no sean suficientes y según lo permitan las finanzas nacionales. Los gobiernos locales de Panamá gozan de mayor autonomía para fijar sus impuestos. Los consejos municipales tienen competencia para establecer impuestos, contribuciones, derechos, y tasas de conformidad con las leyes.

Como presidente de FEMICA me es indispensable hacer el señalamiento de las serias limitaciones del sistema de financiamiento centroamericano. En general, la gran mayoría de los municipios tienen serias restricciones en la implementación de sus finanzas locales: es urgente, la modernización de las tasas e impuestos, buscando concentrarlos en pocos rubros y con un manejo eficiente. Según se ha demostrado en algunos estudios, la recaudación actual podría aumentar hasta diez veces con una mayor eficiencia.

Otro elemento importante, para intentar solucionar el desfinanciamiento de algunas competencias, es permitir al municipio el recaudo de impuestos propios: como es el caso del impuesto de bienes inmuebles, la modernización de los impuestos a las actividades económicas, y el establecimiento de sus propios impuestos, etc.

Asimismo, el gobierno central debería impulsar el proceso de descentralización con mayor responsabilidad. Resulta imprescindible, cumplir con los montos de las transferencias estipuladas por ley, de manera directa y automática.

Así como asumir el traslado de los recursos de aquellas competencias que le son propias y que ha trasladado al municipio, a través de la costumbre y no de la ley. Lo anterior, le permitiría al municipio una mayor autonomía y alternativas de financiamiento propio.

Los gobiernos nacionales en Centroamérica no han asumido el compromiso que les compete, teniendo como consecuencia que las demandas se presenten ante los gobiernos municipales, quienes se han visto en la obligación de asumir actividades, sin contar con los recursos para ello.

En otro ámbito, la dualidad de funciones entre las entidades del gobierno central y el municipal han contribuido igualmente a que los habitantes de las municipalidades presionen a los gobiernos locales para que éstos las asuman.

Con todo, a pesar de las restricciones, los gobiernos locales cuentan hoy con mayores recursos propios y transferencias que hace un quinquenio. Las reformas fiscales han significado que la participación municipal en el gasto del sector público al menos se ha duplicado. Así, en materia de transferencias se han establecido porcentajes del presupuesto nacional al menos en tres países: Honduras (5%), El Salvador (6%), y en Guatemala (10%). Igualmente, en Costa Rica (1995), Nicaragua (1995), y Guatemala (1994), se ha trasladado a la administración municipal el impuesto sobre bienes inmuebles. Cuatro países (Nicaragua, Honduras, Costa Rica, y Panamá) fundamentan sus ingresos en la recaudación de impuestos propios, tasas y contribuciones.

Otro aspecto importante es la obtención de financiamiento para obras de infraestructura y servicios municipales. Salvo algunas experiencias, los sistemas de financiamiento de infraestructura y servicios municipales aún se sustentan en fuentes tradicionales: crédito dirigido y subsidiado por la banca municipal estatal, generalmente con operaciones de banca multilateral, así como la utilización de los fondos sociales. Pero los recursos tradicionales nunca han sido suficientes, oportunos ni estimulan nuevas formas de financiamiento.

Existe todo un campo que puede ser explorado en esta materia y amplias oportunidades para acceder a nuevas formas de financiamiento. Por ejemplo: a) los instrumentos de endeudamiento de largo plazo, como bonos y leasing empleando o no, como colateral las transferencias; b) el estímulo al sector privado para que participe en el financiamiento de la infraestructura local: salvo la ciudad de Guatemala, la mayoría de las municipalidades no conocen la figura de financiamiento conocida como por las siglas BOOT (build, own, operate, and transfer) en la que el sector privado construye, es propietaria por determinado tiempo, opera y finalmente transfiere el servicio a la municipalidad; c) sistemas de cofinanciamiento de desarrollo local, a partir de los Fondos de Inversión Social (FIS), en su origen creados para atenuar el impacto social de las medidas de ajuste estructural, deben formar parte de un sistema de financiamiento del desarrollo local, y otros muchos.

Para legitimar la autonomía de los municipios el gobierno municipal debe elaborar sus presupuestos con base en las prioridades de la población y fomentar las auditorías sociales por parte de la comunidad. El gobierno debe divulgar ante su comunidad el presupuesto y su respectiva ejecución.

En conclusión, se requieren políticas fiscales nacionales y locales adecuadas a los objetivos del desarrollo.

Oscar Berger*Alcalde de la Ciudad de Guatemala*

Esta reunión no es producto de la casualidad. Yo creo que es un privilegio, un alto honor, y una gran oportunidad que el Sr. Enrique Iglesias participe en esta sesión de trabajo en la que se busca fortalecer a los municipios y a las finanzas municipales.

Pienso que tenemos un enemigo común con el que nos estamos enfrentando todos—instituciones financieras, gobiernos centrales, alcaldes, comunidad— que es la pobreza que vive nuestra región. Es por eso que no es casualidad que estemos hoy tratando de hacer frente a este gran problema que origina la delincuencia y los demás problemas congénitos a ella.

Creo que el Banco Interamericano de Desarrollo y los gobiernos centrales están convencidos de que los alcaldes y los municipios somos un buen canal de inversión y somos unos facilitadores para enfrentar el problema ya mencionado.

El día de hoy la ciudad de Guatemala y la ciudad de Antigua se enorgullecen con tener al Sr. Iglesias y a todos ustedes para trabajar en este tema principal. Estoy seguro que las conclusiones van a ser de fortalecimiento al poder local, de poder tener más recursos rápida y oportunamente para que los alcaldes podamos dar mejores servicios, atender a nuestras poblaciones, y mejorar la calidad de vida de nuestras comunidades.

Quiero agradecer al BID por su participación en este evento tan trascendental y a FEMICA por su iniciativa de reunir una vez más a los alcaldes centroamericanos que estamos inmersos en esta problemática y que queremos empezar a resolver nuestros problemas.

Bienvenidos todos. Sé que vamos a sacar mucho provecho de esta reunión y al Sr. Enrique Iglesias nuestro especial reconocimiento por su participación.

Hans Ruedi Bortis

*Encargado de Negocios de Suiza,
representando al Embajador de Suiza, Sr. Christian Hauswirth*

Es para mí un gran honor y un placer poder participar a nombre del Gobierno de Suiza en este acto inaugural del seminario organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano sobre el tema “La modernización de las finanzas municipales: un paso esencial para la consolidación institucional”.

El Gobierno de Suiza considera que el aporte brindado a este foro es de vital importancia ya que permite a los centroamericanos beneficiarse de la experiencia acumulada por especialistas del BID en un tema relevante para el fortalecimiento de la descentralización y de la democracia en el ámbito local y municipal.

En Suiza, un país que conoce una estructura estatal a tres niveles bien marcados (nivel nacional, cantonal o departamental, y comunal), la autonomía local representa el eje fundamental del sistema político, porque Suiza fue formada sobre la base de entidades políticas comunales y regionales anteriores a ella misma.

Es a nivel del municipio donde la democracia helvética funciona más directamente. Con la participación en la asamblea del municipio, el ciudadano designa a sus autoridades principales y decide sobre los múltiples asuntos del municipio.

Como otro elemento importante hay que señalar que en Suiza el municipio tiene el derecho de recaudar los impuestos directos e indirectos. Cuando las contribuciones fiscales no son suficientes para cubrir los gastos —por ejemplo de infraestructura urbana— el cantón subsidia al municipio. Por el principio de solidaridad entre cantones de recursos superiores y los de recursos menores, establecido en la Constitución Federal, parte de los egresos tributarios de los cantones económicamente fuertes sostienen a los cantones con recursos más modestos. Un derecho constitucional de parte del municipio de recibir un porcentaje fijo del presupuesto nacional, como es el caso en muchos países incluidos los de Centroamérica, no existe en Suiza.

El intercambio de conocimientos entre los mismos centroamericanos y la oportunidad de conocer experiencias de otras regiones permitirá evaluar las diferentes opciones que tiene el gobierno municipal de generar, administrar, y utilizar los recursos propios de manera más eficaz para el mayor bienestar de los propios miembros. Estoy convencido que este encuentro permitirá a todos ustedes visualizar acciones concretas que permitan cumplir, a corto y mediano plazo, las metas trazadas por los gobiernos con relación al desarrollo municipal.

Quisiera aprovechar este acto para agradecer a nombre del Gobierno de Suiza al Sr. Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala, al Sr. Presidente del BID, al Sr. Presidente

de la FEMICA, a los Señores Alcaldes aquí presentes, así como a todas las personas e instancias implicadas, por su apoyo, su dedicación y su esfuerzo para lograr un desarrollo sostenible con una verdadera autonomía financiera municipal y, por ende, para lograr el objetivo principal de esta reunión que es dar un paso esencial hacia la consolidación institucional.

Deseo a todos los participantes unos días de trabajo muy fructíferos y mucho éxito.

Pedro Lamport

Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala

A nombre del Presidente Arzú, quiero darles la más cordial de las bienvenidas a Guatemala y, en particular, a la ciudad de Antigua. Como ustedes saben el Presidente Arzú ha sido alcalde y una de sus más grandes satisfacciones como servidor público fue el período cuando tuvo el honor de servir a la ciudad de Guatemala en esa calidad. Su corazón y su mente están identificados con el proceso de la organización de las corporaciones municipales y su efectiva representatividad en el ámbito local.

Las transformaciones que existen en las concepciones de desarrollo exigen que cada día la atención a nivel del apoyo en el desarrollo de los gobiernos locales sea mayor, y esa exigencia redunde, no únicamente en lo que ha sido el apoyo tradicional solidario del Estado hacia los gobiernos locales, sino en lo que es la toma local de responsabilidad por parte del municipio. Esa toma de responsabilidad es un paso adelante en las concepciones tradicionales, en ir abandonado el anquilosado concepto de la centralización hacia un concepto de descentralización.

La descentralización no puede desarrollarse en su efectividad sin la existencia de dos vehículos fundamentales. Uno es esa clara libertad de la autonomía municipal que en Centroamérica se está desarrollando de una forma plena; los conceptos vertidos dentro de nuestras constituciones dan ese mandato y lo que hace falta es convertir ese mandato en una realidad. El segundo aspecto es que no es factible ejercer el concepto de autonomía municipal y de toma de responsabilidad local en el desarrollo, cuando no existen las bases financieras y la capacitación para poderlas ejercer. Hoy en día esa transformación es la que se está dando y es el tema que ustedes van a enfrentar y plantear.

La transformación de la concepción de apoyo hacia las corporaciones municipales y el desarrollo local no puede ser de corto plazo. Debemos evolucionar y buscar los mecanismos de financiamiento que vayan más allá de la emisión del presupuesto general de una nación que es aprobado por el Congreso de la República de año en año.

Las corporaciones deben desde ahora plantear las posibilidades de poder tratar proyectos de mayor envergadura que requieren financiamiento a largo plazo. Esa misma responsabilidad conlleva un esfuerzo por parte de las corporaciones municipales de plantear el mecanismo bajo el cual ellas pueden contribuir a ese esfuerzo.

El fortalecimiento de las finanzas municipales vía sus propios mecanismos de recaudación es determinante. Sin ello, va a ser difícil que ese ideal, que está redactado en nuestras constituciones, de tener una independencia total en nuestras funciones, se concrete. Ese es uno de los grandes retos que en Guatemala tenemos y es un reto al cual el Gobierno de la República está buscando, de alguna o de otra forma, poder consolidar y apoyar.

En este evento se está realizando algo profundamente trascendental que no puedo dejar de mencionar. Todos hemos estado en Centroamérica buscando los mecanismos bajo los cuáles exista una manifestación de procesos de integración. Lo vemos vía los acuerdos en los cuales nuestros organismos parlamentarios se reúnen, las constantes reuniones de parte de nuestros presidentes y de los miembros de los gabinetes. Pero esta reunión posiblemente tiene una trascendencia aun mayor que esas. Sin una visión de un real sentido centroamericano de que somos todos partes de un istmo, común denominador y común destino, es imposible visualizar la integración, y lo que ustedes están haciendo en este día, contribuir a la consolidación de su federación, es de una integración verdadera y real. El poder participar, el compartir, el visualizar en forma conjunta las funciones hacia el futuro de lo que es la organización municipal, la organización primaria de la formación de nuestros Estados, es un acto extraordinario que debe ser valuado en toda su dimensión.

En ese contexto reciban ustedes nuestra más sincera, amplia, y profunda felicitación por este esfuerzo. Quisiera en ese sentido concluir que el éxito de ustedes en estos esfuerzos tiene consecuencias de consolidación de la región en áreas y profundidades posiblemente desconocidas en los planteamientos originales de la integración en Centroamérica. El éxito que ustedes van a tener en esta gestión va a tener profundas consecuencias en cuanto a la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo socio económico que tengamos como centroamericanos hacia el futuro. El éxito de su gestión claramente profundiza y hace realidad un concepto que esta plasmado en todas nuestras constituciones. El éxito de ustedes es, en otras palabras, un éxito profundamente centroamericano.

Página en blanco a propósito

DISCURSO INAUGURAL

Discurso del señor Enrique V. Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y del directorio de la Corporación Interamericana de Inversiones, en la sesión inaugural del seminario sobre la modernización de las finanzas municipales, organizado por la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano y el BID.

(Antigua, Guatemala – 18 de septiembre de 1998)

Muchas gracias señor Ministro, muchas gracias señor Alcalde por darnos la oportunidad de llevar a cabo este encuentro en la ciudad de Antigua, donde el placer de estar en Guatemala se multiplica por el encuentro con esta maravillosa ciudad de la cual están orgullosos no solamente los guatemaltecos sino todos los latinoamericanos.

Quisiera agradecer también al Presidente de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, organismo con el que estamos llevando a cabo conjuntamente este encuentro, así como al Gobierno de Suiza por su generoso apoyo a iniciativas como ésta que son tan útiles para las actividades del Banco en esta región.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo el tema de la ciudad forma parte de nuestra historia. Nuestro primer préstamo fue a la ciudad de Arequipa, Perú en ocasión del terremoto de 1960 que tuvo tan trágicas consecuencias. Desde entonces el Banco ha estado permanentemente vinculado con los municipios, las alcaldías, y los gobiernos locales. El “Banco de las ciudades” como muchas veces nos hemos referido a la Institu-

ción, obedece a un origen del que estamos muy orgullosos. Somos una institución pionera en ese campo entre los organismos financieros multilaterales; en aquella época financiar un proyecto en una ciudad o un proyecto de agua potable o saneamiento era algo poco común. Hoy en día el financiamiento de este tipo de proyectos es normal y esa es una deuda con el fundador del Banco, el Dr. Felipe Herrera, que observó que en la realidad municipal había algo importante que apoyar, para llevar a cabo las funciones del Banco.

Quizá en aquella época, lo que hizo el Dr. Felipe Herrera fue recordar que para nosotros la realidad municipal no era un redescubrimiento, sino un reencuentro. Un reencuentro con las bases de toda la estructura colonial, en la que el municipio, la alcaldía, el ayuntamiento y el cabildo formaban parte de las instituciones básicas de nuestras tierras en aquella época. Y quizá es esa identidad que tuvo la naciente América la que explica la especial prioridad que el Dr. Felipe Herrera asignó a este tema y su incorporación como instrumento operativo del Banco. Es por ello que para nosotros este tipo de encuentro es particularmente importante y deseaba tener la oportunidad de expresarles, una vez más, que nuestra Institución seguirá siendo el Banco de las ciudades en América Latina.

El movimiento hacia el desarrollo local que ha resurgido hoy en día en medio del vendaval de cambios que vive el mundo industrializado y el mundo en desarrollo, aparece como uno de los factores más importantes, dinámicos y prometedores de la realidad internacional actual. Hoy, los municipios y los gobiernos locales desarrollan acciones conjuntas con el propósito de consolidar la democracia y lograr una mayor eficiencia económica y social.

Creo que el gobierno local constituye un elemento muy importante en la profundización democrática de nuestras sociedades. Lo es en primer término porque constituye una forma de ampliar la participación ciudadana en la agenda económica y social. Ese deseo que hoy siente el ciudadano de participar en la agenda que le preocupa, que le afecta, es una de las vivencias más importantes que tenemos en la actualidad. Asimismo, es tremendamente enriquecedora porque la democracia, a partir de su expresión local refleja el interés de la gente y se vuelve asequible. La gente siente su participación en el municipio, en la alcaldía, en múltiples formas, y siente que el alcalde representa una parte del poder con el que puede dialogar, participar, y cooperar. Es por eso que hoy tenemos en América Latina varios jefes de Estado que a partir de su experiencia municipal llegaron a la gente, y tendremos muchos presidentes que seguramente tendrán sus orígenes en los gobiernos locales.

Lo es en segundo lugar, porque el ámbito local permite, —no quiere decir que lo asegure—, lograr una mayor eficiencia económica y social del gasto público al relacionar más estrechamente las demandas de la población con las decisiones de los gobiernos municipales. La enorme expansión del gasto público a nivel local en los últimos años, en todo el mundo y también en América Latina, exige cada vez más que esa ampliación esté acompañada de una mayor eficiencia económica y social en la asigna-

ción de los recursos. Creo que esas dos vertientes son las que explican por qué los gobiernos locales están desarrollándose con un poder y una fuerza que es muy creativa y que fortalece la democracia y al mismo tiempo abre nuevas oportunidades a la eficiencia económica y social.

En Centroamérica el problema urbano es menor que en el resto de América Latina donde, en promedio, el 75 por ciento de la población vive en zonas urbanas. Actualmente la región tiene 40 ciudades con más de un millón de habitantes y 4 ciudades con más de 10 millones de habitantes. Somos una de las regiones en desarrollo más urbanizadas del planeta. Centroamérica habrá que pasar por las etapas de urbanización acelerada que ha vivido el resto de América Latina, en las que se agudiza el desequilibrio entre las dimensiones de las ciudades y la capacidad de atender las demandas de servicios. Esperamos que estas etapas de urbanización acelerada puedan llevarse a cabo en Centroamérica de una forma racional y eficiente.

En su relación con los municipios, el Banco ve tres grandes áreas de interés. La primera tiene que ver con cómo hacer para que los servicios que el gobierno presta a la ciudadanía sean eficientes, no sólo a partir de la reestructuración de las entidades municipales, sino también de nuevas formas de cooperación entre los sectores público y privado en el nivel municipal. Cabe señalar que uno de los aspectos más destacados de los últimos años es cómo la transferencia de más responsabilidades a los gobiernos locales permite establecer nuevas relaciones entre los sectores público y privado.

Una segunda área se refiere a la reducción de la pobreza. La profundización de la pobreza en las zonas urbanas es uno de los problemas más graves que tenemos hoy en América Latina. En la región, una de cada tres personas es pobre, y la mayoría de los pobres vive en ciudades que han encarado procesos urbanísticos de gran intensidad y que no han sido capaces de generar empleos que les permita aumentar el nivel de los ingresos. Creo que el gobierno local es un instrumento importante para encontrar fórmulas que permitan, a partir del gasto local, atender directamente a los pobres. Entre otras, por ejemplo con el acceso equitativo a los servicios públicos municipales, donde existe una fuerte tendencia a que el gasto se concentre en el grupo de mayores ingresos de la sociedad. Hay que reconocer, también, que a partir de los gobiernos municipales es posible crear instrumentos que permitan llegar a los pobres. Al respecto el Banco está colaborando con los gobiernos locales para fortalecer a la microempresa y, a partir de ella, mejorar el ingreso de la población. En la actualidad los gobiernos municipales son un instrumento importante de apoyo a las políticas y programas de reducción de la pobreza, y contribuyen de manera sustancial en los programas focalizados de alivio a la extrema pobreza.

La tercera se refiere a la transferencia de responsabilidades y al financiamiento. Al respecto, debemos destacar que la transferencia de responsabilidades a los municipios, a los gobiernos locales, a los estados, constituye una tendencia positiva en la medida en que las entidades gubernamentales que se hagan cargo de esas responsabilidades estén preparadas para ello y puedan no cumplir con los objetivos de profundizar la partici-

pación ciudadana y la solución de los problemas sociales en el ámbito local. Creo que este es un problema al que hay que dedicarle mucha atención. En lo que se refiere al financiamiento, debe analizarse la forma en que los gobiernos locales pueden movilizar nuevos recursos propios. Para hacer esto los gobiernos locales pueden utilizar instrumentos como la recuperación de costos; las modalidades de generación de recursos locales que tengan en cuenta las necesidades de los beneficiarios; o las nuevas formas de financiamiento que utilicen los instrumentos de mercado ya sean locales, nacionales, e incluso internacionales.

Otro aspecto importante en el tema del financiamiento es la necesidad de contar con un buen sistema regulatorio y un adecuado marco legal. En la reunión del BID en Barcelona se habló de la posibilidad de financiamiento directo del Banco a los municipios. Este es un tema muy controvertido en el Banco pero que tendremos que abordar en el futuro, y no dudo que llegará el momento en que habremos de considerar a las entidades municipales y los gobiernos locales como sujetos de crédito en la medida que sean instituciones financieramente sólidas y estén en condiciones de poder recibirlo.

Los gobiernos municipales tienen ciertamente funciones importantes que cumplir en el logro de los objetivos de crecimiento económico, equidad y consolidación democrática que persiguen nuestros países. Los temas que se propone discutir en este encuentro son de sumo interés para el Banco y su empeño en constituirse en un apoyo efectivo a los esfuerzos realizados por los gobiernos locales.

PARTE I

**POLITICAS NACIONALES
Y FINANCIAMIENTO
MUNICIPAL**

Página en blanco a propósito

1. POLITICAS NACIONALES Y FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

*Ricardo Hausmann
Ernesto Stein*

Descentralización y urbanización: dos fuertes tendencias que afectan a la ciudad latinoamericana

La mayoría de los gobiernos en América Latina están altamente centralizados. Mientras que en los países industrializados, el 35% de los gastos de gobierno son llevados a cabo por gobiernos estatales y locales, en nuestra región sólo el 15% de dicho gasto se realiza en forma descentralizada. Sin embargo, durante la última década, y acompañando el proceso de democratización en la región, existe una muy clara tendencia hacia una mayor descentralización. Para un grupo de 14 países para los que tenemos datos de 1985, 1990 y 1995, el grado de descentralización promedio se incrementó de 15.6 a 19.3 en la última década (figura 1).

Este avance hacia una mayor descentralización, que se espera que se acentúe aún más, no se limita a la esfera fiscal. Los gobiernos subnacionales han ido adquiriendo un mayor grado de autonomía política. Esto se refleja muy claramente en la figura 2, que muestra el número de países de la región en los cuales los alcaldes son elegidos por la población. En 1980, esto se daba sólo en 3 países. Hoy, esto ocurre en 17 de los 26 países miembros, y en otros 6 países, los alcaldes son designados por los consejos municipales, que a su vez son elegidos por el pueblo.

Los países de Centroamérica no han sido ajenos a estas tendencias. En particular, El Salvador, Honduras y Nicaragua y, muy recientemente, Guatemala, han experimentado un incremento importante en su grado de descentralización fiscal. Esto se puede observar en la figura 3, que muestra el grado de descentralización fiscal de 20 países de América Latina y el Caribe, en 1985 y 1995.¹ Cabe destacar que, en general, el ritmo al

¹ En el caso de El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Trinidad y Tobago, y Uruguay, utilizamos en la figura

Figura 1.
Tendencias de la descentralización en América Latina

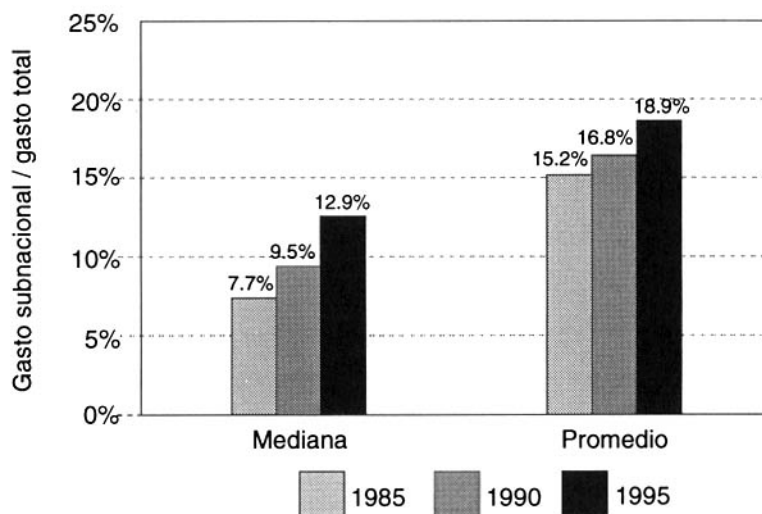
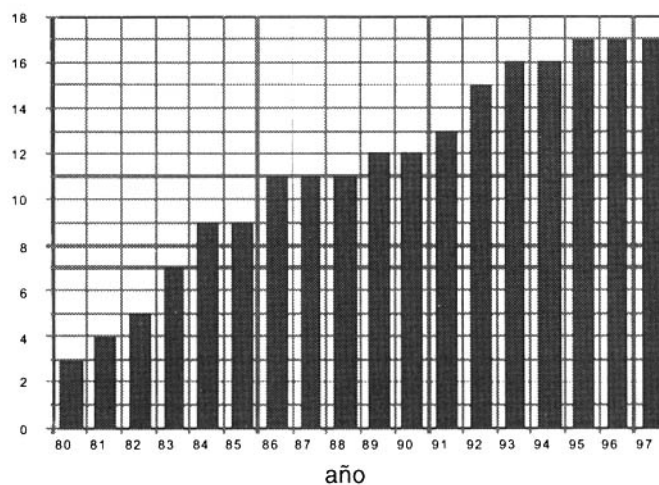


Figura 2.
Número de países con alcaldes elegidos en forma directa



que se han descentralizado las fuentes de recursos a los gobiernos estatales y locales ha sido mas lento que el correspondiente al gasto, que se refleja en la figura. Como resultado, en América Latina los recursos propios de los gobiernos sub-nacionales cubren menos de la mitad de sus gastos, siendo la diferencia cubierta por medio de transferen-

3 el grado de descentralización en 1990 en lugar de 1985, por falta de datos. La descentralización en Guatemala, no está reflejada en la figura, ya que es posterior a 1995.

Figura 3.
Cambios en la descentralización 85-95

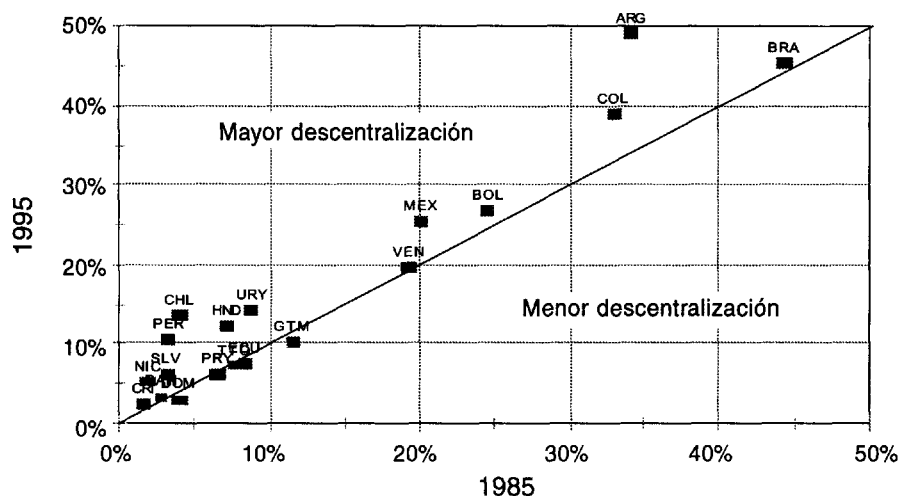
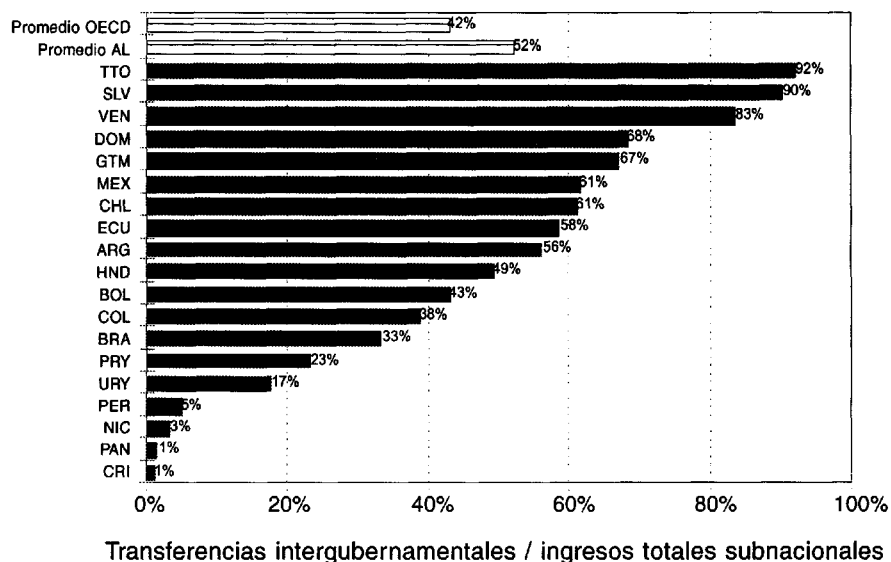


Figura 4.
Desbalance vertical fiscal



cias de los gobiernos centrales. En Centroamérica, esta brecha fiscal entre gastos e ingresos de los gobiernos locales es particularmente grande en El Salvador y Guatemala, cercana al promedio latinoamericano en Honduras, y pequeña en el caso de Costa Rica, Nicaragua y Panamá (ver figura 4).

En cuanto a la democratización a nivel de los gobiernos locales, hoy en día los alcaldes son elegidos por la población en forma directa en todos los países centroamerica-

nos, con la única excepción de Costa Rica, en donde son elegidos por los consejos municipales, que a su vez son elegidos por la población. Sin embargo, se espera que Costa Rica se sume pronto a esta tendencia: a partir de 2002, los alcaldes serán elegidos en forma directa.

Otra tendencia muy importante que ha vivido nuestra región, y que afecta a las ciudades de manera muy directa, está relacionada con el grado de urbanización. El porcentaje de la población que vive en ciudades se ha ido incrementando en forma paulatina pero sostenida en las últimas décadas, pasando de un promedio de 44% en 1960 hasta alcanzar el 62% hoy en día. Esta creciente urbanización tiene sus ventajas y sus desventajas. Por un lado, la población urbana tiene acceso a mercados —tanto de trabajo como de productos— más amplios. A la vez, el costo de provisión de servicios públicos, tales como la educación o la salud, es menor en comunidades urbanas que en comunidades rurales. Por otro lado, este incremento en el grado de urbanización se traduce en una creciente demanda por servicios urbanos tales como seguridad, transporte urbano, infraestructura vial, saneamiento, planificación urbana, energía, etc, que en muchos casos sobrepasa ampliamente la capacidad de las ciudades de proveer dichos servicios. Este problema, que se manifiesta de distintas formas —incremento de la criminalidad, serios problemas de congestión, contaminación, insuficiencia de viviendas y de servicios públicos diversos— ha llevado en muchos casos a un marcado deterioro en la calidad de vida de los habitantes, y a la crisis de la ciudad latinoamericana.

A pesar de tener un grado de urbanización bastante más pequeño que la media de América Latina, los países de América Central también han experimentado esta tendencia hacia una urbanización creciente. En promedio, en estos países el grado de urbanización ha pasado del 38% en 1960 al 52% en 1996. Y esta tendencia no se ha detenido en los últimos años: durante los 90s, el crecimiento anual de la población urbana en estos países fue en promedio del 3,9%, contra un crecimiento del 2.5% para el total de la población.

La combinación de estas tendencias —el incremento sostenido en la demanda por servicios urbanos, la transferencia de la responsabilidad de provisión de dichos servicios del nivel nacional al municipal, y el incremento de la autonomía municipal en la prestación de dichos servicios— hace que el problema del financiamiento municipal adquiera una importancia fundamental. En este trabajo, ofrecemos algunas reflexiones acerca del rol que le cabe a las políticas nacionales en asegurar un esquema adecuado de finanzas municipales.

Antes de encarar de lleno la tarea de definir dicho rol, es conveniente discutir brevemente algunos de los potenciales beneficios y posibles problemas asociados a la descentralización, y las condiciones bajo las cuales el proceso de descentralización tiene mas chances de ser exitoso. Esta discusión será útil para pensar en el tipo de iniciativas que deberían formar parte de la estrategia nacional hacia el financiamiento municipal.

Los beneficios de la descentralización

La descentralización permite una mejor adecuación de los servicios públicos a las preferencias de la población: Los bienes y servicios públicos difieren en sus características geográficas. Mientras algunos, como la defensa o las relaciones exteriores, tiene alcance nacional, la mayoría de los servicios públicos ofrecen beneficios que están más acotados geográficamente. Por ejemplo, los beneficios de un cuartel de bomberos, o de una planta potabilizadora de agua, están circunscriptos al nivel local. Los gobiernos federales tienen una tendencia a ofrecer el mismo paquete de servicios a toda la población. Cuando las decisiones se adoptan en forma descentralizada, los gobiernos pueden ser más sensibles a las necesidades y preferencias específicas de la población de cada jurisdicción, adaptando los bienes públicos locales que suministran para satisfacer mejor dichas preferencias. Naturalmente, para que este beneficio se realice, el gobierno local debe tener autonomía para definir el gasto, y no ser un simple ejecutor de políticas de gasto definidas a nivel central.

La descentralización puede promover la participación ciudadana: La descentralización estimula la participación ciudadana si los individuos consideran que las políticas locales tienen una repercusión más directa sobre su vida, y que tienen mayores posibilidades de hacer valer sus opiniones en el ámbito local que en el nacional. Para dar un ejemplo ilustrativo, es muy probable que los padres se involucren en la escuela de sus chicos si el director de la escuela (a quien los padres tienen fácil acceso) tiene un alto grado de autonomía en las decisiones más importantes relativas al funcionamiento de la escuela. Seguramente, el grado de participación de los padres será menor en caso de que las decisiones más importantes sean tomadas, en forma centralizada, por un funcionario del ministerio de educación nacional.²

La descentralización puede aumentar el grado de “accountability” o control ciudadano sobre las acciones de los gobernantes: En la medida en que existan instituciones democráticas a nivel de los gobiernos locales, y que dichas instituciones funcionen de manera adecuada, la descentralización puede resultar en un mayor grado de “accountability”, ya que los responsables de las decisiones son más visibles en este caso, y los habitantes de la jurisdicción tienen la opción de castigar con su voto a aquellos que no se desempeñen en forma eficaz, o pongan intereses particulares por encima del interés público. El *accountability* será mayor en la medida en que una parte importante de los servicios locales se financien con impuestos locales. Los ciudadanos tienen mayores incentivos para controlar la eficiencia del gasto cuando están financiando dicho gasto con sus propios impuestos. Si los gastos locales se financian con transferencias, el incentivo a controlar al gobierno es menor. Modificando el viejo refrán, *a caballo transferido no se le miran los dientes*. El *accountability* también será mayor si las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno están claramente establecidas.

² En este caso en particular, más que una descentralización al nivel de los gobiernos locales, es deseable una descentralización más profunda, a nivel de las escuelas.

Los riesgos de la descentralización

La descentralización puede resultar en relaciones de clientelismo, captura del gobierno local por grupos de poder, y otras formas de corrupción: Como dijimos anteriormente, bajo democracias locales que funcionan bien la descentralización promueve un mayor control ciudadano sobre los gobernantes. Sin embargo, si las instituciones de la democracia local no están suficientemente desarrolladas, y la participación política es baja, la descentralización puede facilitar el surgimiento de relaciones de clientelismo entre los gobernantes locales y minorías poderosas, o la captura del gobierno local por parte de grupos de poder que persiguen objetivos distintos del bienestar general. Algunos autores sostienen que estas formas de corrupción son más comunes a nivel de los gobiernos locales que a nivel del gobierno federal.³ Sin una adecuada participación ciudadana, no hay ninguna garantía de que la descentralización mejore el *match* entre los servicios públicos provistos y las preferencias de la población.

La descentralización puede generar problemas si los gobiernos locales no tienen la escala suficiente para proveer los servicios públicos en forma eficiente: Si los gobiernos municipales son muy pequeños, las ganancias de eficiencia debidas a la adecuación a las preferencias de cada jurisdicción pueden estar más que compensadas por las pérdidas en las economías de escala.

La descentralización puede generar problemas si los gobiernos subnacionales no cuentan con una adecuada capacidad institucional: Algunos autores han destacado la debilidad de las burocracias locales en relación a la burocracia del gobierno central, problema que resulta de particular importancia en el caso de países en desarrollo como los de nuestra región, donde no abundan los recursos humanos calificados.⁴ Esta debilidad institucional afecta tanto la capacidad para generar recursos como para gastarlos de manera eficiente. Es importante destacar, sin embargo, que la debilidad institucional puede ser en parte un problema transitorio, que se remedia a medida que los gobiernos locales ganan experiencia en la provisión de los distintos servicios.

La descentralización puede generar restricciones presupuestarias débiles: Uno de los peligros más importantes que plantea la descentralización, y que es particularmente relevante para pensar en un marco adecuado para las finanzas municipales, se relaciona con los incentivos que puede tener un gobierno local para comportarse de manera fiscalmente irresponsable, gastando en exceso y luego esperando que el gobierno central acuda al rescate. La posibilidad de que los gobiernos locales actúen de esta manera esta íntimamente relacionada con la forma en que estén organizadas las finanzas intergubernamentales. En particular, una dependencia excesiva de las transferencias del gobierno central como fuente de ingresos locales, unida a una distribución discrecional de los recursos de transferencias por parte del gobierno central constituyen una

³ Véase Tanzi (1995) y Proud'homme (1995)

⁴ Ver, por ejemplo, Proud'homme (1995)

receta para generar indisciplina. La existencia de responsabilidades compartidas entre niveles de gobierno también puede permitirle a los gobiernos locales extraer recursos del gobierno central, sobre todo si la división de responsabilidades no está claramente establecida. Asimismo, la falta de controles al endeudamiento de los gobiernos locales también puede generar problemas de “free riding” por parte de los estos gobiernos, que en definitiva pueden poner en peligro los esfuerzos de los gobiernos centrales por mantener la estabilidad macroeconómica.

En resumen, la descentralización tendrá mejores posibilidades de éxito si se dan las siguientes condiciones: i) hay democracias a nivel local, que funcionan de manera adecuada, con un nivel suficiente de participación política; ii) los gobiernos subnacionales tienen la capacidad institucional para hacerse cargo de las responsabilidades que les son asignadas; iii) la división de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno están claramente definidas; iv) una parte importante de los gastos locales se financia con recursos propios; y v) las relaciones intergubernamentales (incluidos el sistema de transferencias y las normas sobre obtención de préstamos) se articulen de modo tal que los gobiernos subnacionales estén sujetos a restricciones presupuestarias estrictas.

Estas condiciones pueden ayudar a pensar en una estrategia nacional para asegurar un marco adecuado para el financiamiento municipal. A continuación, proponemos diez elementos que, a nuestro juicio, deberían ser parte central de dicha estrategia.

Elementos de una estrategia nacional para las finanzas municipales

1) Es necesario desarrollar mecanismos de participación popular a nivel municipal, y asegurar que las democracias locales funcionen de manera adecuada.

Un marco adecuado para las finanzas municipales no sólo debe asegurar que existen recursos para financiar servicios públicos locales; los servicios que se proveen deben ser aquellos que la población demanda. En este sentido, la elección democrática de los alcaldes es condición necesaria, pero no suficiente. Estudios recientes indican que la descentralización da mejores resultados cuando existe en las comunidades locales un alto grado de participación cívica y política.⁵ Las comunidades participativas proporcionan mayor información sobre sus preferencias a sus gobernantes, y controlan el desempeño de éstos de manera más directa. En ausencia de mecanismos adecuados de participación, se puede caer en el clientelismo o el control del gobierno por parte de la élites locales. Estos mecanismos van desde la celebración de cabildos abiertos y plesbiscitos, hasta la participación directa de la ciudadanía en la definición del presupuesto municipal.⁶ La reciente ley de Desarrollo Municipal en Honduras es un ejemplo a seguir en

⁵ Vease Putnam (1993)

⁶ Ejemplos de este tipo de participación más profunda se pueden observar en Bolivia, o en la ciudad de Porto Alegre, en Brasil.

cuanto al fomento de la participación popular en América Central. Entre otras cosas, dicha ley establece la obligación de celebrar cabildos abiertos en forma periódica, y de convocar plebiscitos (de cumplimiento obligatorio) para tomar decisiones en asuntos de suma importancia. Lamentablemente, los mecanismos participativos que se contemplan en dicha ley se han cumplido sólo en forma parcial.

2) Se debe delimitar claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno, evitando asignar responsabilidades compartidas.

Cuando no existe una clara división de funciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, se debilitan las restricciones presupuestarias que estos últimos enfrentan. En muchos países, el proceso de descentralización no ha dado lugar a la transferencia directa de funciones y responsabilidades, sino a responsabilidades compartidas entre el gobierno central y los gobiernos locales en servicios tales como educación, salud, saneamiento, vialidad, etc. Cuando esto ocurre, los gobiernos locales pueden extraer recursos del gobierno central si no asignan suficientes recursos a las áreas de responsabilidad compartida, forzando al gobierno central a realizar gastos adicionales en la jurisdicción local. Además, las funciones compartidas desdibujan el *accountability*, ya que los habitantes no ven claramente quién es responsable por los éxitos o los fracasos en la provisión de los servicios. Por lo tanto, una separación clara de funciones y responsabilidades permite una utilización más transparente de los recursos de los gobiernos locales.

Existen tres posibles fuentes de recursos para los municipios: los recursos propios, las transferencias del gobierno central, y el endeudamiento. En general, el gobierno nacional juega un rol fundamental en el establecimiento del marco institucional que regula el acceso de los gobiernos locales a estos tres tipos de financiamiento.⁷ Además de contar con una masa suficiente de recursos para atender las demandas de la población en un momento determinado, dentro de un marco adecuado de financiamiento municipal los recursos a los que acceden los municipios deberían cumplir los siguientes objetivos: i) crecer a un ritmo semejante a la demanda por servicios locales, para que el crecimiento de las ciudades no genere un deterioro del nivel de vida de la población; y ii) ser de naturaleza tal que generen incentivos para la eficiencia y la disciplina fiscal por parte de los gobiernos locales.

3) Los gobiernos locales deben acceder a fuentes de financiamiento que sean suficientes para atender las demandas por servicios públicos de la población, y que vayan creciendo a medida que crece la demanda por dichos servicios.

Uno de los problemas fundamentales que ha enfrentado la ciudad latinoamericana es que, en general, sus recursos no han crecido en forma conjunta con el rápido cre-

⁷ En países federales, a menudo es el gobierno estatal quien tiene a su cargo el establecimiento de dicho marco institucional.

cimiento de sus poblaciones. El resultado es que muchas de nuestras ciudades han sufrido un paulatino deterioro, al no estar en condiciones de atender la creciente demanda de la población asociada al proceso de urbanización. Es importante que las fuentes de ingreso de las ciudades, ya sea en cuanto a sus ingresos propios como a aquellos que provienen de transferencias del gobierno central, permitan un crecimiento de los recursos a medida que crece la demanda de servicios. Como el nivel central es el que define tanto la asignación de bases tributarias como el diseño del sistema de transferencias, éste nivel comparte la responsabilidad de establecer fuentes de recursos elásticas para los municipios. Algunos ejemplos de recursos que crecen al mismo ritmo que la demanda de servicios son (la lista no es exhaustiva): a) Cargos al usuario por servicios de agua potable y alcantarillado, siempre que los cargos reflejen el costo de suministro del servicio, y no se dejen retrasar las tarifas por razones políticas. b) El impuesto a la gasolina, que se puede interpretar como un pago por el uso de la infraestructura vial. c) Las transferencias en las que el monto se define en función del número de beneficiarios de un servicio determinado (por ejemplo, por alumno educado).

En cuanto a las cargas al usuario, una mecanismo natural para asegurar que no se produzcan deterioros en el servicio por retraso de tarifas, y que se atienda la demanda creciente de manera adecuada, es la privatización o la concesión. Cuando las tarifas se retrasan por razones políticas, se limita la capacidad financiera de las empresas públicas, lo cual impide la expansión de las redes de servicios. Por lo general, esto resulta en la marginación de los más pobres, que se ven excluidos del servicio.

El impuesto a la propiedad, que suele ser la fuente de recursos municipales más importante, no crece automáticamente con la demanda de servicios. Sin embargo, su crecimiento estará más ligado al crecimiento de la demanda de servicios si los catastros y las valuaciones de la propiedad se actualizan en forma frecuente. Resumiendo, le cabe al nivel central la responsabilidad de asignar a los gobiernos locales fuentes de recursos que permitan una adecuada atención de la creciente demanda de servicios. Este punto es fundamental, en especial para los países centroamericanos, a quienes les queda todavía un largo camino por recorrer en materia de urbanización.

4) Es deseable que los gobiernos locales tengan acceso a bases tributarias que les permitan cubrir con sus recursos propios la mayor parte de sus necesidades de financiamiento.

La premisa básica es que, en materia de servicios públicos, la gente debería recibir aquello que quiere y por lo cual esta dispuesta a pagar. Si los programas de gobierno locales se financian con transferencias del gobierno central, estos programas no pasan la prueba de que el mercado (en este caso los beneficiarios) este dispuesto a pagar por ellos. Si estos programas se financian primordialmente con transferencias, la comunidad tendrá menores incentivos para controlar la eficiencia del gasto, y los políticos tendrán menores incentivos para esforzarse en la recaudación de los impuestos propios. Si, además, las transferencias son discrecionales, los gobiernos locales pueden tener incentivos para relajar aún más la disciplina fiscal (ver punto 5 más abajo).

Si bien por motivos de movilidad de la base tributaria, de eficiencia y de equidad hay muchos impuestos que no son apropiados para asignar al nivel local, hay otras fuentes de recursos que sí lo son. Se puede evitar una dependencia excesiva de las transferencias, y al mismo tiempo generar gobiernos locales más fuertes y capaces, si se asignan a dichos gobiernos aquellas fuentes de recursos que puedan explotar eficientemente, y se cuida que dichas fuentes no sean subutilizadas. Toda vez que fuera posible deberían imponerse tarifas a los usuarios de los servicios, y dichas tarifas deberían cubrir el costo de la prestación del servicio. Los impuestos sobre la propiedad y los vehículos deberían asignarse a los gobiernos locales, y las valuaciones deberían reflejar las condiciones reales del mercado. El impuesto a los combustibles y una sobretasa sobre el impuesto a la renta pueden también ser apropiados para niveles subnacionales de gobierno, si el grado de descentralización es elevado.

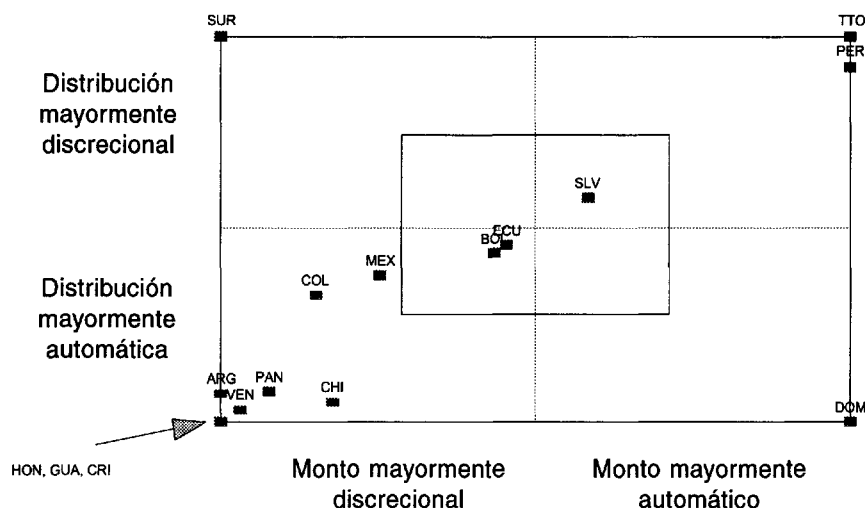
Para evitar que las fuentes asignadas a los gobiernos locales sean subutilizadas, el gobierno nacional puede apoyar procesos de modernización de la administración tributaria, actualización de catastros, etc. Sin embargo, uno de los principales problemas que lleva a la subutilización de las fuentes de ingreso local no es técnico (capacidad de cobrar impuestos locales) sino político (voluntad de cobrar impuestos locales). A menudo los políticos locales no tienen incentivos a cobrar impuestos, y este desincentivo se acentúa a medida que crece la dependencia de transferencias del gobierno central.

La importancia de los recursos propios parece haber sido ignorada en un número de iniciativas recientes de descentralización en la región, en las cuales el mecanismo principal de descentralización es el incremento en la porción de los ingresos del gobierno central que se deben asignar a transferencias, en algunos casos sin discutir siquiera que nuevas responsabilidades van a tener los gobiernos subnacionales como contrapartida de los mayores recursos.

5) Se debe minimizar el grado de discrecionalidad en los sistemas de transferencias intergubernamentales.

Aunque se asignen a los gobiernos locales todas las fuentes de recursos apropiadas, subsistirán desequilibrios verticales, y será necesario diseñar un sistema de transferencias. Un principio fundamental es minimizar la discrecionalidad. Las transferencias discrecionales generan restricciones presupuestarias débiles, y fomentan la indisciplina fiscal, ya que tienden a asignarse a las jurisdicciones que se encuentran en dificultades financieras, o simplemente no alcanzan a cubrir sus gastos con los recursos de que disponen. Será más fácil forzar a los gobiernos locales a enfrentar su restricción presupuestaria, si existen criterios claramente establecidos, no sujetos a manipulaciones, que definen tanto el monto total de las transferencias como su distribución. Naturalmente, no basta con que las normas de transferencias eliminen la discrecionalidad, si en la práctica dichas normas no son cumplidas. Las transferencias discrecionales, además, no son ni estables ni predecibles, dos atributos sumamente importantes para los gobiernos que las reciben, y fundamentales si los gobiernos locales pretenden acceder a

Figura 5.
Discrecionalidad de las transferencias



los mercados de crédito. La figura 5 muestra el grado de discrecionalidad en los sistemas de transferencias, tanto en lo que respecta al monto total a transferir, como en cuanto a la distribución. Entre los países centroamericanos, la discrecionalidad juega un rol importante en los casos de El Salvador y la República Dominicana.

6) *Se debería privilegiar aquellos mecanismos de transferencia que generen incentivos para la provisión eficiente de servicios por parte de los gobiernos locales.*

Las transferencias en las que el monto se define en función del número de beneficiarios de un servicio determinado (por ejemplo, por alumno educado) generan incentivos para la eficiencia en la provisión de servicios, y son particularmente apropiadas para los servicios sociales. La transferencia para educación en Chile son un ejemplo de estos mecanismos de “capitación”. Los montos transferidos no se incrementan cuando se contrata un nuevo maestro, sino cuando se educa un alumno más. De esta manera, estas transferencias son una manera de poner en práctica el principio de que los recursos presupuestarios deben seguir a los *resultados*, y no a los *insumos*. Como se mencionó en el punto 3, este tipo de transferencias tiene además la ventaja de que, a medida que crece la demanda por los servicios, se incrementa la fuente de recursos.

7) *En general, es razonable que los gobiernos locales tengan acceso a los mercados de crédito para financiar inversión. Sin embargo, el gobierno central debería ejercer un estricto control sobre el endeudamiento de los gobiernos locales.*

Dado que los beneficios de inversiones tales como las escuelas y los caminos se distribuyen a lo largo del tiempo, resulta lógico contraer deuda (dentro de ciertos límites) de modo que los pagos también se distribuyan en el tiempo, en lugar de obligar a los contribuyentes de hoy a cargar con todos los costos. En el contexto de creciente urba-

nización que vive la región, la infraestructura necesaria para responder al aumento de la demanda por servicios públicos hace que el endeudamiento para gastos de inversión sea aún más necesario.

Sin embargo, es importante que existan controles estrictos al endeudamiento de los gobiernos locales. El problema surge de la dificultad que tienen los gobiernos centrales para comprometerse a no rescatar a gobiernos locales que se encuentren en dificultades financieras. *Cuando existe el riesgo de rescates por parte del gobierno central, la disciplina del mercado no alcanza.* Si los gobiernos locales perciben que podrán trasladar parte del costo de repago al gobierno central, tendrán incentivos para endeudarse en forma excesiva. Y si el prestamista confía en que el gobierno central acudirá al rescate, estará dispuesto a satisfacer las demandas de crédito. En este caso, el gobierno central deberá limitar la autonomía de endeudamiento de los gobiernos locales, ya sea con restricciones numéricas, o con requisitos de autorización previa por parte del gobierno central.⁸ Los rescates del gobierno central, además de poner en peligro la estabilidad macroeconómica, tienen consecuencias negativas sobre la calidad de los proyectos de inversión que se llevan a cabo, ya que los gobiernos locales pueden querer desarrollar proyectos aún cuando la tasa de retorno del proyecto sea menor a la tasa de interés. El riesgo de rescate es menor en casos de “project financing”, donde está claro que el préstamo se repaga con el flujo de recursos que genera el proyecto. En estos casos, el control del endeudamiento puede ser más relajado.

La existencia de estos límites le conviene no sólo al gobierno central, que entonces tiene un mejor control sobre la situación fiscal, sino también a los gobiernos locales. Para entender esto, hay que pensar en la estabilidad macroeconómica como un bien público que beneficia a todos. Bajo el supuesto de que el gobierno no podrá comprometerse en forma creíble a no dar rescates, los gobiernos subnacionales tienen el incentivo a sobreendeudarse, y a actuar en forma fiscalmente irresponsable. En este sentido, la autonomía de endeudamiento genera un problema de coordinación muy similar a aquel del juego del prisionero. Cada uno tiene incentivos a comportarse en forma irresponsable, y como resultado todos están peor que si hubieran (todos) sido responsables. Si el endeudamiento de todas las jurisdicciones está sujeto a controles, de manera que se eliminan las posibilidades de *free riding*, todos se pueden beneficiar de la estabilidad macroeconómica.

8) *Se debe promover en forma activa el fortalecimiento institucional de los municipios.*

En una reciente encuesta sobre descentralización llevada a cabo por el BID, 17 de 20 países reportaron que la debilidad institucional de los gobiernos locales era uno de los principales obstáculos a la descentralización. Como señalamos más arriba, en un con-

⁸ En este último caso, es importante evitar la arbitrariedad y el favoritismo político del gobierno central al otorgar las autorizaciones de endeudamiento municipal.

texto de creciente descentralización la debilidad institucional es en parte un problema transitorio que se va remediando a medida que el gobierno local acumula experiencia en la provisión de servicios. De cualquier modo, el gobierno nacional tiene un importante rol que cumplir, promoviendo un rápido desarrollo institucional de los gobiernos municipales. Esto se puede hacer a través de programas de desarrollo municipal que pueden incluir entrenamiento de funcionarios locales, sistemas de recursos humanos que premien el buen desempeño y que protejan a los funcionarios de los vaivenes políticos, apoyo para la incorporación del sector privado a la provisión de servicios municipales, equipamiento y asistencia técnica. El BID cuenta con una amplia experiencia en diversos países en programas de este tipo, y representa un recurso que debería ser aprovechado por los gobiernos centrales en sus programas de apoyo institucional a los municipios.⁹

9) *El gobierno central debería proveer un marco jurídico-institucional que facilite el acceso de los gobiernos locales al crédito sin comprometer en el proceso los propios recursos del gobierno central.*

El gobierno central debe promover la transparencia en las cuentas fiscales municipales. Debe llevar un registro de deuda de dichos gobiernos, para poder imponer los límites al endeudamiento en forma efectiva. A su vez, el acceso del público a esta información puede facilitar el escrutinio de los mercados, y ayudar a generar cierta disciplina. Es importante también crear procedimientos de quiebra para los gobiernos locales. Si hay unas normas explícitas que definen como se van a tratar, en forma ordenada, las deudas de la jurisdicción que hace *default*, el sector privado ya no esperaría el rescate del gobierno central, y la disciplina de mercado funcionaría de manera mas adecuada.¹⁰

10) *Por sobre todas las cosas, el gobierno central deberá proveer un marco de estabilidad macroeconómica que permita un mejor desarrollo de las finanzas municipales.*

Casi sin excepciones los gobiernos estatales y locales aspiran como máximo a una calificación crediticia de las agencias de rating similar a la que corresponde a la nación. Por lo tanto, uno de los mayores favores que le puede hacer el gobierno central a los gobiernos locales que buscan financiamiento en los mercados de crédito es tener su propia situación fiscal bajo control, y la macroeconomía en orden. Será más difícil y costoso para los gobiernos locales acceder al crédito en un contexto de alta inflación, altas tasas de interés, o de inestabilidad del tipo de cambio.

⁹ Por ejemplo, el BID ha estado muy activo en materia de fortalecimiento de administraciones tributarias a nivel local y regional en América Latina.

¹⁰ En Estados Unidos existen estos procedimientos de quiebra para los gobiernos estatales y locales (*chapter 9*) similares al *chapter 11* que se aplica en el caso del sector privado. Recientemente, Orange County se fue a la quiebra, sin que se hayan producido rescates por parte del gobierno central o del gobierno estatal.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) "Fiscal Stability with Democracy and Decentralization", Part 3 of *Report on Economic and Social Progress in Latin America*, Washington D.C.: Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank.
- Prud'homme, R. (1995) "On the Dangers of Decentralization," *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, No. 2.
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Tanzi, V. (1995) "Fiscal Federalism and Decentralization: A review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects." In World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C.

2. AUTONOMIA MUNICIPAL Y REGULACION NACIONAL DEL FINANCIAMIENTO LOCAL. LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA

Síntesis de la mesa redonda

La mesa redonda estuvo conformada por Roberto Cedeño, Alcalde de la Ciudad de Managua; César Castellanos, Alcalde de la Ciudad de Tegucigalpa; Héctor Silva, Alcalde de la Ciudad de San Salvador; e Irma Luz Toledo, Vice-Ministra de Finanzas Públicas del Gobierno de Guatemala.

El moderador fue Miguel Martínez, Gerente del Departamento Regional de Operaciones para el Istmo Centroamericano, México, República Dominicana y Haití, del Banco Interamericano de Desarrollo.

Objetivos

El objetivo de esta mesa redonda fue intercambiar experiencias con relación a tres grandes temas: (i) la falta de correspondencia entre las responsabilidades de gasto y de ingresos de los gobiernos locales; (ii) el desafío que significa lograr un flujo de recursos para la inversión municipal sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica; y (iii) las propuestas de política para lograr un mayor acceso de los municipios a las fuentes de financiamiento.

Síntesis de las intervenciones

Roberto Cedeño

Alcalde de la Ciudad de Managua

Con relación a la falta de correspondencia entre las responsabilidades de gasto y las de ingreso, el Alcalde de la Ciudad de Managua, destacó la necesidad de modernizar la

administración municipal para mejorar el uso de los recursos físicos y financieros de las administraciones locales.

También indicó que es necesario movilizar más recursos locales a través del aporte mancomunado de varios municipios interesados en la ejecución de un mismo proyecto, el uso del sistema de contribuciones por mejoras, y la mayor participación ciudadana en algunas tareas de competencia municipal.

En lo que hace a los gastos de capital, Cedeño indicó que se puede lograr una mayor eficiencia si los municipios ejecutan planes maestros y si el gobierno central realiza oportunamente las transferencias que corresponden a los municipios.

En una segunda parte de su intervención el Alcalde de la Ciudad de Managua hizo tres recomendaciones de política para que los gobiernos locales accedan al financiamiento de capital sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica. Estas recomendaciones fueron que: (i) el financiamiento del BID, BCIE y otras entidades financieras se realice contra garantía de ingresos incrementales del propio proyecto de inversión y, colateralmente, de bienes de dominio particular del Municipio y/o el aporte de beneficiarios como fuente de repago; (ii) que el sector privado y/o los Organismos No Gubernamentales accedan al financiamiento del BID, BCIE y otras entidades crediticias para la inversión en obras locales de competencia municipal que pudieran ser otorgadas a terceros; y (iii) que los municipios emitan y coloquen bonos municipales en las bolsas de valores del istmo centroamericano.

Finalmente, el Alcalde de Managua hizo recomendaciones de política para que los gobiernos municipales tengan un mayor acceso a fuentes de financiamiento, para que los municipios medianos y pequeños cuenten con financiamiento de capital y, para que se expandan las fuentes y se diversifiquen los instrumentos de financiamiento municipal.

En relación al acceso a las fuentes de financiamiento Cedeño propuso: (i) contar con una mayor asistencia técnica y financiera para potenciar la administración de recursos en el ámbito municipal; (ii) reforzar las actividades relacionadas con el registro contable y estadístico de manera que se cuente con información clara que permita el fácil acceso a la banca y al mercado de capitales; (iii) incorporar enseñanzas de las experiencias crediticias exitosas de otras alcaldías en el ámbito nacional e internacional; (iv) insistir en la identificación de proyectos que sean autofinanciables mediante el cobro de tasas, derechos, y otras contribuciones; y (v) incorporar a la empresa privada en el quehacer municipal, mediante patronatos y/o empresas mixtas.

En lo que hace al acceso al capital por parte de los municipios medianos y pequeños se propuso: (i) buscar la conformación de asociaciones o agrupaciones de municipalidades que, solidaria y mancomunadamente, pudieran ser garantes de préstamos relacionados con obras de interés común; (ii) procurar la concurrencia de empresas

comunitarias que puedan ser sujetos de crédito y propiciar nuevos mecanismos para el pago de préstamos; (iii) asegurar la participación de la sociedad civil para lograr compromisos en el repago y posibles garantías referentes al financiamiento de proyectos de competencia municipal que hayan sido escogidos y priorizados conjuntamente y; (iv) establecer con las instituciones financieras la modalidad de fondos de pago anticipado que complementen o sustituyan garantías.

Las recomendaciones de política para que se expandan las fuentes y se diversifiquen los instrumentos de financiamiento municipal fueron: (i) incursionar en el mercado de capitales; (ii) acudir a instituciones financieras de segundo piso para propiciar la gestión de fondos externos concesionales para proyectos municipales estratégicos; y (iii) buscar opciones de préstamo con la participación del gobierno central, otros municipios y la iniciativa privada en que se combinen obligaciones para la ejecución física, el repago del financiamiento y las garantías.

Héctor Silva

Alcalde de la Ciudad de San Salvador

Silva hizo un breve diagnóstico de la situación actual de las finanzas municipales de San Salvador destacando que:

- Durante los dos últimos ejercicios el municipio de la capital de San Salvador ha sido deficitario, en una proporción que corresponde al 10% y al 20% del total de sus ingresos.
- En San Salvador no existe un impuesto predial.
- Todos los servicios que el municipio presta y cobra son altamente deficitarios.
- Los actuales impuestos no se revisan desde 1983 y son altamente regresivos. Por ejemplo, los grandes bancos pagan 60 veces menos que los pequeños comercios como porcentaje de sus activos.
- Los actuales impuestos son ineficientes porque hay más de 60 categorías de obligaciones fiscales que se administran manualmente lo que, a su vez, implica la existencia de una estructura administrativa altamente burocrática.
- Los actuales impuestos son ineficaces porque aportan pocos ingresos y no permiten la inversión, y
- El cobro de los impuestos no es transparente porque muchas de las decisiones las realiza el burócrata y, consecuentemente, no existen controles ni procedimientos lógicos.

Frente a esta situación el Municipio de San Salvador ha empezado a ejecutar un conjunto de medidas tanto fiscales como administrativas. Entre estas medidas se destaca la aprobación de nuevas tasas por servicios, la finalización de la primera etapa de modernización de catastro, el inicio de la desconcentración administrativa del municipio, la elaboración de un plan estratégico de inversión de mediano y largo plazo, la emisión de bonos municipales, la elaboración del presupuesto de inversiones con la participación de la comunidad, la privatización de varios servicios municipales, y la elaboración y propuesta de una nueva estructura de impuestos que ha sido elevada a consideración de la Asamblea Legislativa y está siendo estudiada en sus aspectos técnicos.

Finalmente, Silva hizo algunas reflexiones acerca de las políticas y reformas que se deben adoptar para sanear las finanzas municipales. En esta materia destacó que el saneamiento de las finanzas municipales debe basarse en el consenso (entre el gobierno central, los municipios y la empresa privada) y debe enmarcarse en un proceso nacional de modernización y desarrollo local.

César Castellanos

Alcalde de la Ciudad de Tegucigalpa

Castellanos inició su ponencia refiriéndose a la autonomía municipal y a la existencia en Honduras de una ley de municipalidades ágil y moderna. A continuación expresó su preocupación porque este nuevo marco legal no siempre es respetado ya que se han descentralizado muchas responsabilidades de gasto pero no así los ingresos, y porque se siguen ejecutando proyectos municipales que no han sido identificados y priorizados por la población local.

A continuación Castellanos hizo un recuento de las medidas que el Municipio de Tegucigalpa adoptó para mejorar su capacidad crediticia y poder acceder a nuevos recursos de capital. Estas medidas fueron:

- La reorganización administrativa del municipio mediante la cual se creó la gerencia general (que nunca había existido a escala municipal en Honduras), la gerencia de desarrollo urbano, la gerencia de desarrollo social, y la oficina de administración y finanzas.
- La renegociación de la deuda que permitió reducir significativamente el pago por concepto de intereses.
- La reducción del personal de 4600 a 1500 empleados lo que, a su vez, permitió mejorar los salarios.
- El inicio de la modernización de los sistemas de administración financiera.
- La mejora de los servicios municipales que, además, ha tenido el efecto de estimular el pago de los impuestos.

Irma Luz Toledo*Vice-Ministra de Finanzas Públicas de Guatemala*

La intervención de la Vice Ministra de Finanzas Públicas de Guatemala se refirió a las mejoras que el Gobierno de Guatemala ha introducido en las relaciones fiscales intergubernamentales, las fuentes de financiamiento de los gobiernos municipales y, la necesidad de que las alcaldías mejoren su capacidad de programación financiera.

Con relación al primer tema, Toledo indicó que el Gobierno de Guatemala ha logrado que las transferencias fiscales intergubernamentales sean predecibles (existe un calendario de desembolsos) y que, consecuentemente, los municipios tengan una mayor capacidad para realizar la programación financiera de sus recursos.

También explicó que las fuentes de financiamiento de los municipios guatemaltecos incluyen: el 10% de los ingresos tributarios nacionales, el 10% del impuesto adicional al IVA, el impuesto sobre la circulación de vehículos, el impuesto sobre petróleo crudo y sus derivados, el gravamen sobre la exportación de banano, y el impuesto al patrimonio. Adicionalmente, los municipios pueden acceder al Fondo de Solidaridad, al Fondo de Inversión Social, al Fondo Nacional de La Paz, y al Fondo de Desarrollo Comunitario para La Paz.

Finalmente, Toledo hizo referencia a la forma de lograr una mejor correspondencia entre los ingresos y los gastos indicando que: (i) no basta que los municipios elaboren sus presupuestos sino que es necesario realizar una programación financiera mensual; y (ii) es necesario adoptar una concepción dinámica del presupuesto en la que se busquen mayores ingresos tanto en el ámbito central como en el municipal.

Página en blanco a propósito

PARTE II

**¿COMO ATRAER
FINANCIAMIENTO PARA
EL DESARROLLO
MUNICIPAL?**

Página en blanco a propósito

1. EL MARCO CONCEPTUAL DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

Benjamín Darche

El objetivo de este documento es establecer un entendimiento de los elementos básicos de las finanzas públicas municipales dando énfasis a los instrumentos financieros disponibles para el funcionamiento general de los municipios y, aun más importante, las diversas fuentes de inversión para nuevos proyectos y el desarrollo urbano. Además, se procurará proporcionar a los participantes del seminario, una base común para evaluar los estudios de caso presentados durante el evento.

El documento esta dividido en dos partes. La primera, describe las áreas principales de las finanzas municipales que incluye: el balance operativo; el presupuesto de operación y de capital; la administración de fondos; y la administración de deuda. Después de la apreciación global de las finanzas municipales, el documento se enfocará en el tema del seminario: los instrumentos de financiación. Esta sección incluirá una apreciación general de las características, ventajas y desventajas de diversos instrumentos de financiación municipal, con énfasis en: (i) la intermediación financiera; (ii) la financiación por la banca comercial; (iii) la financiación por bonos; (iv) métodos de financiación comunitaria para el desarrollo municipal; (v) el uso de garantías; (vi) la financiación de proyectos (“project finance”) y de empresas; y (vi) la financiación por intermedio de “leasing” o “arrendamiento”.

Conceptos generales de finanzas municipales

El balance operativo

El balance operativo es el factor más importante que determina si un municipio puede continuar proporcionando servicios públicos, cumplir con sus obligaciones de la deuda e invertir en nuevos proyectos.

La definición de balance operativo es la diferencia entre ingresos corrientes sin restricción y gastos corriente, incluyendo el servicio de la deuda. Los ingresos sin restricción son ingresos que pueden usarse para cubrir los gastos de funcionamiento general del municipio. Los ingresos restringidos pueden incluir ingresos dedicados a una actividad específica, como una empresa de agua y alcantarillado. El servicio de la deuda se incluye como un gasto anual que debe pagarse con los ingresos corrientes, aunque a menudo se usan préstamos para pagar el principal e interés de préstamos pendientes, una práctica que nunca debe ocurrir.¹ Si asumimos que los pagos de servicio de la deuda se realizan para obras nuevas, entonces, el balance operativo es un buen indicador de la habilidad del municipio en proveer servicios públicos, incluyendo gastos de infraestructura necesario para el desarrollo económico en general.

Los gastos de capital (salvo los de mantenimiento rutinario y renovación) se excluyen del balance operativo porque no son gastos obligatorios. Los gastos de capital son importante para determinar si un municipio puede continuar proporcionando servicios (ej. construir escuelas), pero que no son esenciales (una municipalidad puede aumentar el tamaño de la clase en lugar de construir edificios adicionales). El análisis del presupuesto incorpora una valoración de los gastos de capital.

Un indicador importante de la salud financiera de un municipio es su superávit en el balance operativo expresado como un por ciento de los ingresos sin restricción. La relación entre el balance operativo e ingresos muestra cuan importante es un superávit y el impacto que tendrá sobre la habilidad del municipio en proveer servicios y acumular fondos para la inversión de infraestructura. Por otro lado, un déficit grande inhibe la inversión en infraestructura y crea problemas en la entrega de servicios públicos.

Uno de los aspectos críticos para evaluar la capacidad de crédito de un municipio es determinar la flexibilidad de los ingresos y gastos. Un municipio que tiene la autoridad para cambiar, por ejemplo, las tasas de impuesto sobre la propiedad o pueda introducir nuevos impuestos como una sobre-tasa a la gasolina, tiene más flexibilidad para administrar problemas financieros inesperados que emergen más allá de su control, como los índices de alta inflación. Tener flexibilidad en gastos también es importante para evaluar la habilidad de la municipalidad en confrontar problemas inesperados y la necesidad de reducir gastos para mantener un balance operativo positivo. La habilidad de cortar gastos rápidamente o impedir que los gastos futuros crezcan aceleradamente es algo esencial para la salud financiera de una municipalidad y es un factor muy importante para su capacidad de crédito.

¹ Los préstamos municipales para cubrir el servicio de la deuda es una de las causas del déficit fiscal de los municipios y debe ser impedido por el gobierno central.

El presupuesto de operaciones y el de capital

Otro indicador importante del estado financiero es el rendimiento del presupuesto, considerado como una de las herramientas esenciales para la administración fiscal. El balance presupuestal proyectado vs. los gastos reales e ingresos y el cuidadoso monitoreo de este balance permite verificar que no hay cambios estructurales que deterioren las condiciones fiscales a largo plazo. Por ejemplo, un exceso presupuestal inesperado puede llevar a una expansión de servicios y costos (principalmente nuevos empleados) que tienen un impacto negativo sobre el estado fiscal a largo plazo. Del otro lado, si una parte del exceso presupuestal se guarda en una reserva y el resto se usa para invertir en infraestructura que estimule el crecimiento económico, entonces se puede estipular que el exceso mejora el estado fiscal del municipio.

Hay acercamientos diferentes para preparar un presupuesto, pero es importante separar el proceso en un presupuesto operativo y un presupuesto de capital. El enfoque del presupuesto operativo es asegurar que el municipio tenga la habilidad para proporcionar los servicios esenciales y prevenir el deterioro de las instituciones públicas del municipio y su plantel. El presupuesto de capital indica hasta qué punto el municipio puede invertir en nuevos proyectos, mejorar y extender servicios públicos, y contribuir al desarrollo urbano en general. Los fondos para el presupuesto operativo se derivan del impuesto general e ingresos de cuotas, y, bajo ciertas condiciones, de préstamos a corto plazo.² Los fondos para la presupuestación de capital vendrán del saldo de las cuentas corrientes, las transferencias intergubernamentales, las fuentes fijas de ingresos, y los préstamos.

La administración de flujo de caja

La administración de flujo de caja es la estimación diaria de ingresos requeridos y gastos necesarios para el funcionamiento municipal, el pronóstico de fuentes de ingresos para cubrir gastos, y la administración de inversiones, cuentas de cheques y de fondos para asegurar el pago de bienes y servicios. Muchos municipios tienen déficits de capital en efectivo debido a los retrasos y delincuencia en pagos de impuestos, retrasos en traslados intergubernamentales, aumentos en costos debido a la inflación, disputas con contratistas y proveedores, y otras obligaciones. El apropiado manejo del flujo de caja es una actividad esencial requerida para el eficaz funcionamiento financiero municipal.

² Prestar para financiar las operaciones generales del municipio es un indicador de fallas financieras, a menos de que el préstamo se realice para aliviar un desequilibrio entre el pago de gastos y de ingresos. Por ejemplo, un municipio puede derivar la mayoría de sus ingresos de sus impuestos de bienes raíces que son pagados solamente dos veces al año. En tal caso, el municipio tiene que prestar fondos a corto plazo para cubrir los gastos antes de que se colecten los impuestos. El municipio puede saldar su préstamo con los ingresos diferidos de impuestos. Esta es una práctica común de la banca comercial que se discute en la sección II.

La base esencial para tener un sistema de administración eficaz es tener la habilidad de generar la información apropiada de los saldos de cuenta para que el gerente financiero pueda estipular el estado de los efectivos diariamente y proyectar el saldo de cuentas por lo menos un mes de antemano y preferiblemente sobre un período de 12 meses. El sistema de información financiera debe integrar la contabilidad, la auditoría de cuentas, los contratos, el presupuesto, y los sistemas administrativos del exceso de efectivo para proporcionar una imagen completa del estado de capital de trabajo del municipio sobre 12 meses. Estos elementos son las herramientas fundamentales para tomar decisiones financieras en el desarrollo diario de las ciudades y deben ser instrumentales en la administración de una crisis financiera.

La administración de la deuda

La deuda se define como las obligaciones financieras de corto y largo plazo, que incluyen préstamos de la banca doméstica y extranjera, bonos, pagarés, etc., que son **respaldados directamente** por la tesorería municipal o **garantizado** por el municipio. Deudas no financieras, que son de corto y largo plazo, como cuentas pagables al vendedor/contratista, pagarés para sueldos municipales y otros mecanismos para prorrogar los pagos de dinero en efectivo también deben de ser considerados como obligaciones de deuda. La deuda financiera de las empresas municipales sólo debe ser considerada como deuda municipal si la municipalidad garantiza el pago del principal e interés sobre sus deudas pendientes.

La administración de la deuda es la habilidad de los municipios para mantener suficiente capacidad del crédito para permitir la inversión en proyectos esenciales que estimulen el desarrollo urbano y económico y salden la deuda pendiente sin poner en riesgo la entrega de servicios públicos. La meta de la administración de deuda es controlar la deuda, obtener la tasa de préstamo más baja por el plazo más largo (para nuevas obras) mientras se mantiene a la municipalidad en una buena posición financiera.

Un municipio sólo debe pedir prestado para financiar a largo plazo proyectos/mejoras importantes que no se pueden pagar durante su desarrollo del balance positivo de la cuenta corriente, ingresos fijos, donaciones gubernamentales y/u otras fuentes. Asumir préstamos también pueden ser requerido para el funcionamiento municipal, pero esto sólo debe hacerse en casos de un desbalance entre ingresos y gastos, como se ilustra en la nota a pie de página número 2. Asumir préstamos o “leasing” también puede hacerse para maquinaria y otros recursos con vidas útiles limitadas.

Existen varias medidas cuantitativas y cualitativas de la habilidad del municipio para administrar su deuda y mantener su capacidad de deuda. Uno de las medidas más comunes usadas por las agencias calificadoras de riesgo, las cuales asignan una valuaciones crediticia a los municipios, es el concepto de **carga de la deuda y estructura de deuda**.

La carga de la deuda se refiere a la habilidad de la población y/o base económica del municipio en sostener pagos de servicio de deuda. La medida más común usada para

determinar la carga de la deuda es el endeudamiento por persona (cápita) o deuda como función de la base del impuestos usada para realizar pagos de servicio de deuda (como la cantidad de impuestos de propiedad en casos de bonos de obligación general). La carga de la deuda también se refiere a la proporción de pagos de servicio de deuda en relación a los ingresos sin restricciones. Muchos municipios que son activos en los mercados de capital de Estados Unidos mantienen una proporción de servicio de la deuda, en relación a ingresos sin restricción de 10% o menor.

La estructura de la deuda se refiere a la proporción de préstamos a corto plazo, en relación a los préstamos a largo plazo, y el plan de pagos de amortización para las obligaciones pendientes. Un municipio que tiene la mayoría de su deuda en préstamos a corto plazo tiene que aumentar sus reservas para poder reembolsar la deuda a madurez o confiar en una refinanciación de la obligación, una práctica que produce el deterioro de la calidad del crédito del municipio. Una buena administración de la deuda empareja los pagos de amortización con ingresos disponibles para evitar la refinanciación a términos poco atractivos.

Instrumentos financieros

Intermediación financiera

La intermediación financiera se refiere al uso de una institución financiera pública que facilite el financiamiento de préstamos a municipios por intermedio de otras agencias de financiación o bancos comerciales. La intermediación financiera tiene algunas características distintivas y puede tomar varias formas. La estructura más común es el uso de un Banco de Desarrollo Estatal o el Ministerio de Finanzas para que le preste directamente a un municipio para algún propósito específico, como un proyecto de camino o una planta de saneamiento de agua. A menudo el Banco de Desarrollo Estatal recibe los fondos de una agencia multilateral como el Banco de Desarrollo Interamericano. El Ministerio de Finanzas puede establecer un fondo de desarrollo municipal y puede administrar el propio programa de préstamo, o puede usar un Banco de Desarrollo Estatal u otro instrumento gubernamental para administrar el programa. El préstamo de la agencia multilateral normalmente tiene condiciones que el Banco de Desarrollo debe cumplir antes de emitirse el préstamo. Generalmente la agencia multilateral estatal requiere que se evalúe la calidad crediticia del municipio y que se demuestre cómo el municipio reembolsará el préstamo. Las términos de tasas de interés y madurez de este tipo de préstamo intermediario equivalen a los términos concesionarios. Los municipios no pueden obtener estas tasas y plazos en los mercados de capital privado debido al alto nivel de riesgo crediticio.

La intermediación financiera también puede tener lugar en el mercado de bancos comerciales privados. En este caso, la agencia multilateral presta fondos al Ministerio de Finanzas o al Banco de Desarrollo Estatal, el cual presta estos fondos al sector ban-

cario comercial. Los bancos entonces entran en un acuerdo de préstamo con las municipalidades. En este caso, los bancos comerciales asumen el riesgo del reembolso municipal y el Banco de Desarrollo Estatal asume los riesgos del banco comercial privado por el reembolso del préstamo. Los bancos comerciales agregan un margen a sus tasas de interés que mas refleja el riesgo del municipio. El Banco de Desarrollo Estatal se refiere como banco de primer piso o banco por menor. Si el banco multilateral está dentro de este proceso, los préstamos a los municipios son también concesionales, pero no tanto como préstamos directos del Banco de Desarrollo por los costos administrativos de este tipo de intermediación. El diagrama al final del documento enseña la estructura de este tipo de préstamo con bancos de primer y segundo piso y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La mayor ventaja del instrumento de intermediación financiera es que proporciona financiación para proyectos municipales por debajo de las tasas de interés del mercado si la fuente de fondos viene de los bancos multilaterales. En la estructura del intermediario de banca comercial, otra ventaja es emplear la banca del sector privado en el mercado de préstamos municipal. Esta es que una buena manera de comenzar un mercado de préstamos comerciales que inicialmente es respaldado por el gobierno, y luego puede retirarse este respaldo a medida que el mercado comercial se va estableciendo. La habilidad para comenzar un programa de préstamo comercial de este tipo depende de las regulaciones de los bancos comerciales e incentivos para que ellos le presten a los municipios. Desde un punto de vista macroeconómico, la mayor desventaja de la intermediación financiera es que aumenta la carga de la deuda extranjera del país. Otra desventaja es la cantidad de control administrativo que exige operar este tipo de instrumento financiero.

Préstamos por la banca comercial

Los bancos comerciales pueden proporcionar una variedad de préstamos a los municipios. El préstamo más común es una línea de crédito bancaria que se usa como fuente de "capital de trabajo" para el funcionamiento diario de los municipios. Los bancos proporcionan una línea rotativa de crédito por una cantidad específica sobre la cual, los municipios pueden retirar fondos y usarlos para cualquier propósito, pero usualmente se usa para cubrir gastos diarios de operación. Tal y como se indicó en la primera parte, el municipio sólo debe tener una línea de crédito bancaria cuando existe una desigualdad entre ingresos y gastos, o en casos de emergencia. Las tasas de interés para éstas líneas crediticias son normalmente altas y dependerán de la calidad crediticia del municipio. Las tasas de interés también son afectadas por los servicios adicionales que el banco le proporciona al municipio, como cuentas de cheques y ahorro, recaudación de impuestos, administración de fondos de pensión y otros. Entre mayor sea el número de servicios, mayores son las posibilidades que bajen las tasas de interés. Si la municipalidad está considerando un banco comercial para múltiples servicios, debe relacionarse con bancos calificados en un proceso de licitación.

Además de los préstamos de capital para el funcionamiento municipal, los bancos comerciales también proveen préstamos para proyectos de obras nuevas. La municipalidad puede acceder a préstamos con plazos de 1 a 8 años, dependiendo de la calidad crediticia de la municipalidad. Las tasas de interés son, por lo general, variables, pero bajo ciertas circunstancias pueden ser fijas hasta el término del préstamo. Los bancos comerciales también prestan a entidades del sector privado que participan en la entrega de ciertos tipos de servicios municipales, como proyectos de agua y alcantarillado. En este caso el municipio puede entrar en un contrato de concesión con el sector privado para diseñar, construir y operar una planta de saneamiento de agua o operar y mejorar el sistema de distribución de agua. Los bancos comerciales emiten a menudo préstamos al sector privado para las inversiones requeridas por contratos de concesión. Este tipo de financiación de proyecto se describe más adelante.

Bonos

Un bono es una promesa escrita para pagar una suma específica de dinero llamada valor nominal, o principal, a una fecha determinada o fechas en el futuro, llamado fechas de madurez o amortización, junto con el pago periódico de interés a una tasa especificada en los documentos legales del bono. Esta definición también puede usarse para un préstamo del banco u otras obligaciones de deuda. Sin embargo, la diferencia es que los bonos normalmente se venden a individuos o instituciones. Ellos tienen requisitos legales y regulaciones diferentes que los préstamos de los bancos o de otras formas de obligaciones de deuda.

Los bonos normalmente se venden al “público” por un comisionista o suscriptor que compra los bonos de un emisor, en este caso del municipio, y luego vende los bonos a inversionistas en los mercados de capital. El municipio también entra en un “acuerdo de bono” o “contrato” con un fideicomisario u otra entidad que represente los intereses de los poseedores del bono. El acuerdo indica los términos y condiciones sobre los cuales el municipio hará pagos de principal e interés a los poseedores del bono. El acuerdo del bono también le proporciona la seguridad legal al poseedor del bono para que el pago del principal e interés se realice ya sea por intermedio de ingresos de impuesto u otros ingresos dedicados al pago del servicio de la deuda. El acuerdo del bono incluye otros términos y condiciones como eventos de incumplimiento de la deuda, quiebra, información requerida, etc. En casos singulares, los términos legales y condiciones de reembolso para los bonos municipales se incluyen en el propio bono y ningún documento legal es requerido, más que el registro de las autoridades reguladoras apropiadas. Sin embargo, esta modalidad de venta de bonos municipales es rara en los mercados de capital de hoy.

Los bonos municipales pueden venderse en el mercado de capitales doméstico (interno) de un país o en el mercado de capitales internacional (externo). El mercado de bonos doméstico, en la mayoría de los países en vías de desarrollo es limitado a causa de barreras políticas, económicas, legales, y reguladoras. Además, la solvencia crediticia

de algunos municipios es cuestionable o desconocida, haciendo aun más difícil que el inversionista sea compensado con una tasa de interés alta que justifique el riesgo crediticio que está asumiendo. El mercado de bonos municipales doméstico se ha empezado a desarrollar en algunos países en vías de desarrollo, pero en general, son las ciudades más grandes y mejor conocidas las que pueden vender sus bonos a inversionistas. No obstante, existen ejemplos de municipios pequeños que han emitido bonos con éxito, como el estudio del caso de Guaymallén en la Provincia de Mendoza, Argentina, que se presentará durante el seminario.

Además del mercado doméstico, pueden venderse bonos municipales en los mercados de capitales a nivel internacional. Inversionistas extranjeros, como los fondos de inversión, los bancos extranjeros, las compañías de seguros, los fondos de pensión, los bancos comerciales, y los individuos, han empezado a comprar bonos emitidos por municipios en países en vías de desarrollo. Los municipios son a menudo ciudades bien conocidas, como Río de Janeiro o Buenos Aires, y han sido reconocidas con una calificación crediticia por una agencia evaluadora de crédito, como Standard & Poors, Moody's Investor Services, o Duff & Phelps Credit Rating. El proceso de emitir el bono internacional debe seguir las normas internacionales que incluye un acuerdo del contrato de bono y un prospecto que detalla la siguiente información: (i) la condición financiera de la municipalidad; (ii) un sumario de los términos legales y condiciones del acuerdo del bono o contrato; (iii) la divulgación de cualquier demanda, problemas o otros riesgos que pueden afectar la habilidad de la municipalidad de reembolsar la deuda; (iv) una recopilación de las declaraciones financieras de la municipalidad; (v) y una discusión de las condiciones macroeconómicas del país que determinan la tasa de cambio extranjero y la habilidad de convertir dinero doméstico en divisas internacionales.³

Todavía es relativamente difícil para los municipios más pequeños y desconocidos acceder a los mercados de capital a nivel internacional. Sin embargo, cuando el mercado de capital internacional se expanda en el futuro y los municipios más pequeños mejoren su calidad crediticia e información financiera, será factible acceder al capital internacional.

Métodos de financiación comunitaria para el desarrollo municipal

Este instrumento de financiación requiere la participación activa de la comunidad en la financiación de proyectos para mejoras urbana, como la pavimentación de calles. El proceso involucra la participación de la comunidad para identificar los proyectos de prioridad, un estimado de costos desarrollado por la municipalidad y las fuentes de fondo para realizar las mejoras.

³ Los bonos internacionales son, por lo general, denominados en dólares de los Estados Unidos. La municipalidad tiene que adquirir dólares para cubrir el servicio de la deuda. La habilidad para asegurar dólares y la tasa intercambiara sobre la cual se comprarán los dólares son quizá, los riesgos mas importantes desde la perspectiva del poseedor del bono municipal internacional.

En el primer paso de la financiación comunitaria, el municipio determina si existen fondos suficientes para financiar la mejora completamente. Si hacen falta fondos, la comunidad tiene que acordar un mecanismo para pagar por la diferencia.

Existen varios acercamientos para generar los fondos requeridos, pero en la financiación comunitaria todos los métodos siguen un principio básico: los beneficiarios del proyecto pagan una porción justa sobre el costo del proyecto. En el ejemplo de pavimentación de calles, las personas que son dueñas de propiedad en la calle que va a ser pavimentada contribuyen una cantidad conmensurable con el terreno que su propiedad ocupa. La contribución del dueño de la propiedad puede hacerse en un pago global, donde se salda la deuda en una cuota. En este caso el dueño de la propiedad tiene el dinero ahorrado o le presta el dinero de un banco comercial y debe repagar el banco comercial. En otros casos el municipio puede prestar los fondos a los propietarios y ellos pueden reembolsar el préstamo del municipio con instalaciones de pago. Los pagos de los propietarios luego serán usados para reembolsar las obligaciones de la deuda municipal. Para el municipio existen varias fuentes para generar los fondos necesarios: de su presupuesto de capital anual; un préstamo bancario; o la emisión de bonos en los mercados de capital.

De igual manera existen varias formas para saldar obligaciones municipales en el ejemplo de financiación comunitaria. El municipio puede emitir un bono o puede asegurar un préstamo bancario que es reembolsado por todos los recursos disponibles y crédito de la ciudad. La municipalidad reembolsa a los acreedores con todo ingreso que esté disponible, o, como en el caso de Guaymallén, puede asegurar la obligación con obligaciones de la tesorería gubernamental. La municipalidad todavía recibe pagos de los propietarios por el servicio de la deuda, pero tiene la obligación legal de pagarle a los acreedores.

El municipio también puede reembolsar los bonos o préstamos con los pagos del propietario. En este caso, los pagos del propietario son recaudados por intermedio de un fideicomisario independiente que se encarga de realizar los pagos de interés y principal periódicamente al poseedor de los bonos o al acreedor. En algunos casos las propiedades beneficiadas por el proyecto son usadas como colateral. En caso de no realizarse los pagos, el fideicomisario tiene el derecho de vender las propiedades y usar los beneficios para reembolsar los bonos.

La ventaja de que el propietario realice los pagos directamente es que el municipio no usa su capacidad de crédito para financiar las mejoras. Otra ventaja es la responsabilidad que el propietario asume por recibir el beneficio de una nueva calle pavimentada y su participación en el proceso del desarrollo comunitario.

El uso de garantías

Las garantías son usadas en la emisión de bonos y préstamos. Las garantías son comunes en créditos de exportación y en la financiación de proyectos. No son comunes en

préstamos directos a municipios en países en vías de desarrollo, aunque si son muy populares en los Estados Unidos en la forma de seguros de bonos por compañías aseguradoras privadas. Los bancos multilaterales también tienen programas de “garantías” que es un instrumento de préstamo para proyectos de financiación. Un ejemplo de un programa de garantía del Banco Interamericano de Desarrollo se presentará en el seminario.

Las garantías son proporcionadas por una tercera entidad que asume la responsabilidad de pagos sobre el servicio de deuda si el prestatario original no puede cumplir con el pago del principal e interés. Estas entidades que proporcionan garantías pueden ser públicas o privadas. Los garantes públicos son por lo general bancos de desarrollo del estado, ministerios de finanzas o alguna otra entidad gubernamental que quiere estimular algún tipo de actividad o lograr cierta meta política y tengan la disposición de usar su capacidad del crédito para garantizar las obligaciones municipales. Estas entidades bancarias públicas también proveen sus garantías por una cuota.

Un ejemplo de garantías de una entidad pública es la propuesta de un programa de préstamo municipal por una agencia multilateral para estimular el desarrollo del mercado de préstamos a nivel de municipio. En este caso la agencia multilateral proporciona fondos al Ministerio de Finanzas que luego presta el dinero a un Banco de Desarrollo Estatal, este luego emite otro préstamo a la banca comercial, la cual le proporciona préstamos a los municipios. Por lo general, los bancos comerciales sólo entrarán en este programa si el Ministerio de Finanzas está dispuesto a garantizar los pagos de servicio de la deuda de los municipio más pequeños. En caso de que el municipio no pague, el Ministerio de Finanzas cubre la deuda y se encarga de colectar los pagos en mora del servicio de deuda del municipio. El Ministerio de Finanzas puede recaudar los pagos en mora interceptando los traslados de impuestos provenientes del gobierno central al municipio.

A menudo se requieren garantías en la financiación de crédito de exportación bancaria. Si una compañía extranjera presta de un banco de crédito de exportación en su país, ya sea para financiar la compra de maquinaria necesaria de un proyecto, el banco de crédito de exportación requiere, a menudo, de una garantía del país destinatario. Por ejemplo, un concesionario privado (o un consorcio público/municipal - privado) que tiene un contrato para diseñar, construir y operar una planta de energía eléctrica pedirá prestado de un banco extranjero de crédito de exportación para financiar la compra de una turbina eléctrica. El banco de crédito de exportación requerirá, a menudo, una garantía del país para los pagos de servicio de deuda de la compañía, principalmente debido al riesgo de cambio de divisas. A veces el banco de crédito de exportación no requiere de una garantía total sobre el servicio de la deuda, pero si necesitará cerciorarse de que el país le proporcionará a la compañía el cambio de divisas para que pueda hacer pagos de servicio de deuda en divisas extranjeras.

Las compañías de seguros privados también proporcionan garantías o seguros de bonos a municipios. La compañía privada que provee el seguro tiene una calificación

créditicia más alta que la del prestatario y por consiguiente puede afianzar una tasa de interés más baja sobre los bonos emitidos por el municipio. El municipio paga una prima a la compañía del seguro por la obligación de cubrir la deuda en caso de no realizarse el pago sobre el servicio de la deuda. El ahorro que el municipio recibe gracias a las tasa de interés más bajas es mayor que el costo de la prima por el seguro. Normalmente, este tipo de mecanismo de garantía no está disponible en el mercado de crédito municipal en países en vías de desarrollo, pero un programa similar con bancos comerciales se ha desarrollado en Colombia.

Los bancos multilaterales también han desarrollado programas de garantías. Las garantías incluyen pagos del servicio de la deuda en caso de incumplimiento del contrato por el gobierno o para extender el plazo de un préstamo. Variaciones de estos tipos de garantías también se manifiestan en la forma de préstamos de contingencia, garantías para saldar o refinanciar préstamos de construcción a corto plazo; líneas de crédito que cubren sobrecostos, y otros tipos de garantías o créditos que apoyan la financiación de proyecto. Un municipio puede aprovechar este tipo de garantías si está envuelto en un negocio público-privado para la financiación de proyecto (ver a continuación).

Financiación de proyecto y de empresa ("Project Financing" and "Enterprise Financing")

La financiación de proyecto se define como el uso de ingresos generados por un proyecto para operar el establecimiento, pagar el servicio de la deuda y también generar un rendimiento positivo sobre la inversión inicial. La financiación de proyectos normalmente se realiza por una compañía privada y que esta afiliada al campo de mejoras de infraestructura. Las modalidades más comunes de financiación de proyectos que involucran a los municipios, son inversiones asociadas con la participación del sector privado en proyectos de agua y alcantarillado. En el caso del suministro de agua en volumen masivo o una planta de tratamiento de desagüe, la compañía privada recibe una concesión para diseñar, construir y financiar tal establecimiento. La compañía patrocinadora provee capital para el proyecto y también asume préstamos en los mercados domésticos y/o internacionales para financiar la planta. La compañía entra en un acuerdo concesionario con el gobierno, que incluye un contrato de compra de agua (en el caso de una planta de saneamiento de agua) por el agua tratada de la planta. Los ingresos pagados por el gobierno o la utilidad pública o privada por el agua tratada se usan para operar la planta, saldar la deuda y proveer a la compañía patrocinadora rendimiento sobre su inversión. La municipalidad o agencia del gobierno, regula la compañía para asegurar que cumpla con los términos y condiciones del contrato de la concesión.

Normalmente el papel de un municipio en la financiación de proyecto es de adjudicador de la concesión. Sin embargo, en algunos casos, el municipio puede ser dueño minoritario de acciones en la compañía y participar en la financiación como dueño

parcial. Por ejemplo, en el proyecto de Termocali en Colombia (una planta de generadora de electricidad) el Municipio de Cali tiene acciones minoritarias en la planta y es proporcionalmente responsable para los pagos de servicio de deuda sobre los bonos internacionales que ayudaron a financiar la planta eléctrica. En este proyecto el Municipio de Cali participa también como el comprador de la electricidad generada por la planta.

En la financiación de empresas, el municipio es el dueño de la utilidad pública. Su objetivo es proveer agua, o electricidad, o algún otro servicio y minimizar el costo al usuario. Los bonos y préstamos son emitidos por la empresa para financiar mejoras a la planta y son reembolsados con tarifas que se le cobran a los usuarios.

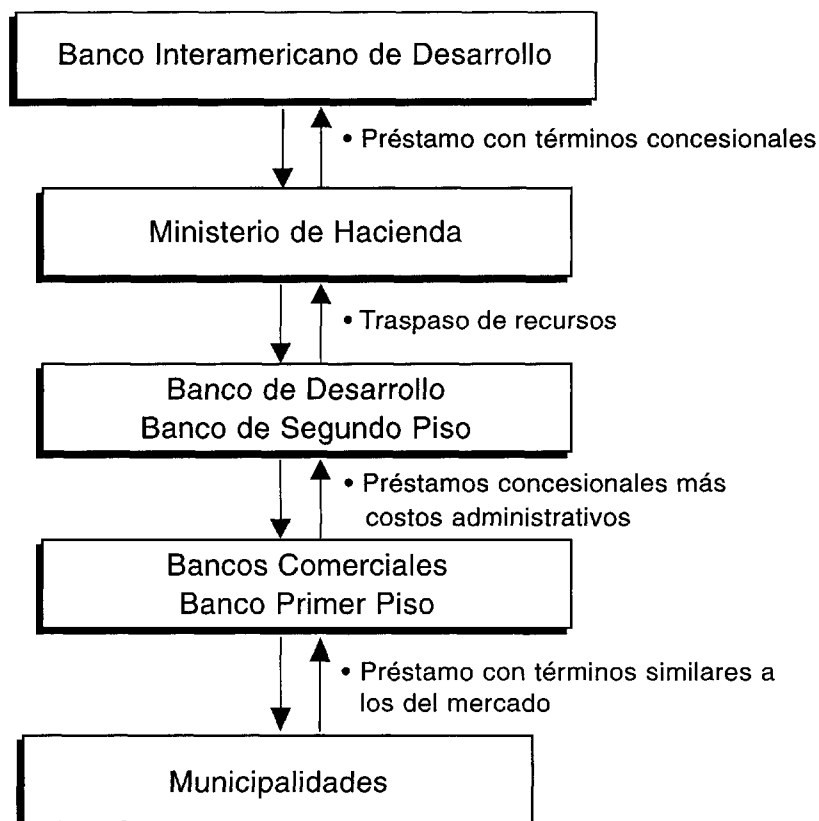
Financiación por intermedio de “leasing”

A menudo un municipio puede concordar la financiación con un vendedor para la compra de maquinaria, como computadoras, teléfonos, vehículos, maquinaria de construcción, y otros bienes. El municipio entra en un acuerdo de “leasing” con el vendedor o una compañía financiadora de “leasing” (quién compra el equipo del fabricante y entonces los arrienda al municipio).

Hay muchas variaciones de arreglos de “leasing” que usan el mismo concepto descrito anteriormente. El dueño de la maquinaria, entra en un acuerdo de “leasing” con el arrendatario, donde este último se compromete a usar la maquinaria a cambio de pagos fijos. Al realizarse los pagos, el arrendador va obteniendo, incrementalmente, poder como dueño de la maquinaria (bajo un acuerdo de arriendo con opción de compra). Al término de los pagos fijos, el municipio se convierte en dueño único de la maquinaria.

El municipio puede obtener términos de financiación bajo un acuerdo de “leasing” que son mejores que los términos ofrecidos por la banca comercial. En otras ocasiones un “lease” se puede usar si el municipio no puede obtener una financiación y sólo puede comprar la maquinaria con cuotas de pago ya que no tiene fondos suficientes para comprar la maquinaria de contado.

Intermediación financiera



Bibliografía

Droms, William, (1997), *Finance and Accounting for Nonfinancial Managers: All the Basics You Need to Know*.

Government Finance Officers Association (1988), *Governmental Accounting, Auditing and Financial Reporting*.

Moak, Lennox (1970), *Administration of Local Government Debt*.

Public Securities Association (1992), *Fundamentals of Municipal Bonds*.

Standard & Poor's Credit Rating Agencies (1996), *Municipal Finance Criteria*.

Standard & Poor's, Credit Rating Agency (1998), *Global Ratings Criteria: Latin America*.

International Union of Local Authorities-Interamerican Development Bank

- a. Hector Sanin Angel (1996), *Manual de Instructora Para Cursos Sobre el Ciclo de los Proyectos de Desarrollo Local*;
- b. Eduardo Buller (1996), *Manual para Facilitadores de Cursos de Desarrollo Municipal*;
- c. Monica Ramírez, (1995) *Manual del Instructor, Gerencia Financiera Municipal*.

2. FINANZAS MUNICIPALES EN GUATEMALA: FUNCION DE LOS BANCOS COMERCIALES

Caroline Clarke y Michael Jacobs

Resumen: ¿Qué distingue al crédito a las municipalidades en Guatemala?

Hace cinco años el crédito a las municipalidades era un monopolio administrado por el Estado en Guatemala; hoy día los bancos privados participan en alrededor de un tercio de la cartera total de préstamos a las municipalidades. La identificación de políticas que promuevan el desarrollo de un mercado más competitivo en las finanzas municipales será un problema fundamental de un programa futuro. En esta nota se describen brevemente los diferentes instrumentos diseñados para la inversión privada (y la función de los organismos y recursos públicos en este desarrollo) y cómo funciona el mercado actualmente. Dos aspectos de este mercado son particularmente notables:

- 1) Las propuestas para tener acceso a mercados de capital con objeto de financiar proyectos municipales generalmente se concentran en los mercados de bonos. Guatemala demuestra cómo los empréstitos mediante bancos comerciales pueden jugar un papel muy útil en el proceso de transición del financiamiento administrado hacia un sistema de mayor orientación mercantil.
- 2) En un acontecimiento paradójico, el organismo público Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM) es el que ha establecido líneas de crédito rápidas y “sin preguntas” para las municipalidades. Los bancos comerciales son más lentos y requieren estudios técnicos y financieros para demostrar que los proyectos que van a financiar son inversiones sólidas.

Guatemala: Relaciones fiscales intergubernamentales	
Descentralización de gastos	El 20% del presupuesto nacional se distribuye entre 330 municipalidades. Esto representa una rápida descentralización de los gastos.
Transferencias intergubernamentales	Cantidad del fondo común: El fondo común es una parte específica de los impuestos del gobierno nacional. Constitucional: 10% de todos los impuestos IVA Paz: 1% del IVA Asignación: Fijada por fórmula Uso: En su mayor parte incondicional Importancia: 67% del total de ingresos municipales* Otras transferencias: 17 fondos especiales (Fondo de Solidaridad, FONAPAZ y FIS, etc.). Condición: 10% de los ingresos municipales.
Política fiscal	Poca o ninguna autonomía municipal para decidir la base y tasa impositiva. Desde el punto de vista constitucional, solamente el Congreso puede fijar impuestos, incluidos los municipales y contribuciones especiales. Como resultado, deben presentar sus planes de impuestos a la aprobación del Congreso. Cobro de impuestos: En su mayor parte se administra a nivel nacional. Ingresos municipales de fuentes propias: a) Impuestos de consumo sobre actividades y servicios industriales y comerciales. Aprox. el 2% de los ingresos municipales. b) Cargos y cuotas a usuarios, como por agua potable, mataderos, alumbrado público y licencias. Aprox. el 14% de los ingresos municipales.
Empréstitos municipales	A las municipalidades se les permite obtener empréstitos, con la aprobación del gobierno central sobre todas las deudas. Se pueden usar para inversiones y capital de trabajo (flujo de efectivo). De principios a mediados de los años noventa, los empréstitos municipales representaron menos del 1% de los ingresos municipales (3% de los gastos). Exclusivamente a través del INFOM. Aunque no existen límites numéricos para el endeudamiento de las municipalidades, sí se aplican otras restricciones: Para el servicio de la deuda no se puede usar más del 90% de las transferencias establecidas por la Constitución; el plazo de la deuda garantizada con transferencias nacionales no puede exceder el período del mandato del alcalde; se permiten plazos más largos para garantías que usen ingresos de fuentes propias. Garantías: La intercepción directa de las transferencias nacionales es posible únicamente para préstamos por medio del INFOM (no disponible para bancos privados). Intercepción directa de tarifas y cuotas locales.

Fuentes: BID, 1997. América Latina después de un decenio de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe de 1997.

Lepardo Víctor Gálvez Borrell y Roberto Camposeco Hurtado, 1996. Guatemala: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades. (FLACSO).

Estructura y desarrollo general del mercado

En el cuadro siguiente se resumen las mejores estimaciones de la deuda municipal en Guatemala¹

El primer punto a observar es la naturaleza tan reciente del impulso adquirido por los préstamos. La cartera del INFOM aumentó de unos US\$23 millones en 1995 a US\$70 millones en 1997. Con anterioridad a 1995 no existía ninguno de los canales del sector privado. Esta explosión de interés en el endeudamiento se debe al aumento en los recursos transferidos a las municipalidades. Las transferencias ordenadas por la Constitución, que en 1986 comenzaron con el 8% de los ingresos fiscales, ahora ascienden casi al 12%. Las transferencias a las municipalidades que representaron alrededor de US\$6 per cápita en 1985, aumentaron a US\$13 en 1987 y ahora sobrepasan de US\$20.

El segundo punto en este resumen es algo que está ausente: las emisiones de bonos municipales. Gran parte de las deliberaciones sobre empréstitos municipales de orientación mercantil suponen que el canal principal será la emisión pública de bonos municipales. Para las ciudades grandes con necesidades financieras de decenas de millones de dólares estadounidenses, los costos de transacción de una emisión de bonos pueden justificarse. Para las ciudades más chicas como las que predominan en Guatemala, los bancos son intermediarios útiles que ofrecen acceso a los mercados de capital y proporcionan cierta supervisión de su gestión financiera.²

El tercer punto es que este mercado no parece haberse desarrollado espontáneamente. Los organismos y recursos públicos obviamente desempeñaron un papel fundamental en la iniciación del cambio. El pionero parece haber sido el BCIE. Un organismo regional público, el programa PROMUNI del BCIE (promovido y financiado por la USAID), inició la participación de los bancos comerciales en las finanzas municipales, al suministrar recursos para que los bancos pudieran hacer préstamos a las municipalidades. El propio INFOM, aunque obviamente excluyó alguna actividad privada debido a su presencia tan desigual, se ha convertido en un canal para originar préstamos con recursos movilizados por los bancos privados.

Los instrumentos del crédito comercial a las municipalidades

Crédito del BCIE

El programa PROMUNI, iniciado con US\$20 millones proporcionados por la USAID y US\$6 millones de recursos del propio BCIE, ha desempeñado un papel fundamental en la introducción de los bancos comerciales en las finanzas municipales. Incorporó la

¹ No se ha publicado ninguna fuente de información sobre el mercado general para empréstitos municipales, por lo que este cuadro se debe considerar con cierta reserva, pues las cifras requieren confirmación.

² Por cada ciudad en América Latina que pudiera encontrar factible acudir directamente al mercado de

Guatemala: Fuentes de préstamos a las municipalidades Junio de 1998

Originador del préstamo	Fuente de recursos	Riesgo crediticio asumido por	Mejoras crediticias	Tamaño promedio del préstamo	Plazo promedio del préstamo	Tasa de interés del préstamo	Cartera total	Notas
1. INFOM	Fondos públicos INFOM BID	INFOM	Intercepción de transferencias nacionales	>US\$1 millón	15 años	11%	US\$70 millones	INFOM opera desde 1957.
2. INFOM	Líneas de crédito Bancos comerciales	INFOM	Intercepción de transferencias nacionales	US\$50.000	1 año	14%	US\$10 millones	Procedimientos para un procesamiento rápido. Comenzó en 1997.
3. Bancos comerciales	BCIE	Banco comercial	Intercepciones de tarifas/cuotas Impuestos municipales/OG	US\$80.000	6 años	17%	US\$16 millones	Comenzó en 1995. Se planean US\$10 millones adicionales para los próximos 12 meses.
4. Bancos comerciales	Recursos propios Bancos comerciales	Banco comercial*	Se retiene el 15% Pago directo de beneficiarios	? US\$500.000	4 años	25%	? US\$10 millones	Comenzó en 1996. La estimación de la cartera total no es fiable; podría ser de tan solo US\$3 millones. *Un banco comercial presta usando cuentas de fideicomiso de firmas que dejan el riesgo a los inversionistas participantes.

tecnología necesaria en Guatemala para evaluar la solvencia de los municipios y puso recursos a más largo plazo a la disposición de los bancos participantes.

El BCIE presta recursos a intermediarios participantes al 11,25% y el margen máximo permitido es del 6%, por lo que los tipos de interés de los préstamos son de alrededor del 17,25%. Todos los préstamos son a tipos de interés variable, por lo que no son más que cifras aproximadas para julio de 1998. Actualmente, alrededor del 20% de la cartera es por medio de las ONG, en particular "Génesis Empresarial", que origina y ejecuta proyectos de electrificación rural. Los US\$16 millones restantes se prestan por intermedio de bancos comerciales. Los riesgos de los préstamos a las municipalidades los asumen los bancos comerciales. El BCIE planea prestar otros US\$10 millones durante los próximos doce meses.

Tal como se concibieron originalmente, los subpréstamos concedidos en virtud de este programa estaban destinados a imitar los préstamos basados en proyectos, en el sentido que los ingresos generados directamente por la inversión en infraestructura iban a ser la fuente básica para amortizar los préstamos. La pignoración de impuestos y el aparato de préstamos de responsabilidad general fueron concebidos como mejoras crediticias. Aunque este diseño alentó a los bancos a someter los proyectos a un cuidadoso escrutinio financiero y técnico, parece que, con el transcurso del tiempo, los bancos han tenido la tendencia a poner más énfasis en la pignoración de impuestos como garantías. Como resultado, el financiamiento puede estar aproximándose más a un modelo de préstamos de responsabilidad general. (Ver también la sección 3, infra).

Préstamos directos de recursos privados

El primer banco que prestó recursos movilizados en el sector privado fue VIVIBANCO. Éste comenzó a operar en 1996³, y para fines de 1997 había prestado por lo menos US\$1 millón a municipalidades de la región metropolitana (entre ellas Mixto y Chinautla) para mejorar caminos en zonas comerciales y otras obras públicas. En los casos que la municipalidad propone amortizar el préstamo con impuestos sobre la plusvalía de las propiedades beneficiadas por las obras, el banco cobrará los pagos directamente de los propietarios, por un cargo adicional del 2%. Pero no está claro con cuánta frecuencia se utiliza este procedimiento. Según nuestras conversaciones con VIVIBANCO en 1997, parecía que este procedimiento de pagos directos era crítico para hacer préstamos al primer cliente, Mixto. El banco más dinámico en este campo ahora es Construbanco.

bonos, debe haber cien que considerarán que los bancos son una primera fuente útil de empréstito. Todavía hay que determinar cuál es la mejor opción para la Ciudad de Guatemala, que tiene una población de casi 2 millones de habitantes.

³ VIVIBANCO fue introducido inicialmente a este mercado por el programa del BCIE; después de aprender las técnicas de evaluación de solvencia municipal y fijar garantías apropiadas, VIVIBANCO no pudo cumplir uno de los criterios de elegibilidad del programa porque tenía de fundado menos de los 3 años exigidos.

La opción de pagos directos se estableció en una época en que los arreglos de transferencias municipales eran menos fiables de lo que son actualmente. En términos más generales, este procedimiento hace que la transacción se aproxime más a la condición de financiamiento de proyectos, en el sentido que el prestatario tiene un interés muy directo en la calidad y viabilidad financiera del proyecto que se va a financiar. Dada la preocupación en el sentido que los préstamos de responsabilidad general por bancos privados generalmente no alcanzan mucha eficiencia en cuanto a la inversión, este mecanismo sugiere que algunos procedimientos “híbridos” pueden servir de ayuda.

En general, los bancos emplean una variedad de garantías: se retiene el 15% de la suma del préstamo para asegurar la amortización oportuna, y la municipalidad compromete cierto porcentaje de sus propios recursos y de las transferencias recibidas del gobierno central. Vivibanco y Construbanco parecen usar una estructura similar para sus préstamos, aunque este último parece que presta de sus propios recursos en combinación con un préstamo financiado por el BCIE.

Cabe señalar que VIVIBANCO en realidad no presta sus propios recursos a clientes municipales. Por ser un banco para viviendas, por ley está limitado a efectuar préstamos únicamente para casas. Como resultado, su crédito municipal es de firma, usando una estructura de fideicomiso que le permite a varios inversionistas privados, incluyendo otros bancos, agrupar sus recursos para hacer un préstamo a una municipalidad.

Préstamos al INFOM usando líneas de crédito

En los últimos 18 meses el INFOM ha establecido líneas de crédito con bancos comerciales por un total de unos US\$10 millones, que se usan para financiar préstamos de hasta US\$250.000 por no más de tres años. Muchos de los préstamos son por períodos mucho más cortos, esencialmente para capital de trabajo.

Los préstamos se financian por medio de un acuerdo de recompra sobre el pagaré emitido por la municipalidad a favor del INFOM. Aunque los pagos del pagaré los hace la municipalidad al INFOM, en realidad éste los cobra directamente interceptando las transferencias.

Estos arreglos ofrecen al INFOM una nueva fuente de recursos para represtar. Sin embargo, dado que puede haber una discrepancia entre los términos del contrato de recompra y los de préstamos subyacentes a la municipalidad, el INFOM podría enfrentar un riesgo considerable por intereses o período de programación. Por otro lado, en el caso de los bancos comerciales, la operación de recompra les da la garantía del pagaré municipal y la fe y crédito del INFOM.⁴

⁴ Mi agradecimiento a Kurt Focke por ayudar a aclarar los misterios de los acuerdos de recompra.

Estos bancos pueden y prestan directamente a las municipalidades, por lo que la cuestión de los motivos de los bancos no es obvia. Un aspecto que parece estar claro se refiere a la calidad de las garantías ofrecidas por las municipalidades. Es probable que la intercepción que el INFOM puede establecer con el Banco de Guatemala sobre los pagos de transferencias a las municipalidades se considere más segura que ninguna garantía que el banco pueda obtener por su cuenta. De acuerdo con la ley, los bancos tal vez no puedan establecer esa intercepción, o simplemente creen que sus reclamaciones se atenderían con menos vigor que las del INFOM.

Paradoja de los sectores público/privado

Los complicados bancos públicos y los ágiles prestamistas privados no se preocupan de la calidad de los proyectos: este podría ser el cuadro convencional de los préstamos de responsabilidad general a municipalidades en América Latina. Los bancos públicos definen su papel como el de asegurar que los recursos públicos se gasten bien, para lo cual exigen extensos estudios preparatorios.⁵ El proceso de solicitud de préstamos es, por consiguiente, largo y a menudo impredecible. En contraste, los prestamistas privados solamente evaluarán la protección brindada por las garantías financieras del prestatario: en general, ingresos fiscales comprometidos, o intercepciones sobre arreglos de compartición de impuestos. No interesa el uso que se vaya a dar a los recursos prestados.

En Guatemala se han invertido los papeles: el INFOM ha comenzado a ofrecer “líneas de crédito rápidas” conforme a las cuales una municipalidad puede pedir prestado hasta US\$30.000 con un tiempo de procesamiento de un día. (Las solicitudes de préstamos de hasta US\$250.000 se pueden procesar en 10 días). En contraste, los préstamos por bancos privados para infraestructura municipal requieren estudios financieros y técnicos, y la preparación y examen de esos estudios pueden hacer mucho más lento el procesamiento del préstamo. La paradoja es más aparente que real. El método empleado por prestamistas públicos y privados probablemente se rige por el entorno jurídico.

Conversaciones con funcionarios de bancos y municipalidades sugieren que los préstamos del sector privado no se perciben, en el sentido estricto de la palabra, como préstamos generales de empresas a municipalidades, garantizados total y exclusivamente por la fe y crédito del prestatario. Los prestamistas hacen todo lo posible por asegurarse que los proyectos para los cuales efectúan préstamos sean razonables. Los estudios financieros y técnicos son suficientemente exigentes como para parecer complicados y prolongados a los prestatarios. Esto puede deberse en parte a los requisitos impuestos por el reglamento de financiación del BCIE. Pero estos procedimientos también los imponen los bancos que prestan por cuenta propia. Esto sugiere que los bancos se están

⁵ Todavía está por demostrarse la mejora real en la calidad de los proyectos como resultado de todo este trabajo.

ocupando de que, en el caso de incumplimiento de pago u otra controversia sobre la legitimidad de la obligación a reembolsar el préstamo, sería obvio que emplearon la debida diligencia para asegurar que los recursos se usarían provechosamente. Esto a su vez puede sugerir que las garantías ofrecidas por la municipalidad tal vez no se consideren como automáticamente aplicables. La conclusión puede parecer paradójica: las garantías imperfectas ofrecidas por la municipalidad han jugado cierto papel para asegurar que los bancos presten más atención a la viabilidad de las instalaciones físicas que están financiando.

Por supuesto, el INFOM es consciente de que los bancos privados han comenzado a invadir lo que era su monopolio en crédito a municipalidades. Sin embargo, sí parece que el INFOM tiene una ventaja jurídica: parece que, tal como se interpreta la ley actualmente, únicamente el INFOM puede interceptar los recursos que el gobierno central transfiere a las municipalidades. Entonces, de hecho el INFOM tiene un monopolio sobre la deuda prioritaria de las municipalidades.⁶

Por tanto, para resumir la explicación propuesta de por qué el INFOM puede ofrecer préstamos con tiempos de procesamiento rápidos, mientras que el sector privado es más complicado:

- El INFOM puede ofrecer préstamos “sin preguntas”, porque puede asegurar los préstamos con sus derechos de intercepción.
- El sector privado no puede estar tan seguro de que las garantías ofrecidas por las municipalidades de hecho se puedan hacer cumplir. Por tanto, hace un esfuerzo considerable por asegurarse que los recursos para préstamos se destinen a usos legítimos, a fin de evitar reclamaciones subsiguientes en el sentido que el contrato del préstamo de alguna forma era ilegítimo o defectuoso.
- El INFOM de hecho actúa como un garante simple de los préstamos hechos por los bancos privados a las municipalidades.

Consideraciones de política

Estos arreglos plantean preguntas fundamentales de política pública. Primero, ¿deben tomarse medidas para dar a los bancos comerciales acceso a las mismas garantías de que goza el INFOM? En términos amplios, la respuesta supuestamente es positiva⁷, pero dado el actual nivel de desarrollo del mercado, puede argumentarse en favor de

⁶ Si resulta que, desde el punto de vista legal, otros bancos pueden obtener una intercepción, el argumento no cambia mucho; simplemente significa que los bancos no creen poder aplicar la intercepción del mismo modo que lo hace el INFOM.

⁷ Todavía no está clara la factibilidad política y jurídica de hacer más disponible la garantía.

que el INFOM siga desempeñando una función en la asignación de la garantía. Puede crear una oportunidad para establecer: (i) prioridades explícitas de política para el uso de estas garantías o (ii) algún tipo de proceso de subasta en que los bancos competirían por proyectos respaldados por el INFOM.

El segundo grupo de preguntas tiene que ver con la posibilidad de ampliar la gama de servicios que el INFOM y los bancos comerciales pueden prestarse mutuamente. Por ejemplo, el INFOM actualmente financia grandes proyectos de orientación comercial, como mercados, usando recursos del BID. Todavía no está claro cuán bien se desempeñan estas inversiones. Sin embargo, si existe una buena razón para que se sigan financiando esos proyectos, y si los bancos comerciales no pueden asumir el riesgo completo de esas transacciones, podría ser útil adoptar arreglos de cofinanciamiento o redescuento. En forma más general, el INFOM podría estudiar otros medios de ofrecer mejoras crediticias para los préstamos originados por el sector privado (refinanciando préstamos a más largo plazo si los bancos sólo deciden financiar los primeros años, por ejemplo). El objetivo general sería aprovechar los fondos movilizados por el sector privado junto con la experiencia de los bancos comerciales en evaluación financiera.

El tercer aspecto tiene que ver con mejorar la capacidad de gestión financiera de las municipalidades. Los prestatarios municipales solventes con buenos proyectos de inversión que financiar, podrán valerse de esta surgiente fuente de crédito municipal. Las mejoras en las aptitudes de las municipalidades en materia de contabilidad y presupuestación (incluyendo la presupuestación de capital) son necesarias. Del mismo modo, auditorías independientes de las finanzas municipales y la divulgación de información al público sobre las mismas, ayudarán a las municipalidades a tener acceso al capital privado.

Michael Jacobs y Caroline Clark
31 de agosto de 1998

Referencias

- Gálvez Borrell, Victor y Roberto Camposeco Hurtado, 1996. *Guatemala: Políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*. (FLACSO).
- BID, 1997. América Latina después de un decenio de reformas. *Progreso económico y social en América Latina*. Informe de 1997.
- Peterson, George y Sonia Hamman, 1997. *Estableciendo sistemas de crédito local*. Programa de gestión urbana. Documento de política. Agosto.

Página en blanco a propósito

3. EMISION DE BONOS MUNICIPALES EN LA CIUDAD DE SAN PEDRO SULA, HONDURAS

Giovanni Giovannelli¹

Una breve historia

En enero de 1994 la ciudad de San Pedro Sula fue elegida por la Organización Deportiva Centroamericana, como sede de los VI Juegos Deportivos Centroamericanos a ser celebrados en el mes de septiembre de 1997. Para la celebración de los Juegos se estimó necesaria la construcción de un Complejo de instalaciones deportivas, con un estadio de 40,000 plazas, una piscina olímpica, un polideportivo, una cancha para lanzamiento de martillo y jabalina y una pista de ciclismo. Con el fin de coordinar la construcción del Complejo y de planificar y administrar el evento de los sextos juegos, en marzo de 1995 se creó una entidad con personería jurídica, denominada Comité Organizador de los VI Juegos Centroamericanos (Cosex), asumiendo la presidencia el Presidente de la República de Honduras.

Para la implementación de la iniciativa, se elaboró por parte de la empresa privada local un proyecto a seis años (1996-2001) que preveía costos de \$25 millones, entre construcción de la obra y manejo de los VI Juegos e ingresos por un valor de \$32 millones de los cuales \$24 iban a ser recaudados a través de la venta de 4120 butacas VIP en el Estadio Olímpico.

Para financiar el déficit de operación previsto durante la fase de inversión, es decir los primeros dos años del proyecto, se contempló la emisión de bonos por parte de la Municipalidad de San Pedro Sula (MSPS), con la doble finalidad de colocarlos en el

¹ Agradezco la Municipalidad de San Pedro Sula por la información y la colaboración brindada. También quiero agradecer a Priscilla Phelps, Huáscar Eguino y Moritz Kraemer, por sus valiosos comentarios y ayuda. El contenido de este estudio y los datos reportados son el resultado de mi propio análisis y no reflejan necesariamente la posición del Banco Interamericano de Desarrollo y/o de la Municipalidad de San Pedro Sula.

mercado de valores local y centroamericano y también de entregarlos a proveedores y contratistas para el pago de sus prestaciones.

En consecuencia, tras haber cumplido con los requisitos de la legislación hondureña², la MSPS emitió en enero de 1996 bonos municipales con las siguientes características: mil bonos con valor nominal de \$10,000 y mil de \$5,000, por un valor nominal total de 15 millones de dólares estadounidenses; títulos al portador; seis años de plazo incluyendo dos de gracia en la cual sólo se paga interés; tipo de interés del 11% a ser cancelado en cuotas trimestrales³; garantía constituida por: (i) un terreno de 48 manzanas de la Municipalidad, (ii) las instalaciones a ser construidas, (iii) todos los ingresos generados por la operación de las instalaciones, (iv) la garantía institucional de la MSPS.

BONOS MUNICIPALES	
Títulos	Portador
Valor Nominal	\$15 Ml.
Plazo	6 años
Gracia de Capital	2 años
Interés	11%
Garantías	1. Terreno 2. Ingresos 3. Obra 4. OG

Principales resultados

El proyecto se ejecutó y en diciembre de 1997 se celebraron los VI Juegos. Sin embargo, los resultados financieros a mediados de 1998 son bien distintos de lo anticipado.

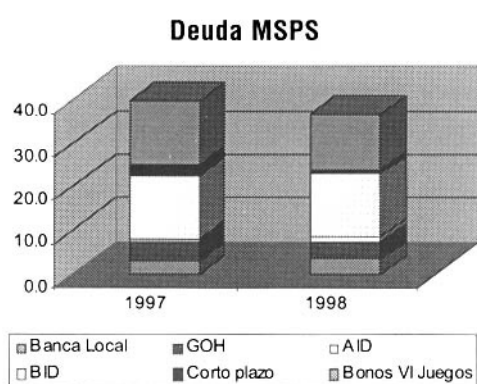
- Los bonos municipales nunca se pudieron colocar y sólo se entregaron en pago a las empresas constructoras con un considerable descuento (entre 10 y 15%).
- El proyecto ha terminado costando más de \$36 millones (45% más de lo previsto) y ha requerido la intervención del Gobierno de Honduras, a través de una donación de casi \$8 millones y de préstamos por más de \$3.5 millones. Las instalaciones de los

² Ley de Municipalidades, art. 88 y Ley de Crédito Público, art. 39. Ver también abajo la sección "Marco Legal"

³ Pagadero en Lempiras, así como las amortizaciones, a la tasa de cambio oficial vigente en el día de la operación.

VI Juegos quedan todavía por terminarse y de las 2472 butacas VIP que se pensaba vender para fin de 1998 se han vendido solamente 900.

- El desfase financiero que se ha producido en consecuencia de esta situación representa un serio límite de maniobra para las nuevas autoridades municipales, que han tomado su cargo hace pocos meses heredando una serie de compromisos pendientes, empezando por la obligación de liquidar los intereses sobre los bonos vencidos y amortizar la primera cuota de capital.



En julio de 1998 las autoridades sampedranas procedieron a honrar estos compromisos y están actualmente buscando proactivamente una solución global de largo plazo para todos los asuntos relacionados con el Complejo. Esto incluye completar las obras, cumplir con todas las obligaciones de pago pendientes, asumir la gestión directa del Complejo por una fase interina y preparar las actividades técnicas necesarias para atraer un operador con experiencia de nivel internacional para el manejo del Complejo en el largo plazo (Ver Anexo 3).

Contexto

Con el fin de situar la experiencia de San Pedro Sula en el contexto de las finanzas municipales en Honduras y de las condiciones económicas prevalentes en el país, a continuación se proporcionan algunos elementos básicos⁴:

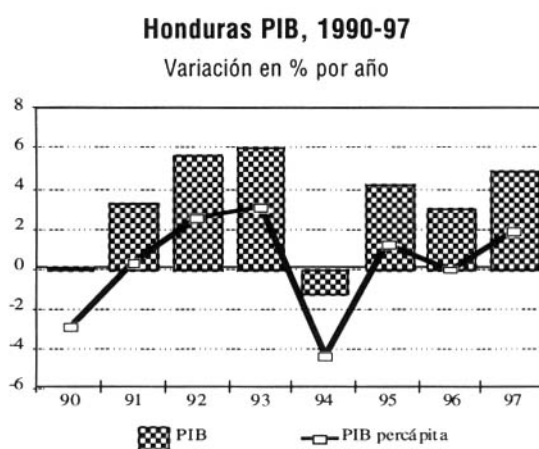
Alcance de la descentralización

Honduras es uno de los países centroamericanos con mayor nivel de descentralización. De acuerdo a la Ley de Municipalidades de 1991, los 289 municipios hondureños son responsables de la provisión de los servicios de desechos sólidos, vías urbanas, agua y alcantarillado, mercados y cementerios. Para cumplir con estas responsabilidades los municipios gastan más del 12% del presupuesto público global y recaudan recursos de alrededor \$70 Ml, o 2% del PIB, a través de medios propios (85%) y de transferencias del gobierno. Las principales fuentes de ingreso de las alcaldías son un impuesto sobre toda actividad comercial, que representa el 50% de la recaudación propia, el impuesto

⁴ Para una discusión mas completa sobre el tema: P. Phelps, and R. Kehew "Assessment of the Honduras municipal finance system and proposed action plan", USAID, Marzo 1998

sobre los bienes inmuebles (20%) y una contribución para recuperar el costo de proyectos de inversión (10%). Las transferencias del nivel central, que de acuerdo a la ley suman al 5% de los ingresos nacionales, son asignadas principalmente (80%) en base al número de habitantes y tienen que ser destinadas por un 90% del total a gastos de capital. Sin embargo estas transferencias se efectúan muy a menudo con atraso y por montos parciales, así que no constituyen una fuente de ingreso confiable para las municipalidades⁵.

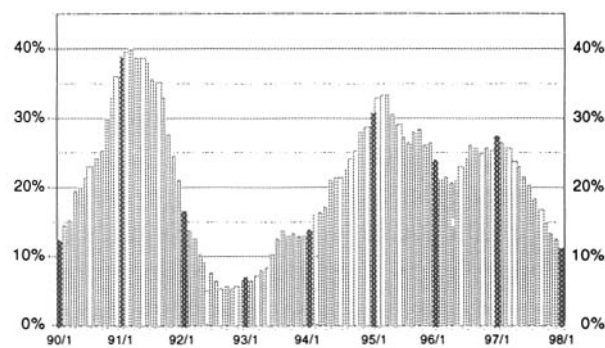
Condiciones Macroeconómicas



A pesar del proceso de ajuste estructural empezado al principio de la década, Honduras sigue siendo sujeto de una pobreza endémica (más del 70% de la población) y a serios problemas macroeconómicos. El PIB per cápita de \$740 es entre los más bajos de la región y su crecimiento se ha quedado alrededor del 4% anual.

La tasa de inflación ha estado por arriba del 20% en los últimos años y la sostenibilidad de la reciente disminución al 13% es dudosa, con un déficit público de 3% del PIB. La deuda externa es de más de \$4000Ml, es decir 90% del PIB, y el servicio absorbe el 23% de los ingresos generado por las exportaciones. Las exportaciones, principalmente productos textiles, maquinaria básica, café y banano están fuertemente ligadas a las condiciones del mercado estadounidense que recibe el 70% del total.

Inflación según el IPC



⁵ La Municipalidad de San Pedro Sula ha acumulado en pocos años una cuenta por cobrar en concepto de contribuciones del gobierno central de \$5 Ml, es decir el 30% de sus ingresos anuales.

Sector Financiero

Honduras se caracteriza por tener uno de los más bajos niveles de bancarización en la región, con una relación depósitos bancarios/PIB de 19%. La banca hondureña está afectada por muchos problemas, en un contexto donde falta todavía por implementarse una supervisión eficaz: concentración (50% de los depósitos en 5 bancos), baja capitalización (8% de los activos, sin evaluación por riesgo), progresiva dolarización (40% de los depósitos), ineficiencia operativa (márgenes de intermediación del 15%), baja rentabilidad (17% en moneda local).

En esta situación, solamente unas 30 entre las municipalidades mas grandes tienen capacidad de acceder al financiamiento bancario, a un interés de alrededor 30% y con plazos que hasta hace muy poco no excedían un año.



Otros operadores importantes, como las compañías de seguro y los fondos de pensión sólo recientemente han comenzado a aparecer en el mercado hondureño con una cierta relevancia y a mediados de 1998 se han acercado a las dos municipalidades más grandes para explorar la posibilidad de proveer fuentes de financiamiento a mediano plazo.

En los últimos 8 años el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), entidad con autonomía organizativa pero encabezado por un exponente del gobierno, ha venido proporcionando recursos no reembolsables, principalmente para proyectos en los sectores de salud y educación. El FHIS está orientando cada vez más sus operaciones hacia los municipios más débiles, con el objetivo de cofinanciar proyectos de alto impacto social.

El Banco Municipal Autónomo es una institución para el crédito municipal que desde mediados de los 60 ha funcionado como banco de segundo piso y facilitador de asistencia técnica para los Municipios. Sin embargo, sus operaciones se encuentran suspendidas desde 1993, debido a los graves problemas financieros, y a la incobrabilidad de su cartera de préstamos.

Marco Legal de las finanzas municipales

La ley hondureña otorga a las Municipalidades una amplia autonomía en tema financiero. Además de detallar las fuentes de ingreso, y de permitir a la municipalidad opciones interesantes de recaudación como la concesión de servicios público, la ley autoriza el endeudamiento. El artículo 25 faculta a la Corporación Municipal, o sea el cuerpo electo de Regidores de la ciudad, a aprobar la contratación de empréstitos. El artículo

87, especifica que dichas operaciones podrán incluso concluirse con entidades extranjeras, siguiendo los procedimientos establecidos en la Ley de Crédito Público.

Sobre la emisión de bonos, la ley requiere a las Municipalidades la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el dictamen favorable del Directorio del Banco Central y obliga a utilizar los fondos para los fines autorizados. Además requiere que no se destine más de 20% de los ingresos anuales de la Municipalidad al pago de empréstitos o emisión de bonos “cuando se trate de financiar obras cuya inversión no es recuperable”.

Aspectos clave en la iniciativa

La experiencia de San Pedro Sula levanta cuestiones de gran interés para muchas otras municipalidades en Centroamérica que buscan opciones novedosas para conseguir los fondos necesarios para realizar obras de infraestructura. Con el fin de ilustrar las causas que han determinado la falta de éxito en colocar los bonos sampedranos, en esta sección se examinan brevemente algunos de los errores clave que se hicieron en la emisión de los VI Juegos.

Primero, es importante reconocer que la emisión de bonos no es responsable del estado actual del proyecto, que se debe principalmente a faltas en el diseño del proyecto y a una ausencia de “management” o gerencia capaz de implementar exitosamente un desafío de esta complejidad.

Al contrario, la iniciativa de los bonos municipales hubieran podido jugar un papel decisivo para financiar un déficit operativo temporáneo en una obra potencialmente capaz de generar los recursos necesarios a su financiamiento. Sin embargo la emisión se produjo en un contexto de indefinición sobre algunos parámetros fundamentales y fue acompañada por una serie de problemas.

Problemas en el estudio financiero

En el estudio financiero⁶ que se elaboró para la emisión no se decidió claramente un papel para estos bonos, contemplándose la posibilidad de que fueran utilizados como instrumento para obtener crédito por los contratistas y al mismo tiempo colocados en el mercado de valores para conseguir recursos líquidos.

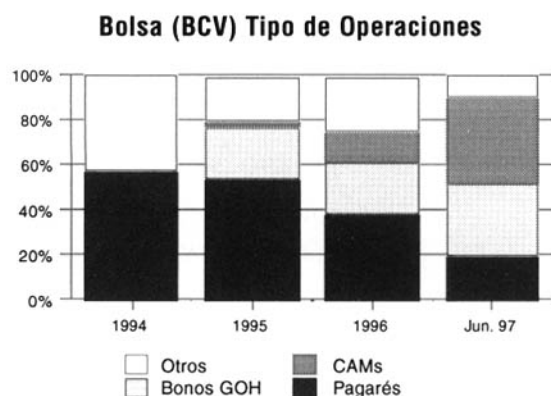
En términos generales lo que más sorprende del estudio es que no está concebido ni estructurado como una evaluación técnica sobre la viabilidad financiera del proyecto, sino más bien como un instrumento de promoción del proyecto ante las autoridades

⁶ VI Juegos Centroamericanos, “Estudio Financiero para la emisión de bonos municipales”, San Pedro Sula, Agosto 1995.

municipales. Por lo tanto si bien es muy claro en destacar retóricamente la relevancia de los VI Juegos para la ciudad y el “compromiso” tomado por Honduras con los países vecinos, por otro lado no proporciona datos técnicos clave en tres aspectos.

Desde el punto de vista **financiero** faltan: (i) un análisis de la demanda potencial de la butacas ejecutivas (77% de los ingresos totales estimados), (ii) un detalle de los supuestos y criterios utilizados para estimar el costo de la obra⁷. Esta omisión es crítica para una apreciación cuantitativa de los flujos financieros estimados. Desde el punto de vista **económico** faltan: (iii) una justificación de la necesidad del proyecto para la ejecución de los VI Juegos, respecto a otras soluciones como por ejemplo la rehabilitación de la infraestructura deportiva existente en Honduras, (iv) una evaluación de la posibilidad de involucrar el sector privado con capital de riesgo en la construcción y operación del Complejo. Particularmente esta última opción hubiera sido interesante para la viabilidad del proyecto pero la necesidad de empezar de inmediato la obra de manera de tenerla lista para los Juegos la imposibilitó. Desde el punto de vista **operativo** faltan: (v) la repartición de los roles y responsabilidades en la ejecución del proyecto, (vi) la definición de los riesgos para la municipalidad. Particularmente hubiera debido evaluarse la capacidad de la Municipalidad de continuar en la provisión de obras y servicios fundamentales en el futuro, en caso de fracaso del proyecto VI Juegos, (vii) los remedios y las provisiones en caso de falta de recursos para terminar la obra, imposibilidad de realizar los juegos, etc.

Problemas estructurales en el mercado de valores hondureño



Una pregunta que surge casi naturalmente es porqué el Estudio propone con tanta seguridad la emisión de bonos y no explora otras alternativas de financiamiento. El mercado de capitales hondureño estaba todavía en sus primeras etapas de desarrollo y probablemente no estaba listo para absorber la emisión. Aún hoy en día la Bolsa Centroamérica de Valores (BCV) y la Bolsa Hondureña de Valores (BHV), tienen un desarrollo limitado. Los títulos públicos alcanzan un 70% de los valores

transados, y los emisores privados son principalmente los grandes bancos. Todos los instrumentos tienen muy corto plazo y sólo en pocos casos se llega a plazos de un año (aún si los títulos son denominados en dólares). Sólo el 5% de las operaciones se llevan

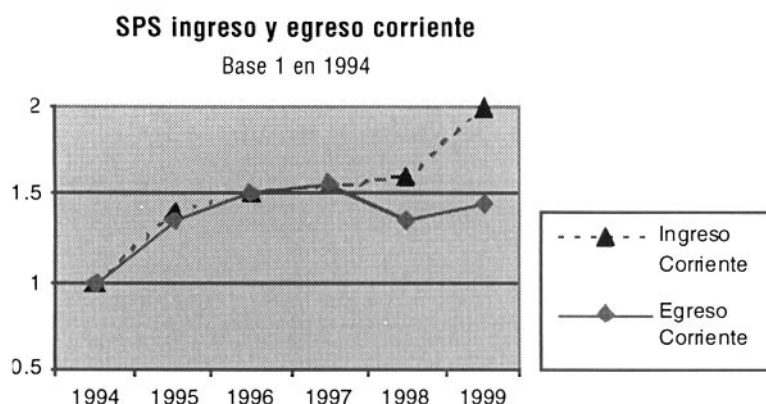
⁷ El tamaño del error de estimación ha sido fatal para la viabilidad del proyecto si se considera que las proyecciones de ventas de las butacas ejecutivas han resultado infladas hasta el doble de lo real y la estimación del costo de obra ha terminado siendo 45% más de lo previsto.

a cabo en el mercado secundario, ya que sólo recientemente el gobierno empezó a estandarizar sus emisiones de manera a crear una masa crítica de valores que se puedan transar en el secundario.

Por estas características del mercado hondureño, era evidente desde que se elaboró la iniciativa que los bonos eran demasiado ilíquidos por ser absorbidos. A su vez esta iliquidez determinó una disminución del valor de los bonos como instrumentos de pago, exacerbada por el alto valor nominal de los títulos y el monto total de la emisión relativamente bajo. Todo esto nos lleva a considerar que una falta fundamental del proyecto fue el no haber separado la decisión de inversión de la de financiamiento, sino de haber mezclado las dos cosas, sin proporcionar un verdadero análisis de alternativas para obtener los recursos, como debería ser en cada proyecto de infraestructura.

Problemas financieros de la Alcaldía

Lo que llevó a la decisión de emitir bonos, fue probablemente el hecho que la MSPS no disponía de fuentes alternativas a largo plazo en el mercado local, y había agotado su capacidad de obtener crédito en la banca hondureña.



Es importante destacar que San Pedro Sula no recurrió al mercado de capitales tras haberse “graduado” en la banca local a través de una sana administración y de un sólido historial de repago de sus obligaciones, sino que utilizó dicho mercado como una fuente de última instancia una vez que

se le acabó el acceso a las fuentes de financiamiento tradicionales. El problema más grave de la iniciativa de los VI Juegos fue la falta de credibilidad de la administración municipal que estaba en el poder. La opinión generalizada era que las finanzas municipales tenían un manejo inadecuado y el hecho que la MSPS se estaba atrasando en el pago de algunas de sus precedentes obligaciones reforzó este convencimiento. Como muestra la gráfica al lado hasta 1997 la Municipalidad no fué capaz de generar ahorro corriente y financió sus gasto de capital con endeudamiento. En 1997 la situación se había deteriorado al punto que todos los bancos locales se negaron a comprar los bonos y esto incrementó fuertemente el clima de incertidumbre, hasta el punto que los inversores institucionales, que estaban en principio muy interesados en instrumentos de largo plazo no disponibles en Honduras, también retiraron sus pedidos. Esto es muy impactante si se considera que la iniciativa de los VI Juegos nació bajo el impulso del gobierno central, que también estaba comprometiendo recursos.

Problemas en la información proporcionada a los inversores

En una situación parecida, en vez de lanzarse en búsqueda de fuentes supuestamente inexplotadas como el mercado de capitales, hubiera sido muy importante restablecer la confianza del mercado bancario local, a través de un saneamiento de las finanzas municipales acompañado por un flujo de información constante y de calidad para los inversores. En particular hubiera sido muy valioso preparar un paquete de información auditado por una empresa de reconocido prestigio internacional detallando la situación patrimonial y el estado de resultados de la MSPS, establecer un fondo de reserva⁸ a ser capitalizado anualmente de manera automática con recursos de un impuesto particular y obligar la Municipalidad a publicar trimestralmente sus datos financieros. Ninguna de estas acciones se tomó.

La transparencia en la información financiera, sobre todo en lo que se refiere a calidad y periodicidad de la información son prerequisites irrenunciables para lograr el respaldo del mercado. Estos temas se vuelven aún más críticos en los países en vía de desarrollo, cuando, al no existir una clasificación de riesgo por parte de una empresa especializada, el inversor tiene que investigar directamente la situación financiera de los emisores municipales, sus obligaciones pendientes, el grado de confiabilidad de los ingresos, y la calidad intrínseca de los proyectos para el cual se busca un financiamiento a través de bonos.

Problemas de manejo de la emisión

Otro aspecto interesante es el hecho que la MSPS optó por una gestión interna de una iniciativa tan compleja como la emisión de bonos. En particular no buscó la intervención de un operador conocido a nivel centroamericano, en calidad de suscriptor o de asesor financiero, cosa que hubiera ciertamente ayudado a estructurar la operación y aumentar su atractivo.

Al mismo tiempo no consiguió una asesoría especializada para aprovechar adecuadamente un patrimonio muy grande (e inusual en Centroamérica) tal como fue el respaldo completo del gobierno central a la iniciativa de los VI Juegos. En consecuencia nunca se llegó a definir una clara repartición de atribuciones y responsabilidades de las instancias nacionales y locales en este asunto.

Problemas del proyecto a ser financiado

Respecto a la utilización de la obra a ser construida, no se realizó un estudio de factibilidad para evaluar y cuantificar la potencialidad del Complejo. En cambio la generación de

⁸ Esta necesidad fue percibida por el Banco Central de Honduras, que en el dictamen de autorización a la emisión requirió la inclusión en el presupuesto de la MSPS del déficit anual previsto en los primeros años del proyecto, y de un fondo de reserva para cubrir pérdidas “que podrán originarse por la redención de los bonos”.

ingresos se confió únicamente a los partidos de fútbol a ser desarrollados en el Estadio Olímpico y no se pensó en una promoción integral del Complejo como centro de agregación recreativo y deportivo de la comunidad (conciertos musicales, eventos religiosos, diversión para la familia) perdiéndose así la posibilidad de recaudar muchos recursos. Por un lado si esto era el enfoque del proyecto no es claro por qué no se decidió limitar la inversión nueva al estadio y buscar otras opciones para realizar los demás deportes durante los VI Juegos. Por otra parte, dado que se tomó sólo el estadio como fuente de ingreso, hubiera debido prepararse un paquete de información estadística básica tal como una estimación de la demanda de butacas por parte de las empresas y de la población sampedrana de altos recursos.

Todo esto nos lleva a considerar que, cuando se autorizó la obra no se tenía una apreciación del nivel de utilidad y de prioridad de esta inversión para los ciudadanos. Considerando el tamaño del esfuerzo financiero de la Municipalidad en el proyecto, esta falta nos parece muy seria, ya que es evidente que con los mismos recursos se hubieran podido resolver muchos otros problemas. Un proceso de presupuestación participativa y un involucramiento más directo de las comunidades vecinales en la toma de decisión hubiera tal vez levantado estos interrogantes y evitado sobredimensionar el proyecto.

Conclusión

Al coincidir este conjunto de factores, el resultado de la elección de financiar a través de bonos, fue de elevar considerablemente la exposición de la Municipalidad. Los elementos que más han contribuido a este efecto son: (i) la garantía general de la MSPS sobre los bonos en vez de una garantía limitada a la obra a ser construida o a fuentes específicas de ingreso; (2) la denominación en dólares con un plazo muy largo para una economía sujeta a grandes fluctuaciones anuales y a devaluación periódica; (3) el inicio de las amortizaciones de capital después de la terminación del período de gobierno de la administración que decide la emisión, factor que redujo la necesidad para la Municipalidad de hacer provisiones adecuadas a reducir su exposición.

En este sentido se puede concluir que la emisión de bonos municipales por parte de la MSPS hubiera podido representar una oportunidad para cubrir un desfase financiero de algunos años en un proyecto en principio autofinanciable. Sin embargo debido a los errores de evaluación y de implementación que se han brevemente discutido ella magnificó el riesgo involucrado respecto a otras alternativas de financiamiento.

La elección de emitir bonos impone un sofisticado manejo financiero y requiere una total transparencia de las finanzas municipales. El hecho que la MSPS no se equipó con la experiencia técnica externa necesaria para manejar esta situación terminó impactando considerablemente el éxito del proyecto y la situación financiera global de la Municipalidad. Lo que pasó en San Pedro Sula demuestra antes que todo que, si bien es importante buscar soluciones “novedosas” a los problemas de financiamiento de las entidades subnacionales, la manera más peligrosa y equivocada de hacerlo es presen-

tarse al mercado de capitales con la pretensión de no respetar sus claras e inviolables reglas de funcionamiento.

Lecciones aprendidas y recomendaciones

El recurso a bonos municipales puede representar una opción interesante para las grandes ciudades en Centroamérica. Sin embargo es importante reconocer que la emisión de bonos en los países en desarrollo presenta algunos problemas particulares y una emulación de las prácticas vigentes en los mercados más avanzados no necesariamente es aconsejable. A continuación se destacan algunas consideraciones al respecto, y se presentan recomendaciones operativas para las ciudades centroamericanas interesadas en emitir bonos municipales.

Evaluar el costo de la emisión

La colocación de los bonos es generalmente percibida como ventajosa en términos de costos para el emisor, por la posibilidad de obtener plazos más largos e intereses más bajos. Sin embargo, en los países de la Región deben considerarse costos adicionales de alrededor 5% de la emisión para conseguir un suscriptor, además de los costos de la inscripción en el mercado de valores (listing) y de una eventual clasificación de riesgo.

Una posibilidad para reducir este costo sería de no exigir la suscripción de la entera oferta, sino de la porción que el mercado termina absorbiendo. Otra alternativa, que se está experimentando exitosamente en Guatemala es de precolocar los bonos con algunos inversores institucionales. Se toman contactos preliminares con estas entidades y luego se diseña un instrumento con las características que lo hacen apetecible a ellas. También se podría optar por ofrecer los bonos al por menor a categorías de pequeños inversores potencialmente interesados antes de la suscripción por parte de un operador especializado, de tal manera de reducir el pago de la comisión de suscripción a una parte limitada de la emisión.

Flexibilizar los plazos

Respecto a los plazos hay que tomar en cuenta que al no existir un mercado de bonos plurienales del gobierno central, es muy difícil para los inversores determinar si el interés propuesto es razonable cuando los plazos se extienden por varios años. Este problema resulta más importante aún si se considera que los mercados secundarios no son muy desarrollados en la región y, por lo tanto, los instrumentos de largo plazo son ilíquidos. Por consiguiente es necesario evaluar con detenimiento la posibilidad de emitir a largo plazo y considerar plazos más cortos, cuando todavía no se tiene un historial de experiencias exitosas. De todas maneras, sería mucho mas interesante para los mercados que los plazos de emisión de las Municipalidades que por primera vez acceden a los

mercados coincidieran con el período de gobierno de la administración que está en el poder y que la emisión fuese acompañada por la creación de provisiones mensuales para el repago.

Explorar los mercados

Sobre los mercados, es aconsejable explorar la posibilidad de presentar la oferta en los mercados relativamente más desarrollados de la región, como el de Panamá, que tiene el único verdadero mercado secundario de Centroamérica o el de Costa Rica, que está trabajando para realizarlo. Esto no implica necesariamente dolarizar la emisión, ya que se puede optar por denominar los bonos en moneda local, previendo una recuperación parcial o total en caso de devaluación.

Es importante no descartar esta posibilidad si no hay una ventaja comparativa tangible en el mercado local, como podría ser un interés manifiesto por parte de los inversores institucionales locales.

Flexibilizar la tasa de interés

En la determinación de la tasa de interés es conveniente buscar una cierta flexibilidad en vez de proponer tasas fijas de largo plazo como se hizo para los VI Juegos. Una posibilidad en este sentido sería tomar el LIBOR como tasa básica y colocar *tranches* a vencimiento progresivo (un año, dos, tres, etc.) a tasas progresivamente más altas según lo que el mercado requiera y hasta el punto que el emisor considere conveniente. Este mecanismo ofrece al emisor la ventaja de poder escalar el costo financiero y poner un “cap” al interés. Al mismo tiempo permite en principio aumentar el interés para la emisión, atrayendo también a inversores que no se acercarían en el caso de un plazo fijo plurienal.

Contar con condiciones previas

Desde el punto de vista de las políticas nacionales antes de considerar la emisión de bonos municipales sería oportuno tener implementados a nivel nacional una serie de medidas básicas, incluyendo por lo menos: (i) un marco legal y regulatorio claro para el mercado de valores y una clara política de emisión por parte del gobierno, basada en emisiones estandarizadas a plazos gradualmente extendidos; (ii) parámetros financieros claros a ser cumplidos por las municipalidades interesadas en emitir bonos y no solamente una autorización discrecional por parte del poder nacional, como en el caso de Honduras; (iii) un compromiso irrevocable por parte de las municipalidades en publicar paulatinamente la información financiera relevante auditada por firmas de reconocido prestigio; (iv) una clara política para el uso de los fondos de desarrollo municipal (FDM) para promover su complementariedad con los bonos en el sentido de

acompañar la transición de los municipios mas sólidos al financiamiento a través de bonos, y de dejar los FDM como mecanismo de apoyo de las ciudades mas débiles.

Elegir las garantías mas apropiadas e involucrar el sector privado

Con relación a las garantías de los bonos, la elección entre garantía general y garantía constituida por los ingresos depende fuertemente del tipo de proyecto a ser financiado y de su grado de autofinanciamiento. En el caso de obras potencialmente rentables, como la de San Pedro Sula sería aconsejable limitar la garantía al proyecto y, sólo si estas son insuficientes, establecer reglas claras que permitan a los acreedores un acceso automático a fuentes predeterminadas de ingreso municipal en caso de incumplimiento. Las ventajas de esta opción son: (i) el incentivo a evaluar en detalle la factibilidad del proyecto, aislando consideraciones políticas; (ii) la separación del proyecto de la gestión municipal y la entrega de todas las responsabilidades a una tercera parte; (iii) la mayor facilidad en atraer el sector privado como administrador y como participante en el capital de riesgo; (iv) la garantía de continuidad en la ejecución aún durante la fase electoral. Otro elemento a ser considerado es que el recurso a una obligación de carácter general tiene el riesgo de diluir la atención de la administración municipal del compromiso que se toma al conceder este tipo de garantía. De hecho aún en los países desarrollados se ha comprobado que muy difícilmente el horizonte de planeación de un gobierno local se extiende mas allá de su período de gobierno.⁹

En estos aspectos, más que en el nivel de capacidad técnica que pueda llevar, es sumamente beneficioso involucrar el sector privado en el proyecto a realizarse. Los beneficios de una coparticipación público privado pueden apreciarse desde la identificación del proyecto, a su evaluación legal, técnica y financiera, hasta la ejecución y, en última instancia, permiten dejar una capacidad instalada en la Municipalidad.

Buscar apoyo externo

En lo referente a los aspectos operativos es absolutamente indispensable que las municipalidades centroamericanas, que, en razón de su solidez financiera y de la calidad de sus proyectos, decidan lanzarse en una emisión de bonos lo hagan con el respaldo de una asesoría especializada. Existen hoy en día en Centroamérica empresas que están en capacidad de dimensionar apropiadamente una emisión, prepararla, mercadearla, asegurarla por lo menos en parte y precolocarla. Al mismo tiempo es crucial no emprender ningún proyecto que comprometa financieramente una Municipalidad en el largo plazo sin haber en primer lugar asegurado la presencia de un *management* capaz, políticamente independiente y seleccionado y remunerado competitivamente para ges-

⁹ La anterior administración de SPS no tenía por ejemplo en sus registros de deudas el repago de los bonos de los VI Juegos.

tionar toda la fase de implementación. Esto es tal vez el factor que más a menudo se deja olvidado y podría involucrar un alto retorno económico y financiero para los Municipios de Centroamérica.

Referencias para ampliar el tema

CONDISA (1991), "Manual sobre la nueva ley de municipalidades sus enmiendas comentarios y aplicación", Tegucigalpa, Honduras.

P. Phelps, and R. Kehew (1998) "Assessment of the Honduras municipal finance system and proposed action plan", USAID, Washington, EE.UU.

VI Juegos Centroamericanos (1995), "Estudio financiero para la emisión de bonos municipales", San Pedro Sula, Honduras.

Para más información sobre el tema contacte a:

Municipalidad de San Pedro Sula
Dirección Económica y Financiera
Edificio de la Alcaldía
San Pedro Sula, Honduras
+504 552-0259

Giovanni Giovannelli
Financial Specialist
Inter-American Development Bank
Finance and Infrastructure Division 2
1300 New York Ave. NW
Washington, DC 20016
GIOVANNIG@IADB.ORG

Anexo 1. Información Básica del Municipio

Características físicas			
Area total:	837 km ²	Area urbana:	326 km ²
Area rural:	625 km ²	Población:	444,242
Sistema vial			
Total de vías públicas:	1,260 km	Total de vías pavimentadas:	500 km
Viaductos/túneles:	20 km		
Parque automotor			
Vehículos automotores:	75,000		
Indicadores de calidad de vida			
Expectativa de vida:	Hombres 65 años Mujeres 70 años	Población alfabetizada: Mortalidad infantil:	90.8% 27 por 1000 n.v.
Cobertura de servicios básicos			
Abastecimiento de agua:	93.6%	Número de escuelas:	203 escuelas
Recojo de basura:	52%	Alumnos matriculados:	73,435
Sistema de alcantarillado:	71%		

Anexo 2. San Pedro Sula – Resumen Financiero

Estructura de los Ingresos US\$MI					Estructura del Gasto US\$ MI				
	1997	%	1998	%		1997	%	1998	%
Ingreso Corriente	12.6	82%	13.2	81%	Egreso Corriente	13.0	59%	10.8	83%
Tributario	6.7	43%	7.2	44%	Personal	5.5	25%	5.7	44%
Industria comercio y serv.	4.4	28%	4.4	27%	Operativos no personal	3.2	14%	2.3	18%
Bienes inmuebles	1.8	12%	2.4	15%	Transferencias	1.5	7%	1.6	12%
Impuesto personal	0.5	3%	0.4	2%	Gasto financiero	2.9	13%	1.2	9%
Tarifas	2.5	16%	2.9	18%					
Servicios no domiciliarios	1.8	12%	1.8	11%					
Desechos solidos	0.5	3%	0.8	5%					
Procesadora carnes y otros	0.2	1%	0.2	1%					
Impuesto Rezagado	2.6	17%	2.1	13%					
No Tributario	0.8	5%	1.0	6%					
Ingreso de Capital	2.8	18%	3.1	19%	Gasto de Capital	8.8	41%	2.2	17%
Contribución por mejoras	1.8	11%	1.7	10%	Infraestructura	7.9	36%	1.1	8%
Transferencias Gobierno	0.6	4%	0.8	5%	Otros	0.2	1%	0.2	2%
Otros	0.5	3%	0.5	3%	Indemnizaciones personal	0.7	3%	0.9	7%
Ingreso Total	15.5	100%	16.3	100%	Gasto Total	21.8	100%	13.1	100%
Deuda corto plazo					Amortización deuda				
(incl. cuentas por pagar)	7.3		2.8		corto plazo	8.5		5.4	
Deuda mediano plazo	8.0		0.0		Amortización deuda	0.5		0.6	
					mediano plazo				
Total Fondos	30.8		19.1		Total Usos	30.8		19.1	

Fuente: Municipalidad de San Pedro Sula y elaboración del autor.

ANEXO 3. Municipalidad de San Pedro Sula. Plan de acción para los VI juegos.

(DATOS EN \$.000)												
AÑO	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	12/97	6/98	12/98	6/99	12/99	6/00	12/00	6/01	12/01	6/02	12/02	6/03
Repago principal		1,875	1,875	1,875	1,875	1,875	1,875	1,875	1,875			
Balance pendiente	15,000	13,125	11,250	9,375	7,500	5,625	3,750	1,875	0			
Interés adeudado (11 % anual)		1,449	722	619	516	413	309	206	103			
Total servicio de deuda		3,324	2,597	2,494	2,391	2,288	2,184	2,081	1,978	0	0	0
Superávit operativo			100	150	200	250	250	250	250	250	250	250
Butacas vendidas VPN		4,317										
Caja		118										
Precio venta butacas(\$60/mo.)		4,745										
Butacas existentes		3,040										
No. butacas vendidas		1,000	1,000	1,000	1,000	40						
Recaudación de la venta		4,745	4,745	4,745	4,745	190						
VPN Recaudación		3,326	3,326	3,326	3,326	133						
Efectivo generado		4,435	3,426	3,476	3,526	383	250	250	250	250	250	250
Superávit (déficit) de caja		1,111	829	982	1,136	-1,904	-1,934	-1,831	-1,728	250	250	250
Interes (10 %)			56	97	146	203	108	11				
Flujo de caja neto		1,111	885	1,080	1,282	-1,702	-1,827	-1,820	-1,728	250	250	250
Flujo caja acumulado		1,111	1,996	3,075	4,357	2,656	829	-991	-2,719	-2,469	-2,219	-1,969

4. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL. ACCESO A LOS MERCADOS DE CAPITALES

Marcela Huertas

Estudios de caso de Río de Janeiro, Brasil y Guaymallén, Argentina¹

Río de Janeiro

La ciudad

La ciudad de Río de Janeiro es una de las ciudades mejor administradas en el Brasil. Bajo el gobierno del alcalde Maia, Río logró profesionalizar su manejo financiero por medio de medidas tales como la creación de nuevos controles fiscales, monitoreo en el nivel de recaudación de impuestos, mayor distribución de responsabilidades y despolitización de la administración municipal, entre otros. Estas medidas hicieron que durante la administración Maia se logrará: (i) saldar las deudas de la pasada administración; (ii) retomar los proyectos de infraestructura e inversión social que habían quedado a medias; (iii) reestructurar el sistema de repago de las deudas; y (iv) mejorar la capacidad de ahorro para futuras obras.

La municipalidad de Río es la ciudad más grande en el Estado de Río de Janeiro y la segunda ciudad más grande en el Brasil, después de Sao Paulo. Río ocupa un área de 1,255 Km² con una costa de 82Km. La ciudad tiene tres grandes montañas, una densa selva, 217 ríos y manantiales, 4 lagunas y 72 playas.

¹ Este casos han sido preparados para el estudio que actualmente se lleva a cabo en el Banco Mundial sobre el Desarrollo de los Mercados de Capitales a Nivel Subnacional en las regiones de América Latina, Centro y Este de Europa y Asia.

La ciudad está catalogada como la novena ciudad metropolitana más grande del mundo. En 1997 el número de habitantes era de alrededor de 5.6 millones de habitantes, distribuidos entre 154 barrios, representando 4% de la población total de la nación. La ciudad y sus alrededores conforman un total de 10.2 millones de habitantes.

Contexto y descripción de los objetivos de la iniciativa

En 1994 se generó una profunda crisis fiscal a nivel subnacional causada por la nueva política macroeconómica establecida a través del *Plan Real*. Dicha medida se basó en una serie de ajustes en la política monetaria para controlar los altos niveles de inflación, entre otros.

La crisis se disparó principalmente por la capitalización de los intereses en la deuda existente causando un alto número de desfalcos a nivel subnacional. En gran parte debido al frecuente acceso a los mercados de capitales (el nivel de la deuda por bonos flotados a nivel doméstico fue de alrededor de unos 31 mil millones de reales). Los desfalcos además repercutieron a los bancos regionales ya que muchas de estas instituciones habían servido como aval.

El gobierno federal entonces se vio obligado a crear el “pacto de la troca”, en donde se generó un intercambio de los bonos subnacionales por bonos federales (mercado inmediato). Esta medida fue traducida al plano jurídico como la enmienda constitucional de 1993, en donde se estipula que las entidades subnacionales tienen la capacidad de emitir bonos hasta el año 2000 sólo para el refinanciamiento de la deuda.

Ante dicha situación las autoridades locales se vieron en la obligación de buscar salidas a la crisis, una de ellas y quizás la más importante fue la de reestructurar el sistema financiero, uniendo el Tesoro con la Oficina de Presupuesto de la municipalidad. Lo anterior, sumado a los cambios a nivel metodológico que se implementaron para la preparación y monitoreo del gasto contribuyeron al desarrollo de un sistema financiero más sólido, como se mencionó anteriormente.

La iniciativa de salir al mercado internacional surgió entonces de la necesidad de repagar la deuda existente y de impulsar un programa de manejo de deuda a largo plazo. Además, la municipalidad consideró que salir al mercado internacional iba no sólo a mejorar el perfil de la municipalidad ante los inversionistas extranjeros, pero también construiría el camino para futuras emisiones en dicho mercado. La emisión fue la primera en su género llevada a cabo en América Latina.

Ejecución

La Municipalidad de Río de Janeiro emitió en Julio de 1996 un eurobono por el monto de 125 millones de dólares a 10 3/8%. A pesar de ser el primero en América Latina de

Resumen de la Característica de la Emisión	
Característica	
Cantidad:	US\$ 125 millones
Mercado:	Eurobono
Día de la emisión:	Oferta 2 de Julio, Cierre 12 de Julio 1996
Precio:	99.96% Fijo (Re-offer)
Tasa de interés:	Fijo a 10.375% per annum
Período de pago:	Cada 4 meses el 25 de Enero, Abril, Julio and Octubre comenzando el 25 de Octubre de 1996
Día de maduración:	3 años hasta el 12 Julio de 1999
Pago del principal/ Amortización:	Igual al de la tasa de interés
Rango:	Directo, no subordinado, excepto para ciertos bonos municipales que puedan ser utilizados para pagar impuestos en circunstancias específicas
Depositorio:	DTC
Fuente del principal & pago de Intereses:	Municipal revenues, with Chase Manhattan as Paying Agent
Pactos positivos:	• Standard
Pactos negativos:	• Standard
Riesgos:	• Riesgo cambiario • Riesgo del crédito de la ciudad • Riesgo país • Historia de un servicio pobre de la deuda

Fuente: Municipalidad de Río de Janeiro.

ser emitido por una ciudad en el mercado internacional, las notas fueron garantizadas sólo por la municipalidad. Su colocador fué Merrill Lynch.

El precio del bono fué de 99.96 con un rendimiento de 10.6611% al momento de la emisión, colocándose a 25pb por encima de la marca soberana o 400 pb por encima del tesoro de los Estados Unidos en ese momento.

El bono además fue calificado por Duff & Phelps con un BB-, por Standard & Poor's con un B+ y por un Moody's con un B1.

El rating de Duff & Phelps indicó que la deuda sería repagada al final del período de maduración del bono. Los mayores factores que apoyaron esta calificación fueron la fuerte base económica de la ciudad, el buen manejo financiero incluyendo el manejo de la deuda, limitación en el gasto y las restricciones a nivel federal en cuanto a la capacidad de endeudamiento del municipio. Sin embargo, la calificación otorgada a la ciudad tuvo que estar sujeta a la calificación del soberano, práctica común en la emisión de un bono internacional ya que siempre se tiene en cuenta el riesgo país.

Para Moody's la calificación de B1 indicó que el servicio de pago de la deuda a largo plazo podría ser pequeño. Aunque esta calificadora de riesgo reconoció los logros de la municipalidad en el manejo financiero, se reservó en cuanto a la sostenibilidad de las nuevas medidas adoptadas.

En el caso de Standard & Poor's el bono se consideró un poco especulativo siguiendo las líneas de las calificaciones otorgada por las otras calificadoras de riesgo que intervinieron en la evaluación.

La transacción se consideró un éxito. Y su demanda se triplicó en el mercado logrando su total colocación. Para la municipalidad esto significó un voto de confianza ya que se llevó a cabo durante el último año de la administración Maia y sin colateral. El interés en la emisión provino principalmente de inversionistas institucionales que compraron un 95% dividido así: 58% en Estados Unidos, 17% en Europa y Japón. Dado al alto rendimiento ofrecido, el 5% restante quedó en manos de algunos inversionistas privados.

El mercado secundario favoreció la emisión y el rendimiento mejoró a 225 pb con respecto al tesoro de los Estados Unidos, reflejando un aumento en el nivel de confianza del inversionista.

Principales impactos

Los impactos a nivel local se tradujeron de la siguiente manera:

Administración y Reputación - La ciudad estableció una excelente reputación, particularmente por la capacidad de mejorar sustancialmente su manejo financiero, promoviendo mayor grado de transparencia y de reformas estructurales, lo cual repercutió en su capacidad crediticia.

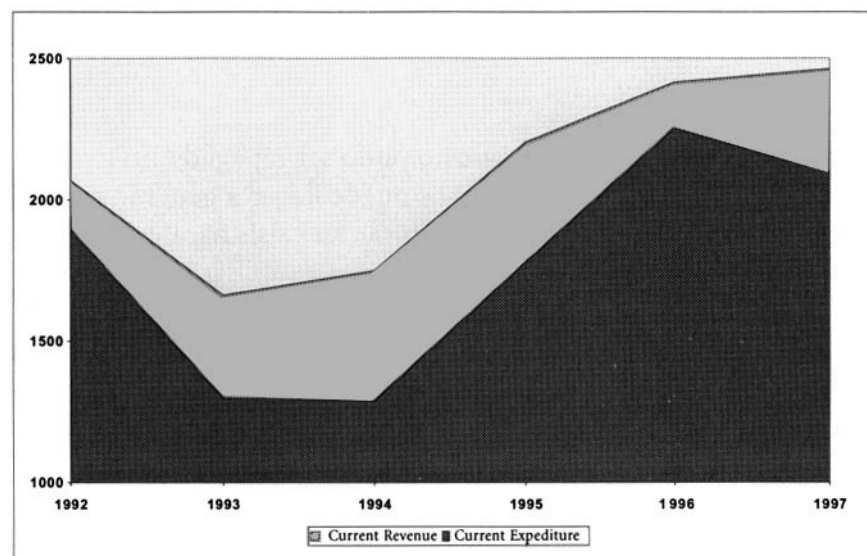
Base Económica - La base económica de la ciudad tuvo un impacto directo en la percepción del inversionista. Un manejo sano del fisco es invariablemente vinculado con la prosperidad económica en el municipio. En Río esto se refleja a través de la diversificación de la base económica que hoy juega un papel importante en la economía Brasileña con un 7.5% del PIB.

Manejo Financiero y Sistemas de Información - La ciudad ha implementado un sistema comprehensivo de controles fiscales, con un manejo tributario más restrictivo, mayor grado de transparencia y responsabilidad.

Conclusiones

El proceso de preparación de la transacción fué crucial para la calificación de riesgo. La preparación de los estados financieros, por ejemplo, se hizo bajo los códigos interna-

Finanzas Públicas de Río de Janeiro (R\$ Millón)



Fuente: Oficina del Contralor Municipal de Río de Janeiro

cionales y se siguió con rigor la capacidad de acceso a la información requerida por parte del municipio.

El proceso de colocación y promoción del bono afectó positivamente el precio de la emisión. El colocador se aseguró de cubrir una gran área geográfica y de colocar el papel en un grupo muy reducido de inversionistas provocando una alta demanda en el mercado

El bono en general tuvo efectos positivos para el municipio pero hay que agregar que aún se requiere hacer un esfuerzo adicional por llenar ciertas condiciones básicas en el manejo de los sistemas financieros y en el acceso a la información.

Consideraciones respecto a la replicabilidad

La posibilidad de replicar una experiencia a nivel subnacional como la anterior en otro país requiere tomar en cuenta los siguientes factores: (i) el marco regulatorio del país; (ii) la situación macroeconómica del país; (iii) las relaciones intergubernamentales; (iv) el manejo financiero de la municipalidad; y (v) la proyección de los impactos que el instrumento pueda generar ya sea por los costos de la operación o a nivel de imagen del municipio.

Es importante además entender que existe una gran diferencia cuando se trata de acceder a un mercado doméstico o a uno internacional. En caso de desfallo, un bono internacional puede afectar de manera importante la imagen internacional de la mu-

nicipalidad y del gobierno central. Muchas veces esto se agrava aún más cuando el inversionista asume que al invertir en esa nota el gobierno central o federal se responsabiliza por la deuda, lo que se conoce como “moral hazard”, generando mayor presión a nivel local.

La emisión de un bono doméstico que no pudo ser repagado no tiene problemas de imagen internacional pero en algunos casos puede llegar a generar problemas fiscales que si no se logran controlar a tiempo pueden causar crisis fiscales a nivel federal como la vivida en Brasil durante 1994.

Casos como el aquí descrito se implementan y tienen la posibilidad de ser replicados siempre y cuando en el municipio exista disciplina financiera, transparencia y un esquema sostenible que brinde al gobierno local la capacidad de generar proyectos a largo plazo.

Guaymallén

La ciudad

La ciudad de Guaymallén es considerada como una de las más progresistas y mejor administradas en la Provincia de Mendoza. La municipalidad cubre un territorio de aproximadamente unos 164 Km² y tiene una población de alrededor de 222,000 habitantes. La ciudad cuenta con la más alta densidad poblacional dentro de la Provincia y es la más antigua, fué creada en 1561.

Originalmente su base económica era la agricultura, particularmente los viñedos y la producción del aceite de oliva y aceitunas. Durante las últimas dos décadas el sector privado en la región ha generado un aumento en el nivel industrial aprovechando su localización estratégica entre varias rutas que la conectan con las ciudades más importantes del Gran Mendoza. Guaymallén está rodeada por centros urbanos y rurales con una población de cerca de un millón de habitantes. La ciudad cuenta bajo su jurisdicción con 20 distritos. Cerca de un 93% de su población está ubicada en las zonas urbanas y el resto en las zonas rurales.

Contexto y descripción de los objetivos de la iniciativa

El alto nivel de urbanización y el cambio en la base económica en el municipio han creado mayores desafíos para el desarrollo de la ciudad. Nuevos proyectos de infraestructura han tenido que llevarse a cabo para apoyar el desarrollo industrial y el aumento en la densidad poblacional del área urbana. El mejoramiento en la prestación de los servicios públicos se ha convertido, por lo tanto, en una de las áreas prioritarias de la administración municipal.

Guaymallén - Desarrollo en Infraestructura		
Tipo	Descripción	Valor (US\$ Mil)
Desarrollo Urbano	1.25 millón m ² pavimento 0.36 millón m ² pavimento 60,000 m otros 7,500 m canales	19.8
Vivienda	88 terminadas, 1,330 en construcción (1997) 884 a ser terminadas, 281 para construir (1998)	17.5
Luz	6,500 unidades 2 generadores/transformadores	16.0
Tratamiento de desechos	plantas de tratamiento – aumento en la prestación del servicio de 30% a 95%	7.0
Zonas verdes/Parques	385,000 m ² – 56 unidades terminadas	3.5
Recreación	Centros culturales, museos, etc.	3.5
Acueducto/otros	20 km entre Corralitos y Primavera Red 10,000 m	1.2

Fuente: Municipalidad de Guaymallén

Lo anterior ha llevado al municipio a buscar nuevas fuentes de financiamiento entre las que se encuentra el acceso a los mercados de capitales. Es importante destacar que la Secretaría de Hacienda de Guaymallén al decidir utilizar este vehículo financiero estableció un sistema regulatorio con el objetivo de controlar el número de emisiones, aumentando a su vez el número de controles a nivel fiscal.

La administración municipal además ha establecido una ley en donde sólo le permite al gobierno local emitir un bono con un período de maduración que no supere el período del mandato del alcalde. Es decir, el alcalde cuando toma posesión de su cargo puede emitir un bono con la condición de que el vencimiento del mismo no sobrepase los tres años de su gobierno. El alcalde sucesor entonces no se ve obligado a incurrir en deudas asumidas durante la administración previa.

Los bonos en Guaymallén se han emitido con el propósito de invertir en proyectos de infraestructura, de desarrollar experiencia en el acceso a los mercados domésticos y de obtener credibilidad en dichos mercados. La administración considera que este mecanismo financiero puede generar grandes beneficios a la comunidad y puede ser utilizado a largo plazo.

Ejecución

Las Notas fueron emitidas el 18 de Marzo de 1998. En contraste con otros gobiernos locales de Argentina y América Latina se emitieron en moneda dura. El programa total fué de tres millones de dólares y se dividió en tres tramos de un millón cada uno.

La primera serie (TGO1) se emitió en diciembre de 1996. Tuvo un período de maduración de 2 años y siete meses y su colocación fué exitosa. El TGO1 tuvo un margen de intereses del 10% y cinco lotes de repago cada uno equivalente al 20% de la emisión.

El bono se colocó en su totalidad en la Bolsa de Comercio de Mendoza y el colocador fué el Mercado de Valores de Mendoza SA, con una sobre venta del 220%. La transacción se garantizó con bonos del tesoro por un monto de 1.9 millones. Dichos bonos se depositaron en una compañía fiduciaria en Mendoza - Caja de Valores de Mendoza SA.

TOG2 fué la segunda serie que se colocó en el mercado, es importante anotar que la tercera no se materializará por los parámetros establecidos de no transferir deuda a la siguiente administración (1999). El TOG2 tiene una madurez muy corta, sólo un año, con un 50% de la amortización llevándose a cabo a finales de enero de 1999 y el balance a finales de julio de 1999. La tasa de interés es de 9.5% (fija y muy por debajo de la series anteriores) representando 300 puntos base en el tesoro argentino.

Los bonos del tesoro federal en manos del municipio sirvieron una vez más de garantía para esta serie. Sin embargo, en contraste con la primera serie el monto comprometido aumentó de 1.19 millones de dólares a 1.26 millones de dólares. Este paquete se aseguró con fondos de coparticipación de la provincia de Mendoza.

Las dos series fueron calificadas por Magister/Bankwatch Calificadora de Riesgo y por Standard & Poor's. El proceso de calificación estuvo manejado por el asesor y el departamento financiero del municipio. Las agencias calificadoras se enfocaron en la imagen y nivel de credibilidad de la municipalidad, en la transparencia para proveer los datos relevantes de la cartera financiera, en el nivel de endeudamiento, en los sistemas de información y en la estructura de las relaciones intergubernamentales. Ambas agencias calificaron el bono con AAA, la mayor calificación que se puede obtener cuando se quiere salir al mercado.

Principales impactos

A través de la emisiones realizadas, el municipio de Guaymallén está logrando cumplir con el objetivo principal ya que los técnicos y políticos se están preparando para dar mejor manejo a los nuevos instrumentos financieros que se están implementando a nivel regional y local en la región.

El municipio ha logrado entender los riesgos en los que puede incurrir cuando accede al mercado de capitales con períodos de maduración muy cortos pero a su vez ha decidido diseñar controles que le permiten monitorear la capacidad de repago de la nota de manera regular.

La administración de la ciudad de Guaymallén ha adquirido nuevos conocimientos acerca del financiamiento de nuevas obras de largo plazo y de la capacidad de refinanciamiento de deuda que se puede adquirir a través de los mercados de capitales.

Consideraciones respecto a la replicabilidad

No cabe duda que la experiencia de Guaymallén puede ser calificada como excepcional entre el grupo de las emisiones que se han hecho en municipios medianos y pequeños en América Latina. Pero para que esto se llevara a cabo se tuvieron que implementar, como en el caso de Río, reformas en el manejo financiero de la municipalidad.

- a) Profesionalización en la recolección de datos.
- b) Mejoramiento del sistema contable.
- c) Transparencia en el procesamiento y manejo de la información.

Las variables a nivel macro también deben ser tomadas en cuenta para la emisión de un bono doméstico. En Argentina por ejemplo, el gobierno federal ha establecido una resolución para controlar el acceso a los mercados de capitales. Las provincias regulan la capacidad de endeudamiento de los municipios y los gobiernos locales tienen que cumplir con la distribución de responsabilidades y control del gasto.

Guaymallén es un caso que claramente desacredita el argumento de algunos que afirman que el acceso a los mercados de capitales es sólo viable para municipios grandes. Más bien es un instrumento que sólo debe aplicarse a municipios con suficiente capacidad crediticia sin importar su tamaño.

Página en blanco a propósito

5. ESQUEMA FINANCIERO PARA LA CONSTRUCCION DE UNA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES EN BOGOTA, COLOMBIA

Pablo Roda Fornaguera

Introducción

Esta presentación resume los elementos centrales del esquema de financiación de una planta de tratamiento primario de aguas residuales en el río Salitre, un afluente del río Bogotá, que recoge cerca del 30% del alcantarillado de la ciudad. Aún cuando no se ha iniciado la construcción de la planta, y esta sólo representará una fracción de la solución al problema total de contaminación hídrica de Bogotá, el caso es particularmente interesante para la temática del seminario por los elementos novedosos que se introdujeron en la estructuración financiera del proyecto.

A la fecha, ya se logró el cierre financiero del contrato de concesión mediante el cual el consorcio Degremont- Lyonnaise des Eaux se compromete a construir, mantener y operar, durante un período de 30 años, una planta de tratamiento primario que remueve el 40% de la demanda biológica de oxígeno y el 60% de los sólidos totales en suspensión, a cambio de una tarifa previamente pactada por metro cúbico tratado.

La financiación del proyecto, a cargo del consorcio, se llevó a cabo mediante una emisión de bonos en el mercado internacional de capitales por US \$100 millones, respaldada por el flujo futuro de tarifas por tratamiento de agua. El esquema es novedoso en la medida que se trata del primer “project-finance” fondeado en el mercado de capitales para un proyecto de infraestructura local en un país emergente, sin que medie ningún tipo de garantía de la nación. En el éxito de la emisión, además, contribuyó un aval del BID, para respaldar el 30% de los recursos del proyecto.

Aún cuando he realizado un esfuerzo por documentar la totalidad del proceso, mi conocimiento directo del proyecto se centra en los anexos del contrato de concesión que se incluyeron para hacer más “banqueable” el proyecto y que permitieron, finalmente, dar las garantías necesarias para respaldar la emisión¹. Por lo anterior, esta presentación puede omitir aspectos relevantes tanto del proceso inicial de contratación como de los detalles en la emisión de los bonos y la garantía del BID.

Las aguas residuales en Bogotá

Bogotá es una ciudad con cerca de 6 millones de habitantes y una tasa de crecimiento demográfico del orden del 2.3% anual con tendencia decreciente. Cuenta con un buen sistema de abastecimiento de agua potable para atender las necesidades de la población en un horizonte de 10 ó 15 años. La próxima fuente de abastecimiento, no obstante, es alejada y su explotación exigirá inversiones superiores a los US \$1,000 millones y un tiempo considerable para la planificación, estudios, diseños y construcción.

Bogotá, Información General	
Población Bogotá (1998)	5.900.000
Población 17 municipios metropolitanos (1998)	750.000
Tasa de crecimiento Bogotá	2,3%
Tasa de crecimiento municipios metropolitanos	4,8%
PIB Bogotá 1997 (millones de dólares)	22.865
PIB Bogotá / PIB Colombia	24%
PIB per cápita Bogotá (dólares)	3.965
PIB per cápita Colombia (dólares)	2.422

El alcantarillado de la ciudad presenta insuficiencias en coberturas y capacidad, pero es objeto de un programa de inversiones financiado por el Banco Mundial (Santa Fé I). El principal problema del sistema es, sin duda, la ausencia total de tratamiento de las aguas negras. El alcantarillado vierte sobre tres ríos que drenan la ciudad, Salitre, Fucha y Tunjuelo, y descargan diariamente 397 toneladas de sólidos en suspensión, 348 toneladas de demanda orgánica de oxígeno y 771 toneladas de demanda química de oxígeno.

¹ Nuestra firma, Económica Consultores, fue contratada por el Distrito de Bogotá, para dar soporte técnico a la negociación de dos anexos: (i) el mantenimiento del equilibrio económico del contrato y (ii) definición de la base de cálculo de la compensación por terminación anticipada.

Consumo de Agua y Contaminación en las Cuencas de Bogotá, 1996				
<i>Cuenca</i>	<i>Emisiones contaminantes (k/día)</i>			<i>Consumo agua (m³/seg)</i>
	<i>SST</i>	<i>DBO</i>	<i>DQO</i>	
Salitre	113.606	88.140	176.904	4,43
Fucha	122.484	133.352	295.207	4,18
Tunjuelo	161.741	126.766	299.682	5,94
Total	397.831	348.258	771.793	14,55

no, al río Bogotá. Este último presenta tramos en que fluye sin oxígeno disuelto, fuertes olores en áreas pobladas, urbanas y rurales, y contaminación incluso de metales pesados que afectan la salud de varios municipios aguas abajo.

El proyecto

Los estudios técnicos para descontaminar el río Bogotá se remontan a los años 70s. La discusión se ha centrado en dos alternativas antagónicas. De acuerdo con la primera, se debe construir un sistema de colectores que recoja las aguas negras y las transporte fuera del área urbana hasta una laguna donde, en un futuro, se construiría una gran planta de tratamiento para la totalidad del caudal (aprox 15 m³/segundo para 1996). Esta opción permite explotar economías de escala en la construcción y operación de la planta y capturar los beneficios de saneamiento urbano (valorización de la tierra y salud pública) a un costo manejable por la ciudad, pero no mejora la calidad del río aguas abajo en el mediano plazo.

La segunda alternativa plantea la construcción de tres plantas modulares en cada uno de los tres afluentes, que se construyen en dos etapas correspondientes a tratamiento primario y secundario. En este esquema se logra un programa de inversiones más gradual con impacto efectivo sobre la calidad del agua y se captan los beneficios sobre las áreas urbanas en tramos secuenciales.

A principios de los años 90, la administración Distrital optó por concluir un debate técnico que se había postergado por más de dos décadas y parecía no tener final, entre otras cosas, porque las opiniones de los expertos no eran neutras y de alguna forma reflejaban la conveniencia de firmas proveedoras de equipos. Se decidió, entonces, iniciar el proceso de descontaminación del río con la segunda alternativa, entregando en concesión la construcción y operación por 30 años del tratamiento primario de las aguas negras que recoge el río Salitre.

El contrato inicial

El contrato, adjudicado en 1994 al consorcio Degremont-Lyonnaise des Eaux tras un concurso poco concurrido², entrega en concesión el tratamiento primario de las aguas negras del río Salitre contra una tarifa por metro cúbico establecida en la propuesta económica, que varía año a año en función de la estructura de costos. El Distrito se compromete a entregar, o en su defecto cancelar el monto correspondiente, un caudal mínimo de 4 m³/segundo, en un esquema de “put or pay”. Los caudales adicionales a este monto sólo pagarán el componente de la tarifa asociado al costo variable de tratamiento. El contrato establece unas metas de reducción en las descargas de contaminantes. Si estas metas no se cumplen, la tarifa que reconoce el distrito se castiga por una serie de factores pactados en el contrato.

De acuerdo con los pliegos, la tarifa ofrecida debería estar nominada en dólares corrientes y sustentada en el análisis financiero del proyecto: se limitaba la participación del equity al 20%³ del costo del proyecto y se ofrecían una serie de valores de referencia para la evolución de las variables macroeconómicas. La tarifa ofrecida por el consorcio expresada en costo equivalente es de 12 centavos de dólar por metro cúbico tratado (primario) que se encuentra en el rango de los promedios internacionales.

Las finanzas de Bogotá

En Colombia, a raíz del proceso de descentralización iniciado con la constitución de 1991, los municipios son libres de contraer deudas dentro de los parámetros que define la ley. Con propósitos de control macroeconómico se expidió una ley (185 de 1996) que otorga libertad de endeudamiento a aquellas administraciones locales cuyo servicio de deuda no supere el 30% de los ingresos corrientes. Los municipios cuyos indicadores estén por encima de estos niveles deben pedir autorización de endeudamiento al nivel administrativo superior y comprometerse con un programa de ajuste fiscal. En la práctica los niveles críticos se fijaron muy alto con lo cual buena parte de las administraciones municipales y departamentales soportan niveles de deuda explosivos.

² Además del consorcio ganador se presentaron Dragados, de España, y Thames Water & Bi Water del Reino Unido. La primera de ellas no cumplió con las exigencias formales de los pliegos. El proceso de calificación técnico, legal y económico se delegó en firmas consultoras especializadas externas.

³ Extrañamente los pliegos no establecían que el aporte de los socios debería ser de por lo menos el 20%, para reducir los costos financieros del proyecto y asegurar la solidez patrimonial del proyecto. Los pliegos, en cambio, determinaban el equity en 20%, máximo. Lo anterior, presumiblemente, con el objeto de reducir las tarifas por la alta rentabilidad que se permitía a los recursos propios (20% efectivo anual en dólares).

Operaciones Efectivas de Caja del Distrito Capital (millones de dólares corrientes)		
Item	1994	1995
Ingresos corrientes	656	713
Ingresos tributarios	523	497
Predial y complementarios	126	130
Industria y comercio	248	226
Otros ingresos tributarios	148	141
Transferencias	115	191
Nacionales	78	162
Departamentales	16	18
Otras transferencias	21	11
Gastos corrientes	428	402
Funcionamiento	218	212
Remuneraciones	126	107
Gastos generales	39	20
Previsión social	53	84
Intereses y comisiones deuda pública	63	91
Interna	52	82
Externa	11	8
Transferencias	146	99
Déficit o ahorro corriente	229	311
Ingresos de capital	22	78
Recursos del balance	0	33
Rendimientos financieros	22	44
Otros ingresos de capital	0	1
Inversión	280	458
Fija	230	458
Otros gastos de capital	50	0
Préstamo neto	0	0
Déficit o superávit total	-29	-68
Financiamiento	132	220
Interno neto	93	155
Amortizaciones	-18	-34
Desembolsos	111	189
Externo neto	-13	-11
Amortizaciones	-13	-11
Desembolsos	0	0
Variación de caja	51	76

El caso de Bogotá es especial. Desde inicios de los 90s, la ciudad entró en un proceso de fortalecimiento fiscal. El recaudo del impuesto predial se multiplicó por cuatro, se estableció una sobretasa al consumo de combustible y se controlaron en forma decidida los gastos de funcionamiento. Para 1995, los gastos corrientes, incluidos intereses, sólo representaron un 46% de los gastos totales, con lo cual el 54% de los fondos se destinó a inversiones. De hecho la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos corrientes en 1996 era apenas de 16% y consumía el 34% del ahorro corriente⁴. En estas condiciones Bogotá logró, en 1996, financiar su plan de inversiones a través de un crédito sindicado por US \$195 millones. Esta operación, liderada por J P Morgan y ING Baring, obtuvo una tasa de libor a seis meses más 175 puntos y recibió una calificación crediticia de Standard & Poor de BBB-. Esta operación es la primera transacción financiera municipal de grado de inversión latinoamericana en los mercados internacionales.

El fondo cuenta

Con el objeto de cancelar los pagos futuros del tratamiento, el Distrito pignoró por 10 años tres rentas: (i) el 7.5% de los recaudos del impuesto predial de la ciudad, que la ley 99 de 1993 destinó a gastos en el medio ambiente en las áreas urbanas, (ii) la totalidad de un porcentaje de las regalías petroleras que el congreso destinó por ley a la descontaminación del río Bogotá, (iii) la totalidad del Fondo Ambiental de la Empresa de Acueducto que se origina en una sobretasa a la tarifa por alcantarillado a las industrias con descargas de contaminantes por encima de lo permisible.

En total estas fuentes generan un flujo de algo más de 20 millones de dólares al año con una trayectoria creciente como resultado de una tendencia positiva en el valor de los predios de la ciudad y un recaudo que se eleva en los primeros años y decae a partir de ahí, siguiendo el perfil esperado de la producción petrolera en el país.

Estos fondos debían responder por un pago de casi 34 millones de dólares en los 5 primeros años de operación, mientras se amortizan los créditos, y pagos cercanos a los 20 millones para los años subsiguientes.

De acuerdo con un análisis financiero, las fuentes son suficientes para cubrir los pagos aún en los escenarios más pesimistas para el comportamiento de los costos y los ingresos. En la medida en que durante la construcción el Distrito no hace ningún desembolso, se crea un saldo suficiente para cubrir los faltantes en los primeros años entre el flujo de ingresos y el flujo de egresos. A partir del año 10 el fondo empieza a acumular al punto que, si se adiciona con el cobro por el servicio de tratamiento en las tarifas de alcantarillado a los estratos medio y alto, permite completar el proyecto de las 6 plantas en un horizonte de 30 años.

⁴ Sin incluir intereses.

Flujo de Caja Esperado del Fondo Fiduciario (Escenario medio)				
Año	Tarifa por m ³ . Centavos de dólar de 1994	Facturación media para un tratamiento de 4 m ³ /seg. US\$	Ingresos medios US\$ millones de 1994	Flujo acumulado del Fondo Fiduciario US\$ de 1994 millones
1	0,0	0	16,3	16,3
2	0,0	0	17,1	33,4
3	0,0	0	20,4	53,8
4	25,5	32	22,4	50,7
5	26,7	34	23,5	47,5
6	27,4	35	25,0	45,2
7	28,0	35	24,7	41,8
8	27,5	35	24,9	39,2
9	23,2	29	24,7	40,7
10	21,1	27	24,8	44,5
11	17,6	22	25,0	51,8
12	17,0	22	25,0	51,8
13	16,9	21	32,2	82,4
14	13,6	17	32,2	101,0
15	13,0	16	32,2	120,2
16	13,4	17	32,2	139,0
17	13,9	18	32,2	157,4
18	14,5	18	32,2	175,1
19	15,1	19	32,2	192,2
20	15,7	20	32,2	208,7
21	16,4	21	32,2	224,5
22	17,0	21	32,2	239,8
23	17,8	22	32,2	254,2
24	18,5	23	32,2	267,9
25	19,4	24	32,2	280,7
26	20,2	25	32,2	292,8
27	21,1	27	32,2	303,9
28	23,0	29	32,2	313,1
29	24,2	31	32,2	321,1
30	25,3	32	32,2	328,0

A pesar de que el flujo esperado de estas fuentes era suficiente para cubrir los pagos medios del contrato, el consorcio solicitó que se constituyera un fondo fiduciario, cuyo objetivo es recaudar los recursos de estas fuentes y pagar las facturas por el tratamiento de agua. Esta solicitud estuvo motivada en dos razones. Primero, el proceso presupuestal podía dificultar el pago oportuno trimestral al consorcio. En segundo lugar, el amparo presupuestal de un gobierno municipal, no constituye garantía suficiente para que los bancos comprometan recursos financieros en el proyecto.

La fiducia se constituyó sin patrimonio autónomo y siguiendo instrucciones de un comité conformado por altos funcionarios del gobierno local⁵. Los gastos se restringieron a cancelar las facturas con el concesionario y otros gastos como compra de predios y estudios relacionados con el proyecto. Se estableció la obligación de mantener un saldo mínimo suficiente para cubrir tres meses del servicio y un sistema de alarmas⁶ para aumentar los recursos cuando se presenten problemas en las fuentes financieras.

El equilibrio económico del contrato

El contrato desde su inicio fue claro en que los riesgos asociados a la construcción, financiación y operación de la planta de tratamiento eran del concesionario. Los riesgos macroeconómicos asociados a cambios en los precios relativos, por su parte, los asumía el Distrito a través de la tarifa. Por lo anterior se firmó un anexo al contrato donde, con un complejo sistema de fórmulas, se determina exactamente cual es el impacto en las tarifas que generan las desviaciones de las inflaciones y tasas de interés internas y externas y la tasa de cambio.

El anexo define con precisión las fuentes de actualización para alimentar el modelo con los niveles de las variables macroeconómicas y descompone el peso de cada una de ellas en el equity, el servicio de deuda interna y externa con tasa fija y variable y los costos fijos y variables de la planta y el concesionario en moneda externa y local.

Este modelo contribuyó a dar las garantías necesarias para adelantar con éxito la emisión de bonos.

Las fórmulas de terminación anticipada

Otro elemento que se aclaró antes de lograr el cierre financiero del proyecto fue la fórmula de indemnización en caso de una terminación anticipada del contrato. En este aspecto se avanzó sobre lo pactado en el contrato inicial en tres puntos. En primer lugar, se aclaró completamente un texto que se prestaría a interpretaciones disímiles en caso de una interrupción del contrato, lo cual implicaría procesos prolongados e inciertos en tribunales internacionales de arbitramento. En segundo lugar, el acuerdo inicial favorecía al consorcio en caso de rompimiento en el mediano plazo porque se

⁵ El comité fiduciario está conformado por el Director del DAMA (Departamento Administrativo del Medio Ambiente), quien lo preside, el Secretario de Hacienda, el Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y el Gerente del consorcio. Además cuenta con un comité de soporte técnico constituido por altos funcionarios de estas mismas dependencias.

⁶ Cuando los ingresos del fondo son insuficientes para cubrir la factura de tres meses de operación de la planta el Distrito debe destinar recursos adicionales para satisfacer esta restricción. El incumplimiento se puede considerar causal de terminación anticipada.

sustentaba en el reconocimiento de los activos depreciados, cuando, de acuerdo con el patrón tarifario, la amortización se realiza más rápido que la depreciación⁷. Finalmente, la fórmula nueva incluye como parte de la indemnización el reconocimiento de la deuda aún no servida con lo cual se da tranquilidad a los bancos que financian el proyecto, se disminuye el riesgo y, en consecuencia, la tasa de interés.

En esencia, la fórmula de terminación anticipada iguala el monto de la indemnización al servicio de la deuda no servida, el valor presente del retorno al equity y el pago por penal pecuniaria. La tasa de descuento para traer el flujo del equity varía en función de si el rompimiento se debió a un caso de fuerza mayor, un incumplimiento del consorcio o el incumplimiento por parte del Distrito.

La emisión

Al término del proceso de modificaciones del contrato, la ciudad de Bogotá y el concesionario pudieron presentar al mercado de capitales un proyecto con una estructura muy sólida. Esto se reflejó en la calidad y la estructura innovadora de la financiación. Por una parte, el proyecto se financió sin garantía de la Nación. Segundo, se financió con la colocación de bonos en el mercado de capitales, estructurada por el Chase Securities. Fue la primera financiación de un proyecto de tratamiento de aguas por parte del mercado de capitales en un país emergente. La financiación consistió en la colocación de US\$30 millones en bonos, bonos tipo A, con garantía parcial del BID y con calificación de riesgo de A y; US\$70 millones de bonos, bonos tipo B, con calificación BBB, la misma que obtiene la República de Colombia. La calificación del riesgo de la operación la llevó a cabo Duff & Phelps Credit Rating Co.

El esquema de garantía del BID también constituyó una innovación, pues fue la primera vez que una institución multilateral ofrecía garantía sin el beneficio de contragarantía soberana. La garantía que otorgó el BID cubre, a los poseedores de bonos tipo A, el riesgo de que, en el evento de una terminación anticipada, el Distrito no cancele o demore la cancelación del pago mínimo correspondiente a la deuda. En este evento el BID abre una cuenta en dólares americanos a favor de los tenedores, por el monto garantizado, o el correspondiente a la participación de los bonos tipo A en el remanente de deuda.

De igual forma la garantía cubre los riesgos de convertibilidad y transferencia para cubrir eventuales crisis de la moneda colombiana, en situaciones dónde el gobierno

⁷ En estas circunstancias un rompimiento del contrato en el año 10, por ejemplo, induciría reconocer el monto de los activos no depreciados que, con un método lineal a 20 años, equivale a la mitad de la inversión inicial (en Colombia el valor no depreciado es aún mayor por el método de valorización de activos en la nueva estructura contable con ajustes por inflación). No obstante, el consorcio a los 10 años, dada su estructura de deuda ya habría amortizado prácticamente todo el capital.

nacional no permita la conversión de pesos a dólares o su transferencia a los Estados Unidos. Esta figura ampara tanto el caso de terminación anticipada como los pagos normales de la factura trimestral de tratamiento. En este evento, el Distrito está obligado a cancelar en pesos al BID, por encima de cualquier compromiso con el concesionario. La garantía se otorga contra una comisión de 1.5% puntos, tasa inferior al diferencial obtenido en el costo de captación entre los bonos tipo A y Tipo B, pero superior al que cobran otras agencias de que aseguran la convertibilidad de la moneda.

Por último, las tasas a las cuales se colocaron los bonos fueron, de acuerdo con la prensa financiera, las más bajas que se han obtenido para un proyecto de "project finance" en Colombia.

Comentarios finales

El esquema de financiamiento de la planta de tratamiento de aguas residuales en Bogotá muestra que las ciudades latinoamericanas, si estructuran suficientemente bien los proyectos de infraestructura y reducen los riesgos al concesionario, pueden acceder a recursos del mercado de capitales internacional. Estos fondos son más baratos que los que se obtienen en el mercado financiero internacional y en los mercados locales.

También enseña el proyecto que las localidades pueden financiar externamente los proyectos con total independencia de la nación si se amparan en las garantías que ofrece el BID. Esta figura permite que un municipio asegure en el exterior los riesgos de convertibilidad de la moneda. Este punto, históricamente, ha sido monopolio de los gobiernos nacionales.

Con relación a los proyectos de mitigación de la contaminación del agua el proyecto introduce dos modificaciones importantes. Por un lado, la constitución de un fondo fiduciario es un buen sustituto para estructurar "project finance" en sectores que no se basan en una tarifa directa a los usuarios y que, por lo tanto, no cuentan con un flujo de ingresos "comercial". La fiducia asegura la disponibilidad y oportunidad de los recursos para cubrir los costos del proyecto. Además, la pignoración de rentas en el largo plazo es una vía para iniciar los procesos de tratamiento de aguas residuales que, por su costo, ni siquiera en los países desarrollados se recupera totalmente con base en tarifas. El esquema de financiación para Bogotá permite acumular ahorros fiscales para reducir el costo de capital en las etapas posteriores.

En el proceso que siguió el proyecto también se cometieron errores que dejan lecciones. Dado que el costo financiero estaba pactado inicialmente en la tarifa y constituía un riesgo exclusivo del concesionario, el Distrito no se benefició directamente de las menores tasas de interés que implicó la emisión de bonos.

Por lo anterior un esfuerzo en el diseño de los pliegos dirigido a distribuir claramente los riesgos facilita el cierre financiero del proyecto y reduce los costos financie-

ros. El contrato debe contener fórmulas que permitan que las reducciones en los costos de financiación se traduzcan, parcialmente, en menores tarifas. Es posible financiar los demás componentes del programa con base en emisión de bonos si se mantienen las garantías logradas para la planta en el río Salitre.

El contrato que se otorgó en 1994, tenía varios problemas. No eran suficientemente graves como para impedir que se presentaran ofertas, pero era claro que tendría que haber un proceso de negociación entre el oferente ganador y la Ciudad de Bogotá para enmendar errores y llenar vacíos antes de que fuera viable el cierre financiero del proyecto, cualquiera que fuera el mecanismo de financiación seleccionado por el concesionario.

El proceso de aclaración y modificación del contrato duró tres años. Ambas partes incurrieron en costos, para el pago de asesores financieros y legales y perdieron tiempo valioso. Sus esfuerzos fueron recompensados puesto que se logró estructurar un proyecto financiable en condiciones muy buenas. Sin embargo, la ciudad de Bogotá incurrió en un costo adicional, que era en gran parte evitable. Al mejorar el contrato, para que fuera financiable por el banco o por el mercado de capitales, se mejoran las condiciones para el concesionario. Si estas modificaciones hubieran hecho parte de los pliegos iniciales, es muy posible que la ciudad hubiera obtenido una mejor oferta. Pero, al modificarse el contrato cuando la remuneración ya está pactada, los beneficios de una financiación más conveniente quedan en manos del concesionario.

En este contexto, hay quienes sostienen que el concesionario, al presentar oferta, conoce las condiciones y las limitaciones del contrato y que, por lo tanto, no hay ninguna razón válida para modificar las condiciones originales. La teoría económica nos enseña que los mercados financieros exigen un nivel de remuneración que corresponda al grado de riesgo de cualquier negocio. De acuerdo con esto, los oferentes incorporan los riesgos de distinto tipo —el riesgo país, el riesgo proyecto, el riesgo de demanda o de costos— en su oferta. En consecuencia, cuando las autoridades trasladan los riesgos al concesionario, bien sea de manera consciente, o por omisión, al elaborar contratos y términos de referencia vagos, aceptan implícitamente una mayor rentabilidad a la inversión. No habría porque reducir los riesgos más tarde, a menos que el oferente reduzca sus tarifas.

En la práctica, las cosas no funcionan así. Aun si fuera cierto que ambas partes hacen las maromas mentales que la teoría financiera les exige, en el momento de financiar el proyecto entran otros jugadores a la cancha: el mercado de capitales y los bancos. La teoría también indica que el oferente, al preparar su propuesta, ha debido calcular el grado de riesgo que asumirían los bancos o los tenedores de bonos, para calcular el costo de la financiación.

En realidad, aunque la teoría se base en un supuesto de flexibilidad, de acuerdo con el cual la rentabilidad exigida se ajusta a los riesgos, las condiciones de financiación de estos proyectos son relativamente estandarizadas. Esto no quiere decir que el mercado

de capitales sea incapaz de ajustarse ante nuevas situaciones. Quiere decir que el ajuste es siempre gradual y costoso. En la medida en que un proyecto no cumpla con condiciones normales de garantía, es muy difícil que obtenga los fondos que solicita.

Obviamente, si las anomalías se desprenden de factores comunes a varios proyectos, eventualmente el mercado de capitales encuentra la manera de adaptarse. Pero si las anomalías son fruto de contratos que no cumplen con condiciones estándar, lo más probable es que el mercado de capitales insista en una modificación del contrato, porque le sale menos costoso que innovar.

Todo lo anterior implica que, para el licitante, sale costoso apartarse de esquemas pre-establecidos de contratación, para proyectos similares. Y dado que la corrección posterior de errores u omisiones en la contratación sólo beneficia, si acaso, al concesionario, es mejor dedicar un mayor esfuerzo previo a la elaboración de un proceso licitatorio más sólido.

En las siguientes etapas, el Distrito habrá aprendido de su experiencia con la primera planta y podrá diseñar pliegos de licitación que administren los riesgos del proyecto de manera óptima, reduciendo los costos para el Distrito. Este proceso de aprendizaje no se hubiera podido dar si el proyecto se hubiera emprendido todo al mismo tiempo.

Para más información sobre el proyecto contactar a:

Thierry Schock
Bogotana de Aguas y Saneamiento Suez-Lyonnaise des Eaux- Degremont Empresa de Servicios Públicos S.A.
Gerente
Tel. 635 55 60 Bogotá, Colombia.

Eduardo Uribe
Exdirector del DAMA
Tel. 288 13 07 Bogotá. Colombia

Cristopher Lowe
Vice President

El programa de garantías del BID y el financiamiento de una planta de tratamiento de aguas residuales en Bogotá

John Cahillane

Introducción

El apoyo financiero ofrecido por el BID para el financiamiento de una planta de saneamiento de aguas negras en Bogotá (“el proyecto Salitre”) representa un ejemplo del apoyo que el BID ofrece al sector privado para el financiamiento de proyectos de infraestructura en países de América Latina y el Caribe.

En el proyecto Salitre, la municipalidad de Bogotá hizo una licitación pública para otorgar una concesión de 30 años para el diseño, construcción, operación, y mantenimiento de una planta de tratamiento de aguas negras. Un esquema de este tipo es bastante típico para atraer al sector privado a la provisión de un servicio público.

En este documento: (i) se resumen las lecciones que el BID ha aprendido en su trabajo con esquemas de este tipo; (ii) se explican los productos que el BID ofrece al sector privado para el financiamiento de proyectos; y (iii) se describe en más detalle el apoyo otorgado por el BID al proyecto Salitre.

Cómo atraer concesionarios

Como banco de desarrollo, el BID ofrece apoyo tanto al sector público como al sector privado para facilitar las inversiones en infraestructura. Para llevar a cabo un esquema exitoso para el concesionamiento de un servicio público, una municipalidad debe crear las condiciones adecuadas, en tanto que el concesionario debe obtener el financiamiento para el programa de inversiones requeridas para la provisión del servicio público.

Una municipalidad no quiere solamente obtener financiamiento para sus inversiones sino también para mantener o mejorar el nivel o el alcance del servicio público. Por lo tanto, antes de otorgar una concesión, una municipalidad debería aclarar sus objetivos y prioridades, llevar a cabo un estudio de factibilidad, establecer un marco legal apropiado, diseñar un proceso ordenado para la licitación, preparar pliegos y un contrato de concesión adecuados, y decidir cómo velar el desempeño del concesionario. Para ello, es importante que la municipalidad cuente con la asistencia de consultores u otros expertos que tengan la experiencia requerida.

Además, la municipalidad tiene que tomar en cuenta los objetivos del sector privado. En primera instancia, es importante que la municipalidad demuestre seriedad ya que para una empresa del sector privado, la mera participación en una licitación impli-

ca un costo. Si el proceso no es ordenado, transparente y confiable, hay el riesgo de que la licitación no atraiga licitantes.

En cuanto al diseño de la concesión, el concesionario va a ofrecer un servicio y quiere recuperar el monto de su inversión más una ganancia. Hay que tomar en cuenta que el mejoramiento del nivel de servicio o el aumento de su alcance implica una inversión adicional por parte del concesionario, lo que se refleja en la tarifa que es cobrada. Por lo tanto, en el diseño de la concesión es importante evitar imponer obligaciones al concesionario que no sean factibles y tomar en cuenta las tarifas que pueden pagar los usuarios del servicio.

El concesionario necesitará financiamiento. Normalmente los patrocinadores (“sponsors”) del proyecto no financian solos toda la inversión sino que requieren financiamiento de bancos comerciales o de otras fuentes. Para obtener tal financiamiento, ellos tienen que demostrar que el proyecto se ha diseñado de manera que provea al concesionario un flujo de ingresos adecuado para satisfacer sus obligaciones con los prestamistas. Los patrocinadores y los prestamistas requieren una estructura que minimice los riesgos en cuanto al flujo de los ingresos. Un riesgo siempre importante en este contexto es el riesgo de la terminación del contrato, dado que si la concesión se termina, el flujo de ingresos se detiene.

El BID y su fondo especial, el Fondo Multilateral de Inversiones, ofrecen préstamos y asistencia técnica para la creación por parte de la municipalidad de las condiciones requeridas para atraer al sector privado: reformas de políticas, fortalecimiento institucional, establecimiento de un marco legal y regulatorio adecuados, diseño de concesiones, etc. Además, el BID administra varios fondos y puede ofrecer donaciones para actividades relacionadas como, por ejemplo, la realización de los estudios de factibilidad.

Apoyo del BID al sector privado

Si bien el énfasis de este documento está en los productos que ofrece el departamento del sector privado (PRI) del BID, también hay que mencionar los productos ofrecidos por la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). La CII ofrece préstamos a pequeñas y medianas empresas, inversión de capital (equity), y líneas de crédito (por medio de intermediarios financieros locales) para varios tipos de actividades comerciales, incluyendo los proyectos de infraestructura.

El PRI ofrece apoyo al sector privado para inversiones en infraestructura, incluso para proyectos de energía, transporte, agua y saneamiento, y desechos sólidos. Como banco de desarrollo, el BID busca proyectos de inversión que tengan un impacto positivo para el desarrollo de un país o de una municipalidad. El PRI ofrece su apoyo a los proyectos que van a resultar en el mejoramiento de los servicios ofrecidos por el concesionario y en una mayor eficiencia en su provisión.

Como Banco de desarrollo, el BID busca proyectos sostenibles en el largo plazo. Si los términos de la concesión no son claros, se pone en riesgo el flujo de ingresos del concesionario y, por lo tanto, se afecta la capacidad que tiene el concesionario de cumplir con sus obligaciones con los inversionistas. Si el nivel actual o futuro de las tarifas requerido para la factibilidad financiera del proyecto no es realista, se pone en peligro la sostenibilidad del proyecto.

El PRI otorga préstamos y garantías y puede ofrecer recursos bajo esquemas de cofinanciamiento con bancos comerciales o prestamistas multilaterales. Mientras el PRI ofrece financiamiento para una parte del costo total de un proyecto, el monto adicional podrá gestionarse mediante una operación de cofinanciamiento. Con sus esquemas de cofinanciamiento, el BID puede movilizar inversiones y préstamos del sector privados, cumpliendo de esa manera una función de catalizador en atraer financiamiento.

Para las inversiones en proyectos de infraestructura en países de la región, ciertos riesgos son especialmente importantes como el riesgo político, y los riesgos de convertibilidad y transferabilidad de divisas. El BID tiene una relación estrecha con los países de la región, algo que tiende a reducir estos riesgos y estimula a que el sector privado invierta en proyectos en los cuales no lo haría sin la participación del Banco.

El PRI puede ofrecer un préstamo por su propia cuenta (un préstamo "A") de hasta US\$75M o hasta 25% del costo total del proyecto (el que resulte ser menor). Esto no sucede con los préstamos "B" con los que el BID, bajo la modalidad de cofinanciamiento, puede movilizar recursos por el total del costo del proyecto. En los esquemas de cofinanciamiento, el BID es el prestamista oficial (lender of record) incluso de los préstamos "B". De esta manera, el "paraguas" del BID se extiende a los co-prestamistas.

Los préstamos ofrecidos por el PRI no requieren garantías gubernamentales, algo importante en el ámbito del financiamiento municipal, especialmente en el contexto regional de descentralización donde los gobiernos centrales tienen menos interés en ofrecer garantías para los proyectos municipales.

Además de préstamos, el PRI ofrece dos tipos de garantía. Una garantía de crédito parcial bajo la cual se garantiza una parte del monto total de la deuda contra todo riesgo. De esta manera, se puede extender el plazo máximo de un financiamiento. Por ejemplo, si los co-prestamistas ofrecen un préstamo con un plazo de 8 años sin que ellos tengan ninguna garantía de los reembolsos, el BID podría garantizar los reembolsos durante los últimos 4 años del préstamo, de tal manera que la operación se podría extender a 12 años.

El segundo tipo de garantía, utilizado en Salitre, es una garantía de riesgo parcial. Dicha garantía ofrece cobertura de hasta el monto total de la deuda contra ciertos riesgos específicos.

El proyecto Salitre

La estructura básica del proyecto Salitre era bastante típica. Los patrocinadores establecieron una sociedad anónima (especial purpose company - "SA") para el desarrollo del proyecto e invirtieron en ella su capital por medio de la suscripción de acciones. Adicionalmente, la SA obtuvo préstamos de tal modo que el monto total del financiamiento cubría el costo total del proyecto. El proyecto consistía en el diseño y construcción de una planta de tratamiento de aguas negras y su operación y mantenimiento durante un plazo fijo determinado por los términos de la concesión. Las partes que intervinieron en la concesión fueron la SA y la municipalidad de Bogotá. Bajo los términos de la concesión, la municipalidad tenía que pagar a la SA mensualmente un monto (de pesos colombianos) definido por cada metro cúbico de agua tratada. El cobro de la tarifa por el servicio ofrecido por la Sociedad Anónima quedaba en manos de la municipalidad.

El proyecto reflejaba algunos aspectos típicos del financiamiento de proyectos: (i) la inversión por parte del sector privado de un monto significativo al principio contra la expectativa de recuperar su inversión durante un plazo largo; (ii) ciertos riesgos del proyecto asumidos por el sector privado; y (iii) una sola fuente de ingresos de la SA que debe generar un adecuado flujo de ingresos en todas las circunstancias para permitir que la SA pueda repagar los montos adeudados.

El financiamiento por deuda en este proyecto consistía de la colocación privada de valores. Hubo dos series de valores, serie A y serie B, ambos denominados en dólares. La emisión de los valores de la serie A contaba con el respaldo de una garantía parcial de riesgos del BID.

Bajo los términos de la garantía, el BID pagaría el monto apropiado a los tenedores de los valores de serie A en los siguientes casos:

- después de un evento de terminación de la concesión, si la municipalidad no paga a la SA el monto debido conforme con los términos de la concesión;
- después de un evento de terminación, si la municipalidad hace el pago pero los tenedores de la serie A no reciben la proporción adeudada en virtud de cualquier medida adoptada por el gobierno de Colombia que prohíba, total o parcialmente, la conversión en dólares de los pesos colombianos; o si la conversión es permitida pero la transferencia fuera de Colombia de los dólares es prohibida o restringida;
- si la municipalidad hace los pagos a la SA pero el gobierno de Colombia impone cualquier de las restricciones mencionadas en el anterior párrafo.

Con la garantía del BID, los valores de la serie A obtuvieron una calificación crediticia significativamente mayor que los de la serie B y una tasa de interés significativamente

menor. La participación del BID y la cobertura de ciertos riesgos importantes facilitaron el financiamiento del proyecto por parte de inversionistas del sector privado.

En el caso de Salitre, los prestamistas fueron inversionistas institucionales estadounidenses. La función del BID fue constituirse en el garante de la operación. En este tipo de proyecto, en lugar de participar como garante el BID hubiera podido participar ofreciendo a la SA un préstamo "A" al mismo tiempo que ofrecía otras fuentes de financiamiento como son los préstamos "B". La SA hubiera obtenido capital propio de los patrocinadores al igual que un paquete de préstamos "A" y "B". Este esquema es más típico del financiamiento ofrecido por el PRI.

Finalmente, hay que mencionar otro aspecto importante del proyecto Salitre. La municipalidad tenía un papel central en el esquema como "off-taker" bajo la concesión. La municipalidad de Bogotá contaba con algunas ventajas importantes. En 1996, la municipalidad había emitido bonos por un monto de \$195M los cuales representaban una obligación general de la municipalidad. Los bonos obtuvieron una calificación de Standard & Poors de BBB-. Standard & Poors identificó varios aspectos crediticios positivos de la municipalidad: sólidos resultados financieros con un superávit operativo; un monto limitado de deuda municipal; una administración financiera y equipo de gestión competentes; y la reforma del sistema tributario de la municipalidad. Cualidades como estas son esenciales para las municipalidades que quieran atraer inversión y financiamiento del sector privado.

Página en blanco a propósito

6. LA FUNCION DE LA BANCA ESPECIALIZADA EN EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Marie-Alice Lallemand Flucher

La presencia de la banca especializada en Europa Occidental ha sido un vector de acompañamiento eficaz en el fortalecimiento del sector público local. El grupo bancario DEXIA nació de la fusión del Crédit Local de France (CLF) y el Crédit Communal de Belgique (CCB), dos establecimientos creados para asegurar el financiamiento del crédito de las entidades locales.

DEXIA en números (1997)

Capitalización en bolsa	9.5 Mds \$
Total balance	209.2 Mds \$
Fondos propios	42 Mds \$
Retorno del capital	18%
Nuevos financiamientos en infraestructura en 1997	19.5 Mds \$
Créditos al sector público local	113 Mds \$
Parte del mercado europeo del financiamiento de infraestructura local	10%
Parte en el mercado en Bélgica	90%
Parte en el mercado en Francia	45%
Número de colaboradores	12 000

El caso del Crédit Local de France ilustra significativamente la misión de banca especializada.

Ejemplo de los Productos que Ofrece CLF/DEXIA

Serie con Tasa Fija

Los préstamos con tasa fija

- el **PAR** (Préstamo con tasa fija y anualidades reducidas) es un préstamo anual con vencimientos constantes, el primero de los cuales es inferior a un año estándar, agilizando el reembolso de capital.
- el **PMTR** (Préstamo a mediano plazo refinanciable) es un crédito que garantiza la liquidez sobre un período máximo de 30 años y se beneficia de una tasa fija, atractivo en el mediano plazo.

Serie con Tasa Indexada

- los **préstamos con índices monetarios** acompañan las fluctuaciones de los mercados financieros porque las tasas son calculadas con base a un índice (TAM, TAG, PIBOR).
- el **préstamo de duración reajutable**, es un crédito que si bien está indexado en el mercado monetario (índices TAM o PIBOR), tiene vencimientos fijos sin importar las variaciones del índice escogido.
- el préstamo **PIBOR Optimum**, indexado sobre el PIBOR (3,6 ó 12 meses) permite al prestatario cancelar los intereses de su crédito por adelantado en relación a la fecha de reembolso del capital. Los intereses pueden, por lo tanto, ser cancelados mensual, trimestral o semestralmente. El capital por su parte se liquida en los vencimientos previstos.

Serie Multi Index

- **PREFACE** es un convenio de financiamiento a largo plazo que permite la movilización progresiva de los fondos necesarios a la realización de proyectos o programas de crédito del ejercicio.
- **PRESAME** es un convenio de financiamiento que permite la movilización progresiva de los fondos necesarios para el financiamiento de las inversiones y consolidarlos luego, a largo plazo en uno o más créditos, con tasa fija o índice múltiple. Durante toda la duración del crédito pueden realizarse arbitrajes.
- el **CLTR** (Crédito de largo plazo renovable): nuevo modo de financiamiento, "haut de gamme". Con una sola decisión del concejo municipal, el CLTR ofrece la posibilidad de beneficiarse de un compromiso firme del Crédit Local de France respecto a los volúmenes de crédito y las condiciones financieras de todos los desembolsos.

Serie Temática

- el **PSER** (Préstamo Simplificado para Infraestructura Rural) es un crédito de tasa fija destinado a municipios de menos de 5 000 habitantes y a mancomunidades rurales para facilitar el financiamiento de sus trabajos de infraestructura.
- **AQUALIS** es un préstamo destinado a las asociaciones municipales para el financiamiento de proyectos específicos en el área de agua y saneamiento.
- **CRISTAL** es un convenio de financiamiento a largo plazo destinado especialmente a hospitales.
- **EUROLOCAL**, es el primer préstamo destinado al sector local con doble propuesta, un pasaje automático sobre Euribor y la posibilidad de pagar los vencimientos en euros a partir del 1ero de enero de 1999.

Serie a Corto Plazo

- el préstamo de enlace es un adelanto que permite financiar hoy una infraestructura prevista, anticipando ingresos al presupuesto, que serán percibidos "mañana".
- la apertura de crédito es un desembolso por una suma convenida por anticipado entre el municipio y el Crédit Local de France, indispensable para una buena gestión de tesorería.
- Spoty es un producto de gestión de tesorería que permite optar diariamente por el índice de referencia más bajo del mercado; se caracteriza por estar protegido contra el alza de las tasas.
- CLF Finance, filial del CLF dedicada al financiamiento de grandes entidades, propone productos a la medida, adaptados a la necesidad particular de cada uno de sus clientes.
- La adaptación de la oferta de un banco a las necesidades de las entidades (variables según el volumen y la naturaleza de las inversiones financiadas), permite limitar el costo de los préstamos que son, en definitiva, pagados por los ciudadanos.

El caso del Credit Local de France

El Crédit Local de France esta dedicado al financiamiento local, establecido para enfrentar dos desafíos mayores relacionados con el crecimiento de las competencias locales:

- la débil disponibilidad de los recursos financieros locales,
- la necesidad de recurrir al crédito en condiciones favorables.

El CLF, que surge de la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales (CAECL, fundado en 1966), fue creado para recuperar en los mercados financieros los fondos necesarios para financiar las necesidades crecientes de financiamiento de las administraciones. El CLF fue creado en 1987 con una participación pública mayoritaria y fue privatizado en 1993. Su participación en el mercado oscila entre el 40 y 45% anual. Hoy día es el primer emisor en el mercado de obligaciones domésticas y el décimo emisor privado en los mercados internacionales, donde recauda cerca del 90% de sus recursos cada año. Así, el CLF contribuye significativamente a la formación de un marco óptimo para el recurso creciente al préstamo del sector público, al garantizar el acceso a los mercados financieros en condiciones que protegen al sector público de los eventuales escollos que puede presentar el sector bancario privado.

Gracias a la calidad de sus clientes, puede acceder a los recursos del mercado financiero en condiciones favorables y transformar esos recursos en productos adaptados a sus necesidades.

La serie de productos que ofrece el CLF cubre hoy íntegramente la demanda de las administraciones: líneas de tesorería, préstamos de enlace, productos a tasa fija y variable, productos multi-index, plazos que van de 3 meses a 40 años.

La banca especializada existe en la mayoría de los países de Europa Occidental

En la actualidad, en la mayoría de estos países existen establecimientos de crédito, públicos o privados, cuya actividad más importante es el financiamiento local. La forma de estos establecimientos varía de un país al otro según la organización territorial, el nivel de descentralización, la modalidad de reparto de competencias entre los niveles de gobierno y, por supuesto, el nivel de participación de los municipios en la economía del país, lo que determina el volumen de la necesidad de financiamiento externo.

Los establecimientos dominantes en Europa

Por su implantación y participación DEXIA es el primer establecimiento especializado en el financiamiento de infraestructura local en los países de Europa Occidental.

El origen de la creación de la banca especializada es diverso: decisión política (CLF, CCB), iniciativa de asociaciones de municipios (BNG), o estrategia de un banco comercial privado (DGZ), y extendido en el tiempo (1817: PWL; 1914: BNG; 1966: CAECL, y después CLF en 1987). La mayor parte de estos organismos existían antes del inicio del proceso de incremento de poder y de autonomía locales en Europa Occidental.

La mayoría, siguiendo el ejemplo del CLF o del CCB, debieron transformarse para adaptarse a las nuevas misiones territoriales, a las nuevas necesidades del sector público local, producto de esos procesos y de la evolución del sistema bancario. En Europa Occidental el recurso al crédito por parte de las administraciones locales se desarrolló paralelamente al proceso de privatización y de liberalización del sector bancario, iniciado sobre todo a partir de 1980. La banca especializada participó también del proceso. Durante mucho tiempo ejerció el monopolio del financiamiento al sector local, hoy, la mayoría desarrolla sus actividades en un contexto de competencia.

Es necesario constatar sin embargo, que esos bancos que dominaron históricamente el mercado del crédito local, mantienen el liderazgo en el mercado del crédito público, gracias a la posición que tienen en relación a sus clientes. La principal explicación de esta posición radica en el hecho que frente a la complejidad y a las turbulencias que los mercados financieros europeos han sufrido en los últimos años, los bancos han mantenido una doble función:

- garantizar una oferta adaptada en un contexto financiero en rápida y permanente evolución, es decir: desenvolverse para encontrar los recursos más económicos, en un malabar de recaudación de fondos entre el mercado financiero y los depósitos de las personas, físicas o jurídicas (compañías de seguros, organismos de fondos de jubilación); adaptar las características del préstamo a la medida del cliente municipio.
- acompañar el proceso de profesionalización de los actores locales, es decir: poner a su disposición las herramientas de análisis financiero y apoyarles en la creación de empresas públicas locales (con una participación en el capital, llegado el caso).

Los mercados financieros se vuelven más complejos, y al mismo tiempo el acceso de las entidades a ellos se liberaliza. Los bancos, especialistas en los municipios en los mercados financieros, pasan a ser especialistas en los mercados financieros al servicio de las administraciones locales.

Gracias a la combinación de su oficio de banqueros y su conocimiento del funcionamiento del sector local así como de su acceso privilegiado a la información sobre el sector público, los bancos pueden desarrollar una amplia gama de productos y servicios bancarios, permanentemente adecuados a las necesidades del sector. Es sobre todo gracias a su capacidad de adaptación que DEXIA mantiene el liderazgo en los mercados belga y francés, extiende su presencia en Europa y comparte su experiencia con los países emergentes.

Además de la oferta bancaria, el tipo de relación con los actores locales ha evolucionado. Hoy en día, los especialistas del financiamiento local tienen también la misión de profesionalizar los actores locales. En Francia por ejemplo, la actividad financiera local se ha profesionalizado ampliamente, en razón del peso creciente de los presupuestos locales. Hoy, el CLF y el grupo DEXIA son verdaderos asesores financieros, de unos interlocutores de más en más competentes, y son capaces de servir de guía en materia de colocaciones, de gestión de tesorería y, a veces, en la elección entre financiamiento intermediado y desintermediado.

Los bancos locales europeos frente al desarrollo del financiamiento desintermediado

Hoy en día la mayoría de las administraciones locales europeas tienen acceso directo al mercado. Sin embargo, en Europa Occidental el financiamiento desintermediado es limitado, salvo en los países de Europa del Norte (Finlandia por ejemplo, a través de Municipality Finance) pero tiene un desarrollo histórico menor en los otros países del continente. La principal explicación de esta situación la constituye la presencia de la banca especializada. Pero este único factor cultural no es suficiente para explicar el escaso recurso de las entidades locales a las emisión de obligaciones directas.

En primer lugar, en algunos países este recurso está reglamentado por el Estado. Por ejemplo en Bélgica, la emisión de títulos municipales debe inscribirse en el marco de un programa aprobado por el Ministerio de Finanzas.

En segundo lugar, el costo de este modo de financiamiento limita su utilización, aunque sea una práctica libre en la mayoría de los otros países (Austria, Francia, Holanda, Alemania). Sólo las grandes ciudades, como París y Lille en Francia, han obtenido mejores condiciones de las que ofrece un préstamo bancario clásico. Las entidades locales deben depositar su fondos disponibles en el Tesoro Público, sin remuneración alguna, lo que limita de entrada el interés de recurrir al mercado de obligaciones. Además, el descenso de las tasas de interés de largo plazo, desde mediados de 1990, así como la creciente competencia entre bancos, garantizan a las administraciones condiciones de financiamiento intermediado a menor costo.

En tercer lugar, todas las entidades locales sean pequeñas o medianas tienen necesidad de crédito. El volumen de las necesidades de la mayoría de ellas no les permite acceder directamente al mercado financiero y deben recurrir a los bancos.

En fin, es importante señalar que en Europa Occidental la frecuencia de la emisión de obligaciones no está directamente relacionada al nivel de descentralización: la decisión de los municipios está determinada y lo será cada vez más, por las ventajas financieras comparativas entre uno y otro sistema.

Cualquiera sea la evolución de la desintermediación en Europa, el rol de la banca especializada no está en juego. Ella seguirá siendo el interlocutor privilegiado de las administraciones locales, llegado el caso, para preparar o asesorar una operación de emisión de obligaciones.

La autonomía y las necesidades crecientes de financiamiento de las administraciones locales de los países emergentes requieren la presencia de bancos especializados como DEXIA

En estos países la autonomía de las entidades locales es reciente. El financiamiento de sus necesidades de inversión está en juego, tanto en países de Europa del Este, como en Asia y América Latina. Las ciudades más importantes han escogido una entrada directa a los mercados financieros, quizás por puras razones políticas, y han emitido sus propias obligaciones (Bogotá: 150 millones de dólares en 1997; Tallin: 60 millones de DEM en 1998; Cracovia: 28.5 M de DEM en 1997; Sofía: 50 millones de DEM). Hay que resituar estos ejemplos en sus contextos respectivos: en el caso de Bogotá se puede afirmar que el acceso al mercado financiero fue determinado por la solidez de sus finanzas y, en consecuencia, por la confiabilidad de la firma de la ciudad. En el caso de las otras tres ciudades, el recurso al mercado financiero obedeció más bien a la ausencia de una oferta bancaria local apropiada.

De todas maneras, el contexto político y económico no siempre es propicio para la desintermediación y los municipios más bien abogan por la presencia de establecimientos especializados en el financiamiento público local.

Los ingresos locales son aún precarios

La creciente autonomía de las entidades locales de los países emergentes está basada en ingresos locales que son todavía precarios. El bajo nivel de vida de las poblaciones, al menos en ciertas zonas, conlleva un potencial fiscal limitado en relación a la magnitud de las necesidades. En la mayoría de países, la legislación central restringe el margen de maniobra fiscal local.

Por otra parte, el nivel del ahorro doméstico es limitado, debido al carácter emergente de las economías, aunque la riqueza de algunas áreas de Europa del Este y de América Latina reposa sobre bases confiables. El ahorro es además muy líquido y penetra difícilmente los circuitos financieros macroeconómicos.

Estos elementos determinan que los mercados financieros carezcan de seguridad para sus inversiones.

La confiabilidad de los circuitos financieros locales no satisface los mercados financieros ni los bancos privados tradicionales

El contexto en el que se inscribe la necesidad de financiamiento local está marcado por desequilibrios que requieren ajustes jurídicos, económicos y políticos. Más precisamente, el marco que reglamenta el financiamiento local en los países en que la democracia y, en algunos casos, la descentralización son recientes, es confuso, en especial en lo que se refiere a las relaciones financieras entre el Estado y las administraciones locales. Estas relaciones no tienen el carácter perpetuo que responda a los criterios requeridos por el sector financiero privado. El acceso a la información es aún difícil, de manera general y, especialmente, la transparencia de los presupuestos locales, esencial a los mercados financieros es insuficiente y no permite comprender de manera eficaz la situación real de las administraciones. Este hecho es muy significativo en las entidades medianas que tienen necesidades reales pero carecen de los recursos humanos y materiales necesarios para disponer de una comunicación financiera eficaz.

En consecuencia, los recursos financieros convergen hacia donde la visibilidad es mayor, es decir el Estado, y el gobierno central monopoliza los mercados dejando poco espacio de satisfacción de necesidades al sector local.

El primer rol de un banco dedicado al financiamiento del sector público local es estructurar un mercado emergente

Por las razones citadas y frente a necesidades de financiamiento más y más importantes, la presencia de la banca especializada en el financiamiento local es un factor de desarrollo del sector. Intermediarios privilegiados entre las administraciones locales y los mercados financieros, este tipo de establecimiento juega un papel significativo en el proceso de estructuración de los nuevos mercados de financiamiento local. Para cubrir adecuadamente sus necesidades, cualquiera sea su volumen, es necesario que los municipios puedan basar su desarrollo en lazos estrechos y duraderos con establecimientos financieros cuya actividad les sea totalmente dedicada.

La experiencia europea demuestra que la programación eficaz de las inversiones locales requiere la presencia de un banco especializado que asegure a los actores locales el acceso a los recursos.

La banca especializada es la más indicada para detectar y optimizar la disponibilidad de fondos existentes en los mercados y obtener mejores condiciones de refinanciamiento de las que obtendría un banco común, cuyos clientes son cualitativamente diferentes. Por el contrario, los bancos especializados son capaces de enfrentar y superar los escollos y la estrechez del mercado financiero de los países emergentes.

La especificidad de las inversiones públicas locales requiere la movilización, a mayor o menor plazo, del dinero de los contribuyentes, pero está necesariamente ligado a

préstamos de largo plazo y el recurso directo al mercado no satisface este requerimiento imperativo. El recurso a varios bancos comerciales, susceptibles de salir del mercado, no asegura tampoco el grado de compromiso requerido que sólo puede asumir un banco dedicado exclusivamente al financiamiento local.

Tal como lo demuestra la experiencia de DEXIA en Europa, un banco especializado es capaz de optimizar sus simples funciones de préstamo, desarrollando al mismo tiempo actividades de peritaje y asesoría.

El establecimiento especializado puede asumir formas variadas de financiamiento local; en América Latina y en Europa Central, el financiamiento se traduce a menudo en fondos gubernamentales específicos. Estos fondos están destinados, en primer lugar, a asegurar la redistribución de recursos, y debido a las relaciones que les unen al poder central pueden presentar inconvenientes, por ejemplo, una posición de monopolio, ausencia de neutralidad política en la asignación de fondos, lentitud de los procesos administrativos a causa de los procedimientos presupuestarios del gobierno central, ausencia de seguimiento de la gestión financiera de las administraciones locales.

Por el contrario, un establecimiento de crédito —como los que conocemos en Europa Occidental— sea público o privado, si tiene una posición realmente neutra, es capaz de evitar estos problemas dado que la viabilidad de su actividad reposa en el rigor de asignación de recursos (decisión que toma un comité de crédito a partir del análisis financiero del presupuesto del municipios y, dado el caso, del equilibrio del proyecto), la calidad de sus productos y servicios y las exigencias que demanda a sus clientes. Estas exigencias, especialmente en materia de análisis del riesgo, estructuran los mercados emergentes de crédito local porque garantizan que el desarrollo del mercado se realice sobre bases saneadas.

El análisis del riesgo es una actividad que estructura los mercados emergentes de financiamiento local

Cualquiera sea su origen, un establecimiento de préstamo no puede comprometerse ni comprometer la colectividad, sobre todo los contribuyentes, si no elabora e “impone” su propio marco de análisis del riesgo. La actividad de comprensión y de gestión del riesgo juega un papel determinante en la calidad del mercado del crédito local.

El marco legislativo e institucional deben estar determinados previamente a la intervención de la banca, asegurando así una base confiable al crédito municipal. Para apreciar el riesgo que corre un municipio cuando realiza un préstamo así como el riesgo al que está sujeto un banco cuando lo otorga, es necesario analizar la calidad de las relaciones financieras que mantienen el gobierno central y el local, a partir del marco legal existente.

- ¿Existen reglas contables y de control fiscal, específicas a las administraciones locales?

- ¿Las normas referentes a ingresos locales —transferencias del Estado a los municipios, reparto de ingresos públicos— están inscritas en la Constitución o en la ley?
- ¿Las administraciones locales tienen poder para recaudar sus propios impuestos?, ¿hasta que punto?

El que presta debe ser capaz de evaluar, en términos de decisión y de gestión, la autonomía real del cliente. Debe tener una clara visibilidad sobre el reparto de las responsabilidades entre los niveles territoriales del gobierno. El establecimiento de un banco especializado en las finanzas locales es la ocasión precisa para instalar, si no existen aún, esas “señales” para el gobierno central.

El que presta debe también ser capaz de aprehender la estructura y la confiabilidad de los presupuestos locales. Sobre todo, debe poder conocer la naturaleza y el origen de los ingresos y el control que existe sobre el gasto y finalmente, verificar la existencia de un control del presupuesto, a cargo de actores externos a la administración.

Con este fin debe establecer varios parámetros:

- Transparencia de las informaciones financieras locales; su rol es asegurar esa transparencia y, llegado el caso, imponerla a la administración que solicita el préstamo.
- La obligación de respetar ciertos ratios de endeudamiento (deuda/ingresos fiscales, deuda/gastos de funcionamiento, nivel máximo de endeudamiento, etc...).

Elementos para el análisis financiero de los municipios

Apreciación de la gestión en base del análisis de los niveles de ahorro

- Ahorro de gestión: ingresos de funcionamiento - gastos de funcionamiento (excluidos intereses).
- Ahorro bruto: ahorro de gestión - reembolso anual del capital de la deuda.
- Ahorro disponible: ahorro bruto - los cargos de intereses anuales.

Apreciación de los ingresos, análisis del origen, confiabilidad y volúmenes

- Ingresos propios de operación - ingresos totales.
- Ingresos tributarios / ingresos totales, confiabilidad de la base impositiva, distribución del origen de los ingresos fiscales.
- Margen de maniobra fiscal: grado de utilización del potencial fiscal.

Apreciación de la capacidad de un endeudamiento adicional sobre la base del análisis de la deuda existente

- Anualidades de la deuda/ingresos reales de funcionamiento.
- Intereses/ingresos tributarios.
- Saldo vivo de la deuda/ahorro bruto.

Un establecimiento de crédito debe igualmente asegurarse de que el riesgo ligado a la naturaleza y a la dimensión del proyecto financiado, pueda ser asumido por la entidad local.

El proyecto y los recursos necesarios a su puesta en marcha deben estar adaptados al tamaño de la entidad; el rol del banco es de evaluar la viabilidad del plan de financiamiento provisional, conjuntamente con la administración. Todo proyecto de inversión genera costos de operación que inflan el costo real. El banco y la administración deben poder anticipar la capacidad de operación de la inversión. El marco jurídico debe ser adaptado y el banco es capaz de asesorar al cliente a su mejor conveniencia.

Finalmente debe contar con una organización del sistema bancario que le proteja en caso de no respeto de los compromisos adquiridos por el deudor.

Elementos para el análisis del riesgo

Contexto legislativo y constitucional

- texto que rige el reparto de poder central y local
- poder local de recoger impuestos
- cuadro jurídico del sistema bancario

Normas contables y de control fiscal

- control de la deuda
- ratios: endeudamiento/ahorro bruto, anualidad de la deuda/ ingresos de funcionamiento
- autorización de endeudamiento exclusivamente para financiar inversiones

Naturaleza del proyecto

- adecuación al tamaño de la entidad
- viabilidad de la forma jurídica
- toma en cuenta los costos inducidos de operación

A título de conclusión

La descentralización de las administraciones locales constituye un fenómeno en plena evolución en los países en transición económica y demográfica, aspectos que se conjugan muy a menudo.

La instauración de un contexto legal y un reglamento preciso, el incremento y la estabilidad de sus recursos y también el establecimiento de relaciones sanas y estables entre gobiernos locales y mercados bancarios y financieros son todos factores que contribuirán a la credibilidad financiera de las administraciones locales.

Los bancos como DEXIA, que están sujetos a reglamentos rigurosos, tienen un papel importante que jugar en el saneamiento de esas relaciones financieras y, estamos convencidos, que, una entidad financiera asociada a las administraciones locales, que favorezca el desarrollo de una cultura local del empréstito, de sus ventajas y límites, es quien mejor puede optimizar esa función.

Para más información sobre el tema contacte a:

Marie-Alice Lallemant Flucher
Directora del Departamento de Estudios de
Dexia Projet & Public Finance International Bank
76, rue de la Victoire
75 320 PARIS cedex 09
Tél: (33)(0)1 43 92 76 50
Fax (33)(0)1 43 92 75 53

Página en blanco a propósito

7 • EL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL EN EL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA. PROGRAMA PROMUNI

Alejandro Arévalo

Antecedentes

El Programa PROMUNI surge a finales del año de 1993, entre una alianza estratégica del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con la Agencia Internacional para Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID), a través de la oficina de RUDO para Centroamérica.

Durante el quinquenio 1993-1998, el Programa PROMUNI ha tenido un desarrollo importante, pues se ha consolidado una estructura básica de apoyo a un sector que anteriormente no era sujeto de financiamiento del sistema financiero de los países centroamericanos, como son las instituciones municipales y las comunidades de centroamérica.

Entre las principales medidas que se definieron al inicio del Programa tenemos:

- La asignación de un fondo de recursos por veinte seis millones de dólares para financiar proyectos de infraestructura local. Este fondo se formó con veinte millones de dólares de la garantía de la AID y seis millones de dólares con recursos propios del BCIE.
- El uso de la red de intermediarios financieros privados y públicos, que operan con el BCIE para canalizar los recursos a las municipalidades.
- La institucionalización del PROMUNI como un Programa Financiero permanente dentro del BCIE, con el objetivo de alcanzar la transferencia continua de recursos al sector.

El Programa inició sus operaciones en 1995 en Guatemala y Costa Rica, lo cual ha permitido la utilización de diversos mecanismos operativos que han logrado abrir los espacios necesarios para el financiamiento a las municipalidades y comunidades (fideicomisos, garantías solidarias, pignoración de ingresos, etc.), convirtiéndolo en un Programa pionero en su género, y aumentado las expectativas para el resto de centroamérica.

Actualmente el Programa ha iniciado su segunda fase de desarrollo, al incrementar su fondo de crédito a setenta y seis millones de dólares y comenzar sus operaciones en El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Por otro lado, es importante señalar que el BCIE, en conjunto con la USAID, mantiene un fondo de asistencia técnica dirigido a las municipalidades, el cual se ha convertido en un elemento clave para que el Programa supere las barreras que tenían los gobiernos locales en ser sujetos de financiamiento de la banca privada o pública.

Características generales del Programa de Financiamiento Municipal (PROMUNI)

El Programa está dirigido a las municipalidades y comunidades centroamericanas, y apoya el financiamiento de proyectos autosustentables de infraestructura básica a nivel local.

Objetivos

- Fortalecer y posicionar financiera e institucionalmente a los municipios de la región, propiciando su incorporación al mercado financiero.
- Convertir el financiamiento municipal en una actividad común y creciente de los intermediarios financieros de la región.
- Apoyar los procesos de transferencia de competencias de los gobiernos centrales a los locales, ampliando la capacidad de éstos para resolver sus problemas prioritarios, haciendo partícipe a la comunidad en dicha resolución.
- Mejorar las condiciones de vida de la población de la región centroamericana, a través del financiamiento de obras de infraestructura básica.

Forma de financiamiento

El BCIE cuenta con un fondo de recursos a disponibilidad de las **Instituciones Financieras Intermediarias de Centroamérica**, para que éstas otorguen créditos a las municipalidades en aquellos proyectos elegibles dentro del Programa PROMUNI.

Sujetos de financiamiento del PROMUNI

Los intermediarios financieros que canalicen los recursos del PROMUNI podrán atender a los siguientes usuarios de crédito:

- Las alcaldías o municipalidades.
- Empresas municipales proveedoras de servicios.
- Empresas privadas o mixtas, microempresas, cooperativas y otras instituciones que sean concesionarias de servicios municipales.
- Asociaciones comunales o de desarrollo encargadas de proveer servicios básicos a sus asociados.
- Fundaciones locales proveedoras de servicios.

Beneficiarios del Programa

Los proyectos que se financian a través del PROMUNI deberán beneficiar a comunidades donde, por lo menos, el cincuenta por ciento de las familias tengan ingresos menores a la mediana de ingresos fijada para su municipio.

Tipo de proyectos elegibles dentro del PROMUNI

Para considerar elegible un proyecto se toma en cuenta la finalidad y el impacto del mismo.

Finalidad

Los siguientes son los sectores de infraestructura básica a nivel local que pueden ser elegibles de financiamiento con el Programa PROMUNI.

- **Provisión de Agua Potable**
 - Extracción
 - Canalización
 - Conexión Domiciliaria
 - Almacenamiento
- **Disposición de Aguas**
 - Canalización de aguas pluviales
 - Disposición de aguas negras; drenaje y tratamiento

- **Desarrollo Urbano**
- **Introducción de Energía Eléctrica**
 - Generación Eléctrica
 - Transmisión
 - Conexión
 - Alumbrado Público
- **Calles**
 - Rehabilitación
 - Mantenimiento
 - Vías de acceso
 - Pavimentación
- **Manejo de Desechos Sólidos**
 - Recolección de basura
 - Disposición de basura
 - Tratamiento
- **Terminales de Buses**
- **Mercados Municipales**
- **Rastros Municipales**
- **Otros Proyectos**, que por su finalidad e impacto sean declarados elegibles por el BCIE.

Impacto

Para que un proyecto sea considerado elegible debe mostrar impactos positivos en los siguientes aspectos:

- En el ámbito municipal debe fortalecerse la autonomía, así como la capacidad financiera y de respuesta a las necesidades locales.
- En el ámbito comunal debe promoverse la participación de los grupos beneficiarios en la definición del proyecto y en el compromiso de pago.
- El proyecto que sea declarado elegible debe ser ambientalmente amigable, y mitigar en forma razonable potenciales impactos negativos.

Condiciones financieras generales del PROMUNI

- **Tasa de Interés**
Tasas de mercado, revisables trimestralmente.
- **Moneda**
En moneda local o en dólares.
- **Plazo**
En moneda local hasta seis años .
En dólares hasta quince años. El plazo lo definirá el BCIE en función de la fuente de recursos disponible.

Ambos casos incluyen un período de gracia de un año.

- **Fuente de Pago**
A través de los mecanismos de tasas, tarifas, impuestos y contribuciones se generarán los recursos necesarios para que la municipalidad amortice el préstamo al intermediario financiero.
- **Garantía**
La define la institución intermediaria que otorga el crédito

Costos elegibles del financiamiento

El Programa PROMUNI podrá financiar:

- Todos los costos directos e indirectos atribuibles al proyecto, tales como materiales, mano de obra, administración, permisos, entre otros.
- Los costos de pre-factibilidad, factibilidad, diseño, supervisión e inspección.
- Los costos por análisis del impacto en el medio ambiente.
- Otros que estén razonablemente vinculados al proyecto, y que sean elegibles.

Impactos del programa PROMUNI

El PROMUNI ha generado un especial interés en los intermediarios financieros y en los gobiernos locales centroamericanos, pues el Programa representa una alternativa innovadora para solucionar las deficiencias de infraestructura básica en las comunidades de escasos recursos.

El Programa, por su carácter novedoso, inicialmente fue recibido con razonable escepticismo y para su implementación, fue necesario superar una serie de obstáculos (legales, institucionales, financieros, y crediticios). Por lo tanto, fue necesario llevar a cabo diferentes tipos de actividades que promovieran el acercamiento entre las instituciones municipales y los intermediarios financieros.

Las limitaciones de carácter legal, se presentaron como uno de los principales obstáculos de la implementación del Programa en Centroamérica, es decir, se debía definir cuales eran las posibilidades y alcance del endeudamiento municipal. La superación de estas limitaciones se han ido logrando debido a que se han destinado recursos de asistencia técnica para la realización de estudios jurídicos que analizan y presentan soluciones a estos temas.

Otro de los obstáculos, a que se han enfrentado los intermediarios financieros es el tema de las garantías de los préstamos, para lo cual se han utilizado diferentes formas de resolverlo, tales como la creación de fideicomisos, la utilización de garantías solidarias, la pignoración de ingresos, etc.

Las condiciones de mercado bajo las cuales fue concebido el Programa, resultaban difíciles de aceptar por los gobiernos locales, que tradicionalmente han dependido de los subsidios y de las transferencias gubernamentales para su operación. Sin embargo, ante una agresiva promoción que resalta las virtudes del programa (operación local, rápida aprobación, recursos exclusivos para las municipalidades) y ante un nuevo esquema de descentralización, los gobiernos locales han encontrado en PROMUNI una solución a sus problemas de financiamiento.

El programa no sólo va dirigido exclusivamente a las municipalidades, sino también a las comunidades, en donde, éstas definen sus prioridades de financiamiento y seleccionan el intermediario financiero con el que desean trabajar.

La intermediación de recursos a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), presenta uno de los logros relevantes del Programa, ya que, se ha convertido en un elemento dinamizador de la participación comunitaria en la toma de decisiones de índole local. A través de las dos ONG que trabajan con los recursos del Programa, se ha logrado generar una alta participación de aldeas organizadas, que no tienen el status de municipio, en la ejecución directa de proyectos de infraestructura básica. Es decir, la relación de las ONG se centran más con las organizaciones de base en las aldeas y caseríos, en lugar de las instituciones municipales.

Por parte de los intermediarios financieros (IFI's), el PROMUNI está representando una iniciativa sin precedentes, en el sentido de facilitar recursos para un mercado, donde el sector público ha tenido la exclusividad y una participación total. A través de un análisis selectivo, los intermediarios financieros identifican y financian proyectos municipales rentables. Por otro lado, esta relación crediticia entre Municipalidades e IFI's permite a éstas últimas, ofrecer nuevos servicios financieros a las municipalida-

des, como —por ejemplo— la administración y el cobro de los recursos recaudados por concepto de pago de impuestos y servicios públicos, lo cual representa para los intermediarios un nicho con alto potencial.

La primera aprobación de Línea de Crédito fue otorgada por el Directorio del BCIE en junio de 1995, incrementándose desde entonces, en forma acelerada, la ejecución del Programa.

Como se indicó previamente, el Programa se inició en Guatemala y Costa Rica habiéndose aprobado hasta la fecha líneas de crédito por US\$ 58,9 millones y desembolsos por US\$ 21.6 millones. Estas operaciones se han realizado con la participación de 16 instituciones financieras de ambos países, incluyendo dos ONG.

No obstante, a pesar de estarse dando un rápido crecimiento en el nivel de aprobaciones, no fue posible que la tendencia fuese la misma en cuanto al nivel de desembolsos, pues la gestión y los procesos operativos en las municipalidades requieren tiempo para concretarse, lo que ocasiona a su vez retrasos en el trámite de desembolsos.

Por otro lado, el ritmo de éstos se ha visto afectado por la pérdida temporal de competitividad de los recursos ante reducciones de las tasas de interés en los mercados locales, o por el exceso de liquidez en las economías.

Con relación a la cobertura del Programa PROMUNI, a través del financiamiento de proyectos en Guatemala y Costa Rica, tenemos que se han atendido, en su totalidad, 208 comunidades en obras de infraestructura básica, lo cual significa que 355,161 familias se han visto directamente beneficiadas al resolverse una de sus principales necesidades.

Impactos sectoriales

Se han atendido 173 proyectos rurales en comunidades que no contaban con el servicio de electrificación y fue con el financiamiento de proyectos PROMUNI, para energía eléctrica, que se logró cubrir esta necesidad básica en estas comunidades, beneficiándose a 20,670 familias.

En el sector de provisión de agua potable se han financiado 16 proyectos, que han mejorado las condiciones de salud de 39,428 familias.

Asimismo, se han atendido las necesidades de 15 comunidades, en proyectos de desarrollo urbano y de manejo de desechos sólidos, teniendo una cobertura total de 273,856 familias.

Por otro lado, se ha financiado en 4 comunidades la reparación de caminos vecinales, lo que permitió mejorar sus vías de comunicación para la comercialización de sus productos, beneficiando a 21,207 familias.

Por último, es importante destacar el papel activo que juegan estas comunidades en el desarrollo y en la ejecución de los proyectos comunitarios, lo cual trae consigo efectos colaterales que no se han medido todavía, como son: el incremento de la capacidad organizativa de la comunidad, el fortalecimiento de la institución municipal, la generación de empleos, el surgimiento de nuevos agentes económicos —tales como microempresas— que surgen de la introducción de energía eléctrica en la comunidad o de la creación de nuevas empresas en los proyectos de tratamiento de desechos sólidos.

8. LA EXPERIENCIA DE LOS MUNICIPIOS CENTROAMERICANOS EN EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO DE CAPITAL

Síntesis de la mesa redonda

Conformación de la mesa redonda

La mesa redonda estuvo conformada por las siguientes personas: Johnny Araya, Alcalde de la Ciudad de San José de Costa Rica; Oscar Berger, Alcalde de la Ciudad de Guatemala; Francisco Lay, Presidente de la Asociación Nacional de Bancos de Costa Rica; Pedro Lasa, Director del Proyecto Futura 3000 del BCIE; Sarah Wines, Oficina de Desarrollo Sostenible de USAID; Ana María Rodríguez, Especialista en Finanzas del BID.

El moderador de la mesa redonda fue Ezequiel Machado, Jefe de la División de Finanzas e Infraestructura para el Istmo Centroamericano, México, República Dominicana y Haití, del Banco Interamericano de Desarrollo.

Objetivos

El objetivo de esta mesa redonda fue intercambiar experiencias con relación a dos grandes temas: (i) las opciones de política que los municipios tienen para convertirse en demandantes solventes de financiamiento de capital; y (ii) la evaluación e identificación de los instrumentos de financiamiento municipal con mayores posibilidades de desarrollo en el corto, mediano, y largo plazo.

Síntesis de las intervenciones

Johny Araya

Alcalde de la Ciudad de San José

Antes de referirse a los temas centrales de la mesa redonda, Araya hizo un recuento de los avances que en materia de descentralización se han realizado en Costa Rica y los retos que se abren para el futuro. En particular, Araya destacó que si bien la Reforma del Código Municipal ha ampliado las competencias de los gobiernos locales, todavía se deben hacer muchos esfuerzos para que Costa Rica deje de ser uno de los países con mayor rezago en materia de descentralización del gasto público.

Pasando al tema de las opciones de política que los municipios tienen para convertirse en demandantes solventes de financiamiento de capital, Araya indicó que los gobiernos locales deben adoptar dos tipos de medidas: las encaminadas al logro de una mayor eficiencia y las que permitan modernizar la gestión municipal. Concretamente, Araya dijo que para que los municipios sean demandantes solventes de crédito es necesario que: (i) se modernice la organización funcional; (ii) se haga uso de la planificación estratégica; (iii) se fortalezcan los recursos humanos; y (iv) se mejore la gestión financiera en materia de recaudación tributaria, adopción de sistemas de información modernos, y actualización del catastro.

En lo que hace a la evaluación e identificación de los instrumentos de financiamiento con mayores posibilidades de desarrollo en la región, Araya hizo referencia a las siguientes opciones:

- (i) El traslado del costo de las obras de infraestructura a los contribuyentes, como se lo está haciendo en dos proyectos financiados por el Banco Centroamericano de Integración Económica: el recarpeteo de 60 kilómetros de calles y el bulevar peatonal de San José.
- (ii) La colocación de los excedentes del flujo de caja en el mercado bursátil a fin de poder financiar nuevas inversiones municipales.
- (iii) El acceso al crédito de la banca local tal como se lo está haciendo para la compra de recolectores de basura y el recarpeteo de las calles de San José.
- (iv) El uso del leasing para la compra de equipos, maquinaria, y el financiamiento de inversiones.
- (v) La emisión y colocación de bonos para reconvertir la deuda municipal (el municipio de San José pretende reconvertir su deuda con el BCIE) y para financiar nuevos proyectos como es el caso del tranvía para la capital de Costa Rica.

- (vi) La movilización de aportes de la propia comunidad. En la ciudad de San José existe un programa llamado "Planes Cooperativos" en los que el municipio contribuye con el material y la comunidad aporta con su trabajo.

Finalmente, el Alcalde de la Ciudad de San José concluyó su intervención con una reflexión sobre la necesidad de que el BID, a la luz del avance de los procesos de descentralización y de modernización de las estructuras municipales, considere seriamente la idea de permitir que las municipalidades accedan directamente a los créditos.

Oscar Berger

Alcalde de la Ciudad de Guatemala

En su ponencia, Berger explicó que las principales medidas adoptadas por el Municipio de la Ciudad de Guatemala para mejorar su solvencia financiera han sido:

- (i) *La modernización de la administración municipal.* El Municipio de Guatemala cuenta con un sistema integrado de información financiera que garantiza que el uso de los recursos municipales es transparente y eficiente.
- (ii) *La promoción y cobro de nuevas tasas y tarifas.* Por ejemplo, el Municipio de la Ciudad de Guatemala ha impuesto una tasa por el alumbrado público, ha firmado un acuerdo con la empresa de telecomunicaciones para el cobro por la utilización de áreas municipales y, por el mismo concepto, está promoviendo cobros a las empresas de electricidad y de televisión por cable.
- (iii) *La mejora del catastro y un mayor control de la construcción urbana.* Guatemala está modernizando el catastro para incrementar los recursos provenientes del impuesto predial de 21 a 200 millones de quetzales.
- (iv) *La elaboración de un plan de desarrollo metropolitano* que establece las tareas del municipio hasta el año 2010.

Para terminar, Berger se dirigió al BID y al BCIE sugiriendo que para que los municipios tengan una mejor calificación y puedan optar al crédito, habría que tomar en cuenta que el patrimonio municipal se ha reevaluado (hay un valor agregado que antes no existía) y que el desarrollo económico puede constituirse en una importante garantía crediticia. En otras palabras, Berger sugirió que en la calificación de riesgo se incorpore el patrimonio y el desarrollo municipal y que las instituciones crediticias tomen algunos riesgos cuando la inversión se traduzca en mejoras de la calidad de vida.

Francisco Lay*Presidente de la Asociacion Nacional de Bancos de Costa Rica*

En su ponencia Lay hizo algunas consideraciones en relación con la forma en que la banca comercial percibe el crédito municipal.

La primera consideración fue que en Centroamérica es necesario encontrar una mejor armonía entre las funciones y responsabilidades asignadas a los distintos niveles gubernamentales eliminándose las zonas grises en materia financiera.

Una segunda consideración fue que no basta asignar responsabilidades sino que es necesario que los gobiernos locales demuestren que la descentralización se puede traducir en soluciones concretas, eficaces, y adecuadas a las necesidades de la población local.

Finalmente, Lay indicó que en Centroamérica existen muchos municipios que no tienen capacidad de pago y que para ellos es necesario encontrar soluciones prácticas que tomen en cuenta que las demandas de la población son inmediatas. En otras palabras, Lay indicó que hay que encontrar mecanismos razonables que permitan financiar a los municipios más necesitados en el corto plazo, sin esperar los resultados de las reformas en el mediano o largo plazo.

La solución a este último problema es buscar fortalezas en los proyectos y en los recursos que puedan aportar las municipalidades. Concretamente, la banca debería financiar proyectos evaluándolos cómo tales, de modo que la escasa capacidad de pago de los gobiernos locales no reduzca la capacidad de pago de los proyectos.

Pedro Lasa*Director del Programa Futura 3000 del BCIE*

Lasa se refirió a tres temas: (i) que el crédito genera sinergias en la situación financiera, política, y administrativa del municipio; (ii) que es necesario dirigir los recursos concesionales a los municipios más débiles y; (iii) que la banca debe asumir plenamente el “riesgo municipal”.

En torno al primer tema Lasa indicó que el crédito no sólo es un “factor multiplicador de la inversión” sino que también genera sinergias porque los municipios —aún los más pequeños— se ven obligados a montar un balance, a elaborar un flujo de caja o, en términos más generales, a mantener un registro ordenado de sus operaciones financieras. Mediante el crédito se puede facilitar la evolución del municipio y lograr no sólo proyectos autosustentables, sino también gobiernos locales sostenibles financiera, política, y administrativamente.

Una segunda consideración es que los municipios con mayor capacidad tienen la obligación de evolucionar más rápido que los otros para que los recursos de bajo costo

sean focalizados hacia municipalidades y sectores que de verdad estén en condiciones de indigencia. Solamente así, se podrá "descompresionar la demanda genérica" de crédito y se usarán los recursos de mejor manera.

Finalmente, Lasa hizo una reflexión sobre el riesgo asociado al crédito municipal y dijo que instituciones como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) se caracterizan por asumir el riesgo que está asociado al desarrollo del mercado crediticio municipal. Concretamente, Lasa indicó que cuando el BCIE se propuso trabajar con los municipios sabía que éstos no se iban a aproximar al banco y que era necesario generar una demanda corriendo los riesgos que esto implica.

Sarah Wines

Oficina de Desarrollo sostenible de USAID

Luego de hacer una breve descripción de lo que ha sido la presencia de USAID en Centroamérica, Wines hizo las siguientes sugerencias:

Primero, que es necesario reducir la dependencia de los municipios con relación a los fondos y transferencias del gobierno central y que se debe iniciar un diálogo para usar estos recursos como aval de las inversiones municipales. Para ilustrar este punto, Wines indicó que una forma en que se puede reducir la dependencia de los municipios es otorgarles más autoridad para tomar decisiones sobre la forma en que se van a usar los recursos que les transfiere el gobierno central.

Segundo, que no basta que los proyectos sean aprobados por el municipio sino que se debe incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones. Con relación a este tema, Wines indicó que en México se están pasando a referéndum proyectos grandes para que la ciudadanía indique si quiere o no pagarlos y que los programas de democracia de USAID (ejecutados mediante PROMUNI, BCIE) están ayudando a los municipios a incorporar a la ciudadanía en las decisiones.

Tercero, que es necesario mejorar los sistemas de información. En esta materia la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos cuenta con bastante experiencia en apoyar a las Contralorías Nacionales y a los Ministerios de Hacienda y considera que, en 3 ó 4 años, también va a poder hacerlo con las municipalidades.

Cuarto, que para que los municipios se desenvuelvan de manera transparente, es necesario que se empiecen a usar indicadores de desenvolvimiento. Por ejemplo, el municipio de la ciudad de Asunción tiene un programa piloto en el que se están usando medidas de desempeño para que las autoridades municipales puedan informar a la ciudadanía (y a las entidades financieras) sobre el comportamiento del municipio.

Quinto, que es necesario romper con el esquema de que los préstamos a los municipios se hagan con el aval del gobierno central. Para esto es necesario que los

propios municipios fortalezcan sus finanzas y, consecuentemente, puedan ser sujetos de crédito.

Sexto, que una vez que el apoyo a los municipios ha pasado por programas de desarrollo municipal y por proyectos de infraestructura, es hora de que se brinde asistencia técnica para lograr un mayor desarrollo económico local. A criterio de Wines, en el futuro la demanda de asistencia técnica se concentrará en esta materia.

Finalmente, Wines dijo que es necesario evitar el desarrollo urbano sin control promoviendo el llamado “crecimiento inteligente” en el que las ciudades puedan atacar los problemas del medio ambiente.

Ana María Rodríguez

Especialista en Finanzas del BID

En su ponencia Rodríguez hizo referencia a dos preocupaciones: (i) cómo hacer frente a una demanda de crédito que se multiplicará en los próximos años y (ii) cómo hacer que la descentralización vaya acompañada de mayor transparencia en el manejo de los recursos.

Con relación al primer tema, Rodríguez indicó que si bien gran parte de la discusión sobre la demanda de crédito se refiere a las ciudades capitales, el desafío para el futuro es cómo satisfacer la demanda de crédito que se multiplicará en todas las ciudades. Para afrontar este desafío, Rodríguez propuso que el Banco Interamericano de Desarrollo debería trabajar con los bancos comerciales de manera más estrecha y sistemática. A su vez los bancos comerciales deberían establecer relaciones de largo plazo con las alcaldías municipales para que, paulatinamente, se genere una mayor capacidad para acceder al crédito de manera solvente.

Finalmente, Rodríguez expresó que la descentralización debe ser acompañada de una mayor transparencia en el manejo de los recursos para lo que se requiere contar con buenos sistemas de información que, a su vez, faciliten el acceso de los municipios al mercado de capitales.

PARTE III

**¿COMO MEJORAR LA
CAPACIDAD CREDITICIA
DE LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES?**

Página en blanco a propósito

1. MODERNIZACION DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

Rémy Prud'homme

Introducción

En todos los países, el “gobierno” debe suministrar un cierto número de bienes y servicios. Hay margen de discusión en cuanto cuáles son exactamente dichos bienes y servicios y sobre cómo deben suministrarse. Pero no cabe la menor duda de que se requiere la intervención del “gobierno”. Sin embargo, el “gobierno” es un término relativamente ambiguo; los gobiernos existen a distintos niveles, a saber, municipal, regional y nacional y, en algunos casos, supranacional. De cierta manera todos tienen la misma legitimidad política. ¿Cómo debe dividirse el trabajo entre estos distintos tipos de gobierno? ¿Qué funciones debe cumplir cada uno de ellos? ¿Qué impuestos debe asignársele a cada uno? ¿Qué transferencias debe haber entre estos distintos tipos de gobierno? En el último decenio, estas interrogantes han adquirido importancia adicional en muchos países, principalmente porque los gobiernos subnacionales (municipales y/o regionales) también han adquirido una mayor importancia. En resumen, se ha registrado un movimiento marcado hacia la “descentralización”.

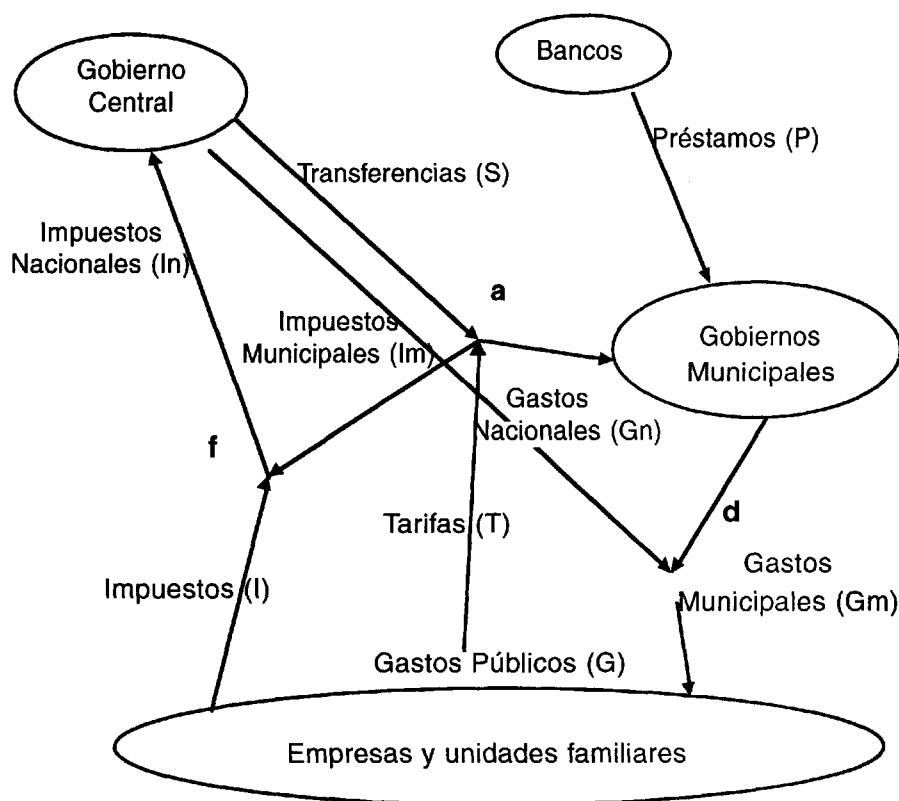
En gran medida, dicho movimiento se ha visto impulsado por motivos políticos más que económicos. La descentralización está asociada directamente con la democratización. De Tocqueville, un filósofo francés que visitó los EE.UU. hizo observaciones en ese sentido hace casi dos siglos, comparando el sistema descentralizado y democrático de dicho país con los sistemas centralizados y autocráticos que predominaban durante la misma época en Europa. Después de la Segunda Guerra Mundial, las fuerzas aliadas victoriosas impusieron sobre Alemania y Japón regímenes bastante descentralizados. Bajo sistemas sumamente centralizados, estos países se habían convertido en dictaduras, y se llegó a la conclusión de que un sistema federal o descentralizado contribuiría a impedir que se transformaran nuevamente en dictaduras. También cabe destacar el

caso de los regímenes comunistas: éstos no tenían verdaderos gobiernos subnacionales, con gobernadores o alcaldes electos. Y una de las primeras cosas que ocurrió después de la caída del comunismo en todos los antiguos países comunistas fue la creación de gobiernos municipales para fortalecer las frágiles democracias y para protegerse contra el retorno del totalitarismo.

Por otro lado, no siempre es cierto que la descentralización sea conveniente desde el punto de vista económico o que mejore fácilmente la prestación de bienes y servicios públicos. De hecho, existen peligros asociados a la descentralización (Prud'homme, 1995). Pero el problema no es decidir si la descentralización es buena o mala, ni tampoco calcular cuál es la medida más apropiada de descentralización para un país dado. El problema, más bien, es aprovechar al máximo la descentralización, en otras palabras, cerciorarse de que los gobiernos locales funcionen de manera tan eficiente como sea posible. Las municipalidades están desempeñando un papel creciente, y es importante garantizar que cuenten con los recursos financieros y humanos apropiados.

La Figura 1 presenta una visión sistémica del financiamiento de los gobiernos municipales. Muestra las cuatro fuentes principales de ingreso de dichos gobiernos: impuestos municipales (Im), transferencias o subsidios del gobierno central (S), tarifas e ingresos por concepto de propiedad (T)¹, y empréstitos del sistema bancario (P). En

Figura 1. Sistema de financiamiento de los gobiernos municipales



algunos países, la asistencia internacional constituye una quinta fuente de ingresos. En muchos países, el cuadro se complica aún más por la presencia de uno o dos gobiernos de nivel intermedio, tales como estados, provincias, condados, etc.; para fines de simplicidad no se ha tomado en cuenta en el presente trabajo ese tipo de país. La Figura 1 también muestra el origen del financiamiento. Las unidades familiares y las empresas pagan los impuestos y las tarifas. Parte de los impuestos (siempre la más grande) se paga al gobierno central, a través de los impuestos nacionales; cierta proporción de estos impuestos retorna a los gobiernos municipales a través de transferencias o subsidios. Tanto el gobierno central como los gobiernos municipales gastan dinero en la prestación de bienes públicos para el beneficio de las unidades familiares y las empresas.

Hay cuatro coeficientes que son de importancia particular y definen la estructura de un sistema de gobierno municipal:

- El primero, d , es el coeficiente de descentralización de los gastos: es la proporción de los gastos públicos totales suministrada por los gobiernos municipales ($d = G_m/G$);
- el segundo, f , es el coeficiente de descentralización de los impuestos: es la proporción del volumen total de impuestos gravada por los gobiernos municipales ($f = I_m/I$);
- el tercer coeficiente, a , es el coeficiente de autonomía: es la proporción de los ingresos municipales, excluidos los empréstitos, que proviene de sus propios recursos, tanto de los impuestos municipales como de las tarifas municipales ($a = (I_m+T) / (I_m+T+S)$);
- el último coeficiente, b , es el coeficiente de empréstitos (que no se ha representado en la Figura 1 para fines de simplicidad): es la relación entre los ingresos obtenidos en préstamo y los ingresos permanentes ($b = P / (I_m+T+S)$).

¿Existe una estructura óptima para el sistema de financiamiento de los gobiernos municipales? En otras palabras, ¿existen valores ideales para d , f , a y b ? ¿En qué dirección pueden y deben modificarse las características existentes de un sistema dado?

Debe establecerse una diferencia básica entre el coeficiente de empréstitos y los demás coeficientes. El dinero que tiene que reembolsarse es muy diferente de aquel que se recauda para siempre. Por lo tanto, el primer aspecto a ser considerado es el alcance del financiamiento de la deuda (Sección II). Luego examinamos la importancia relativa de las otras tres fuentes de ingreso de los gobiernos municipales, así como la búsqueda imposible de un sistema “bueno” (Sección III), y examinaremos qué posibles

¹ El ingreso por concepto de propiedad se refiere al que se deriva de la propiedad y gestión de actividades de tipo empresarial; no debe confundirse con los impuestos sobre las unidades familiares o propiedades empresariales, que se incluyen bajo “impuestos municipales”.

camino pueden seguirse para la modernización de las finanzas de los gobiernos municipales (Sección IV).

El alcance del financiamiento de la deuda

El tema de los empréstitos de los gobiernos municipales es complejo. Una situación en la que no se obtiene ningún préstamo no es óptima: no hay ningún motivo por el cual un gobierno municipal con ingresos permanentes crecientes (derivados de los impuestos, subsidios y tarifas) no pueda tomar prestado ahora para producir bienes y servicios para sus ciudadanos, y reembolsar el préstamo a partir de una corriente creciente de ingresos. Pero un volumen excesivo de préstamos tampoco es una situación óptima: la carga de los intereses sería mayor que el ingreso adicional, y el pago de los intereses sólo se podría realizar a expensas de la prestación de los bienes y servicios públicos municipales o por medio de un aumento en la tasa impositiva. Es evidente que debe encontrarse el monto óptimo de financiamiento de la deuda entre estos dos extremos; es difícil determinar ese monto óptimo sostenible, ya que depende de por lo menos cinco factores:

- la tasa de interés de los préstamos;
- la tasa social de descuento, en otras palabras, la preferencia de los ciudadanos en el presente;
- la tasa de crecimiento demográfico de la municipalidad y, de manera más general, la demanda de bienes y servicios públicos;
- el nivel inicial de la deuda;
- el efecto de los préstamos sobre la corriente de ingresos permanentes del gobierno municipal, que a su vez es función de la utilización que se haga del dinero prestado.

Vale recalcar este último punto. Con frecuencia se dice que la obtención de préstamos por parte del gobierno municipal se justifica sólo y exclusivamente si éstos se utilizan para financiar inversiones útiles del gobierno. No es así.

Dicha afirmación es correcta en el caso de una empresa privada o del país en general. Si una empresa obtiene un préstamo a una tasa de interés de 10% para financiar inversiones a una tasa de rendimiento de 15%, muy bien. La inversión producirá suficientes ingresos para pagar los intereses del préstamo (suponiendo para fines de simplicidad que el préstamo no tenga que reembolsarse). Hasta podría aducirse que mientras más endeudada esté la empresa, mejor. Lo mismo se aplica a un país; lo que importa no es la relación entre la deuda externa y el PIB, sino la tasa de rendimiento de las inversiones financiadas con la deuda externa. Todos los países obtienen préstamos a una tasa de interés de, digamos, 10%; pero algunos los invierten a una tasa de rendimiento de 20% y prosperan, mientras que otros los invierten a una tasa de 0% y terminan en

quiebra. A principios de los años ochenta, Corea y Zaire eran de los países más endeudados del mundo: pero la deuda de Corea contribuyó a su crecimiento mientras que la del Zaire a su deterioro.

Bueno para la economía pero malo para las finanzas públicas

Para un gobierno, y aún más para los gobiernos municipales, la situación es muy diferente. Debe alentarse a los gobiernos a que realicen inversiones con una tasa de rendimiento social suficientemente alta (digamos mayor de 12%). En principio, los organismos de financiamiento internacionales no conceden préstamos para proyectos o programas cuyas tasas de rendimiento social sean inferiores al umbral mencionado más arriba. Sin embargo, es fácil observar que a diferencia de una empresa o país, puede que un gobierno invierta en proyectos con altas tasas de rendimiento y aún así terminar en bancarrota. Supongamos que el gobierno obtiene un préstamo de 100 a una tasa de 10%, para invertirlo en un proyecto cuya tasa de rendimiento social es de 20%; ello es bueno para el país, pero malo para el gobierno, sobre todo si es un gobierno municipal, ya que cada año subsiguiente dicho gobierno tendrá que pagar 10 en intereses. Asimismo, cada año el PIB del país aumentará en 20 (en realidad, aumentará en menos de 20 debido a que la tasa de rendimiento social incluye beneficios no monetarios, tales como el ahorro de tiempo, que no se incluyen en el PIB). El proyecto incrementará los impuestos percibidos por el gobierno [medidos en función del aumento del PIB multiplicado por el coeficiente impositivo (se supone que la relación impositiva marginal sea igual a la relación impositiva promedio)]; si la relación impositiva es de 30%, el aumento en los impuestos generado por el proyecto será de 6. Este proyecto “bueno” tendrá un costo neto de 4 por año para el gobierno en cuestión.

Si el gobierno es municipal, la situación es aún peor. El aumento en los impuestos percibidos por la municipalidad será mucho menor que 6, por dos motivos: uno es que parte del beneficio social del proyecto ocurrirá fuera de la jurisdicción local, y el otro es que la relación impositiva será mucho menor, quizás de sólo 2% ó 3%. Todos los años, el gobierno municipal, como resultado de este buen proyecto, pagará 10 en intereses y obtendrá 0,5 de impuestos adicionales, incurriendo por lo tanto en una pérdida neta de 9,5 por año. Otra forma de describir lo anterior es preguntar cuál es la tasa de rendimiento del proyecto que garantizaría que el gobierno municipal pudiera pagar los intereses del préstamo que lo financia. Suponiendo una relación entre los impuestos municipales y el PIB de 5%, tasa inusitadamente alta, y suponiendo también que los beneficios no se filtrarán fuera de la jurisdicción, otra premisa poco realista, la respuesta a la pregunta es: una tasa de rendimiento del 200%. Prácticamente no hay ningún proyecto que tenga tasas de rendimiento tan altas.

Los proyectos buenos financiados con préstamos son malos para las finanzas públicas. El motivo evidente de esta aparente paradoja es que los beneficios de un proyecto del gobierno nunca son internalizados por dicho gobierno, justamente lo que explica que el proyecto sea, para empezar, un proyecto público.

Este comentario debe explicarse con mayor detenimiento. De hecho, pueden introducirse tres consideraciones importantes:

Proyectos que producen tarifas vs. Proyectos que no producen tarifas

Es preciso diferenciar entre dos tipos de proyectos del gobierno, sobre todo en el caso de los gobiernos municipales: aquellos que producen tarifas, por ejemplo, un puente de peaje, y aquellos que producen bienestar o desarrollo adicional y, después, impuestos, por ejemplo una escuela u hospital. Los comentarios señalados más arriba sobre los peligros del financiamiento con préstamos se aplican casi exclusivamente al segundo tipo de proyectos. En el primer tipo de proyecto, los que producen ingresos para el gobierno municipal que los lleva a cabo, el financiamiento por medio de préstamos es más aceptable. La tasa de rendimiento financiera se acerca a la tasa de rendimiento económico. Los beneficios del proyecto son internos para el gobierno municipal, lo mismo que ocurre cuando las empresas privadas obtienen préstamos para financiar una inversión rentable.

Sin embargo, en ese caso cabe inmediatamente plantearse la siguiente pregunta: ¿Por qué debe ser el gobierno (municipal) el que lleve a cabo este tipo de proyecto viable desde el punto de vista comercial, en vez de hacerlo una empresa privada? Si hay un mercado para el servicio, ¿por qué no dejar que el sector privado lo suministre? Hay pruebas fehacientes que demuestran que el sector privado es más eficiente en la prestación de servicios, lo que no quiere decir que para ciertos servicios no se requiera la intervención del sector público; al contrario. Por ejemplo, el transporte público o el abastecimiento de agua son servicios que pueden y deben estar asociados a precios, sin embargo no deben dejarse sólo en manos de las fuerzas del mercado. Pero, en general, la intervención pública no debe constituir una prestación pública; puede más bien adoptar otra modalidad, como por ejemplo, subastar el derecho de producir y vender agua (a aquellos que ofrezcan los precios más bajos), o reglamentar los servicios de transporte público sin prestar el servicio directamente y, así, no tener que obtener préstamos para financiarlo.

Inversiones que ahorran gastos

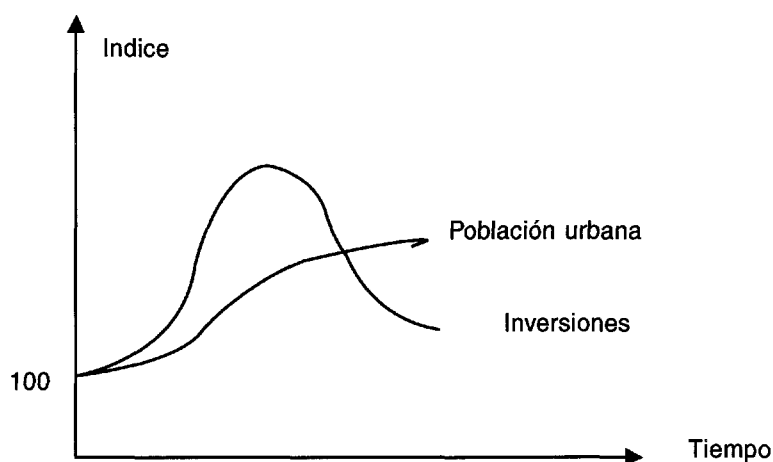
Una segunda salvedad a la regla general de que el financiamiento de la deuda es peligroso se deriva de la estructura de producción de los bienes y servicios prestados por el gobierno. Estos, al igual que otros bienes y servicios, se producen en una combinación de mano de obra y capital. Puede que sea posible lograr cierta sustitución entre la mano de obra y el capital: mientras más capital, menos manos de obra, y por lo tanto, menores los costos laborales. Debido a que la mano de obra constituye un flujo, y el capital constituye existencias, si aumentan las existencias de capital ahora (o sea, si se invierte), probablemente disminuya el flujo de la mano de obra mañana. Los beneficios de la inversión no están constituidos exclusivamente por las tarifas que se generarán

con la misma; también incluyen los ahorros que se generarán en el futuro en lo que respecta a los costos de la mano de obra. En ese caso, tiene sentido obtener financiamiento. Si los intereses que se pagarán en el futuro son menores que los sueldos que se ahorrarán en el futuro, el costo total para el gobierno se reducirá y, en ese caso, la obtención de préstamos es tanto conveniente como saludable.

La población urbana y los perfiles de inversión urbana

Una tercera salvedad se relaciona con el con el perfil del desarrollo urbano. La población urbana, y la demanda de servicios públicos y urbanos que la acompaña, no aumentan de manera lineal, ni siquiera exponencial; más bien adoptan la forma de una curva en S, como se observa en la Figura 2, con altas tasas de crecimiento que no pueden durar muchos decenios. El crecimiento urbano se ve impulsado por la migración rural-urbana y por el aumento en la población total. Evidentemente, la migración rural-urbana disminuye en función de la relación entre la población rural y la población total; las tasas de crecimiento de esta última también disminuyen a medida que el crecimiento económico y la urbanización aumentan. Las actuales tasas de crecimiento de la población de las ciudades de Centroamérica, que en la actualidad son muy altas, no durarán para siempre.

Figura 2. Población urbana y perfiles de inversión



Si las existencias del capital que se requieren para producir bienes y servicios públicos aumentan a medida que aumenta la población, o son un poco más altas a fin de aumentar el nivel per cápita de los servicios (aunque ello no cambia la naturaleza del argumento), lo que se agregue anualmente a dichas existencias de capital, en otras palabras, las inversiones públicas, se trasladará a lo largo de una curva tipo campana, según aparece en la Figura 2. Un mayor aumento en la demanda de servicios representará un

aumento mucho mayor en las inversiones; luego, un aumento menor de dicha demanda representará una disminución de las inversiones. Este fenómeno se conoce por el nombre de mecanismo de aceleración (en un contexto un poco diferente); justifica que se disperse en el tiempo la carga del financiamiento de las inversiones, o sea, los empréstitos. La única manera de impedir un aumento imposible de los impuestos ahora, o una disminución marcada del nivel de servicios públicos ahora, es prever un aumento modesto de la imposición municipal en el futuro con miras a pagar los intereses y reembolsar el préstamo obtenido ahora.

Se hizo un intento de calcular/adivinar las magnitudes aplicables al caso de Guatemala, que aparentemente se aplican al resto de Centroamérica. Los detalles del análisis se presentan en el Anexo A. Se utilizaron los números reales de la población total de 1980 y 1995, la relación entre la población urbana y la población total de 1980 y 1995, la tasa de crecimiento del PIB per cápita en 1985-1995, y el PIB per cápita en 1997. Se recurrió a las siguientes premisas razonables: el PIB per cápita en las zonas urbanas en 1997 es el doble que en las zonas rurales; la tasa de crecimiento anual de la población, que actualmente es de aproximadamente 2,9%, disminuirá a 2,1% en el año 2020; la relación entre la población urbana y la total aumentará a 70% en el año 2010 y a 75% en el 2025; el PIB per cápita en las zonas urbanas aumentará a una tasa modesta de 1% por año en el futuro; las existencias de infraestructura urbana representan 30% del PIB urbano en 1997. Se presupone además que las existencias de infraestructura urbana por habitante urbano seguirán siendo constantes en términos reales en base a su nivel de 1997 y que dichas existencias no se depreciarán. Las inversiones en infraestructura urbana en el año t se definen como el aumento en las existencias requeridas de infraestructura urbana entre el año t y $t+1$. Representan los montos anuales que se requerirían para mantener el nivel actual de calidad de la infraestructura de las ciudades de Guatemala. Los resultados de este ejercicio aparecen en el Cuadro 1. Las cifras

Cuadro 1

Inversiones urbanas anuales en Guatemala, 1985-2025		
	en M. de US\$	en % del ingreso urbano
1985-89	82	1,8
1990-94	172	2,7
1995-99	238	3,3
2000-04	279	1,9
2005-09	295	1,4
2010-14	286	1,0
2015-19	252	0,7
2010-25	194	0,5

Fuente y nota: Cálculos propios. Las cifras que se presentan son promedios de cinco años.

son frágiles y dependen de las premisas, pero las tendencias generales son robustas y significativas.

Parece ser que el monto anual de las inversiones urbanas, que era (o debía ser) relativamente modesto a finales de 1980 se multiplica por dos en 1990 y aumenta aún más durante el primer decenio del próximo siglo, hasta alcanzar un nivel de casi US\$300 millones por año para finales del decenio; después, disminuirá. Sin embargo, estos montos en dólares de inversión deben relacionarse con el ingreso urbano que los respaldarán; ello aparece en la segunda columna del Cuadro 1, que muestra un aspecto muy interesante: debido a que la población urbana aumentará, y debido a que se espera que el ingreso urbano per cápita aumente, es probable que el volumen total del ingreso urbano progrese muy rápidamente. Las cifras que aparecen en el Cuadro 1 postulan un aumento relativamente conservador, de 1% del PIB urbano per cápita. Sin embargo, indican que es probable que la proporción de inversiones urbanas por dólar de producción urbana disminuya marcadamente, de 2-3% en la actualidad, a 1-2% durante el próximo decenio, y a menos de 1% después. Eso es precisamente lo que justifica la obtención de préstamos. Las inversiones urbanas pueden financiarse en parte a través de préstamos, no porque de por sí produzcan suficientes ingresos para los gobiernos municipales para reembolsar sus préstamos (eso no ocurrirá), sino porque la proporción de las inversiones puede y debe distribuirse en el tiempo, sobre todo cuando el país se enfrenta a un nivel máximo de inversiones urbanas; ese es el caso en la actualidad en los países de Centroamérica.

Debe señalarse para concluir la presente sección que el alcance de los empréstitos locales es muy real; pero no es tan grande como se cree. En particular, no debe asociarse automáticamente los empréstitos locales con las inversiones que se requieren para la prestación de servicios públicos, aun cuando dichas inversiones se justifiquen desde el punto de vista social y económico. Estos servicios públicos pueden ser pagados por los usuarios (en el caso del agua), o no (en el caso de la educación). En el primer caso, cuando la tasa financiera de rendimiento es aproximadamente igual a la tasa de rendimiento social, conviene más que el sector privado preste el servicio y obtenga los préstamos. En el segundo caso, la utilidad social de la inversión no justifica el financiamiento a través de préstamos ya que el proyecto no será autosuficiente desde el punto de vista financiero para el gobierno municipal y constituirá una carga sobre las finanzas públicas de la municipalidad. Puede que se justifique como tal, como es el caso de los gastos corrientes, pero sólo eso.

La búsqueda imposible de un sistema “bueno”

Examinemos ahora las fuentes más permanentes de ingreso para los gobiernos municipales: impuestos, tarifas y subsidios. ¿Existe un sistema ideal? Es importante tener presente que la respuesta a esta pregunta es negativa. Hay un serie de objetivos y limitaciones que son deseables en el diseño de un sistema; lamentablemente, no

son compatibles entre sí y, por lo tanto, debe llegarse a una solución transada imperfecta.

Tres objetivos deseables

Hay tres objetivos deseables que se relacionan con los coeficientes identificados como las principales características de un sistema de finanzas públicas locales: *d*, el coeficiente de descentralización de los gastos; *f*, el coeficiente de descentralización impositiva; y *a*, el coeficiente de autonomía. La pregunta no es tanto a qué equivalen, sino a qué podrían equivaler en principio.

En primer lugar, *d*, el coeficiente de descentralización de los gastos debe ser más bien grande. Por grande queremos decir mayor de 40% ó 50%:

$$d > 40\% \quad (1)$$

Como lo señalan los descentralizadores, es muy deseable que la decisión sobre una proporción significativa de los gastos públicos se tome a nivel local. Los políticos locales saben más lo que sus electores requieren y desean, así como cuál es la mejor manera de prestar los servicios. Son pocos los bienes y servicios públicos, por ejemplo, la defensa nacional o la educación superior, que tengan que decidirse y suministrarse a nivel nacional. Puede que a veces los descentralizadores estén exagerando sus argumentos, pero básicamente tienen razón. Si ese fuera el único justificativo del argumento predominarían los sistemas sumamente descentralizados.

Lamentablemente, *f*, la proporción de impuestos recaudados localmente debe ser pequeña. Por pequeña queremos decir inferior al 10%:

$$f < 10\% \quad (2)$$

El motivo es que son pocos los impuestos que pueden definirse como impuestos locales buenos. El impuesto local es un impuesto cuya tasa es decidida por el gobierno municipal (evidentemente, los ingresos derivados de dicho impuesto corresponden a dicho gobierno municipal); la tasación y recaudación impositiva son atributos menos importantes, y pueden realizarse a nivel nacional en nombre de los gobiernos municipales. Los impuestos nunca son positivos para la economía, pero es mucho peor si se recaudan a nivel subnacional, por una serie de motivos.

Consideramos los impuestos modernos más importantes: el IVA (impuesto de valor agregado), el impuesto sobre la renta personal y empresarial, y los impuestos sobre combustibles. El IVA no puede gravarse a nivel local, por motivos administrativos: si cada gobierno municipal tuviera una tasa diferente, las deducciones sobre el impuesto pagado con relación a los insumos comprados en diferentes lugares se convertirían rápidamente en un pesadilla administrativa. El único país que no tiene IVA nacional, Brasil, lo tiene a nivel de sus estados más grandes; ello ha complicado muchísimo la

situación impositiva y hay un debate constante sobre la posibilidad de reemplazarlo con un IVA nacional. Si el impuesto sobre la renta a nivel personal y empresarial se decidiera en el ámbito municipal, habría una fuga (real o formal) hacia jurisdicciones con tasas más bajas. Ello complicaría muchísimo la utilización del impuesto sobre la renta personal para fines de redistribución, ya que se trataría mejor a la gente en las jurisdicciones más ricas que a los que viven en jurisdicciones más pobres, induciendo a todos a cambiar de jurisdicción. La redistribución debe ser una función nacional y no municipal. Asimismo, es especialmente difícil ubicar las utilidades de las empresas que trabajan en más de una jurisdicción. Los impuestos sobre los recursos naturales, o sobre las importaciones y exportaciones, no se prestan tampoco a una imposición local: la base impositiva se distribuye de manera muy dispareja (en unas pocas minas, unos pocos puertos o unas pocas ciudades fronterizas). La imposición del combustible es fácil de administrar como impuesto nacional (generalmente, el número de refinerías es pequeño) pero es muy difícil de administrar a nivel municipal; además, en un país pequeño o en zonas urbanas, es fácil predecir que los conductores de vehículos probablemente llenarían sus tanques en jurisdicciones con tasas impositivas más bajas.

Los únicos impuestos que pueden gravarse a nivel local sin demasiado perjuicio son los impuestos sobre la propiedad y los relativos a externalidades (tales como los cargos por concepto de congestión o contaminación). Estas bases impositivas son inmóviles o difíciles de mudar. Lamentablemente, los impuestos sobre las propiedades o externalidades son, por una parte, muy complicados y costosos en lo que respecta a su gestión y, por la otra, no puede esperarse que produzcan un rendimiento demasiado alto.

El tercer objetivo o limitación es contar con una a , el coeficiente de autonomía (la relación entre los impuestos y tarifas propios y los recursos permanentes totales) tan alta como sea posible. Por alta queremos decir mayor de 70%:

$$a > 70\% \quad (3)$$

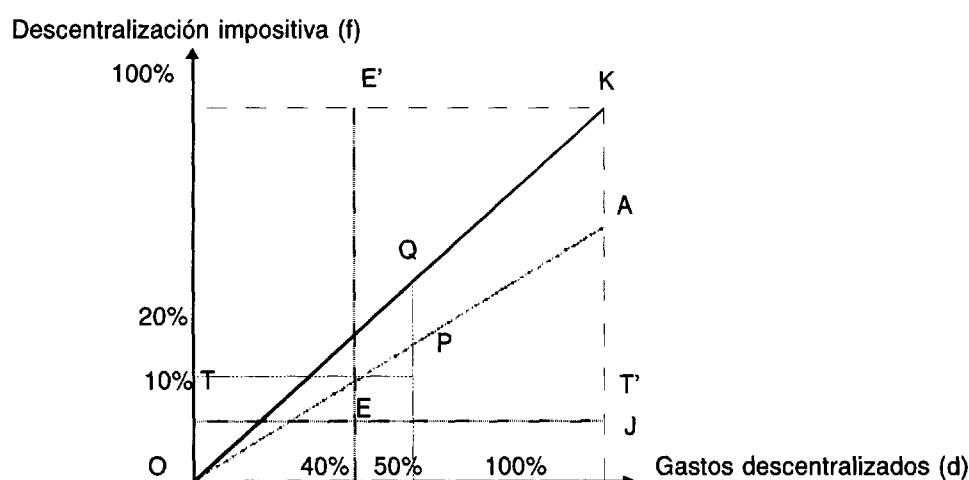
La justificación de esta limitación es fácil de comprender y es de importancia fundamental para la eficacia de la descentralización. La descentralización no puede ni debe ser “nosotros, los gobiernos municipales, que gastamos el dinero que ustedes, el gobierno central, recaudan en impuestos”. Los gobiernos municipales serían más eficientes que el gobierno central si equilibraran los beneficios políticos del gasto de dineros públicos con el costo político de su recaudación. Si no son autónomos, en el sentido de poder recaudar una proporción lo suficientemente grande del volumen total de recursos, no puede esperarse que se comporten de manera responsable y eficiente. En otras palabras, las transferencias y subsidios deben continuar siendo relativamente modestos.

Incompatibilidad de estos objetivos

De por sí, cada uno de estos tres objetivos es sumamente deseable. Lamentablemente, es fácil observar que no se pueden alcanzar simultáneamente. Un f pequeño y un d

alto implican un a pequeño. Si para fines de simplicidad se dejan de lado las tarifas, una $f = 10\%$ y una $d = 40\%$ implican una $a = 25\%$, cifra muy inferior al nivel deseable de 70% que se señaló para a . De igual modo, normalmente se desea un f pequeño ($f = 10\%$) y una a alta ($a = 70\%$), pero ello implica un d demasiado bajo (14%), nivel muy distinto al deseado que, es de 40% . Y por supuesto, si se desea un d alto ($d = 40\%$) y una a alta ($a = 70\%$), ello implica un f imposiblemente alto (28%), nivel mucho mayor que el señalado (10%).

Figura 3. Descentralización impositiva, descentralización de los gastos y autonomía local



Esto puede observarse en la Figura 3, que representa un sistema de finanzas públicas municipales en función de la descentralización impositiva y la descentralización de los gastos. Un país en particular se representa con un punto: su coeficiente de descentralización impositiva f es la abscisa y su coeficiente de descentralización de gastos d es la ordenada. Si todos los gastos locales son financiados por impuestos municipales (si el coeficiente de autonomía a es igual a 100%), el país se encontraría en la línea OK ; si estuviera cerca de la O sería un país sumamente centralizado; si estuviera cerca de la K sería un país totalmente descentralizado. En la práctica, el país en cuestión se encuentra en la zona OKJ . El punto P identifica un país cuyo gobierno municipal recauda 20% de todos los impuestos y representa 50% de todos los gastos públicos. PQ es un indicador de las transferencias que reciben los gobiernos municipales, y su relación con el coeficiente de autonomía es inversa.

Los objetivos deseados pueden interpretarse fácilmente en una gráfica. Un coeficiente de descentralización impositiva inferior al 10% quiere decir que el país debería estar en la zona $OTT'J$. Un coeficiente de gastos impositivos mayor a 40% quiere decir que el país debería estar en la zona $EE'KJ$. Un coeficiente de autonomía mayor al 70% quiere decir que el país debería estar en la zona OKA . Es fácil observar que estas limi-

taciones definen un conjunto vacío. No hay ningún punto que pueda atender simultáneamente estas tres limitaciones.

La necesidad de soluciones transadas

Se deriva de lo anterior que ningún sistema impositivo en las finanzas municipales es perfecto. Todos infringen por lo menos un principio u objetivo básico, motivo por el cual existe una insatisfacción en todo el mundo en lo que respecta al sistema de impuestos que se aplica a las finanzas municipales y es el motivo por el cual la reforma de estos sistemas forma parte de los programas de todos los países. Los reformadores tienden a concentrarse en sólo un objetivo: demuestran que no ha sido atendido, aducen (correcta y persuasivamente) que debe atenderse y realizan propuestas en ese sentido; pero generalmente no se dan cuenta de que dichas propuestas, aunque puede que mejoren la situación con relación a un objetivo, probablemente la deterioren con relación a los demás objetivos, o por lo menos a uno de ellos. Generalmente, ese es el caso de la descentralización; los reformadores señalan que el coeficiente de descentralización de los gastos es demasiado bajo (y tienen razón), y proponen que se aumente; pero dicha modernización con frecuencia conduce a un aumento indeseado del coeficiente de los gastos impositivos y/o, más comúnmente, a un aumento en los subsidios, lo que reduce el coeficiente de autonomía.

Es importante comprender de que debe llegarse a una solución transada imperfecta. Debe aceptarse un coeficiente de descentralización de los gastos inferior al ideal (por ejemplo, 30% en vez de más de 40%), un coeficiente de descentralización impositiva un poco mayor del deseado (15% en vez de menos de 10%), y un coeficiente de autonomía inferior al deseado (50% en vez de 70%).

Tres caminos hacia la modernización

La conclusión de que ningún sistema es perfecto no debe ser un elemento que disuada la modernización de los sistemas existentes. La responsabilidad de la modernización está en manos de los gobiernos centrales y municipales. Sin embargo, la función del gobierno central es de importancia fundamental, ya que éste es el que toma la decisión sobre las transferencias y subsidios, asigna los impuestos y, por lo tanto, decide cuáles serán los impuestos municipales; asimismo, con frecuencia impone limitaciones o reglas con relación a los empréstitos municipales o a la fijación de las tasas impositivas. Deben y pueden considerarse tres modalidades de modernización.

Modernización de los sistemas de transferencias

En muchos países, los subsidios del gobierno central a los gobiernos municipales no son muy buenos, y pueden mejorarse fácilmente. Sin embargo, debe reconocerse que

con frecuencia las inquietudes legítimas de los gobiernos centrales y municipales sobre las transferencias entran en conflicto con relación a cuatro aspectos: el monto de las transferencias, su modalidad, la previsibilidad de dichas transferencias y la asignación de las mismas a las distintas municipalidades. En cuanto al monto de las transferencias, es fácil observar que los intereses son divergentes: los gobiernos municipales quieren más, el gobierno central quiere dar menos. Los gobiernos municipales, por motivos justificados, quisieran donaciones en bloque, en otras palabras, transferencias sin condiciones, en vez de subsidios específicos a ser utilizados para fines específicos. La posición del gobierno central es a la inversa: considera, también con cierta justificación, que tiene responsabilidades específicas aún en aquellos ámbitos que son de competencia de los gobiernos municipales. En otras palabras, los gobiernos municipales desean certidumbre y previsibilidad en las transferencias que reciben, mientras que el gobierno central, por motivos de gestión macroeconómica, no quiere atarse las manos de antemano y desea conservar cierta discrecionalidad en la distribución del volumen total de subsidios. Por último, en lo que respecta a la asignación de las transferencias, el gobierno central (rara vez por motivos justificados) se siente tentado a conservar sus facultades discrecionales, mientras que los gobiernos locales generalmente prefieren fórmulas automáticas. Por lo tanto, es preciso negociar y alcanzar soluciones transadas que, en general, deberían entrañar una mayor atención al punto de vista de los gobiernos municipales.

En primer lugar, se requiere un monto total de transferencias razonable, ya que éstas tienen dos funciones: primero, corregir el “desequilibrio vertical” mencionado más arriba, a saber, la asignación de más gastos que impuestos a los gobiernos municipales. La otra es corregir el “desequilibrio horizontal” que existe entre las distintas municipalidades de un país dado. Algunas municipalidades contarán con una base impositiva mayor “per cápita” que otras, independientemente de las bases impositivas seleccionadas; eso es tanto injusto como ineficiente. Por otra parte, también es cierto que las transferencias demasiado grandes reducen la autonomía local y disminuyen el incentivo de gravar impuestos municipales. Más allá de cierto nivel de transferencias, desalentamos resueltamente que se utilice la tributación municipal. Imagínense que una municipalidad reciba 90 en transferencias y 10 en impuestos municipales; un aumento de 10 en los gastos financiados con los impuestos municipales representaría un aumento de 10% en los gastos totales y un aumento de 100% en la imposición local. Son pocos los políticos municipales que decidirían hacerlo.

Un estudio reciente (Prud’homme, 1998) sobre las transferencias e impuestos en las municipalidades de Paraná (Brasil) parece indicar que cuando las transferencias per cápita a los gobiernos locales superan cierto umbral (de aproximadamente US\$100), el esfuerzo de recaudación de impuestos municipales disminuye marcadamente y casi desaparece. Ello se observa en el Cuadro 2 más adelante. Tanto el impuesto per cápita como la relación entre los impuestos y el PIB se toman como medidas del esfuerzo impositivo o de las tasas impositivas. Se señala cuál es el PIB per cápita para demostrar que éste no explica la disminución marcada del esfuerzo impositivo que ocurre cuando aumentan las transferencias.

Cuadro 2

Esfuerzo impositivo como función de las transferencias per cápita. Municipalidades de Paraná, 1996				
<i>Municipalidades con transferencias/cap (en Reales/cap)</i>	<i>Promedio transferencias/cap (s)</i>	<i>PIB promedio/cap (y)</i>	<i>Impuesto promedio/PIB (tl)</i>	<i>Impuesto (t2)</i>
Por debajo del umbral	91	1.867	69,0	66,9
Por encima del umbral	225	2.100	17,6	14,6
Entre 112 y 159	138	2.172	24,0	22,4
Entre 159 y 204	181	1.971	18,1	15,7
Por encima de 204	289	2.147	14,6	10,6

Nota: el umbral es 112 Reales/cap

Hay una contradicción evidente entre las dos funciones de las transferencias, sobre todo cuando las disparidades entre las bases impositivas municipales son grandes (lo cual generalmente es el caso). Las grandes transferencias que se requieren para corregir los desequilibrios horizontales desalentarán a las municipalidades más pobres de recaudar impuestos locales. Pero las transferencias modestas que se requieren para inducir las a recaudar sus propios impuestos no son suficientes para corregir los desequilibrios horizontales. Una vez más, es preciso llegar a soluciones transadas difíciles.

En segundo lugar, la mayor parte de las transferencias debe asumir la forma de donaciones en bloque, con pocas condiciones y quizás ninguna. Puede que un país considere que todavía no está listo para una mayor descentralización y prefiera que un servicio dado sea prestado por el gobierno central: esa es una opción legítima. Pero si acaso decide que ese servicio específico será suministrado por los gobiernos municipales, no vale la pena tratar de controlar a dichos gobiernos en la prestación de ese servicio; eso es estar vigilándolo constantemente por encima del hombro. Puede que algunos gobiernos municipales cometan errores (o más bien, lo que el gobierno central considera un error), pero el derecho de cometer errores es la esencia de la libertad. La justificación de la descentralización es la convicción de que los electores locales no votarán por los políticos locales que cometan errores; por lo tanto, no los cometerán debido al temor de no ser reelectos. En el sistema descentralizado debe recurrirse a este mecanismo, y no a las limitaciones asociadas a las transferencias. Ello no quiere decir que no se requieran controles con relación a la legalidad, al contrario; pero tampoco quiere decir que no haya margen para donaciones específicas en aquellos ámbitos en los que la responsabilidad de la prestación de un servicio es compartida entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Lo que sí quiere decir es que las donaciones en bloque deben constituir la regla y no la excepción.

En tercer lugar, el monto total de las transferencias debe ser tan estable y previsible como sea posible. Los gobiernos locales deben saber de antemano cuál será el monto de

dichas transferencias; de otra manera, no podrán planificar, y aún menos obtener préstamos. Claro está que el gobierno central no puede comprometerse totalmente, ya que no puede predecir con certeza absoluta cuáles serán sus recursos impositivos ni tampoco sus otros gastos distintos a las transferencias. Debe poder llevar a cabo una política macroeconómica y, por lo tanto, conservar cierta flexibilidad. Pero las transferencias a las municipalidades no debe ser la variable de ajuste principal, o sea, el rubro del presupuesto central que se recorta en épocas de vacas flacas y se aumenta en épocas de vacas gordas; las transferencias deben verse protegidas. Ello puede lograrse de una serie de maneras, siendo la más común la asignación de una cierta fracción (por ejemplo 10%) o una gama porcentual (por ejemplo entre 9% y 11%) del total de los impuestos nacionales o de algunos de los principales impuestos nacionales. Asimismo, se puede garantizar a las municipalidades que los subsidios per cápita en términos reales no disminuirán en el tiempo. Debe ofrecerse esa protección a través de leyes específicas u orgánicas, o verse consagrada en la Constitución, y no debe dejarse a la incertidumbre de los procesos presupuestarios normales.

En cuarto lugar, la asignación del monto total de transferencias entre las distintas municipalidades debe realizarse en base a fórmulas automáticas y no dejarse a discreción de los gobiernos. El debate político debe concentrarse en los criterios que forman parte de la fórmula de asignación. La tentación de producir fórmulas muy complicadas con muchísimos criterios es muy grande, pero debe resistirse a dicha tentación; la fórmula de asignación de transferencias siempre debe ser sencilla. La población es un criterio evidente. La base impositiva per cápita, cuando se conoce, es otro ingrediente básico que permite que las transferencias corrijan los desequilibrios en las bases impositivas. Muchos países tratan de corregir según las diferencias en las “necesidades”, pero éstas generalmente son difíciles de definir de manera rigurosa y con frecuencia también difíciles de interpretar. Supongamos que la municipalidad A tiene muchas carreteras, mientras que la municipalidad B tiene muy pocas. ¿Debe la municipalidad A recibir más transferencias porque tiene necesidades de mantenimiento vial, o más bien debe recibirlas la municipalidad B porque tiene necesidades de construcción de carreteras? Asimismo, ¿deben las ciudades grandes recibir más (per cápita) porque tienen necesidades mayores o deben las ciudades pequeñas recibir más porque generalmente son más pobres? Estos asuntos son delicados desde el punto de vista técnico y político, pero el tema de las fórmulas de asignación de transferencias es un ámbito en el que pueden registrarse grandes avances a un costo pequeño.

Cómo aumentar la proporción de las tarifas

Hay una manera de escaparse del “teorema de la imposibilidad” presentado en la sección III más arriba. La manera de mejorar el coeficiente de descentralización de los gastos así como el coeficiente de autonomía, sin deteriorar el coeficiente de descentralización impositiva, es aumentando las tarifas. Una serie de servicios públicos prestados por las municipalidades pueden venderse por un precio; hay un mercado para ellos. Pero no todos los bienes y servicios pueden venderse: no sería factible, por ejemplo, obligar a los

usuarios a pagar por la iluminación de las calles, por motivos técnicos evidentes. Sin embargo, cabe destacar que los límites entre lo que puede y no puede cobrarse cambian constantemente y cada vez más van en dirección del cobro por servicios. Hace veinte años hubiera sido casi imposible cobrar por estacionarse en las calles, hoy en día es muy fácil. Hoy en día es muy difícil cobrar por el uso de las calles: se nos dice que las calcomanías y los dispositivos electrónicos facilitarán esa actividad en el futuro. Evidentemente, todavía queda la duda de si es conveniente cobrar y, cuando la respuesta es positiva, hay que preguntarse cómo concebir el diseño de una estructura tarifaria apropiada.

Por mucho tiempo se consideró que cobrar por concepto de servicios públicos era “antisocial”. Se aducía que los pobres debían poder beneficiarse de estos servicios en pie de igualdad con los ricos. De hecho, muchos servicios que técnicamente podían ser cobrados eran suministrados gratuitamente o a precios sumamente subsidiados y financiados a partir de la tributación general. Este argumento continúa teniendo validez en algunos casos; pero se ha observado desde hace tiempo que, en muchos casos, el subsidio de los servicios puede beneficiar a los ricos de igual manera y hasta más que a los pobres. El motivo es que los ricos tienden a consumir un volumen mayor de estos servicios que, por otro lado, son financiados por los impuestos pagados por los pobres de igual manera que lo son por los ricos. El caso del agua ha sido bien documentado. El agua que se cobra a un precio muy por debajo de su costo es utilizada por los ricos para regar sus jardines, mientras que los muy pobres viven en zonas donde ni siquiera reciben agua debido a que el organismo encargado de los recursos hídricos no puede darse el lujo de prestarles servicios. También es muy conocido el caso del transporte público: las encuestas han demostrado que con frecuencia los ricos utilizan los autobuses mucho más que los pobres. Cuando las tarifas de los autobuses son subsidiadas, los ricos tienden a beneficiarse más de dichos subsidios que los pobres. Asimismo, y no sólo en el caso del agua, los servicios y bienes que se ofrecen de manera gratuita o se venden a un precio bajo tienden a desperdiciarse. Por lo tanto, debe estudiarse con suma atención el argumento a favor de las tarifas subsidiadas; en muchos casos parece ser que el argumento “antisocial” no es válido y que conviene aumentar las tarifas.

Cómo recaudar más impuestos municipales

Como se menciona más arriba, son pocos los impuestos municipales buenos; pero hay algunos que deben aprovecharse al máximo. En lo que respecta a los impuestos municipales malos, es mejor contar con ellos que no tener ninguno.

Como se indicó anteriormente, los mejores impuestos municipales son aquellos que se basan en bienes inmóviles y en las externalidades. Los impuestos tasados sobre las externalidades locales, tales como la congestión y la contaminación, son excelentes. Además de recaudar dinero desalientan el comportamiento indeseable (la congestión y la contaminación), a diferencia de otros impuestos que desalientan las actividades deseables (la producción, la inversión, etc.). Lamentablemente, son muy difíciles de poner en práctica desde el punto de vista técnico, y aún la mayoría de los

países desarrollados vacilan en crear ese tipo de impuesto. La “tarifa de licencias de zonas” impuesta por Singapur en los años setenta (en una época en la que Singapur todavía era un país en desarrollo) puede considerarse como un impuesto sobre la congestión. Para conducir en el centro de la ciudad en las horas de tránsito máximo en las mañanas, los automóviles particulares (con menos de dos personas) deben pagar una tarifa; en la práctica, los automóviles que han pagado colocan una calcomanía en el parabrisas, y aquellos que no tienen la calcomanía son fáciles de detectar; en Singapur se les detiene e impone una multa.

El impuesto sobre la propiedad también es un buen impuesto municipal en sentido de que no distorsiona demasiado las decisiones económicas. Constituye la columna vertebral de la tributación municipal en muchos países, sobre todo los anglosajones. Lamentablemente, este impuesto es difícil y costoso de administrar; requiere un catastro bien administrado, técnicas de tasación equitativas, actualización frecuente, y la recaudación es costosa. En muchos países lleva años formular un sistema bien administrado de impuestos sobre la propiedad; ello hace que sea muy necesario empezarlo ahora. Siempre he estado al favor de la autotasación como método sencillo y justo, pero no se utiliza en ninguna parte. Los propietarios mismos declararían el valor de sus propiedades (así como los contribuyentes declaran su ingreso para fines del impuesto sobre la renta), y el fisco conservaría el derecho de comprar estas propiedades a $x\%$ (por ejemplo 150%) del valor autodeclarado. Unas cuantas compras bien publicitadas de propiedades tasadas por debajo de su valor constituirían un fuerte incentivo a la autotasación honesta.

No deben descartarse los impuestos municipales menos buenos. Los impuestos sobre el consumo o, en general, los impuestos sobre la venta, pueden constituir una base impositiva municipal (a diferencia de los de valor agregado). También pueden serlo el ingreso o los sueldos, siempre que la tasa impositiva no sea demasiado alta. Los impuestos basados en actividades comerciales no son muy positivos para la actividad económica, pero pueden producir un alto rendimiento y no son demasiado difíciles de aplicar. El daño económico producido potencialmente por todos estos impuestos (cuando se recaudan a nivel municipal) aumenta exponencialmente con la tasa impositiva; una tasa baja sobre una base mala no es muy perjudicial porque no distorsiona demasiado las decisiones económicas, y puede producir entradas razonables de ingresos si la base impositiva es muy amplia. Ello quiere decir que varios impuestos que produzcan 100 probablemente sean menos peligrosos que sólo un impuesto que produzca 100. Algunos países tienen demasiados impuestos pequeños con rendimientos bajos, lo que entraña altos costos de recaudación y el acoso de los contribuyentes; ello no se recomienda. Pero debe tenerse cuidado con el mito del “impuesto único” y aceptar la idea que es mejor contar con varios impuestos que con uno sólo.

Las dificultades muy serias asociadas a la administración municipal de la tributación conducen a una pregunta: ¿Deben la tasación y recaudación tributarias estar necesariamente en manos de los gobiernos municipales? Consideramos que la respuesta es negativa. La tasación tributaria, en otras palabras, la identificación de quién debe pagar

cuánto, y la recaudación tributaria, o sea la obligación del contribuyente de pagar su cuenta tributaria, son básicamente asuntos de naturaleza técnica; pueden ser delegadas por los gobiernos municipales al gobierno central sin que ello perjudique la autonomía municipal. Lo que es importante para la autonomía municipal y la responsabilidad política es la fijación de las tasas impositivas, que debe seguir en manos de los gobiernos municipales. Generalmente, el gobierno central tiene oficinas de administración tributaria en todo el país para la tasación y recaudación de los impuestos nacionales. Esa administración tributaria desconcentrada puede también realizar la tasación y recaudación de los impuestos locales en nombre de los gobiernos municipales, así como poner en práctica las decisiones de fijación de las tasas tributarias tomadas por dichos gobiernos. En ese caso, el gobierno central debe ser compensado por los gobiernos municipales por los servicios que ha prestado en su nombre.

De no seleccionarse esta opción, los gobiernos municipales deben decidirse a tomar muy en serio las actividades de gestión y recaudación de impuesto, lo que requiere un firme compromiso político durante un largo período de tiempo. Evidentemente, se requiere una administración tributaria dotada de personal suficiente, bien capacitado, con buen equipo y bien pagado; pero ello redundará en beneficios. La situación no es tan desalentadora como pudiera parecer, y el motivo es que los esfuerzos impositivos en general son independientes de la magnitud de las bases impositivas (gravar un palacio no es más difícil que gravar una casa en un barrio marginal) que, de por sí, son función del ingreso urbano; pero los rendimientos impositivos son función directa de las bases impositivas y del ingreso urbano, y es muy probable que este último aumente rápidamente. En el ejercicio llevado a cabo en Guatemala, en base a una proyección conservadora de un aumento de 1% en el ingreso per cápita urbano, se concluyó que el ingreso urbano total se multiplicaría por dos entre ahora y el año 2006, y por tres entre ahora y el año 2014. Con los esfuerzos impositivos y las tasas de recaudación existentes, los rendimientos impositivos aumentarían al ritmo mencionado; con esfuerzos impositivos y tasas de recaudación tributarias más modernas, los rendimientos impositivos aumentarían con mucha mayor rapidez.

Conclusión

En esta breve presentación hemos tratado de recorrer el camino que conduce a la modernización de las finanzas de los gobiernos municipales. El tema recurrente es que en el camino pueden surgir obstáculos; no hay una receta sencilla, tampoco una panacea, ni un milagro. Debe tenerse cuidado con el espejismo de los empréstitos continuos o con el mito de un sistema de financiamiento municipal “perfecto”. Probablemente todas las soluciones sean transadas e imperfectas, y siempre serán criticadas y podrían mejorarse. Sin embargo, esta advertencia no debe impedir que las autoridades en materia de políticas recorran el camino hacia la modernización de las finanzas municipales locales. No tienen otra opción, sobre todo en esta época de descentralización creciente; de hecho, valdría la pena realizar mejoras en el ámbito de los empréstitos, las transferencias, los cargos y la tributación municipal.

Referencias

Prud'homme, R., 1995. "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, No 2, p. 201-220.

Prud'homme, R., 1995. "Tax Behavior of Local Governments in the Presence of Transfers", L'OEIL/IUP/Univ. de Paris XII, Créteil, polygr., 12p. (Trabajo preparado para el 54o Congreso del IIPF, Córdoba, agosto de 1998).

Anexo A

Inversiones Urbanas en Guatemala, 1980-2025

Tomemos:

P_t = Población total en el año t

UP_t = Población urbana en el año t

u_t = Tasa de urbanización en el año t

y_t = PIB per cápita en el año t

u_y_t = PIB per cápita en las zonas urbanas en el año t

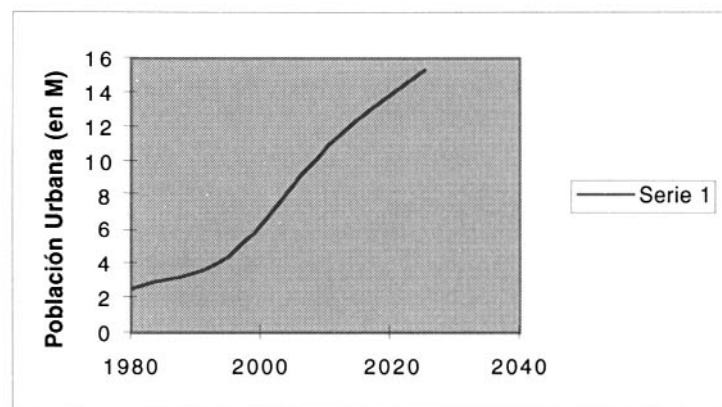
r_{u_t} = PIB per cápita en las zonas rurales en el año t

UY_t = Ingresos urbanos en el año t , donde $UY_t = u_y_t \cdot UP_t$

UJ_t = Existencias de infraestructura urbana en el año t

UI_t = Inversiones en infraestructura en el año t

Primero se calcula la UP_t para el período 1980-2025. Según el *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997*, $P_{1980} = 7M$, $P_{1995} = 10,8M$, $u_{1980} = 37\%$ y $u_{1995} = 42\%$. Con estos datos es fácil de determinar UP_{1980} y UP_{1995} . Luego proyectamos la P_t suponiendo una tasa de crecimiento demográfico que disminuye de 2,9% en el presente a 2,2% en el período 2020-25. Suponemos que la tasa de urbanización será de 70% en el año 2010 y de 75% en el 2025. De esta manera calculamos la población urbana en 1980, 1995, 2010 y 2025. Puede trazarse una gráfica que vincula estos cuatro puntos:



En el próximo paso buscamos una ecuación que encaje con esta curva. Observamos que y = población urbana, y x = año:

$$y = -0,0003x^3 + 0,0254x^2 - 0,1811x + 2,59$$

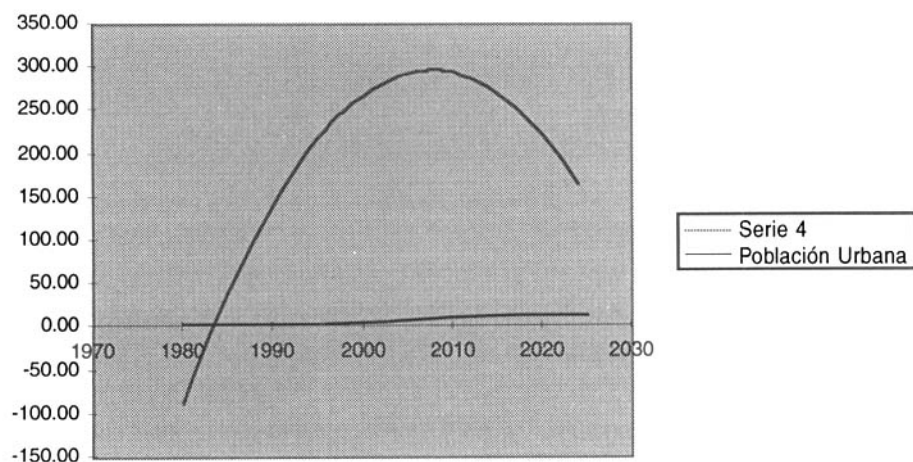
La curva producida por esta ecuación es muy próxima a la curva efectiva, a excepción de los primeros años. Se utiliza para calcular la población urbana de cada año.

Luego se calcula el ingreso urbano para 1997, UY_{1997} . Se supone que el ingreso per cápita urbano es el doble del ingreso per cápita rural: $uy_{1997} = 2 * ry_{1997}$. Ya que el ingreso per cápita promedio es de US\$1340 (según el *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997*), y ya que la tasa de urbanización en 1997 es de aproximadamente 45%, puede calcularse que el ingreso urbano per cápita en 1997 es de US\$1848.

No sabemos con seguridad cuáles debieran ser las existencias de infraestructura urbana asociadas a este ingreso. En Francia, en 1980, las existencias de infraestructura urbana representaban aproximadamente 30% del PIB urbano. Mantuvimos dicha relación y la aplicamos al caso de Guatemala, y observamos que las existencias deseadas o requeridas de infraestructura pública debieran representar aproximadamente US\$554 por habitante urbano. Esta cifra es un cálculo estimativo frágil que puede y debe mejorarse, pero una cifra diferente no cambiaría los patrones de tiempo de las series que se produjeron.

Se supone que este cálculo estimativo de las existencias de infraestructura por habitante urbano sea siempre constante; se multiplica cada año por la población urbana, lo que produce un juego de series con relación a las existencias de infraestructura urbana UJ_t que se requieren para mantener constante el nivel per cápita de infraestructura (que es bajo) alcanzado en 1997.

Las inversiones urbanas anuales, UI_t , constituyen la diferencia entre las existencias de capital en t y $t - 1$: $UI_t = UJ_t - UJ_{t-1}$. Han sido calculadas en millones de US\$. La curva que las representa en el tiempo aparece en la siguiente gráfica. Durante los primeros años, las inversiones que se requieren parecen ser negativas, lo que es absurdo. Ello se debe a que la ecuación que encaja con la curva de la población urbana no es perfecta, y representa durante el primer año una pequeña disminución en la población urbana. Por lo tanto, conviene hacer caso omiso de los datos relativos a los primeros años (hasta 1985).



Es interesante relacionar estas inversiones urbanas con el ingreso urbano que, de cierta manera, las apuntala. Se postula que el ingreso urbano per cápita aumente, después de 1997, a una tasa conservadora de 1% por año, y que antes de 1997 aumentaba a una tasa de 0,5% por año. El ingreso urbano per cápita se multiplica por la población urbana para obtener el ingreso urbano: $UY_t = uyt * UP_t$.

El cuadro que aparece en la página siguiente presenta las cifras producidas.

Year	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
P(t) = Population (M)	7	7,24	7,48	7,72	7,96	8,2	8,44	8,68	8,92	9,16	9,4	9,64	9,88	10,12	10,36
u(t) = Urbanization rate	0,37														
UP(t) = Urban pop (in M)	2,59														
Calculated Urb Pop (M)	2,59	2,43	2,33	2,27	2,25	2,28	2,35	2,46	2,61	2,80	3,02	3,27	3,56	3,87	4,21
UJ(t) = Urb Infrastr stock (G\$)	1,43	1,35	1,29	1,26	1,25	1,26	1,30	1,37	1,45	1,55	1,67	1,81	1,97	2,14	2,33
UI(t) = Urban investment (M\$)	-86,42	-59,28	-33,13	-7,98	16,18	39,33	61,49	82,66	102,82	121,99	140,16	157,34	173,51	188,69	202,87
Id: 5 yrs average (M\$)						81,66					172,52				
Uy(t) = Urb income/cap (\$)	1698	1706	1715	1723	1732	1741	1749	1758	1767	1776	1785	1794	1802	1811	1821
UY(t) = Urban income (M\$)	4397	4153	3990	3907	3902	3972	4116	4332	4617	4970	5388	5868	6410	7009	7664
Id: 5 years average						4401					6468				
UI(t)/UY(t)							1,86					2,67			
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
10,6	11,02	11,44	11,86	12,28	12,17	12,503	12,837	13,171	13,505	13,836	14,198	14,448	14,778	15,088	
0,42															
4,452															
4,58	4,97	5,38	5,81	6,26	6,73	7,21	7,71	8,21	8,73	9,25	9,78	10,31	10,85	11,38	
4,58	4,97	5,38	5,81	6,26	6,73	7,21	7,71	8,21	8,73	9,25	9,78	10,31	10,85	11,38	
2,54	2,75	2,98	3,22	3,47	3,73	3,99	4,27	4,55	4,83	5,12	5,42	5,71	6,01	6,31	
216,06	228,25	239,44	249,63	258,83	267,03	274,23	280,43	285,64	289,85	293,07	295,28	296,50	296,72	295,95	
238,44					279,44					295,50					
1830	1839	1848	1866	1885	1904	1923	1942	1962	181	2001	2021	2041	2062	2082	
8373	9132	9939	10845	11803	12810	13865	14965	16108	17290	18510	19765	21050	22364	23703	
10018					15008					21079					
2,38					1,86					1,40					
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
15,654	16,056	16,459	16,861	17,264	17,539	17,965	18,391	18,817	19,243	19,46	19,914	20,368	20822	21,276	20,452
0,7															
0,75															
10,958															
15,339															
11,92	12,45	12,97	13,49	14,00	14,50	14,99	15,47	15,92	16,36	16,79	17,19	17,56	17,92	18,24	18,54
6,60	6,90	7,19	7,48	7,76	8,04	8,31	8,57	8,82	9,07	9,30	9,52	9,73	9,93	10,11	10,27
294,17	291,40	287,64	282,87	277,11	270,35	262,60	253,84	244,09	233,34	221,60	208,86	195,12	180,38	164,65	
286,64					252,85					194,12					
2103	2124	2145	2167	2189	2210	2233	2255	2277	2300	2323	2346	2370	2394	2418	2442
25064	26442	27835	29239	30649	32061	33471	34874	36267	37643	38998	40326	41623	42882	44098	45265
27846					34863					41586					
1,03					0,73					0,47					

2. REFORMAS PENDIENTES EN LA TRIBUTACION MUNICIPAL¹

Martín Bes

Introducción

El proceso de descentralización impulsado por muchos de los países de la región se fundamenta en la convicción que el mismo va a facilitar la gobernabilidad al estimular la participación de los ciudadanos, mejorando simultáneamente la asignación de recursos de la economía al acercar la provisión de bienes públicos a sus demandantes. Sin embargo, resulta claro que este proceso difícilmente se afiance en la región sin que se realicen reformas profundas en los instrumentos que integran el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

Este sistema está compuesto tanto por las responsabilidades de gasto como por las facultades existentes en materia tributaria y de endeudamiento, así como por el régimen de transferencias de recursos empleado para financiar desequilibrios en los distintos niveles de gobierno. Si bien, como sucede con cualquier sistema, analizar sus componentes en forma aislada puede generar confusión respecto al funcionamiento del conjunto, un tratamiento comprensivo de este sistema superaría los alcances de este trabajo, el cual estará centrado únicamente en el área tributaria.

Si bien la tributación municipal difícilmente juegue el papel principal en el financiamiento de este nivel de gobierno en un futuro cercano, el tema es importante ya que sin capacidad de generar ingresos propios el concepto de poder político se debilita. Adicionalmente, la experiencia acumulada por el Banco en programas de forta-

¹ Se agradecen los comentarios a este trabajo realizados por Luisa Rains, Jorge Febres, Marcio Gomes da Cruz, Mario Sanginés y Carlos Oliva, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

lecimiento fiscal subnacional revela la existencia de una fuente de recursos importante que aún no ha sido adecuadamente contemplada por los encargados de la formulación y ejecución de la política de descentralización.

El trabajo explora inicialmente la modernización del sistema tributario encarado por la mayoría de los países de la región, a efectos de extraer lecciones aplicables para la reforma pendiente del sistema tributario municipal. Posteriormente se efectúa un análisis de tópicos específicos del impuesto inmobiliario urbano, el cual seguirá siendo el principal gravamen a nivel municipal en la región, y cierra el trabajo una sección de conclusiones.

La modernización del sistema tributario

Para entender un proceso de modernización institucional, conviene distinguir entre dos elementos: el *marco normativo* que regula un tema y las *entidades encargadas de su implantación*. Aplicado a la reforma institucional del área tributaria, el marco normativo se refiere a la política tributaria y su reglamentación, la cual es implementada por entidades especializadas, las administraciones tributarias.

Desde fines de los años 80, la mayoría de los países de América Latina encaró modificaciones profundas en los sistemas impositivos administrados por sus gobiernos centrales. Los objetivos perseguidos por estas reformas fueron: (i) la búsqueda de mayor *neutralidad* en la asignación de recursos; (ii) la *racionalización* del sistema tributario; (iii) la mejora de la *equidad* del sistema, en su *dimensión horizontal* y (iv) el aumento de la *recaudación*².

La reforma se materializó en un modelo tributario bastante homogéneo, aplicado en la mayoría de los países de la región, en el cual el gobierno central concentró los tributos que exhiben una mayor elasticidad al PIB, tales como el IVA, el impuesto a la renta, los tributos sobre el comercio exterior y los que gravan a la nómina salarial. Los impuestos selectivos al consumo también quedaron en la órbita del gobierno central, mientras que se eliminaron cientos de gravámenes distorsivos, difíciles de administrar y de escasa significación fiscal como parte del rediseño del sistema tributario.

La reforma tributaria fue acompañada por una profunda modernización en el plano administrativo y tecnológico, la cual viabilizó su implementación. Las administraciones tributarias se estructuraron por funciones, reemplazando a la pre-existente organización por impuestos. Las funciones básicas (atención a los contribuyentes, recaudación, fiscalización y área jurídica) fueron sometidas a intensos procesos de re-

² Para un análisis de la reforma tributaria llevada a cabo en la región ver C. Pita (1993), "La reforma tributaria en América Latina en la década de los años 80", serie de documentos de trabajo 164 del BID, y BID (1996) "Informe de Progreso Económico y Social".

ingeniería orientados tanto a facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias como a detectar en forma rápida la evasión.

Un elemento crítico en el proceso de modernización institucional fue la estrategia de segmentación de contribuyentes adoptada por la mayoría de las administraciones de la región, la cual es posible debido a la concentración del 70% al 80% del monto recaudado en alrededor del 3% de los contribuyentes. Fueron creadas dependencias especializadas encargadas del seguimiento de los contribuyentes de mayor significado económico, las cuales fueron dotadas de los mejores recursos humanos y tecnológicos disponibles en las instituciones. Adicionalmente se generalizó el empleo del sistema bancario para la recepción de los pagos y el procesamiento de las declaraciones juradas de los contribuyentes.

El resultado de estas reformas en el campo de política y administración tributaria fue un aumento de la recaudación. En este sentido, Shome menciona que la experiencia internacional indica que aún los países que llevaron a cabo reformas impositivas únicamente con los objetivos de neutralidad, racionalización y equidad (horizontal) mencionados en párrafos precedentes experimentaron aumentos de su recaudación del orden del 2 al 4% del PIB³.

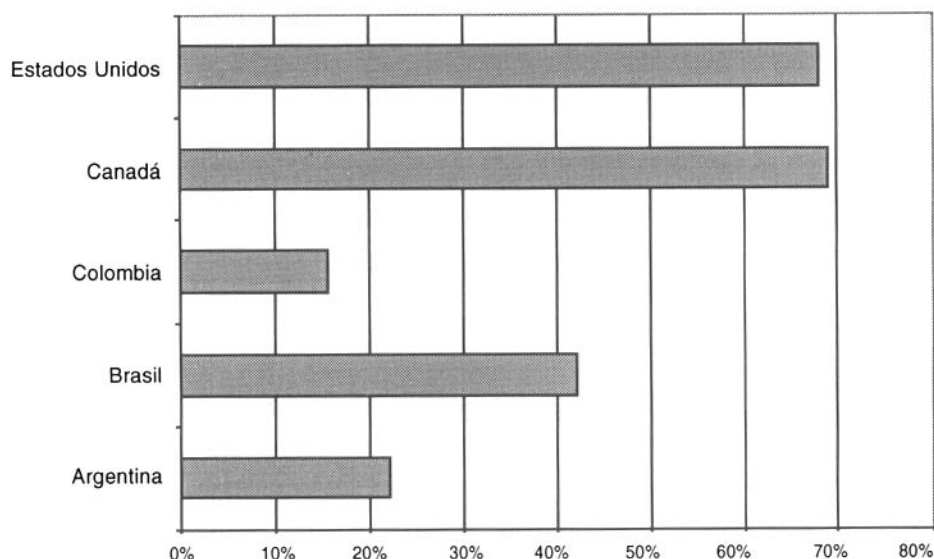
La modernización del sistema tributario administrado por el gobierno central no fue acompañada por un esfuerzo de similar magnitud en los gravámenes a cargo del nivel subnacional. Esta falta de modernización del sistema tributario subnacional resulta paradójico, teniendo en cuenta las iniciativas encaradas por la mayoría de los países de la región en materia de descentralización y de reforma del Estado. Como consecuencia de esto, se perpetuó la concentración de la recaudación en el nivel central y se financiaron las brechas verticales de los gobiernos de los niveles intermedios y locales principalmente a través de las transferencias.

Distintos factores ayudan a explicar esta cuestión. En primer lugar los instrumentos tributarios de mayor potencial de recaudación tienen una base imponible móvil, por lo cual resulta más eficiente administrarlos en forma centralizada. En segundo lugar, hay una tendencia a evitar la discusión de asignación de facultades tributarias entre distintos niveles de gobierno por la complejidad política del tema, frecuentemente de naturaleza constitucional. Por último, cabe recordar que la década pasada estuvo dominada por la necesidad de recuperar la solvencia del sector público, lo cual exigió mantener un fuerte control sobre los instrumentos tributarios que tienen mayor potencial en términos de la recaudación.

En este sentido, desde el punto de vista de montos recaudados, la tributación del nivel intermedio de gobierno es poco significativa en la región, con la excepción de

³ Shome (1995), "Comprehensive Tax Reform, The Colombian Experience", Fondo Monetario Internacional, Occasional Paper, 123.

Recaudación Gobiernos Intermedios/Recaudación Gobierno Federal



Brasil y en menor medida de Argentina y Colombia. Los niveles intermedios y los gobiernos centrales de estos países comparten bases tributarias que gravan al consumo, las cuales por su movilidad (por trascender las fronteras de sus respectivas jurisdicciones), generan complicaciones administrativas importantes al primer grupo de jurisdicciones⁴. Aun en estos tres casos, la importancia de la tributación del nivel intermedio es significativamente menor a la de países como Canadá y Estados Unidos, los regímenes federales más desarrollados del continente.

A nivel municipal, el principal gravamen asignado a los gobiernos locales en la región es el impuesto inmobiliario, siguiendo la premisa de asignar las facultades tributarias al nivel de gobierno que cuenta con la mejor información para administrarlo. Entre las excepciones a esta asignación figura Chile, donde el impuesto territorial se define como *un impuesto nacional de beneficio municipal* y Argentina, donde la base imponible es compartida con las provincias.

Los gravámenes sobre vehículos, actividades comerciales, juegos de azar y sobre mejoras que benefician a la propiedad inmueble son algunas facultades tributarias adicionales que tienen algunos gobiernos municipales de algunos países de la región. Adicionalmente, cabe mencionar la sobretasa a la gasolina adoptada en Colombia en 1993, la cual es considerada un ingreso no-tributario cuya recaudación debe destinarse al manteni-

⁴ El principal gravamen administrado por las provincias argentinas es un impuesto en cascada sobre las ventas. Por su parte, el impuesto al valor agregado sobre los bienes es una facultad tributaria de los estados brasileiros, mientras que los departamentos colombianos administran los selectivos al consumo que gravan el alcohol, la cerveza y los cigarrillos.

Principales facultades tributarias según el nivel de gobierno en América Latina			
<i>Tipo de Impuesto</i>	<i>Nivel de Gobierno</i>		
	<i>Federal o Central</i>	<i>Provincia, Estado o Departamento</i>	<i>Municipal</i>
A la Renta (Personas físicas y jurídicas)	X		
Al Valor Agregado	X	Brasil	Brasil
S/Ventas		Argentina	
Selectivos al Consumo	X	Colombia	
Aduaneros	X		
S/Masa Salarial (Financian Sist. Seg. Social)	X		
S/La Propiedad Inmueble		Argentina	X

miento y construcción de vías públicas y sistemas de transporte masivo. Por su parte, la reforma tributaria implementada en 1967 en Brasil asignó a los municipios de ese país los gravámenes sobre los servicios, permitiéndoles administrarlos a través de un impuesto al valor agregado.

El cuadro anterior sintetiza la asignación prevaleciente de las principales facultades tributarias por nivel de gobierno en la región, verificándose la fuerte concentración a nivel de gobierno central. El nivel intermedio está relativamente desfinanciado, a excepción de Brasil, y en menor medida de Argentina y Colombia, reflejando el centralismo político que ha prevalecido en la región, mientras que los gravámenes más significativos al nivel municipal giran en torno al impuesto a la propiedad.

La reforma pendiente del sistema tributario municipal

Desde el ángulo de los instrumentos impositivos, es de esperar que la modernización del sistema tributario municipal siga lineamientos similares a los señalados para el gobierno central. En este sentido, se debería verificar una racionalización de los gravámenes administrados por los municipios, eliminando los de menor significado en términos fiscales y concentrando la recaudación en un grupo reducido de tributos, lo cual facilitará su administración. Un ejemplo de esto es lo que sucede con los impuestos administrados por los municipios colombianos, donde dos (sobre la industria y comercio y el predial unificado) de los doce gravámenes concentran aproximadamente el 80% de la recaudación, por lo cual la eliminación de la mayoría de estos permitiría simplificar fuertemente el sistema tributario municipal sin afectar los ingresos de los gobiernos locales.

El impuesto inmobiliario seguirá siendo el principal instrumento tributario asignado a los gobiernos municipales en la región durante algún tiempo. Por su parte, debido a que el consumo ya está fuertemente gravado y el comercio minorista es aún muy

atomizado en la mayoría de los países de la región, es difícil que se aplique un impuesto del tipo monofásico a la venta minorista, salvo quizás en el caso de algunos productos específicos. Uno de estos impuestos podría ser la sobretasa a la gasolina, debido a que tiene un potencial importante en términos de recaudación, presenta una complejidad administrativa manejable y es un instrumento adecuado para neutralizar externalidades negativas originadas en el tráfico urbano.

En contraposición a lo postulado por algunos autores, no pareciera conveniente que los gobiernos municipales de la región intensificaran la administración de tributos que graven bases móviles en un futuro cercano. En particular, las complejidades asociadas a la administración del impuesto a la renta y al valor agregado, sólo parcialmente resueltos por la mayoría de los gobiernos centrales en la región, no hace aconsejable seguir este camino, a pesar de su aplicabilidad en algunos países desarrollados⁵.

Además de examinar sus asignaciones impositivas y diseñar el fortalecimiento de sus estructuras administrativas, la modernización del sistema tributario municipal requiere definir otra dimensión de las facultades tributarias, las relacionadas con la determinación de las bases imponibles, las tasas y el destino de los fondos recaudados. En muchos países de la región estas variables están definidas centralmente, eliminando cualquier grado de libertad, y consiguientemente cualquier incentivo, por parte de los gobiernos municipales en el campo tributario.

La intensificación del proceso de descentralización requiere transferir estas facultades a los gobiernos municipales, permitiendo mejorar la correspondencia entre la provisión de servicios públicos y la demanda de estos, medida por la voluntad de los habitantes de una comunidad de financiarlos a través del pago de tributos. Los problemas derivados de la competencia fiscal entre entidades subnacionales se resuelven introduciendo mayor consistencia en el diseño del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, en particular haciendo valer restricciones presupuestarias de cumplimiento obligatorio, y no administrando facultades tributarias centralmente⁶.

La modernización requerida en el campo de la política impositiva deberá estar acompañada por un fortalecimiento en la administración tributaria. En primer lugar las municipalidades presentan una gran debilidad en el *plano normativo*, al carecer de códigos

⁵ La aplicación de sobretasas a tributos administrados por el gobierno central, cuya recaudación se destina a los municipios no debe considerarse un impuesto subnacional sino un diseño ad-hoc del régimen de transferencias.

⁶ Los detractores a la competencia fiscal sostienen que los gobiernos subnacionales que aplican menores cargas tributarias frecuentemente terminan siendo socorridos por los gobiernos centrales, generando desequilibrios fiscales para este nivel de gobierno. Por el contrario, donde si existe mayor unanimidad respecto a la limitación de las facultades subnacionales es en el tema del endeudamiento, por los efectos que suele tener sobre la solvencia del sistema financiero y consiguientemente el desempeño macroeconómico. Este último problema se ha verificado con intensidad, y en algunos casos aún se verifica, en el nivel intermedio de Argentina, Brasil y Colombia.

tributarios municipales que ordenen las acciones en el área y que estén actualizados con las mejores prácticas en este campo y con el resto de la legislación vigente.

Desde el punto de vista de *desarrollo organizacional*, se observó que frecuentemente la administración de impuestos se encuentra dispersa en un conjunto de dependencias de la secretaría de hacienda municipal⁷, organizadas por tributo y no por funciones comunes⁸, con una ausencia de actividades de planificación y control de gestión. En la región es común la ausencia de una gestión tributaria propiamente dicha, por lo cual los municipios se limitan a recibir pasivamente el pago voluntario de gravámenes por parte de los contribuyentes sin encarar controles del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La precariedad del desarrollo organizacional se refleja en la ausencia de una *política de recursos humanos* plasmada en una carrera laboral del área tributaria que permita aislar la gestión de personal del ciclo político, profesionalizar los cuadros técnicos y superar las debilidades en el desempeño, incluyendo las prácticas de corrupción detectadas en la administración de impuestos. Las limitaciones en la política de recursos humanos también se evidencia en la insuficiencia de planes sistemáticos de *capacitación* que permitan mantener actualizados y aún aumentar el capital humano del área tributaria.

La obsolescencia de los *procesos administrativos* exige una intensa reingeniería previa a la fuerte inversión requerida en el área de *tecnología de la información*. Ejemplos de esto son los procesos de recaudación, en los cuales deberá participar el sistema bancario, y los de fiscalización y área jurídica, a efectos de revertir el incumplimiento tributario. La reingeniería de los procesos que integran la administración tributaria debe tomar como lineamiento la concentración de la gestión impositiva en una entidad especializada, revirtiendo la tendencia a la dispersión organizacional mencionada.

Algunos tópicos del impuesto inmobiliario

El impuesto inmobiliario es un gravamen que asegura un flujo estable de recursos, al ser relativamente independiente del ciclo económico⁹. Su base imponible es fija, lo cual le da una ventaja a los gobiernos municipales en términos de acceso a la información

⁷ A veces ni siquiera interviene la secretaría de hacienda del gobierno subnacional. En uno de los casos analizados, el impuesto era recaudado por las entidades a las cuales se preasignaban los recursos, que eran los hospitales departamentales.

⁸ La organización por tributos suele justificarse en el caso del impuesto inmobiliario por ser un gravamen predeterminado con especificidades propias para su administración. Una descripción de éstas se incluyen en la sección 4.

⁹ Esta sección examina la tributación de los inmuebles urbanos y en particular de las propiedades residenciales. Con algunas salvedades, lo señalado en esta sección puede extenderse a los inmuebles de uso comercial e industrial. Por el contrario, no se ha considerado el impuesto a la propiedad rural ya que normalmente no es administrado por los gobiernos municipales.

requerida para su administración. Otra característica distintiva de este tributo es que es predeterminado, i.e. el monto a pagar está determinado por la administración y no como sucede con la mayoría de los impuestos en los sistemas tributarios modernos, por el contribuyente en su declaración jurada. Esto exige una secuencia ligeramente distinta a la verificada habitualmente en la administración de impuestos: el inmueble es identificado por la administración, posteriormente ésta realiza su valuación (la cual representa una suerte de fiscalización *ex-ante* propia de los gravámenes predeterminados), se determinan los montos a pagar, se emiten las boletas de pago y se controla la recaudación del impuesto.

Con frecuencia se emplean escalas progresivas para determinar el impuesto inmobiliario, lo cual desde el punto de vista administrativo no presenta mayor complejidad. Sin embargo, esto no es aconsejable ya que por razones de eficiencia no sólo la función distributiva está asignada al gobierno central, sino que además es preferible instrumentarla a través del gasto fiscal y no a través del sistema impositivo. Un objetivo similar se persigue al definir las exenciones a este gravamen, aunque en este caso suele justificarse por el escaso rendimiento de propiedades de bajo valor económico.

El cobro de este gravamen es frecuentemente resistido por su visibilidad, ya que a diferencia de otros instrumentos tributarios en los cuales se aplican mecanismos de retención en la fuente (impuesto a la renta, aportes salariales para financiar el sistema de seguridad social, impuestos indirectos, etc.), el impuesto inmobiliario explicita el costo del sector público de la autoridad de aplicación. Al comparar el pago del impuesto con los servicios que estos financian (*principio de beneficio*), los contribuyentes asocian la tributación con el proceso político local, lo cual contribuye a plantear el tema de la *responsabilidad (accountability)* del gobierno municipal. La existencia de una brecha entre las percepciones acerca del valor de estos servicios y su costo (medido por los impuestos) es un factor importante al explicar la resistencia a emplear este instrumento por parte de muchos gobiernos municipales.

Si bien la inmovilidad de la base facilita la administración del gravamen, lo cierto es que la misma es relativamente costosa, debido a que los inmuebles se caracterizan por ser bienes heterogéneos y mutables. Su falta de estandarización se refleja en que su valor está determinado principalmente por su ubicación geográfica y por las características de su construcción, mientras que su mutabilidad deriva del hecho que son reformados y subdivididos con una cierta frecuencia, a lo cual deben agregarse las transformaciones que se verifican en su entorno urbano.

A raíz de lo señalado, los volúmenes de información requeridos para determinar el valor de la propiedad, y consiguientemente los montos a ser tributados suelen ser significativos, y esta información debe ser actualizada permanentemente a fin de que no se vuelva obsoleta. Bases de datos desactualizadas en términos de construcciones, subdivisiones de la propiedad o valuaciones van erosionando la base imponible del impuesto, por lo cual la información del *catastro* se constituye en el elemento crítico de la administración del impuesto inmobiliario. Por su parte, si bien los catastros están

habitualmente asociados a algún tipo de cartografía, los requerimientos en esta materia a fin de administrar el impuesto inmobiliario son relativamente limitados. En principio, la cartografía debe permitir identificar la totalidad de las parcelas y sus límites, a efectos de poder calcular sus superficies y asegurar que ninguna parcela haya sido omitida. A estas parcelas debe incorporarse la información referida a la parte edificada ¹⁰.

El volumen de información de un catastro está determinada por la complejidad del sistema valuatorio ¹¹. Con frecuencia se verifica que el conjunto de datos identificados al diseñar una base de datos catastral frecuentemente supera la capacidad de procesamiento y actualización de los datos por parte de la administración. No es inusual que las planillas de datos requieran información detallada respecto a materiales y terminaciones interiores de las propiedades, lo cual se debe a que el *modelo de datos* normalmente ha sido diseñado respondiendo a requerimientos de arquitectos e ingenieros y no de administradores tributarios. Un ejemplo de esto es el del formulario usado para valorar la vivienda familiar empleado por el catastro de una provincia argentina, el cual contiene 230 posibilidades debido principalmente a los detalles de terminación señalados.

A fines impositivos se puede lograr un nivel comparable de precisión acerca del valor de una propiedad con datos sobre el terreno, el costo por metro cuadrado de la construcción, superficies construídas y características exteriores de la construcción, lo cual puede ser complementada por información de terceros fácilmente obtenible (acceso a servicios públicos, valores de transacciones de la zona, etc.). El empleo de información del exterior de la propiedad, en vez del interior de la misma, tiene la ventaja adicional que no requiere inspecciones que resultan invasivas para los habitantes de los inmuebles, las cuales facilitan conductas irregulares por parte de la administración.

La actualización de la base de datos catastral depende de la realización de un conjunto de actividades en forma *complementaria y sistemática*. Entre estas caben mencionar las fotografías aéreas, las cuales permiten identificar rápidamente superficies construídas y detectar las omisiones, las inspecciones realizadas por funcionarios del catastro y el procesamiento de las declaraciones juradas con las características principales de los inmuebles que algunas administraciones envían a los propietarios.

Si bien no es frecuente, la inexistencia de sistemas catastrales confiables ha llevado a algunas administraciones a implementar sistemas de autoavalúo para la gestión del

¹⁰En este texto se usa una definición *limitada* del término catastro, referida al conjunto de datos relevantes para la administración del impuesto inmobiliario. En realidad ésta es apenas una de las *dimensiones* del catastro, las cuales se superponen a modo de *capas catastrales*, con datos específicos para planeamiento urbano, promoción agrícola, etc.

¹¹El valor de un inmueble se obtiene habitualmente a través de dos maneras alternativas. La primera estima un flujo, el rendimiento generado por una propiedad, mientras que la segunda calcula un stock, el valor de venta de la misma. Ambas se igualan únicamente asumiendo mercados competitivos en el empleo de estos activos. En la mayoría de los países de la región se sigue la segunda variante, estimándose el valor de mercado del inmueble.

impuesto inmobiliario¹². Este sistema requiere un modelo de datos simple y fácilmente observable, de manera de facilitar una fiscalización aleatoria por parte de la administración. Adicionalmente, un elemento crítico del autoavalúo es que incorpore incentivos a declarar valores de la propiedad próximos a los reales.

Un ejemplo interesante de sistema de autoavalúo es el empleado en los municipios bolivianos¹³. En la ley de creación del impuesto inmobiliario, se establece que mientras se practique el autoavalúo, éste será el valor considerado como el justiprecio para los efectos de expropiación, lo cual contribuye a desincentivar la subvaluación por parte de los propietarios. El modelo de datos está compuesto por cinco categorías de variables: (1) el acceso a los servicios públicos; (2) la inclinación del terreno; (3) costos de tipos de construcción, los cuales deben ser multiplicados por los metros cuadrados edificados; (4) la calidad de la vía sobre la cual da el inmueble; y (5) dimensión del terreno y zonificación. En forma anual, la administración proporciona un conjunto de parámetros, referidos principalmente a los valores del metro de terreno en las diversas zonas y de los tipos constructivos. Empleando estos parámetros, los datos específicos de los inmuebles y un conjunto de coeficientes se determina el valor de la propiedad y el monto del impuesto inmobiliario.

Un modelo de datos simple facilita la recopilación y actualización de la información, así como el empleo de la misma. En este sentido, la identificación de las variables críticas que intervienen en la determinación del valor de un inmueble permite especificar modelos cuantitativos, los cuales pueden ser empleados en la selección de casos de fiscalización cuando la valuación catastral de una propiedad difiera significativamente de propiedades que tengan características similares (tamaño, localización, etc.)¹⁴.

Las inversiones públicas en infraestructura se reflejan en la valorización de las propiedades. Consecuentemente, y siguiendo el principio de beneficio, suele emplearse una sobretasa por mejoras en forma conjunta con el impuesto inmobiliario. En principio sería preferible reflejar esta valorización actualizando la base imponible del impuesto inmobiliario, y no estar agregando sobretasas a modo de impuestos específicos. Asimismo, otro elemento negativo de este instrumento está relacionado con la necesidad de evitar la preasignación de recursos para determinadas obras porque deteriora el proceso presupuestario. En todo caso, cabe esperar que las sobretasas por mejoras se seguirán empleando debido a la facilidad de su aplicación y a que no siempre es factible alterar el ciclo de actualización de la valuación catastral, aunque sería recomendable que la vigencia de las mismas se limitara al tiempo demandado para completar dicha actualización.

¹²Entre las ciudades de América Latina cabe mencionar a los municipios de La Paz, Lima y algunas ciudades de Colombia.

¹³Ver Leyes 843 y 1606 y sus reglamentaciones, así como normas específicas de las alcaldías.

¹⁴El empleo de técnicas cuantitativas para la valuación masiva de la propiedad inmobiliario se aplica en Estados Unidos, donde se las conoce con el nombre de Computer Assisted Mass Appraisal (C.A.M.A.).

Las fuentes de terceros contienen una gran riqueza de información para actualizar el modelo de datos y para verificar la consistencia de los mismos, aunque normalmente no se aprovechan adecuadamente. Si bien los permisos de construcción constituyen una de las primeras fuentes a efectos de registrar modificaciones en los inmuebles, estos pueden ser complementados con el análisis de los clientes de las empresas de servicios públicos (electricidad, gas, agua, teléfono, televisión por cable). A partir de la provisión de estos servicios, este análisis permite identificar en forma inmediata la existencia de construcciones no declaradas en propiedades que a fines catastrales figuran como terrenos o como obras en construcción.

Por su parte, si bien el mercado inmobiliario es una fuente de información que debería emplearse con mayor intensidad en el proceso de valuación, la obtención de los valores a los cuales se realizan las transacciones no ha sido fácil. Esto se debe a la práctica extendida de subdeclaración de precios en los registros de la propiedad, normalmente asociado al incumplimiento de otras obligaciones tributarias. Los registros hipotecarios pueden contribuir a resolver esta situación, principalmente en las operaciones efectuadas a través del sistema financiero, a raíz de requerimientos precisos de valuación determinados por las entidades de supervisión bancaria.

El grado de centralización de la administración de la base de datos catastral difiere en los distintos países de la región, y no es un factor crítico de su manejo adecuado. Así por ejemplo, el Catastro está mantenido por un organismo de jurisdicción nacional en países, como Chile y Colombia, aunque posteriormente la administración del impuesto inmobiliario se mantenga en jurisdicción del gobierno nacional o recaiga al nivel municipal respectivamente. Por su parte, las provincias argentinas retienen la facultad tributaria y consiguientemente el mantenimiento del catastro, mientras que en Brasil los municipios se ocupan del catastro y del impuesto de las propiedades urbanas y el gobierno federal hace lo propio con las propiedades rurales.

Si bien se justifica la asignación del impuesto inmobiliario a los gobiernos municipales por que estos tienen una ventaja en la administración de este gravamen, originada en la proximidad con la base imponible, suele proponerse una administración centralizada de la base de datos catastral a raíz de economías de escala en las tecnologías empleadas y de la debilidad institucional que caracteriza a los gobiernos municipales. En todo caso, aún en el caso que se opte por un manejo centralizado del catastro, el fortalecimiento de la autonomía municipal requiere mantener algunas variables bajo control de los gobiernos locales¹⁵.

En primer lugar, los municipios deben tener la facultad de definir las alícuotas del impuesto inmobiliario, incluyendo el valor cero para eximir las propiedades inferiores

¹⁵ Aun bajo la alternativa de un manejo centralizado de la base de datos catastral, los municipios deberán participar en el proceso de actualización de información (p.ej. recopilando los permisos de construcción y posteriormente enviándolos al catastro) y en tareas de fiscalización de inmuebles.

a un cierto valor. En este caso, dada la valuación del inmueble, el valor del tributo se determina a nivel local. Adicionalmente, los ingresos originados en este impuesto deben ser de libre asignación municipal, en particular se debe evitar preasignarlos a través de normas nacionales ya que difícilmente las preferencias que éstas reflejen van a coincidir con las del ámbito local. En tercer lugar, la administración del tributo contribuye a desarrollar la responsabilidad del gobierno local frente a los ciudadanos y frente al nivel central, por lo cual aun si se adopta una gestión centralizada del catastro corresponde que la gestión del impuesto sea de responsabilidad del municipio. En este caso, la determinación de los montos de los impuestos, la emisión de las boletas de pago y el control de la recaudación serán resorte de este nivel de gobierno¹⁶.

Conclusiones

La modernización verificada durante la década del 80 en el sistema impositivo bajo responsabilidad del gobierno central permite extraer ciertas lecciones relevantes al momento de analizar la modernización pendiente de los gravámenes municipales. En primer lugar, una reforma exitosa requiere una reformulación profunda de los instrumentos tributarios a emplearse, racionalizando el número de impuestos, sus bases y las tasas aplicadas a efectos de facilitar su administración. Esta reformulación debe estar acompañada por una modernización similar de las entidades encargadas de la administración de los gravámenes.

De acuerdo a lo observado en la reforma de los impuestos a cargo del gobierno central, los municipios deberán administrar un número reducido de gravámenes, el más importante de los cuales será el impuesto inmobiliario. Otro gravamen que podría ser asignado a los municipios es la sobretasa a la gasolina, debido al potencial recaudatorio que tiene, a que es fácilmente administrable y a que permite neutralizar las externalidades negativas asociadas al tráfico urbano. Por el contrario, no es recomendable asignar otros gravámenes sobre bases móviles a los gobiernos municipales a raíz de las complejidades administrativas que tienen asociadas.

La reforma de la tributación municipal requiere un esfuerzo serio en el plano administrativo a fin de asegurar su implementación. Se deberán crear entidades especializadas en administración tributaria, organizadas alrededor de las funciones que integran el proceso de gestión tributaria, superando la dispersión de estas funciones en las secretarías de hacienda subnacionales que frecuentemente se observa en países de la región. La reforma institucional deberá estar acompañada por una política de recursos humanos que permita aislar la gestión de recursos humanos del ciclo político, prestando especial cuidado en la capacitación permanente de sus cuadros técnicos. Por su parte,

¹⁶La administración del impuesto inmobiliario español sigue estos lineamientos. La entidad responsable por el manejo del Catastro es el Centro de Gestión Catastral, dependiente del Ministerio de Hacienda del Gobierno Central, mientras que la administración del impuesto está a cargo de los gobiernos municipales.

se deberá practicar una intensa re-ingeniería a los procesos administrativos que componen la gestión tributaria.

Estos procesos tienen sus particularidades en el caso del impuesto inmobiliario, a raíz de la heterogeneidad y de la mutabilidad que caracteriza a los inmuebles. El proceso de valuación de los inmuebles es el aspecto crítico de la administración de este impuesto, y es el que determina el volumen de información de la base de datos catastral. En particular, los requerimientos de la administración tributaria se satisfacen con un proceso de valuación, y consiguientemente un modelo de datos, relativamente simple. La racionalización de los requerimientos de información contribuirá a la sustentabilidad de la modernización del impuesto inmobiliario, ya que la base de datos catastral debe ser vista como un activo que se deprecia rápidamente, por lo cual la recopilación de información innecesaria impone un costo elevado al momento de su actualización.

A lo largo de las últimas décadas se ha invertido mucho dinero en el fortalecimiento de los catastros en los países de la región, sin que esto se haya traducido en un manejo adecuado del impuesto inmobiliario. En parte esto se debe a la falta de un proceso de racionalización como el comentado, mientras que en otros casos esto se debe a que no se ha realizado un esfuerzo similar en las etapas restantes de la administración del tributo, principalmente las referidas al control del pago. La modernización del impuesto inmobiliario debe comprender las distintas etapas de fortalecimiento de este impuesto para que aumente el rendimiento de este tributo.

Si bien a lo largo de este trabajo se enfatizó el papel de los municipios en la administración del impuesto inmobiliario, el gobierno central tiene un importante papel a desempeñar en la modernización de este impuesto dentro de un contexto de apoyo de las finanzas públicas de los gobiernos locales. En primer lugar, se debe definir un marco consistente de relaciones fiscales intergubernamentales, dentro del cual se asigne este impuesto a los municipios e incentive su administración. El manejo centralizado del catastro podría ser una manera de facilitar la gestión de este tributo, pero la determinación de los montos de los impuestos, la emisión de las boletas de pago y el control de la recaudación serán responsabilidad de los municipios.

Adicionalmente, el gobierno central deberá apoyar el fortalecimiento institucional municipal a través de programas de modernización de la administración de este impuesto. Tal vez el elemento crítico de la estrategia de apoyo es reconocer la marcada heterogeneidad que existe entre los municipios en cuanto a su desarrollo, tamaño, capacidad institucional, etc. La segmentación de los municipios de acuerdo a estas variables permitirá adecuar el apoyo de recursos de asistencia técnica, financiera y tecnológica, a la realidad de cada entidad, evitando una mala asignación de recursos y sobre todo generar expectativas incumplibles entre las partes.

Página en blanco a propósito

3. PARTICIPACION COMUNITARIA EN LA FIJACION DE TARIFAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN PUERTO CORTES, HONDURAS

Marlon Lara

Información básica del municipio

Puerto Cortés es un Municipio costero, ubicado en la región Atlántica de Honduras, cuenta con una área superficial de 39,120 hectáreas de las cuales 5,470, alrededor de 14%, pertenecen al sector urbano y el restante está diseminado en 112 aldeas y caseríos. Se estima que en 1998 el municipio cuenta con una población de 100,000 habitantes, mostrando una tasa de crecimiento demográfico del 5.8%; es importante mencionar que el mayor crecimiento de la población se concentra en el área urbana que, en la actualidad, alberga a más de 60,000 habitantes.

En la ciudad de Puerto Cortés están ubicadas las instalaciones de la Empresa Nacional Portuaria (ENP) consideradas el puerto más importante de Honduras y el más grande de Centro América. Por otra parte, existe en el municipio una actividad comercial e industrial importante principalmente en lo que respecta al nuevo rubro de la maquila y, además, cuenta con un gran potencial turístico por la belleza natural de sus costas marítimas; en la zona rural la principal actividad económica es la agricultura y la ganadería.

Geográficamente Puerto Cortés presenta algunas dificultades, dentro de las cuales sobresalen, la falta de espacio físico para el crecimiento de la ciudad, lo que ha repercutido en fuertes inversiones en ganarle espacio a la bahía; nivel freático alto, baja cobertura de alcantarillado sanitario menor del 10%; fuentes superficiales de agua escasas y que las cuencas hidrográficas proveedoras pertenecen, en un 90%, a municipios vecinos.

Información básica del municipio

Características físicas:

Area total:	39,120 Has	Area urbana:	33,650 Has
Area rural:	33,650 Has	Población:	60,000 Hab

Sistema vial:

Total de vías públicas:	187.2 Km.	Total vías pavimentadas:	12.80 Km.
Puentes principales:	0.538 Km.		

Parque automotor:

Vehículos automotores:	8,260	Usuarios:	29,560 Personas/mes
------------------------	-------	-----------	---------------------

Indicadores de calidad de vida:

Expectativa de Vida:	69 años	Población alfabetizada:	92.7 %
Homicidios:	8.5 por 10,000 hab.	Mortalidad infantil:	29 por 1,000 hab.

Cobertura de servicios básicos:

Abastecimiento de agua:	80 %	Número de escuelas:	78
Recolección de basura:	82 %	Alumnos matriculados:	16,080
Sistema de alcantarillado:	7 %		

Producto Interno Bruto:

3,777 Millones de dólares (1,996)	Per cápita 648 \$ US.
-----------------------------------	-----------------------

Situación financiera (En lempiras y porcentajes)

<i>a) Ingresos</i>		<i>1996 Per cápita</i>		<i>1997 Per cápita</i>	
Corrientes	33.09 %	134.66	37.03%	192.24	
Tributarios	32.07 %	130.49	32.12%	166.75	
Otros ingresos	34.84 %	141.75	30.85%	160.19	
Total	24,414,140.36	100%	406.90	31,150,950.27	100%
<i>b) Gastos</i>		<i>1996 Per cápita</i>		<i>1997 Per cápita</i>	
Corrientes	8.17%	42.23%	4.39%	29.06	
Gastos funcionamiento	80.29%	414.93%	65.80%	435.49	
Unidades ejecutoras	9.89%	51.12%	19.65%	130.08	
Otros gastos	1.65%	8.54%	10.16%	67.25	
Total	31,008.924.33	100%	516.82	39,712.777.40	100%

La cobertura real del servicio de agua potable en 1995, era del orden de 55% de la población en vista de que las obras de toma habían colapsado por una tormenta en noviembre de 1995; existiendo un servicio intermitente por lo cual la población realizaba manifestaciones callejeras y la toma de vías públicas en la ciudad.

La organización comunitaria base son los patronatos los cuales son electos democráticamente en asambleas comunales teniendo vigencia de un año y son los que representan a cada barrio y colonia de la ciudad.

Contexto y descripción de los objetivos de la iniciativa

Históricamente en Honduras la responsabilidad de brindar el servicio de agua potable le corresponde a un ente descentralizado denominado: Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados, S.A.N.A.A., el cual define, como organismo nacional, las políticas del sector, no obstante, algunas municipalidades brindan éste servicio en forma directa o por medio de la constitución de Juntas Municipales de Agua.

En lo que respecta al caso de Puerto Cortés el S.A.N.A.A., por diferentes razones, no prestaba un servicio eficiente y continuo, además la calidad del líquido no cumplía con las normas establecidas para declararla apta para el consumo humano.

Para 1994, y con el amparo de la nueva Ley de Municipalidades la cual faculta a los municipios a la aprobación y modificación de nuevas tasas por servicios públicos prestados a la población, la Corporación Municipal de Puerto Cortés, realizó gestiones de acercamiento y negociación con el Congreso Nacional y funcionarios del S.A.N.A.A., con el propósito de orientar la descentralización del servicio de agua potable para la ciudad, bajo un esquema de Municipalización del Servicio.

El proceso de negociación con el S.A.N.A.A. fue tirante, lento, disuasivo y de rechazo absoluto a la iniciativa de trasladar el servicio a la Municipalidad, debido a la natural oposición de reconocer la deficiencia en la prestación de servicios de un ente descentralizado del Estado con cobertura nacional, contrariamente a lo sucedido con el Congreso Nacional de la República quién a petición de uno de sus miembros nombró una Comisión Dictaminadora para el traspaso definitivo de los bienes y activos por parte del S.A.N.A.A. a la Municipalidad, obteniéndose un dictamen favorable y una aprobación unánime de parte de los diputados del Congreso Nacional, a pesar de no existir en el país ningún antecedente de descentralización de servicios públicos.

Las negociaciones entre la Municipalidad y el S.A.N.A.A. dieron como resultado, por primera vez en el país, la firma del Convenio de Traspaso de la Operación, Mantenimiento y Administración del Sistema de Agua, el día 22 de Abril de 1995, con vigencia de dieciséis (16) meses, contados a partir del primero de Mayo de 1995.

Sustentados en lo anterior la Corporación Municipal pasó a crear la **División de Aguas Municipal de Cortés "DAMCO"**, el 21 de julio de 1995, como una dependencia municipal autónoma y autosostenible en vista de que la legislación hondureña no permite otra forma de empresas privadas que presten servicios públicos, no obstante de existir un anteproyecto en el Congreso Nacional de una ley de concesiones y licencias para prestar servicios públicos. Se establecieron los Reglamentos de Servicios y de Urbanizaciones, como marco legal, que define las relaciones contractuales entre la DAMCO y los usuarios del servicio de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial y, por consiguiente, entre la DAMCO y los urbanizadores, consultores, y constructores.

La DAMCO está orientada a la operación, mantenimiento y administración del sistema de agua potable de la ciudad, bajo un nuevo esquema de eficiencia y atención a sus clientes, ubicándolos en el lugar número uno dando participación en la toma de decisiones a través de consultas en Cabildos Abiertos y una comunicación permanente, lo que ha permitido la convergencia de intereses específicamente en la fijación de un nuevo esquema tarifario de aceptación generalizada y sin rechazo alguno. Actualmente atiende a 7,800 usuarios, con una cobertura del 80% de la población.

Aspectos de funcionamiento y/o ejecución

Al recibir la operación y mantenimiento del servicio del agua potable la Municipalidad de Puerto Cortés se encontró con un sistema operado en forma deficiente, con altos costos y baja cobertura; financieramente deficitario y con un malestar popular en cuanto al servicio mismo. Lo anterior se refleja en que, en esa fecha, el servicio presentaba un déficit por el orden de 4.0 millones de Lempiras anuales (US\$ 500 mil), valor que era absorbido por el Estado de Honduras.

Bajo ese marco de referencia y con la responsabilidad de cubrir, al menos los costos de operación, la Municipalidad a través de DAMCO, efectuó un estudio tarifario que comprendía la reestructuración de las tarifas aplicadas, no sólo en su contenido y forma, sino también en que las mismas fueran aceptadas por la comunidad, por otra parte, dentro del esquema político, esta nueva estructura debería ser aprobada y apoyada por la Corporación Municipal en forma unánime.

El estudio en referencia identificó la nueva estructura de costos y con el objeto de consolidar el binomio prestador de servicio-cliente, las nuevas tarifas fueron concertadas con las comunidades a través de un Cabildo Abierto, previo a un esfuerzo de concientización y promoción de la nueva estructura en la prestación del servicio y del uso racional del agua.

La concientización comunitaria se realizó a través de asambleas comunitarias sectoriales en la ciudad, donde se exponían criterios técnicos y financieros por parte de la Municipalidad explicándose en forma pormenorizada la relación costo/ingresos con la tarifa actual (1995), asimismo se convenció a la comunidad que con bajos ingresos el servicio no podría mejorar. El Cabildo Abierto fue la figura adecuada para la concertación y legalización de las tarifas, ya que es un instrumento legal contenido en la Ley de Municipalidades, mediante el cual por convocatoria se congregan todos los vecinos del municipio para analizar y resolver problemas comunes y los acuerdos que en el se tomen revisten carácter de ley de cumplimiento obligatorio en el municipio.

Es importante hacer mención que la nueva estructura tarifaria fue aprobada en sesión ordinaria de Corporación Municipal del 13 de Noviembre de 1995 y conocidas por la población, entraron en vigencia a partir del primero de Enero de 1996, una vez incluidas en el Plan de Arbitrios del mismo año.

Principales resultados y/o impactos

Bajo las leyes hondureñas para modificar tarifas de los servicios, prestados por empresas públicas, se requiere de la aprobación por parte del Congreso Nacional. Este hecho ha repercutido en una demagogia política que ha debilitado los esfuerzos por que las tarifas sean actualizadas periódicamente incorporando criterios de eficiencia financiera y asignativa. Ocasionando que, en términos generales, los servicios sean de mala calidad y con una baja cobertura.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley de Municipalidades (1990), le permite a los gobiernos locales, con absoluta autonomía, la aprobación o modificación de tasas por servicios públicos prestados por los gobiernos mismos, razón por la cual, la DAMCO posee tarifas actualizadas, que le permiten ser una institución en búsqueda de la autosostenibilidad.

El esfuerzo municipal en modernizar técnicamente la prestación del servicio y de incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones concertadas, han permitido la implementación de una “Estructura Tarifaria” con la anuencia de la población. En este sentido se modificó la tarifa mensual aplicada por el S.A.N.A.A., para el sector residencial mínima, equivalente a Lps.8.00, (US\$ 0.60) con lo cual se lograba recaudar fondos por el orden de Lps. 90,000.00 (US\$ 6.8 miles), en contraposición a la recaudación mensual promedio lograda por la DAMCO equivalente a Lps. 530,000.00 (US\$ 40 mil) con una tarifa mínima aplicada de Lps. 20.00 (US\$ 1.5) y Lps.30.00 (US\$ 2.25).

Actualmente el trabajo municipal de participación ciudadana, sobre el tema, está concentrado en la realización de un plan agresivo de concientización para el ahorro del agua y de reuniones zonales con líderes locales (patronatos) con el fin de sociabilizar la instalación de medidores de agua domiciliarios. Estas acciones, sobre un tema por si controversial, han permitido, por parte de la DAMCO, la instalación de 1,500 micromedidores de un total proyectado de 3,000 unidades a ejecutar en la primera etapa.

Los resultados económicos de la DAMCO en el primer semestre de 1998, pueden apreciarse en los anexos a éste documento.

Consideraciones respecto a la replicabilidad

Con el propósito de tomar como referencia la experiencia de Puerto Cortés en otros municipios, es importante tomar en cuenta las siguientes consideraciones mínimas.

Es necesario que estén sustentadas las bases de una política nacional para la descentralización de servicios públicos, participación ciudadana y de autonomía municipal.

Debe existir voluntad política, en la corporación municipal, para administrar el servicio público que se pretende descentralizar e incorporar a la comunidad en las grandes decisiones que se tomen.

La municipalidad debe contar con un estudio de factibilidad sobre la forma adecuada en la prestación del servicio, sea ésta un departamento al interior de la estructura orgánica del municipio, una empresa municipal autónoma, una empresa mixta o una empresa privada bajo regulación municipal. Cualquier decisión que se tome tiene que contar con el aval de la comunidad.

Formar comisiones técnicas bipartitas de transición del servicio público centralizado a municipal, manteniendo informada a la comunidad.

Es indispensable que en el proceso de negociación del traspaso de los activos, se promueva que los sistemas sean saneados técnica y financieramente antes de la apropiación por parte del municipio.

La municipalidad debe demostrar eficiencia administrativa – financiera y contar, en la zona de influencia, con el personal técnico especializado en el área.

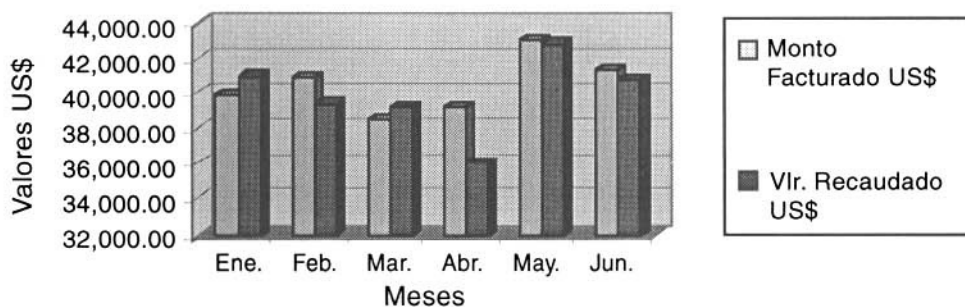
La municipalidad debe crear una institución independiente con suficiente autonomía para operar, mantener y administrar los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, para garantizar la seguridad, eficiencia y continuidad de los mismo y una relación constante con los usuarios.

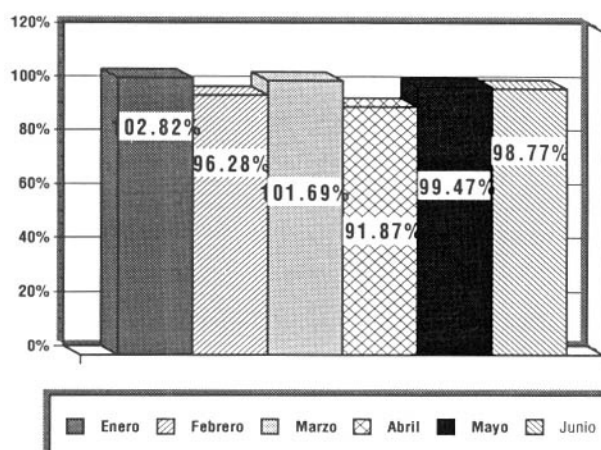
Una vez definido el traspaso de los servicios a la municipalidad, se deberá continuar con una estrategia de participación ciudadana para involucrarlos permanentemente. Sobre éste particular la comunidad participa en el establecimiento de estructuras tarifarias óptimas; la instalación de micromedidores; la concertación de planes de inversión; la aplicación de metodologías de contribución por mejoras; la protección de microcuencas; programas de racionalización en el uso del agua; denuncias en la operación del sistema; etc.

Comparación de tarifas por categorías						
		S.A.N.A.A.			Municipalidad/Damco	
		Número	Tarifa		Número	Tarifa
No.	Categoría	Cientes	Lps.	Porcentaje	Cientes	Lps.
Servicio no medido						
1	Doméstico	6,019	8.00	96.26%	6,261	20.00
2	Comercial	144	20.00	2.30%	112	97.50
3	Industrial	5	85.00	0.08%	8	130.50
4	Pública		15.00	21	70.00	0.27%
		6,168		98.64%	6,402	81.02%
Servicio medido						
1	Doméstico	3	0.45 x m ³	0.05%	1,272	2.00 x m ³
2	Comercial	74	1.00 x m ³	1.18%	182	3.15 x m ³
3	Industrial	8	1.70 x m ³	0.13%	35	6.00 x m ³
4	Pública		0.85 x m ³		11	2.60 x m ³
		85		1.36%	1,500	18.98%

D A M C O				
Eficiencia de Recaudación 1998				
No.	Meses	Monto facturado US\$	Valor recaudado US\$	Eficiencia de recaudación US\$
1	ENE.	39,962.04	41,089.73	102.82
2	FEB.	40,991.20	39,467.17	96.28
3	MAR.	38,547.24	39,198.31	101.69
4	ABR.	39,247.68	36,057.65	91.87
5	MAY.	43,107.80	42,880.77	99.47
6	JUN.	41,444.97	40,933.85	98.77
TOTALES		243,300.93	239,627.48	98.49

Facturación - Recaudación



Gráfica Eficiencia de Recaudación

Indicadores de Gestión Comparativos S.A.N.A.A. - Municipalidad Acueducto de Puerto Cortés			
No.	Detalle / Indicador	Institución	
		S.A.N.A.A	Municipalidad
1.	Número de empleados por cada 1,000 conexiones	7.6	3.9
2.	Cobertura del sistema	62%	80%
3.	Producción diaria: m ³	14,500	21,200
4.	Frecuencia del servicio: Horas	14	24
5.	Pérdida física	40%	30%
6.	Micromedidores en operación	85	1,500
7.	Reclamos mensuales	300	30
8.	Clandestinaje	20%	10%
9.	Facturación mecanizada mensual	L. 90,000.00	L. 580,000.00
10.	Facturación mecanizada promedio por conexión	L. 14.28	L. 80.55
11.	Eficiencia de recaudación	60.5%	98.5%
12.	Costo de proveer el servicio por conexión	L. 50.03	L. 55.85
13.	Costo del m ³ de agua producida	L. 0.73	L. 0.61
14.	Potabilización del agua	Intermitente	Continuo
15.	Tarifa mínima	L. 8.00	L. 20.00
16.	Pago consumo energía eléctrica	Subsidiado Gobierno Central	L. 4,000,000.00

4. PRESUPUESTACION PARTICIPATIVA EN PUERTO ALEGRE, BRASIL*

Huáscar Eguino

Antecedentes

La ciudad de Puerto Alegre es la capital del Estado de Río Grande do Sul. Tiene 1'300,000 habitantes y está situada al centro de una región metropolitana de 3 millones de habitantes. Hasta los primeros años de la década de los ochenta Porto Alegre experimentó un acelerado proceso de crecimiento que determinó que una tercera parte de la población habite en zonas periféricas de la ciudad sin acceso a servicios e infraestructura urbana básica (Hábitat, 1998).

En 1989 había una enorme cantidad de personas que vivían en barrios marginales de la ciudad, sin alcantarillado ni calles pavimentadas, y cuyas viviendas carecían de agua potable. Cuando se inició el sistema de Presupuestación Participativa (PP) se pudo comprobar que algunas personas habían estado luchando por conseguir un sistema de alcantarillado o el pavimentado de las calles durante más de 30 ó 40 años (Hábitat, 1998).

Al momento de iniciarse la experiencia de la PP la ciudad de Puerto Alegre se enfrentaba a un desequilibrio financiero y administrativo de naturaleza estructural. Los ingresos del municipio provenientes de los impuestos eran completamente desequilibrados e insuficientes para financiar ni siquiera una mínima parte de las obras públicas que se debían realizar en la ciudad (Habitat, 1998).

*La exposición de este documento en el seminario estuvo a cargo de Mario Yano, economista del Banco Interamericano de Desarrollo.

Información Básica del Municipio

Características físicas:

Area total:	470 Km ²	Area urbana:	326 Km ² (69%)
Area rural:	144 Km ² (31%)	Población:	1.3 Millones

Sistema vial

Total de vías públicas	2000 Km	Total de vías pavimentadas	1539 Km
Viaductos/túneles	10 Km	Puentes principales	22 Km

Parque automotor

Vehículos automotores	615,000	Usuarios	2,414,427/mes
-----------------------	---------	----------	---------------

Indicadores de calidad de vida

Expectativa de vida	74.6 años	Población alfabetizada	91%
Homicidios	2.43 por 10,000 Hab	Mortalidad infantil	18 por 1,000 Hab

Cobertura de servicios básicos

Abastecimiento de agua	98%	Número de escuelas	471
Recojo de basura	76%	Alumnos matriculados	302,689
Sistema de alcantarillado	85%		

<u>Producto Interno Bruto</u>	6,700 Millones de dólares (1996)	per cápita	5,154 \$US
-------------------------------	----------------------------------	------------	------------

Situación financiera (en reales corrientes y porcentajes)

a) Ingresos	1996	%	per cápita	1997	%	per cápita
Corrientes		72.8%	416.9		76.9%	598.9
Tributario		25.1%	143.7		21.6%	168.6
Transferencias(*)		38.9%	222.5		48.7%	379.5
Otros ingresos		8.8%	37.9		6.6%	37.8
Capital		0.7%	3.8		0.7%	5.7
Total Adm. Centralizada		73.5%	420.7		77.6%	604.5
Total Adm. Descentralizada		26.5%	151.8		22.4%	174.6
Total	736,325,305.1	100.0%	572.5	1,002,144,294.5	100.0%	779.1
b) Gastos						
Corrientes		66.1%	377.7		73.2%	574.0
Gastos de funcionamiento		37.7%	215.5		57.9%	454.1
Transferencias		28.4%	162.1		15.3%	119.9
Capital		6.7%	38.2		3.9%	30.2
Total Adm. Centralizada		72.8%	415.9		77.0%	604.2
Total Adm. Descentralizada		27.2%	155.3		23.0%	180.4
Total	734,746,085.3	100.0%	671.2	1,009,274,649.1	100.0%	784.6

Fuente: Municipio de Puerto Alegre

Hábitat, Ciudades para un futuro más sostenible

(*) El crecimiento de las transferencias se debió a la descentralización de los servicios de salud.

En 1989, cuando empezó a funcionar el sistema de PP, éste se enfrentó a una difícil situación financiera y a una baja participación ciudadana. A partir de 1990, cuando la ciudad recuperó su capacidad de inversión, gracias a una profunda reforma fiscal, el Presupuesto Participativo recibió un fuerte impulso y el municipio comenzó a tener fondos para abordar las demandas ciudadanas, al mismo tiempo que la población empezó a percibir que se respetaban sus decisiones y que esto repercutía en un mejor nivel de vida.

Contexto y descripción de los objetivos de la iniciativa

El objetivo de la Presupuestación Participativa (PP) es diseñar y materializar un mecanismo que permita la movilización ciudadana en la determinación del plan de gastos del municipio, de tal manera que éste se ajuste a las necesidades de la comunidad. La experiencia data de 1989 y continúa hasta el presente.

El diseño e implementación del mecanismo de PP fueron posibles por la coincidencia de una serie de circunstancias tanto nacionales como locales. En el ámbito nacional, destaca la asignación de nuevas responsabilidades y recursos a los municipios a partir de la aprobación de la Constitución Federal de 1988 y, en lo local, tenemos la elección de una nueva administración deseosa de abrir espacios para la participación ciudadana en los asuntos de competencia del Gobierno Municipal de Puerto Alegre.

La Constitución Federal de 1988 modificó sustancialmente el balance del poder político en Brasil al transferir nuevas responsabilidades y recursos a los estados y a los municipios. En efecto, la nueva constitución (i) determinó la descentralización del poder y de los recursos a fin de facilitar la satisfacción de las necesidades locales por parte de los municipios; (ii) reconoció el creciente interés de la ciudadanía en el manejo de las cuestiones públicas; e (iii) hizo posible la instauración de nuevos mecanismos de participación social en el proceso de toma de decisiones gubernamentales como son el referéndum, los plebiscitos, y los consejos de cogestión.

En el marco de una presencia federal más reducida, una nueva administración se hizo cargo de la ciudad de Puerto Alegre en enero de 1989. La nueva administración tuvo que buscar soluciones innovadoras para hacer frente a la creciente demanda local. Una de las soluciones planteadas fue diseñar y poner en funcionamiento un modelo de PP que aprovechara las oportunidades y potencialidades abiertas por la tradición asociativa de la ciudad de Puerto Alegre.

Al no existir ningún modelo de PP en el cual basar el diseño e implantación de la nueva iniciativa, el Gobierno Municipal de Puerto Alegre tuvo que construirlo paulatinamente, a partir de la negociación entre los diferentes actores políticos y, aun más importante, el diálogo continuo con las organizaciones comunitarias.

Aspectos de funcionamiento y/o ejecución

La primera tarea de preparación del sistema de PP fue reorganizar el consejo de la comunidad —en vigencia desde 1979— sobre la base de una nueva regionalización de la ciudad de Puerto Alegre. La regionalización fue realizada por las propias autoridades comunitarias que, para cumplir esta tarea, tuvieron que recurrir a criterios no sólo de tipo cartográfico o convencional, sino también sociales y culturales. Originalmente el número de regiones creadas fue de 16 pero, a medida que creció el interés y la participación de la comunidad, se fueron introduciendo cambios y hoy existen 9 regiones y 28 sub-regiones.

La regionalización de la ciudad de Puerto Alegre fue el resultado de un gran acuerdo propuesto por las asociaciones comunitarias y aprobado por el Gobierno Municipal. En esta fase del proceso de PP, también se estableció que sean las regiones las que decidan por sí mismas los delegados que las representan.

El sistema de PP se basa en un conjunto de actividades en las que, paulatinamente se van definiendo las demandas sectoriales, las prioridades de la comunidad, los criterios de asignación de fondos, y el programa de inversión del municipio. En cada una de las etapas existen mecanismos que garantizan el flujo de información entre el gobierno municipal, sus técnicos y profesionales, y la sociedad civil.

El proceso de PP se inicia con encuentros preparatorios en los que tanto los oficiales del gobierno municipal como los líderes de las organizaciones comunitarias deciden los temas que serán tratados en los dos encuentros principales (llamados “rondas”). La definición de los temas no se restringe tan sólo a los problemas de las regiones y al presupuesto sino que también cubre temas de interés común como son los servicios de salud, educación, etc. Es por este motivo que paralelamente a las reuniones en cada una de las regiones se realizan otras de contenido temático más específico.

Durante la primera ronda las autoridades municipales presentan un informe detallado de: (i) la ejecución del plan de inversiones del año anterior; (ii) el grado de avance del plan de inversiones de la presente gestión; y (iii) el nivel esperado de recursos financieros que podrán ser destinados a inversiones municipales el año siguiente. Adicionalmente, en la primera ronda los vecinos de cada calle, de cada barrio, y los participantes de las reuniones temáticas deciden sus prioridades y eligen a sus representantes.

En medio de las dos rondas los representantes discuten sus requerimientos a la luz de la información sobre la capacidad de inversión del municipio y, aun más importante, deciden las prioridades generales (por ejemplo, educación, servicios de salud, trabajos de asfaltado, etc.) y la lista jerarquizada de demandas dentro de cada prioridad (cual calle será pavimentada primero, si se construirá una posta sanitaria o se mejorara la existente, etc.). Como ya se conoce el nivel total de recursos destinados a la inversión y se sabe que este monto no puede satisfacer las múltiples necesidades, este es un mo-

mento propicio para la negociación y el logro de acuerdos en materia de prioridades y demandas. Si no se logran acuerdos, la segunda ronda servirá para decidir por voto acerca de cada uno de los puntos en disputa.

Cuando se lleva a cabo la segunda ronda se eligen los delegados que representarán a las regiones y a las plenarias temáticas en el Consejo Municipal del Plan del Gobierno y del Presupuesto (CM-PGP). Durante la segunda ronda también se deciden las prioridades de inversión y se conforma el Foro de Delegados Regionales y de Cuestiones Temáticas (FD-RT) cuya función es garantizar el flujo de información entre los delegados y las regiones, hacer el seguimiento a los proyectos en ejecución, recibir nuevas demandas, y transmitir las al CM-PGP para su procesamiento.

Constituyen el CM-PGP dos delegados (a partir de ahora llamados asesores) titulares y sus correspondientes sustitutos elegidos por cada una de las 16 zonas de que consta la ciudad, dos asesores titulares y sus correspondientes sustitutos elegidos por cada una de las cinco organizaciones temáticas, un representante titular y su sustituto del Sindicato de Empleados Municipales, y un representante titular y su sustituto de la Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre. El mandato de los delegados es de un año con posibilidad de presentarse a la reelección. No obstante, este mandato se puede revocar en cualquier momento mediante un proceso que tiene lugar en el FD-RT y que requiere una mayoría de dos tercios (Hábitat, 1998)

Después de las reuniones de las organizaciones temáticas y de las regiones y de la constitución del FD-RT y del CM-PGP, se comienza a elaborar el borrador final del Presupuesto Municipal y el Plan de Inversión. En primer lugar, todas las secretarías junto con los órganos de gobierno participan en las reuniones del CM-PGP para discutir sobre las obras, su coste económico y su viabilidad técnica. Con ésta información en las manos, los asesores y delegados vuelven a discutir con las comunidades. Después el poder ejecutivo presenta a los asesores y delegados una propuesta de presupuesto detallada, que incluye todas las partidas de ingresos y de gastos (Hábitat, 1998).

La siguiente actividad es la preparación del Plan de Inversiones. Se observan tres criterios a la hora de concebirlo: (i) la falta de servicios y/o infraestructura; (ii) la población de la región; y (iii) las prioridades regionales.

Contrastando estos criterios y discutiendo con la población, se establecen las inversiones y las obras que se llevarán a cabo en cada región de la ciudad, a propuesta de las organizaciones temáticas y del propio Gobierno Municipal. (Hábitat, 1998)

Al final del proceso el Plan de Inversiones se presenta para su aprobación al CM-PGM. Después de la aprobación del Presupuesto Municipal por el Consejo, el poder ejecutivo envía la propuesta a los concejales del Ayuntamiento. Los concejales de la ciudad discuten con el poder ejecutivo y con los asesores acerca de las cifras del presupuesto, presentan enmiendas y eventualmente sugieren cambios. Se establece entonces un proceso de negociación, que da lugar a cambios que no afectan a la estructura global

del presupuesto, ya que los concejales saben que el presupuesto es el resultado de un proceso de participación ciudadana.

Principales resultados o impactos

En la esfera política, la implantación del proceso de PP permitió: (i) reducir las prácticas clientelistas; (ii) estimular la participación ciudadana, (iii) mejorar la calidad de la representación; (iii) enseñar nuevas prácticas democráticas a los miembros de la comunidad; (iv) familiarizar a los delegados y asesores con los procedimientos de presupuestación e inversión municipal; e (v) incrementar los niveles de control ciudadano del uso de los recursos públicos.

En la esfera de la participación se ha logrado una impresionante movilización de la comunidad en todos los barrios. En 1994, por ejemplo, más de 11.000 personas, y en 1995, más de 14.000 acudieron a los encuentros y asambleas (rondas) dirigidas y coordinadas por el municipio. Si se añade a este número de personas la enorme cantidad de asociaciones locales y organizaciones populares participantes, tendríamos más de 100.000 personas ligadas de alguna manera a la elaboración del presupuesto de la ciudad. Además de esto, cerca de mil entidades y asociaciones se han inscrito para participar en este proceso (Hábitat, 1998)

En la esfera de resultados materiales, la aplicación del proceso de PP ha permitido mejorar la infraestructura y provisión de servicios. Algunos ejemplos que ilustran estas mejoras son los siguientes: (i) antes de la aplicación de la PP (1989) sólo el 46% de la población tenía acceso a los servicios de alcantarillado en tanto que en 1996 el mismo porcentaje fue de 85%; (ii) todas las administraciones locales anteriores a 1989 construyeron 1100 Km de alcantarillado frente a 900 Km registrados posteriormente y; (iii) el número de estudiantes se duplicó entre 1989 y 1996. Otras importantes mejoras son el asfaltado de 25 a 30 Km por año y, la regularización de títulos de propiedad y de los nuevos asentamientos urbanos.

Consideraciones respecto a la replicabilidad

En la actualidad hay más de 70 ciudades de todo Brasil que utilizan el sistema de Presupuestación Participativa, basándose en la experiencia que tuvo lugar en Porto Alegre. Esto demuestra que es posible replicar la PP en ciudades de distinta dimensión poblacional y con diversas características económicas, políticas, y sociales.

A fin de replicar la experiencia de PP de Puerto Alegre en otros municipios, casi siempre, fue necesario contar con: (i) el apoyo político de los líderes locales elegidos por sufragio; (ii) una situación financiera municipal saneada; (iii) un balance entre las prioridades regionales y las de la ciudad en su conjunto; (iv) un método eficaz de diálogo entre la ciudadanía y el municipio; (v) una tradición de organiza-

ción y participación ciudadana; y (vi) la suficiente capacidad institucional del municipio para asesorar a la comunidad sobre la conveniencia de realizar los proyectos propuestos.

Adicionalmente, desde el punto de vista fiscal, la ciudad debe contar con capacidad de generar ingresos propios que le permitan contar con un nivel mínimo de autonomía de gasto. Esta condición es importante ya que las transferencias y las subvenciones intergubernamentales pueden estar condicionadas o destinadas a rubros de gasto específicos y, consecuentemente, no estar sujetos a una distribución mediante el uso de mecanismos participativos.

Referencias para ampliar el tema

Navarro, Zander (1996), "Participatory Budgeting- The case of Porto Alegre", presented in the "Regional Workshop: Decentralization in Latin America- Innovations and Policy Implications", Caracas, Venezuela.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1998), Regimento Interno do Conselho do Orcamento Participativo, Porto Alegre, Brasil

Hábitat, (1998) "La experiencia de presupuestación participativa en Puerto Alegre (Brasil)", Ciudades para un futuro más sostenible, Hábitat.

Para más información sobre el tema contacte a:

Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Praca Montevideo, 10-1. Andar
Porto Alegre, Río Grande do Sul, Brasil
90010-170
(051) 224-4400 o 228-8725

Direcciones internet

Municipio de Puerto Alegre <http://www.prefpoa.com.br>
Hábitat. <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp049.html>

Página en blanco a propósito

5. CONCESION DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y ALCANTARILLADO EN BARRIOS DE EXTREMA POBREZA: CASO DE LA PAZ Y EL ALTO, BOLIVIA

Eduardo Arauco

Contexto político-social

La Paz y El Alto representan un conjunto urbano de 1'400.000 habitantes en el corazón del altiplano boliviano. Si bien Sucre es la capital constitucional de Bolivia, La Paz es la Sede de Gobierno y concentra el poder administrativo del país. Históricamente, La Paz creció gracias a la minería, particularmente el estaño, actividad que se encuentra en fuerte declino desde hace 20 años. Lamentablemente, ninguna actividad industrial ha compensado hasta ahora este vacío económico y sin embargo, el conjunto La Paz - El Alto han recibido últimamente enormes aportes demográficos, principalmente desde ciudades mineras después del cierre de la actividad, y desde el campo afectado por sequías sucesivas. El Alto nació como un suburbio de La Paz en 1968 y se erigió en ciudad en 1990, su crecimiento demográfico es uno de los mayores en el ámbito mundial: 9.5 % por año entre 1992 y 1997. La Paz, por su propia situación geográfica no ofrece las mismas condiciones para la expansión y crece a un ritmo de 2.8 % anual. Ambas ciudades experimentan graves carencias en servicios básicos por falta de planificación urbana e insuficientes recursos económicos durante décadas.

En lo que se refiere al agua potable y al alcantarillado, hasta 1997, el servicio era administrado por la empresa municipal SAMAPA, creada en 1966 a partir de un servicio municipal de La Paz cuando todavía El Alto no existía. Si bien esta empresa había podido desarrollar capacidades técnicas importantes a pesar de su aislamiento y de una gran injerencia política en el curso de su historia, no podía seguir el ritmo de crecimiento impuesto por la población migrante y perdía cobertura año tras año. En sus

últimos años, SAMAPA había perdido acceso a créditos blandos o concesionales, hecho que motivó al municipio de La Paz a organizar la licitación de los servicios de agua potable y alcantarillado para otorgarlos a manos privadas el 1ero de Agosto de 1997.

Proceso de licitación

A pedido del Gobierno Municipal de La Paz, la privatización de los servicios de agua y alcantarillado de La Paz y de El Alto, se inscribió en un vasto programa de capitalización de empresas emprendido por el gobierno del ex presidente Sánchez de Lozada entre 1992 y 1997, que sigue actualmente el gobierno del General Hugo Bánzer. De esta forma están operadas por empresas privadas actividades anteriormente estatales, particularmente en el sector energético y petrolero, también en el transporte aéreo y la telefonía de larga distancia. La privatización de SAMAPA fue la última operación del ex Ministerio de Capitalización, quien preparó el pliego licitatorio con consultores técnicos y financieros internacionalmente reconocidos.

El contrato de concesión es un contrato de adhesión por 30 años, siendo el parámetro de selección el número de conexiones a realizar en el sistema El Alto, que comprende la ciudad de El Alto y las laderas de La Paz, zonas más pobres de la ciudad, entre el 1º de agosto de 1997 y el 31 de diciembre del 2001. Se determinó la creación de un organismo regulador, a través de la Superintendencia de Aguas, en el ámbito nacional, quien pueda firmar el contrato de concesión con el ganador de la licitación.

El proceso en sí fue bastante expedito, con un arranque en Abril 1997, una presentación de ofertas el 24 de junio de 1997 y una adjudicación el 30 de junio de 1997. La firma del contrato se efectuó el 24 de julio de 1997 y se iniciaron las operaciones el 1º de agosto de 1997. Sin embargo, no hay que olvidar que la Alcaldía de El Alto se opuso a la licitación por no haber sido consultada nunca durante la redacción del contrato. Esta oposición hizo peligrar el proceso pero se pudo convencer a la Alcaldía de retirarla mostrándole los beneficios de la concesión para sus habitantes y enfatizando los mismos a través de un convenio especial, firmado el 25 de julio de 1997.

Paralelamente al contrato de concesión, se firmó un contrato de régimen de bienes con SAMAPA Residual, estableciéndose el repago de la deuda contraída por SAMAPA hacia instituciones financieras internacionales y la transferencia de activos muebles y pasivos al inicio de la concesión. Los activos fijos tales como plantas, estanques, redes, edificios y terrenos quedaron en poder de SAMAPA.

El grupo operador

El ganador de la licitación es un consorcio formado por seis socios, dos empresas bolivianas CONNAL, especializada en ingeniería vial e hidráulica, y BICSA, una empresa de inversiones cercana al Banco Mercantil de Bolivia, tres empresas argentinas, Socie-

dad Comercial del Plata, Meller e Inversora en Servicios, y una empresa franco-belga, Suez Lyonnaise des Eaux, operador del contrato.

Suez Lyonnaise des Eaux es una empresa líder en servicios públicos para colectividades locales, en tres grandes actividades: generación y distribución eléctrica, distribución de agua y saneamiento, recolección y tratamiento de desechos urbanos. Su cifra de negocios es de 40 mil millones de dólares por año y está presente en más de 100 países en los cinco continentes. En agua potable y saneamiento, es el grupo con más clientes sirviendo a 75 millones de personas a través del mundo.

Grandes datos de la concesión

Al inicio de la concesión, las cifras claves de la concesión se resumen en el cuadro siguiente:

Cifras claves		
<i>Inicio de la Concesión (01-08-97)</i>		
Población	1.371.000 habitantes	
Tasa de cobertura en agua potable	83%	
Tasa de cobertura en alcantarillado	50%	
Volumen producto por día:		
3 plantas de tratamiento de agua	177.000 m ³	
Pozos		
Consumo unitario	155 litros por día y por habitantes	
	<u>Red</u>	<u>Conexiones</u>
Agua potable	1.500 Km.	138.000
Alcantarillado	1.300 Km.	87.000
Personal al inicio de la Concesión:	640 personas	
Retiros voluntarios:	140 personas	
Incorporaciones:	45 personas	

Bajo nivel de sub-contratación en explotación gracias a la optimización de los recursos humanos existentes.

Los objetivos principales del contrato para fines del año 2001 son haber instalado 71752 conexiones de agua potable en el sistema El Alto, haber alcanzado una cobertura íntegra en agua potable en los sistemas Pampahasi y Achachicala, y haber instalado más de 30000 conexiones de alcantarillado en los tres sistemas. Estos objetivos, así como las

tarifas se renegocian quinquenalmente, la cobertura en servicios no pudiendo bajar nunca con relación al quinquenio anterior, y teniendo que superar los mínimos contractuales.

También se consideran exigencias fuertes en la calidad del agua potable, la calidad de los efluentes volcados a los cursos receptores, la atención comercial y técnica, el mantenimiento de las instalaciones concedidas.

La inversión necesaria en los 30 años se estima en 362 millones de dólares, repartidos en la forma siguiente:

- Red y conexiones de alcantarillado: US\$130 millones
- Red y conexiones de agua potable: US\$80 millones
- Nuevos recursos hídricos y expansión de las plantas de tratamiento: US\$60 millones
- Equipamiento y renovación (incluyendo las renovaciones de red de agua potable): US\$92 millones

Cabe acotar que no está prevista en esta inversión la depuración de la ciudad de La Paz, aspecto que tendrá que ser necesariamente solucionado durante la concesión. La obligación del concesionario consiste en presentar a las autoridades alternativas de realización, que servirán de base a la renegociación de los objetivos y tarifas del quinquenio 2001–2005.

Aspectos tarifarios

El régimen tarifario que se aplica desde el inicio de la concesión fue estudiado en 1996 para sanear las finanzas de SAMAPA, quien además de no poder cumplir con las inversiones necesarias, tenía en rojo sus estados de resultados. Samapa lo aplicó dos meses antes de la concesión, lo que lamentablemente ha creado en la conciencia colectiva la confusión entre privatización y tarifa nueva.

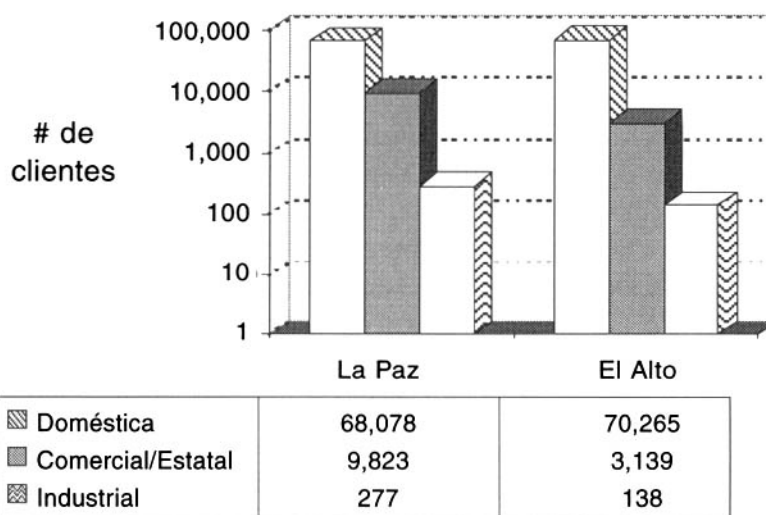
Podemos hablar de un intento de tarifa social y de redistribución de ingresos a través de este régimen.

Se distinguen tres categorías de clientes: domésticos, comerciales e industriales y la estructura tarifaria para cada uno de estos clientes es la siguiente:

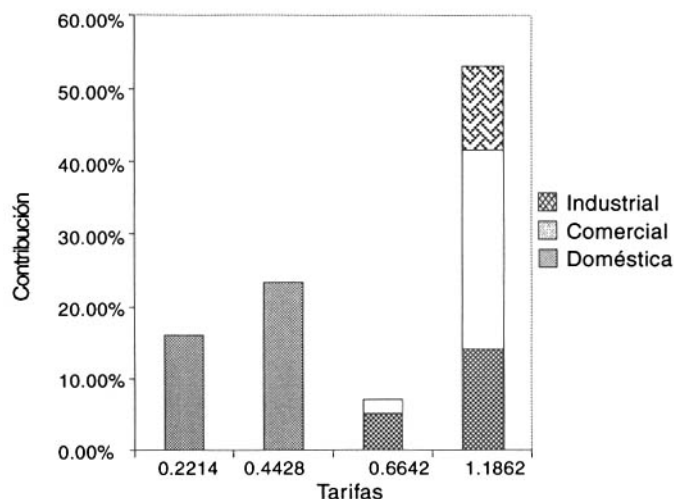
Resumen del sistema tarifario para el consumo medido				
Concepto	Valor \$US/m ³	Categorías de usuarios (m ³)		
		Doméstica	Comercial	Industrial
Alta	1.1862	301 y más	21 y más	1 y más
Media Alta	0.6642	151 a 300	1 a 20	
Media	0.4428	31 a 150		
Baja	0.2214	1 a 30		

Las tarifas establecidas son escalonadas, es decir que un usuario de la Categoría Doméstica que consuma 40 m³, se le deberá cobrar 0.2214 \$us/m³ por los primeros 30 m³ y 0.4428 \$us/m³ por los 10 m³ adicionales. Este procedimiento también se debe aplicar en la Categoría Comercial.

Al aplicar esta estructura tarifaria, se evidencia que La Paz, si bien tiene menos clientes, participa en un 80 % en la facturación de la empresa, a raíz de un mayor volumen vendido y de un mayor número de clientes comerciales e industriales.



De la misma forma, se evidencian los subsidios cruzados aportados por los sectores comerciales, estatales e industriales a los sectores domésticos de bajo consumo. El cuadro de la página siguiente refleja el aporte a la facturación mensual en cada una de las categorías.



A fin de clarificar aún más el grado de subsidio, la siguiente tabla nos muestra el porcentaje en cada categoría sobre el total de clientes.

	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Media Alta</i>	<i>Alta</i>
Doméstico	73.87%	10.16%	0.40%	0.17%
Comercial/Estatal			3.39%	2.88%
Industrial				0.26%

Una insuficiencia de la estructura tarifaria actual es que no incluye explícitamente el concepto del servicio de alcantarillado, es decir que un cliente con agua solamente paga lo mismo que un cliente con ambos servicios. Esta situación se debería mejorar en el próximo quinquenio, de acuerdo al contrato de concesión, una vez que se disponga de un catastro eficaz de las conexiones de alcantarillado, y que se ponga en marcha el proyecto de depuración de La Paz. Ya tendremos también El Alto con un 60 % de cobertura de servicio de alcantarillado enteramente depurado en lagunas extensivas.

Evolución de la facturación de la empresa

En función de dicha estructura tarifaria, de los planes de expansión contractuales, y de planes de acción comerciales fuertes, la empresa concesionaria estima posible una elevación de la facturación de un 90% en cinco años.

Analizando los factores de este incremento, se considera que el principal es el aumento de consumo a clientes actuales, ya que el consumo per cápita es apenas de 140 litros por habitante y por día, con zonas a 50 litros por habitante y por día. Estos con-

sumos individuales subirán paulatinamente a medida que se eleve el nivel de confort en las viviendas, hoy muy rudimentario, y que se conecte la población a la red de alcantarillado.

En efecto, hemos observado que la conexión al alcantarillado provocaba un aumento de aproximadamente 35% en el consumo de agua potable, por mayor facilidad de uso.

La empresa está también organizando muchas acciones educativas a fin de lograr por parte de la población un uso racional de los servicios de agua y alcantarillado, basado en la asociación agua-salud y a la eliminación del derroche, que no beneficia a nadie a largo plazo.

Globalmente, creemos que el impacto del aumento de consumo individual será de 36 % en 5 años. El plan de expansión en sí aportará en cuatro años y medio unos 90000 clientes suplementarios, es decir un 58 % de aumento del número de clientes, que permita una elevación de facturación del 34 % en 5 años, estos clientes siendo de bajos consumos por ubicarse en las zonas más pobres. Volveremos sobre este tema.

Dos otras acciones vienen reforzando este incremento: una medición más exacta a través de la renovación y de la colocación de medidores en zonas no medidas, que aportará un incremento de 12%, y la eliminación de las conexiones clandestinas con un incremento estimado del 8%, ciertamente el más difícil de lograr.

Este incremento global de la facturación es esencial para que se pueda lograr el plan de inversión previsto a lo largo de los 30 años y exigirá del concesionario una atención de todos los instantes para seguir precisamente las metas fijadas, sin que se produzca incrementos fuertes de facturación a una población de magra economía y muy susceptibles al precio de los servicios públicos.

Financiación de la concesión

Se puede evidenciar la importancia del cash flow operativo en el cuadro siguiente. La toma de deuda será principalmente de largo plazo, a través de instituciones financieras multilaterales. Ya está en negociación una línea de crédito de 40 millones de dólares para el primer quinquenio con el IFC, el BID y la CAF.

La atención se concentrará en el examen de dos ratios fundamentales:

- Ratio de deuda financiera sobre el patrimonio neto, que no deberá superar un valor de 2.
- Ratio de cash flow sobre el servicio de deuda que deberá ser superior a 1.8.

Financiación de la concesión

<i>Orígenes</i>	<i>Primer Quinquenio</i>	<i>Total Concesión</i>
Cash flow	45 M\$	595 M\$
Capital	10 M\$	10 M\$
Toma de deuda	42 M\$	148 M\$
Total	96M\$	753 M\$

<i>Aplicaciones</i>	<i>Primer Quinquenio</i>	<i>Total Concesión</i>
Inversiones	72 M\$	362 M\$
Servicio de deuda	15 M\$	243 M\$
Dividendos	4 M\$	139 M\$
Capital de Trabajo	5 M\$	9 M\$
Total	96 M\$	753 M\$

Ratios financieros

Ratio deuda financiera / patrimonio neto

Valor máximo 2 en el año 2000

Ratio servicio de deuda: cash flow / servicio de deuda

Valor mínimo: 1,8 en el año 2011

Zonas urbano marginales

El contexto

Una de las mayores dificultades del caso es la extrema pobreza que reina en La Paz y aun más en El Alto.

Las cifras son elocuentes: el ingreso por familia y por mes es de apenas 100 dólares, el analfabetismo alcanza a 12% de la población y la mortandad infantil es del 66 por 1000. Se estima que un 30% de los nuevos clientes que debemos alcanzar viven en zonas urbano marginales, por lo tanto, a fines de cumplir con sus metas contractuales y de colaborar en combatir la pobreza, uno de los lemas más fuertes del actual gobierno, la empresa ha emprendido un proyecto específico en el cual están asociados el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y la Dirección Regional del Banco Mundial.

Pasaremos ahora a detallar el contenido y los alcances de este proyecto que se integra totalmente en la concesión.

Los objetivos y los actores

Los objetivos del proyecto son desarrollar los servicios de agua y alcantarillado en estos 30 % de hogares que hoy no disponen de este servicio. Las metas contractuales enfatizan mucho más rápidamente la cobertura de agua potable que la de alcantarillado. Por lo tanto creemos que tendremos que suministrar agua a 25000 hogares marginales y alcantarillado a 15000 hogares marginales de aquí al 2001. Este proyecto ha encontrado un gran interés del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, que se encuentra dedicado a erradicar la pobreza a través de la mejora de las condiciones de vida elementales, y en primer término, la dotación en servicios de agua y alcantarillado. La agencia regional del Banco Mundial en La Paz ha querido integrarse también en este proyecto y ha logrado movilizar \$ 800000 por parte de la Agencia Internacional Sueca para el Desarrollo. Por otra parte, el grupo operador Suez Lyonnaise des Eaux ha decidido, en el marco de su programa de investigación, aportar \$ 300000, de manera a adquirir un "know how" valioso en el suministro de servicios a zonas urbanas marginales. También, se encuentran vinculaciones posibles con el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo en El Alto.

Las etapas del proyecto

El proyecto se inició en Octubre de 1997, a través de la búsqueda de personal idóneo para manejarlo.

La primera etapa consistió en elaborar un diagnóstico de la situación en las zonas urbano marginales, y distinguir los parámetros de caracterización de dichas zonas. Este diagnóstico permitió la identificación de 3 zonas piloto donde concientizar a la población y realizar obras, y se prolongará en un mapa social para clasificar las áreas en función de los parámetros evidenciados.

En las tres zonas piloto, se está realizando una investigación antropológica destinada a descubrir las representaciones sociales de la población respecto a los servicios de agua y alcantarillado, conocer los factores culturales y la voluntad de integración de la población a conectarse y a pagar por los servicios prestados. En función de los resultados obtenidos, se realizarán obras con participación vecinal, intentado minimizar los costos para los vecinos.

Una de las pistas estudiadas es la realización de redes condominiales, tanto en agua como en alcantarillado.

Estas redes tienen la particularidad de pasar por las propiedades privadas, disminuyendo sensiblemente los costos de instalación, Sin embargo, necesitan de un total consenso de los vecinos para poder realizarse pues implica una participación de todos en el mantenimiento futuro y en el pago conjunto de un servicio, la medición del consumo de agua siendo única para una manzana que representa en este caso un verdadero

condominio horizontal. Esta técnica ha sido probada en Brasil con gran éxito, particularmente en Brasilia y en Angra dos Reies. Una de sus ventajas consiste en el costo de instalación, el mismo que puede llegar a un sexto con relación a las opciones convencionales en agua potable y alcantarillado.

A fin de poder lograr el consenso necesario, se tiene planificado efectuar un trabajo exhaustivo con la población que se ejecutará en dos etapas:

- **Consulta y movilización.** Una vez elaborado el diseño del proyecto de obra, el mismo es sometido a los comentarios y observaciones de la propia población, quien es la última responsable del diseño final. En esta etapa la participación conjunta del supervisor de obra y un equipo de promotores sociales es muy importante a fin de organizar a la población
- **Capacitación.** En esta etapa se transmitirán contenidos educativos tanto sanitarios como de higiene. Además se entrenará a la población en el mantenimiento de sus redes de alcantarillado, puesto que la responsabilidad del mantenimiento en el caso de una red condominial recae en el cliente y no así la empresa.

Este trabajo comunitario será complementado con actividades de comunicación interpersonal a través del Plan Barrios, el cual será explicado más adelante.

Dentro de las pistas estudiadas, otra de las opciones tecnológicas que se están explorando para su posible aplicación en las zonas piloto del Proyecto El Alto es la llamada ASAS (Alcantarillado sin Arrastre de Sólidos). Se trata de un sistema que se aplicó en el pasado en Cartagena, Colombia y actualmente se aplica en Buenos Aires, Argentina y Montevideo, Uruguay. El carácter innovador de este Proyecto hace posible que se exploren otras opciones tecnológicas, como las ya mencionadas para su posible aplicación en las zonas urbano marginales de La Paz y El Alto.

Una vez, realizadas las obras correspondientes, se podrá obtener una metodología de intervención, o varias según el caso, replicable a las otras zonas marginales en función del mapa social elaborado.

El conjunto de la experiencia podrá ser utilizado por otras concesiones en el mundo, para servir de la mejor forma a los barrios carenciados, así como una experiencia base para programas de agua y saneamiento.

Importancia de este proyecto

Está claro que este proyecto se integra totalmente en la concesión de servicios de agua y alcantarillado de La Paz, ya que no se puede lograr una cobertura integra en agua potable sin haber resuelto exitosamente el problema de las zonas marginales. Además, este proyecto permite insertar a la empresa concesionaria en el plan de lucha contra la

pobreza, prioridad máxima de los gobiernos de Bolivia, para lograr una mayor integración en el concierto mundial de las naciones.

Finalmente vale la pena mencionar el grado de interés que el Proyecto ha generado tanto en la comunidad nacional como internacional que ven con muy buenos ojos la participación de un operador privado en la búsqueda de soluciones al problema del provisionamiento de agua en zonas urbano marginales. El esquema financiador del Proyecto, que involucra a la Agencia Internacional Sueca para el Desarrollo al Programa de Agua y Saneamiento Banco Mundial/PNUD y a la propia Suez-Lyonnaise des Eaux, es un reflejo claro de ese interés.

Los resultados a un año de concesión: éxitos y dificultades

Provisión de agua

AGUAS DEL ILLIMANI ha festejado hace un mes su primero año de existencia, siendo la única empresa de agua en Bolivia que ha evitado el racionamiento del líquido elemento en el verano 1997 – 1998, gracias a un manejo idóneo de los recursos hídricos, sobre todo evitando las pérdidas en aducciones. Además se construyó una represa suplementaria que aumenta la capacidad de captación. Hay reservas suficientes hasta Junio de 1999, hasta con otra sequía en la temporada de verano, donde se producen las caídas de nieve y las lluvias normalmente.

Mejora del servicio técnico y comercial

AGUAS DEL ILLIMANI ha mejorado sensiblemente la atención técnica, reduciendo los tiempos de intervención a un promedio de doce horas, gracias a la reorganización de sus cuadrillas, la adquisición de nuevos vehículos operativos y de nuevos equipos y materiales para reparaciones de redes, en particular con tecnologías ligadas al uso del polietileno.

En cuanto a la atención comercial, la empresa dispone de cuatro locales nuevos de atención al cliente, es decir dos veces más que al inicio de la concesión, está habilitando un local para la defensa del consumidor y ha implementado un control preventivo de altos consumos, principal fuente de conflicto con nuestros clientes, en un régimen casi totalmente medido.

Los recursos humanos

Los recursos humanos son clave en un proceso de transformación de una empresa pública a una empresa privada, en búsqueda de eficiencia permanente. AGUAS DEL ILLIMANI

heredó hace un año una población laboral de 640 personas. Hoy trabaja con una dotación de 550 personas, de los cuales 50 son incorporaciones efectuadas en el primer año de concesión.

La capacitación del personal es intensa, principalmente en atención al cliente, comunicación, higiene y seguridad y adaptación tecnológica en administración y mantenimiento.

La comunicación

En ciudades como la Paz y El Alto, la comunicación es esencial para facilitar el diálogo con nuestros clientes.

Es importante destacar que, dado que la comunicación masiva no es suficiente para lograr un acercamiento genuino con la comunidad, AGUAS DEL ILLIMANI ha implementado, principalmente en áreas de expansión, una estrategia que hace énfasis en la comunicación interpersonal y consiste en un equipo de un comunicador y dos asistentes que realizan asambleas y talleres educativos en el barrio, para posteriormente visitar a los vecinos casa por casa y dialogar con ellos. Este proceso finaliza con la firma de la solicitud de servicio en la misma zona, evitando así al cliente el traslado hasta las oficinas centrales de AGUAS DEL ILLIMANI. En las zonas que ya cuentan con el servicio se les capacita sobre el uso correcto del agua y del alcantarillado.

Esta acción educativa se completa a través de un Plan Colegios, en el cual recibimos 8000 alumnos por año en nuestras tres plantas de tratamiento. El evitar el derroche interno es uno de nuestros mensajes más importantes hacia la población.

Facturación y cobranza

La facturación ha sido en línea con la esperada. No se ha visto prácticamente elasticidad al cambio de tarifas realizado por SAMAPA en Mayo de 1997 en los clientes afectados negativamente por este cambio (75 % de los clientes de La Paz, 50 % de los clientes de El Alto). En cuanto a cobranza hemos mejorado las tasas de cobranza iniciales a través de una rigurosa política de seguimiento de cada cliente y de una estricta aplicación de las reglas del contrato de concesión en lo que se refiere a cortes de servicio por falta de pago.

Nuestros resultados son elocuentes: 75 % de cobranza a 30 días, 50 % de cobranza a 60 días.

Sin embargo tenemos problemas con los organismos públicos, dificultad que detallaremos más adelante.

Las inversiones realizadas: el aumento de cobertura

Un aspecto esencial de este año de concesión ha sido la elevación de cobertura lograda en La Paz como en El Alto, se resumen las principales cifras en el cuadro siguiente:

Inversiones e incremento de la cobertura Período agosto/97 – julio/98

<i>Rubro</i>	<i>La Paz</i>	<i>El Alto</i>	<i>Totales</i>
Inversiones	US\$2,3 millones	US\$12,7 millones	US\$15 millones
Nuevas conexiones agua potable	3.660	13.000	16.660
Población beneficiada	25.620	91.000	116.620
Nuevas conexiones alcantarillado	1.000	11.000	12.000
Población beneficiada	7.000	77.000	84.000
Cobertura actual con agua potable	89%	88%	
Cobertura actual con alcantarillado	73%	43%	
Renovación de tuberías de agua potable			11.300 metros
Renovación de colectores de alcantarillado			3.900 metros
Renovación de medidores			2.300

La satisfacción de nuestros clientes

La satisfacción de nuestros clientes se mide semestralmente a través de encuestas a muestras representativas de la población. Disponemos ahora de los resultados de Marzo de 1998, que demuestran claramente una buena satisfacción de los clientes, salvo en dos temas:

- la calidad de las obras de expansión de redes;
- el proceso de medición, lectura, facturación.

Relaciones con la Alcaldía de La Paz y de El Alto

Una de las grandes preocupaciones de este primer año de concesión fue la relación con ambas Alcaldías.

Evidentemente, la privatización de SAMAPA ha ocasionado una pérdida de poder sobre este servicio que hasta ahora nunca fue bien aceptada. Hubo muchas dificultades

en la relación diaria con ambas instituciones, y muchos inconvenientes para el pago de los servicios de agua. Esto plantea un problema para AGUAS DEL ILLIMANI, en razón del peso específico que representan ambas Alcaldías: La Paz con 4.5 % y El Alto con 1.5 % de la facturación son determinantes para la buena marcha de la concesión y la capacidad de inversión. Si bien El Alto está honrando su deuda con algunas dificultades, no hemos todavía solucionado el problema de La Paz.

Otro problema pendiente es la realización de la red pluvial de La Paz, que se encuentra excluida del contrato de concesión, y que debe realizar la Alcaldía de La Paz. Técnicamente, la realización de esta red es de vital importancia para la colectividad, en forma simultánea con el alcantarillado sanitario, por la inestabilidad geológica y la gran erosión de suelos existente en las laderas de La Paz. Sin embargo, la Alcaldía de La Paz no ha previsto dicha realización en su presupuesto de obras y no está realizando estas redes pluviales, creando dificultades a la población y la empresa concesionaria quien podrá sufrir a la larga serios perjuicios por conexiones clandestinas de afluentes pluviales a la red de alcantarillado sanitario.

Relaciones con la Superintendencia de Aguas

Como dijimos, la Superintendencia de Aguas tiene un carácter nacional y el Superintendente es nombrado por el Presidente de la República con la propuesta de una terna por el Senado Nacional. La Superintendencia de Aguas es parte de un Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), responsable de las Superintendencias de Electricidad, Telecomunicaciones, Transportes e Hidrocarburos.

La relación que se establece con AGUAS DEL ILLIMANI es de control permanente de los grandes objetivos del contrato: conexiones nuevas, metas de calidad del agua potable, reclamaciones comerciales y técnicas, estudios particulares, informes, etc., dos auditores independientes certifican los datos aportados por AGUAS DEL ILLIMANI, tanto en los aspectos técnicos y financieros.

La Superintendencia de Aguas es el organismo con el cual se renegociarán las tarifas y las metas de cada quinquenio de la concesión, siendo el único organismo capaz de aportar modificaciones al contrato de concesión.

Perspectivas

Avances técnicos

Los avances técnicos esenciales que se pretenden en el mediano plazo consisten en:

- Una mayor supervisión de los procesos de tratamiento y de distribución del agua potable, a través de controles en línea y de automatizaciones.

- Un nuevo laboratorio de análisis de agua potable y residual que ubique a AGUAS DEL ILLIMANI en primer lugar en los países del Pacto Andino.
- Una mejora de las obras de expansión de redes ejerciendo un mayor control sobre los contratistas a través de la capacitación permanente de nuestros supervisores, y la selección de las mejores empresas.
- Una mayor coordinación con otras empresas prestatarias de servicios públicos.
- Una mayor utilización de materiales modernos en nuestras redes.
- La puesta en servicio de una estación depuradora por lagunas en El Alto a partir de Octubre de 1998.
- Una propuesta de depuración para La Paz que sirva de sustento a la renegociación.

Perspectivas comerciales

En cuanto AGUAS DEL ILLIMANI sepa manejar su expansión en zonas urbano marginales, logrando una cobertura máxima en agua potable a fines del año 2001, y logre establecer una relación de confianza con sus clientes basada en la transparencia de su actuación, se estima cumplir con los objetivos de facturación a mediano plazo que fue expuesto anteriormente. A fines de lograr esta confianza, se trabajará más que todo en temas educativos, y en mejoras al sistema comercial. El primer paso consistió en introducir la lectura por terminales portables, el paso siguiente consiste en cambiar de sistema informático comercial, el actual datando del año 1974, este paso estará cumplido en los primeros meses del año 1999.

En cuanto a recaudación, una atención particular será dada a los organismos públicos que no tienen todavía costumbre de pago, en primer lugar con la Alcaldía de La Paz. Para estos organismos, se desarrollarán campañas de lucha contra el derroche, principal responsable de la facturación elevada de sus dependencias.

Otra posibilidad comercial es la expansión a municipios aledaños a La Paz y El Alto, donde la metropolización podría ayudar a la expansión de la empresa. Estos municipios representan para los migrantes o para habitantes urbanos en búsqueda de mayor tranquilidad y experimentarán un crecimiento rápido en los años futuros.

Equilibrio financiero

El cuadro orígenes – aplicaciones demuestran claramente la importancia del cash flow para la capacidad de inversión de la empresa, si se quieren respetar las ratios de endeudamiento de corto plazo generalmente admisibles. Está claro también que la sensibili-

dad del modelo al éxito de la política comercial es muy fuerte, lo que pone una alta prioridad en la gestión de la empresa sobre este tema. Otro parámetro importante es el costo unitario de las inversiones, en el cual se buscará el mejor compromiso entre calidad de obra y razonabilidad de los precios. El desafío es desarrollar proveedores eficaces que sepan defender la imagen de nuestra empresa.

Perspectivas sociales

AGUAS DEL ILLIMANI está comprometida con la aplicación de estrategias de intervención social. El Plan Barrios y el Proyecto El Alto son sus dos principales instrumentos, el primero haciendo uso de medios de comunicación interpersonales, necesarios en una sociedad con poco acceso a medios de comunicación masiva; y el segundo buscando alternativas de interacción.

El proceso de capacitación y comunicación comunitaria que actualmente aplica AGUAS DEL ILLIMANI será grandemente beneficiado gracias a los resultados que el Proyecto El Alto logre y transmita tanto al interior de la empresa como a su entorno inmediato.

Para concluir esta presentación, quisiera recordar la misión de nuestra empresa:
“Merecerse el afecto de la gente, brindando agua potable y saneamiento, calidad y salud”

Por si solo este lema traza la vía de la concesión y posición de AGUAS DEL ILLIMANI como un actor mayor en el desarrollo de Bolivia.

6. EL SISTEMA INTEGRADO DE GESTION FINANCIERA PARA LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL ECUADOR (SIGEF-GL).*

Leónidas Molina

Introducción

En el Ecuador de conformidad con la ley correspondiente, los órganos rectores de la Administración Financiera y Control son: el Ministerio de Finanzas y la Contraloría General del Estado, respectivamente.

El Sistema de Contabilidad parte integrante del Sistema de Administración Financiera, de acuerdo con nuestra legislación, depende de la Contraloría General del Estado, esta disposición legal no está acorde con la estructura organizativa técnica la cual recomienda, que este sistema debe pertenecer o estar bajo la dependencia del Ministerio de Finanzas.

Para superar este problema, con el mejor propósito, las autoridades de la Contraloría y Ministerio de Finanzas con la intervención del Consejo Nacional de Modernización del Estado (Proyecto Mosta), en Mayo de 1997 suscribieron en Acuerdo Interinstitucional mediante el cual la Contraloría cedía su competencia sobre el Sistema de Contabilidad en favor del Ministerio de Finanzas, hasta que se promulgue la nueva Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, la misma que en los actuales momentos se encuentra en etapa de discusión final, para ser entregada por parte del Ejecutivo al Congreso Nacional para su aprobación.

*Las personas que participaron como consultores en el desarrollo del SIGEF-GL son: Vicente Paez, Fausto Aguinaga, Leónidas Molina, Luis Carvajal y Madison Carrillo.

Partiendo del principio de las instituciones modernas que tienen una responsabilidad de tipo social hacia los individuos, el medio ambiente y la sociedad, se ha introducido dentro de las organizaciones un concepto humanista y no sólo económico.

Por ejemplo, antes sólo se veía al competidor como el enemigo y todas las destrezas y fortalezas se desarrollaban para defenderse de él. Hoy, con la globalización hay que crear estrategias de equipo integrado y defenderse en grupo para lograr el desarrollo del sector.

Ya muchas instituciones conscientes de la transcendencia de su responsabilidad social, han emprendido proyectos específicos para desarrollar y conservar el medio ambiente y la calidad de vida de la comunidad. Hay sectores en los que esto no se da con tanta facilidad como en otros, pero a futuro todas las instituciones deberán definir sus responsabilidades y gestiones frente a la sociedad.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha desarrollado, con la participación directa de sus funcionarios, el Sistema Integrado de Gestión Financiera -SIGEF- y, por sus características técnicas basadas en la investigación, experimentación, tecnificación y apoyo en herramientas informáticas, lo ha mostrado en el ámbito nacional e internacional, como uno de los elementos pragmáticos logrado por la Institución en el proceso de optimización y modernización. Dicha modernización comenzó en 1988, donde se han instalado 3 versiones de SIGEF, sistema este que ha permitido presentar información confiable a las autoridades del Gobierno Nacional.

Actualmente, el SIGEF-GL es una herramienta a la que se acude para la planificación de las diferentes actividades municipales; es el instrumento fundamental para la asignación y control de la utilización de los recursos; es el que provee la alternativa de registro y provisión de información oportunos; y, el que ha reducido los riesgos inherentes a la administración de recursos, en base a las medidas, mecanismos y prácticas de control interno incertadas en el sistema, así como a fomentar la anticorrupción en la administración de la institución.

En el diseño, desarrollo e implementación del SIGEF-GL estuvo siempre el horizonte de crear un sistema basado en la concentración normativa y en la desconcentración y descentralización operativa, que considere la interrelación con los diferentes procesos que participan en la gestión financiera, que garantice y vele por el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas endógenas y exógenas a la Municipalidad y asegure la observancia de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados como norma de calidad y garantía de apego a los pronunciamientos sobre Contabilidad y Administración Financiera, efectuados por las instituciones rectoras a nivel nacional, continental y mundial.

El SIGEF-GL no solamente ha conseguido los objetivos de administrar, controlar y racionalizar la recaudación y el uso de los recursos financieros, la obtención de información financiera en tiempo real y la preparación y presentación oportuna de los esta-

dos financieros, sino que también logró imprimir un ambiente de sinergia en los otros sistemas de la Municipalidad, originado por la necesidad de cambio en los procesos a causa de las “exigencias” y “presiones” de información ejercidas por el SIGEF-GL.

Para la implantación del SIGEF, en las instituciones del sector público nacional y local, se definieron algunas estrategias, como son: realizar un diagnóstico específico del área, el diseño y racionalización de procesos administrativos y financieros, una implantación en las unidades piloto, un adecuado entrenamiento desde el punto de vista financiero (presupuesto-tesorería-contabilidad-análisis), y una capacitación en el manejo y administración del SIGEF incluido paquetes utilitarios referidos a la base de datos y otras herramientas informáticas.

El sistema integrado de gestión financiera

El SIGEF-GL es un sistema de registro de las transacciones de las instituciones públicas que integra la información administrativa y financiera, la cual servirá para apoyar el proceso de toma de decisiones de los ejecutivos del sector público.

El SIGEF-GL está orientado en un conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos que permiten el registro sistemático de los hechos económicos, financieros y físicos de la gestión de las entidades públicas.

El SIGEF-GL está diseñado para cumplir los siguientes objetivos de carácter general:

- Integrar las herramientas de apoyo a la toma de decisiones.
- Satisfacer las demandas de información de los usuarios.
- Facilitar el control del patrimonio público.
- Simplificar los procedimientos administrativos.
- Proveer insumos a cuentas nacionales y conformar estadísticas fiscales.
- Registro sistemático de las transacciones que se producen en las entidades, que afectan la situación económica de éstas, así como el cumplimiento de sus metas físicas y reales.
- Suministro de información para toma de decisiones por parte de la administración de las entidades públicas seccionales e institucionales, sectoriales, regionales y nacionales, así como de los terceros interesados en la gestión.
- Transparencia en el tratamiento de la información contable, a través de sistemas computarizados, que garanticen el seguimiento de las operaciones, las referencias a

sus soportes y la integración con los procedimientos administrativos, fortaleciendo los sistemas de control interno.

El SIGEF-GL es un sistema integrado porque:

i) El sistema en el proceso de la formulación presupuestaria, pone un ordenamiento y exige que éste se realice en base a la planificación operativa de la institución, las diferentes demandas de recursos que realizan las Unidades Administrativas del Municipio, deben realizarlas en términos de la Unidad Programática que son los proyectos, los mismos que deben estar bien estructurados, señalando los siguientes datos:

- Nombre del proyecto
- Objetivos, metas y resultados
- Demanda de recursos (requerimientos)
- Plazo
- Fecha más temprana de inicio del proyecto
- Fecha más tardía de inicio del proyecto
- Priorización

Esta forma de realizar la formulación del presupuesto y con toda la información necesaria, permite a las autoridades financieras tratar de equilibrar el presupuesto de ingresos y gastos para ser presentado al Alcalde para su revisión y aprobación, antes de ser enviado al Concejo Municipal para su aprobación definitiva.

Hay que tomar en cuenta que el presupuesto es un instrumento político de gestión, y que siempre en nuestros municipios y países la demanda de recursos será mayor que los ingresos. El Alcalde puede ir eliminando proyectos completos y no como se venía haciendo, disminuyendo o suprimiendo partidas presupuestarias de gasto, que son una parte de la conformación de los proyectos, por lo cual, cuando se aprobaba el presupuesto, este se lo hacía en una forma incompleta.

Con esta información el SIGEF-GL, preparará también los proyectos de programación de ejecución presupuestaria y el plan anual de caja, así como también en la evaluación de la ejecución de cada uno de los proyectos, unidades administrativas y a nivel institucional.

ii) Incorpora automáticamente a su base de datos la información del presupuesto aprobado de la institución, elaborado a partir de la metodología computarizada.

iii) En el proceso de gestión cada transacción ingresa una sola vez al sistema y alimenta la contabilidad, el presupuesto, la tesorería, las rentas, el crédito público interno, o externo o varios módulos a la vez, según el tipo de operación.

iv) La información presupuestaria, contable, de tesorería, rentas y crédito público están interrelacionadas, no existe posibilidad de discrepancias.

v) Los cinco sistemas operan al día en tiempo real, cada uno de ellos proporciona información para la toma de decisiones a los ejecutivos, en su respectiva especialidad.

vi) El SIGEF-GL procesa los datos de la gestión en el módulo que es más eficiente para cada tipo de información, evitando duplicar procesamientos que solamente recargarían la operación y memoria del computador, haciendo ineficiente el sistema.

vii) Se basa en un sistema integrado, lógico y de asociación entre los códigos de las cuentas contables del catálogo y de las partidas presupuestarias del clasificador, las mismas que sirven para los registros en presupuesto, contabilidad, tesorería, rentas y crédito público.

El SIGEF-GL se presenta con una estructura modular compuesta por cinco sistemas íntimamente relacionados que son: Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Rentas y Contabilidad. Estos sistemas disponen de sus correspondientes controles internos y todos ellos en sus diferentes momentos se encargan de proveer, procesar e informar sobre las operaciones relacionadas con el manejo de los recursos financieros públicos.

- El Sistema de Presupuesto funciona cumpliendo las etapas de formulación, ejecución, reformas, análisis y evaluación presupuestarias, que permita el control presupuestario por medio de la concepción global de control de proyectos.
- La determinación tributaria, los ingresos y egresos de recursos financieros y la preparación, estudio y evaluación de los flujos de fondos y las acciones de coactiva son las actividades desarrolladas y sistematizadas en el Sistema de Tesorería.
- El Sistema de Crédito Público en cambio, incluye actividades fundamentales como la contratación, la programación, los desembolsos, el mantenimiento y la provisión de estadísticas, estados y movimientos, el registro del servicio de la deuda y, finalmente, el control y seguimiento del crédito público institucional.
- La determinación y declaración tributarias, las transferencias internas y del Gobierno Nacional son actividades que integran el Sistema de Rentas; y,
- El Sistema de Contabilidad con definiciones en la parte normativa, el esquema de registro y procesamiento de las operaciones y la preparación, análisis e interpretación de los estados financieros.

Cada sistema funciona en base a insumos que se procesan y producen flujos de información dirigidos a los niveles gerenciales para orientar y respaldar la toma de decisiones.

A más de los sistemas mencionados, el SIGEF-GL cuenta con tres módulos: convenios internacionales, inventarios, y roles de pago, los que están íntimamente relacionados entre sí, con los sistemas y sirven a más de auxiliares de registro, principalmente de control administrativo, como testigos comparables con las cuentas contables.

Adicionalmente, el Sistema de Proyectos de Inversión Pública, está en proceso de desarrollo, el cual tendrá una interface con el SIGEF .

Los componentes del SIGEF-GL no deben ser considerados aisladamente; pues, están ligados entre sí, formando una unidad conceptual indisoluble en virtud del fin único que los engloba. La previsión aplicada al presupuestar, cuando ésta se ejecuta, se traduce en rentas y gastos que se registran e informan en diferentes instancias del proceso seguido por las transacciones financieras en los citados cinco sistemas.

El SIGEF-GL, obliga a la estandarización de los procesos de entrada y salida de información, verbigracia, define la utilización de “Modelos de asientos o tipos de registros”, para la jornalización de los ingresos o egresos de caja, que una institución realiza.

De acuerdo al perfil final de cada usuario el SIGEF-GL permite el acceso a los procesos garantizando la confidencialidad de sus datos, sirve de archivo puente para interrelacionarse con otros sistemas de la administración institucional. (Sistemas de recursos humanos, obras públicas, salud, asistencia social, educación, administración de mercados, seguridad, catastros, planificación, sindicatura, contratación etc.).

El SIGEF-GL contribuye con datos e información para realizar análisis estadístico, financiero y presupuestario y permite administrar el pago de obligaciones de acuerdo al flujo de caja, prioridad, vencimiento, monto, cronología de ingreso de la documentación, número de planillas de obra, orden alfabético, etc.

Con el SIGEF-GL se vieron espontáneamente involucrados en el cambio los sistemas de: Recursos Humanos, Planificación, Obras Públicas, Salud, Educación, Servicios, Administración, Recursos Humanos, Avalúos y Catastros y las propias Empresas Municipales.

Desde 1988, año en el cual se inició el proceso de cambio con el diseño e implementación del SIGEF, se han producido alrededor de 5.800 programas para los sistemas mencionados anteriormente y para el propio SIGEF, en aspectos como los siguientes: control y registro de recaudaciones, diseño de catastros de predios rústicos y urbanos, control de activos fijos, preparación de roles de pago, emisión de certificados de bienes raíces, emisión de especies valoradas, control de fondos de garantía, análisis catastral, control de trámites de reclamos, correo electrónico, trámite de patentes municipales, aprobación de planos de construcción, registro de propiedades municipales, ejecución presupuestaria, reajustes de precios y control de proyectos, registro y control de juicios, formulación de presupuestos, control de acciones coactivas.

El efecto del SIGEF en los otros sistemas también ha provocado beneficios en torno a la imagen institucional, la modernización en la administración y en los procesos y la sistematización fundamentalmente, han permitido que los trámites municipales se hayan reducido sustancialmente en sus tiempos reales.

Así pues, los certificados de bienes, de pago y de no adeudar al Municipio, se conceden en 4 horas y no en 15 días como ocurría anteriormente; la transferencia de dominio en 20 minutos en lugar de en 40 días; una rectificación de datos se efectuaba en 20 días, ahora se requieren 15 minutos; la liquidación y cobro de títulos se concluye actualmente en 2 minutos, a cambio de 20 minutos empleados anteriormente; el informe de regulación metropolitana se otorgaba en 15 días, hoy se requiere solamente 1 día.

El contraste presentado sustenta el hecho de que el objetivo de propender a un nivel de satisfacción del ciudadano, usuario de los servicios municipales y a la vez contribuyente, está presente en la estrategia de sistematización y modernización de los procesos.

Tal como se ha mencionado, el diseño e implementación del SIGEF-GL “empujó” el desarrollo de los otros sistemas de la municipalidad, redundando en lo que significa el objetivo institucional, la satisfacción de los requerimientos del ciudadano-usuario-contribuyente.

Sin embargo, el proceso no ha terminado, como nunca termina un proceso de cambio y modernización serio y sostenible, la estrategia de ejecución del proceso debe variar de tal forma que lo que se inició como un esfuerzo para el mejoramiento de la administración financiera, continúe como un esfuerzo para el mejoramiento de la administración municipal en su conjunto.

Adicionalmente y por la experiencia hasta aquí vivida, en cuanto a que el SIGEF-GL, se ha convertido en un modelo de excepción a nivel del país, su desarrollo no beneficiará solamente a la Municipalidad de Quito, sino a todas las municipalidades que lo requieran y tengan interés de implementarlo, pues la estrategia del Municipio Quiteño, por medio de compartir el SIGEF-GL, es la de que este sistema se convierta en el punto de partida y eventualmente en un modelo orientado al mejoramiento de la administración de los gobiernos locales.

El SIGEF-GL, permitirá que una institución como el Municipio de Quito descentralice y desconcentre sus actividades administrativas y financieras, para luego de un proceso de agregación (que esta en desarrollo), entregue información consolidada a nivel institucional a los usuarios respectivos y estos a su vez puedan consolidar la información financiera a nivel sectorial y global del sector público no financiero del país.

El sistema presupuestario

Las instituciones constituyen instrumentos del sector público para el logro de las estrategias de desarrollo económicas y sociales de un país, en consecuencia su gestión debe estar enmarcada dentro de los lineamientos establecidos en los planes y las políticas públicas.

El presupuesto se constituye en un instrumento del sistema de planificación, por lo cual debe poseer una serie de atributos desde el punto de vista metodológico que aseguren la integración de la gestión microinstitucional con la de los grupos descentralizados por tipos de producción, programas, sectores, actividades, regiones o a nivel global, para que dicha gestión esté inscrita dentro del proceso de planificación del sector público.

El método del presupuesto integrado

La técnica del presupuesto integrado es una metodología de presupuestación, especialmente diseñada para su aplicación en las entidades del sector público, basada en el presupuesto por resultados, al cual se le han incorporado un conjunto de herramientas para optimizar su contenido.

La programación de operaciones constituye el nexo fundamental entre la planificación a corto plazo y el presupuesto; a nivel del ejecutivo nacional, es la parte de la planificación operativa que implica definir anualmente a base de las estrategias económicas, sociales y monetarias, la política presupuestaria del ingreso y el gasto, así como la responsabilidad de cada una de las instituciones en el logro de los objetivos del sector público.

A nivel institucional implica traducir los objetivos y prioridades de la entidad, en resultados concretos a alcanzar, en tareas específicas a cumplir, en procedimientos a emplear y en medios y recursos a utilizar en función del tiempo y del espacio. La operación es “el compromiso de hacer algo” que asumen los responsables de la programación y ejecución de las acciones. La operación se constituye en el motor de la acción de la planificación, ya que representa la respuesta o propuesta organizada de solución a las metas establecidas en los planes.

Las operaciones de producción e inversión ejecutadas por las instituciones se corresponden con las categorías programáticas del presupuesto. Cuando una operación es compartida por varios organismos públicos, esa operación se expresará en tantas categorías programáticas como instituciones participen en ella.

La característica fundamental del SIGEF-GL es la de ser amigable y de fácil manejo, orientada no sólo a las autoridades sino al usuario final, esto es, a todas las personas que demanden la utilización de recursos, de manera descentralizada, desde la formulación, ejecución hasta la liquidación del presupuesto, llevando el control de la ejecución de los recursos en forma independiente.

Si bien es cierto el SIGEF-GL permite la descentralización y desconcentración de la administración del presupuesto, también es importante anotar que el SIGEF-GL centraliza y consolida la información en la gerencia financiera, con la finalidad de que ésta sea analizada y se tomen las medidas o acciones correctivas que ameriten.

A futuro, el SIGEF-NACIONAL consolidará la información a nivel del sector público no financiero y presentará los Estados Financieros de la Nación, con la misma intención de que ésta sea analizada y auditada por las autoridades pertinentes y la presentación de los mismos a la Presidencia de la República y al Congreso Nacional.

El éxito en la implementación del SIGEF-NACIONAL y LOCAL, estará condicionado por la adecuación de la organización de los sistemas y procedimientos administrativos, así como por la intensidad del proceso de adiestramiento y capacitación del personal en las nuevas tareas y funciones técnicas presupuestarias, contables, tesorería, rentas, crédito público, y de administración financiera integrada.

El SIGEF-GL facilita la comunicación oportuna entre las unidades administrativas y las autoridades económico-financieras, respecto a las fases presupuestarias, cubre todos los procesos básicos del presupuesto, contabilidad, tesorería, rentas y crédito público en forma integrada, informando el módulo de presupuesto a través de sus respectivos reportes y estados sobre la ejecución del mismo, a cada unidad administrativa responsable. El módulo de contabilidad proporciona los Estados Financieros y diferentes reportes en tiempo real, así como también los módulos de rentas, tesorería y crédito público entregan la información pertinente relativa a cada uno de éstos, complementaria a los estados principales.

Este documento, pretende presentar algunos instrumentos que permiten crear una base de información integrada de la gestión pública, para que tanto en el proceso de programación como en la posterior ejecución de la gestión, la información generada a los niveles operacionales, apoye el proceso de toma de decisiones, en primer lugar de los ejecutivos de las empresas públicas e instituciones descentralizadas, para luego servir como fuente de información a los Alcaldes y Concejos Municipales, al Ministerio de Finanzas, Contraloría General del Estado y otras instituciones públicas.

A estos instrumentos es necesario incorporar las metodologías del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas y del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, lo cual no sólo le dará validez internacional a los resultados ofrecidos a través de la utilización de este sistema, sino que también servirá como fuente de información a esos organismos.

El sistema contable

La contabilidad integrada con el presupuesto, informa en el gasto, sobre: el compromiso, devengado y consumido; y en el ingreso, sobre el devengado. Esa información puede obtenerse en moneda nacional y en moneda extranjera equivalente.

La contabilidad del consumido registra información sobre los recursos humanos, materiales y servicios aplicados efectivamente a las diversas categorías programáticas

para el cumplimiento de sus metas y además indica los costos de producción de los bienes y servicios intermedios y finales de cada uno de los programas o actividades de funcionamiento y los costos de los proyectos de inversión.

En el Sistema de Contabilidad, la contabilidad integrada informa sobre los movimientos de las cuentas contenidas en el catálogo de cuentas.

En el Sistema de Tesorería, la contabilidad integrada informa sobre la ejecución del flujo de tesorería, comparando los resultados con la programación del citado flujo, que el tesorero formula en el propio sistema, sobre la ejecución del presupuesto de pagos y las recaudaciones o de lo percibido, así como de la ejecución de operaciones efectivas de caja.

El asiento de registro de la contabilidad integrada

Las transacciones se registran en el SIGEF-GL a través de asientos modelo o tipos de registro, que se formulan en la parametrización en el sistema cargado en el computador. Estos asientos se procesan en los diferentes comprobantes que se realizan en contabilidad, que el computador emite una vez terminado el asiento.

Todas las transacciones de ingresos y gastos, distintas al presupuesto aprobado, tales como: devengados, consumos, pagos, recaudaciones, transacciones en especie, reversiones, asiento inicial de la contabilidad y ajustes se registran en los comprobantes de contabilidad.

El asiento de la contabilidad integrada afecta la ejecución del presupuesto, de la contabilidad, rentas, crédito público y de la tesorería, o sea que hay un solo operador, que normalmente está ubicado en el departamento de contabilidad integrada, presupuesto, tesorería, rentas y crédito público y las demás unidades son usuarios de la información, que consultan a través de sus terminales de computación. Esto significa cambios importantes en los procedimientos administrativos y en las funciones de los diversos funcionarios del área administrativa-financiera de las instituciones.

La contabilidad en moneda extranjera

En el Sistema de Contabilidad, también se incluyen los procesos destinados para registrar el impacto de las alteraciones inflacionarias o de las operaciones en moneda extranjera, distinta a la de curso legal del país.

La contabilidad integrada consolidada

Tal como se detalló en el Sistema de Presupuesto, en los entes regionales de desarrollo existen proyectos complejos, multisectoriales de importantes dimensiones, que tienen

sus propias fuentes de financiamiento, generalmente internacionales. Sus unidades ejecutoras tienen necesidad de llevar sus cuentas financieras detalladas.

Lo mismo ocurre con las otras instituciones organizadas en forma desconcentrada, donde se requiere obtener información para la toma de decisiones. En primer lugar, en las unidades donde se concentra la ejecución de la operación o de los proyectos de inversión para medir su eficacia y eficiencia, en definitiva produzcan sus propios estados financieros.

Estos proyectos o unidades desconcentradas, financiados con recursos propios o a través de convenios internacionales, llevarán también sus cuentas en el SIGEF-GL, donde a partir de los presupuestos desagregados por unidades ejecutoras se realiza el seguimiento de la ejecución presupuestaria, contable, rentas, crédito público y de tesorería.

El sistema contempla programas que permiten consolidar la información del SIGEF-GL descentralizado con el SIGEF-GL institucional para la consolidación y obtener así cuentas consolidadas de la organización, donde se manejan variables financieras y económicas globales.

El Sistema Contable cuenta con mecanismos que permiten eliminar las transacciones similares e intrainstitucionales creando un verdadero reporte e información consolidada corporativa.

El sistema de tesorería

El Sistema de Tesorería facilita los mecanismos de recaudación y permite un control oportuno sobre los ingresos tributarios y no tributarios, por cuanto está íntimamente integrado con los Sistemas de Rentas, Crédito Público, Presupuesto y Contabilidad y con el módulo de recaudaciones, razón por la cual está vinculado a los movimientos de efectivo —caja y bancos— asegurándoles una distribución a las partidas presupuestarias y a sus respectivas cuentas contables.

Tiene tres componentes:

- Tesorería. Este módulo comprende la programación y control de la ejecución del flujo de efectivo.
- Control de la ejecución presupuestaria. Este módulo realiza el control del flujo de caja y bancos en relación a las partidas comprendidas en el presupuesto aprobado para la gestión.
- Control de las operaciones efectivas de caja. Este módulo realiza el control del flujo de efectivo de acuerdo a la metodología señalada en la normas vigentes.

El Sistema de Tesorería se organiza de la siguiente forma:

El sistema de cuentas

Las partidas presupuestarias y códigos contables utilizados por la contabilidad integrada, que son relativos a los movimientos de efectivo, se seleccionan, reordenan y agrupan de acuerdo a criterios de la administración financiera.

Con ellos se diseñan las matrices de programación, ejecución y control de ejecución del flujo de tesorería a nivel de grupos de gasto. Estas matrices están organizadas para presentar la información en forma semanal, mensual o anual. A su vez las cuentas contenidas en ellas, permiten el análisis a distintos niveles: las cuentas del mínimo nivel de ingreso de los datos a la contabilidad integrada, su agregación a nivel de las cuentas de tesorería y el análisis de saldos.

El flujo de tesorería

El flujo de tesorería, tiene un componente en moneda nacional. Este flujo se va ejecutando lo que permite al Tesorero tener una visión del esfuerzo financiero total que debe realizar la institución para atender sus presupuestos de efectivo.

El Tesorero recibe el presupuesto de caja anual contenido en el presupuesto de la institución aprobado por el Consejo Municipal.

El SIGEF-GL presenta las cuentas desagregadas para que mensualice su programación, para posteriormente llevarla al nivel semanal, dentro de cada mes.

En el Sistema el Tesorero cuenta con matrices de trabajo donde siempre visualiza la información, más relevante del flujo de tesorería: saldo inicial del período, cuentas de disponibilidades, cuentas de obligaciones y saldo final.

El SIGEF-GL presenta también, un cuadro de control de la ejecución del flujo de tesorería, donde se compara lo programado, lo ejecutado y las desviaciones, para que el Tesorero, sobre la propia marcha de la gestión, vaya reprogramando sus obligaciones financieras y disponibilidades, de común acuerdo con los movimientos que se den en la ejecución del presupuesto.

El SIGEF-GL, proporciona un listado de las cuentas por pagar, para que con el programa de tesorería, conjuntamente con el Director Financiero decidan los pagos a realizar en el día o semanalmente. A partir de ésta decisión, se liberan las deudas en la pantalla del computador. De ésta manera, el operador de la tesorería, verifica en su menú y prepara los comprobantes correspondientes para el pago, en el cual esta incluido el cheque correspondiente. El flujo de tesorería se programa y ejecuta a nivel institucional.

Control de la ejecución presupuestaria del efectivo

La información de la ejecución financiera del presupuesto, se procesa a nivel de la apertura programática —unidad ejecutora, actividad, obra, proyecto, subprograma, programa e institución. Este submódulo, por lo tanto, captura del asiento de tesorería la información de los flujos de efectivo recaudados o percibidos y pagados, con la desagregación establecida en la apertura programática y las partidas del presupuesto.

La información, se organiza para incorporarla a los reportes de ejecución de la ejecución presupuestaria, para ser elevados al Ministerio de Finanzas o a las unidades matrices: estos reportes incluyen las etapas de compromiso, obligación, devengado, consumido y pagado para el gasto; y el devengado y recaudado o percibido para el ingreso.

Operaciones efectivas de caja

Para obtenerlo se desagregan cada una de las cuentas en los diversos ingresos o gastos: y al momento de capturar la información del movimiento de efectivo, el Tesorero selecciona a cual componente se debe adjudicar ese movimiento. De tal suerte que el SIGEF-GL, convierte su información, al del submódulo de operaciones efectivas, la cual es enviada por otros módulos independientes al de caja y bancos.

El proceso informático

Para el desarrollo del Sistema Integrado de Gestión Financiera Nacional y GL se ha empleado las técnicas más sofisticadas de punta, en cuanto a procesamiento electrónico de la información (software) y equipos de computación (hardware).

Básicamente consistió en la adquisición de hardware, servidores y estaciones de trabajo, así como también software, bases de datos y lenguaje de programación de cuarta generación.

Los sistemas de información se mantienen en un ambiente de producción en el equipo central, utilizando una base de datos relacional ORACLE y un lenguaje de cuarta generación DEVELOPER-RUN TIME.

El desarrollo de sistemas de información se realiza bajo ambiente de redes en microcomputadores, teniendo una base de datos relacional (ORACLE) y utilizando un lenguaje de cuarta generación en el Servidor DEVELOPER-DESARROLLO.

Ventajas

- Permite conectividad entre diferentes dependencias de una Dirección y/o entre diferentes Direcciones.

- Mejora el tiempo de respuestas en producción del sistema, para atender a un mayor número de dependencias.
- Integra y automatiza la gestión municipal con criterios de globalidad e integralidad.
- Viabiliza que los usuarios aprovechen los avances tecnológicos venideros en hardware, sistemas operativos, bases de datos, redes LAN (clientes-servidor), interfases gráficas, para el desarrollo de aplicaciones.
- Se obtiene compatibilidad y portabilidad de los sistemas desarrollados en micro-computadores hacia el equipo central.
- La información puede mantenerse centralizada y/o distribuida.
- Permite mantener los sistemas y aplicaciones desarrollados en el equipo central obteniendo un ambiente de producción eficiente.
- La capacitación al personal en el uso de estas herramientas requiere de corto tiempo.

La organización y los procedimientos administrativos

La adopción del SIGEF-GL no significa la simple implantación de paquetes computarizados, es un cambio de filosofía del manejo de las organizaciones y del uso de los sistemas en las instituciones públicas.

Los nuevos sistemas son integradores de información, tratan de mostrar la organización como un todo, ya no se justifican los departamentos administrativos estáticos, todos y cada uno de los niveles gerenciales participan en los procesos de formulación de planes y presupuestos y son responsables de su ejecución.

Por ese motivo, implantar el SIGEF-GL, representa realizar cambios profundos en la organización y en los procedimientos administrativos que apoyan al sistema financiero.

La experiencia de muchos años, organizando sistemas de información, presupuestos financieros y administrativos, ha demostrado, que muchos de los fracasos, no se debieron a que los sistemas propuestos fueron deficientes, sino que ha fallado la capacitación, motivación y comprensión del personal encargado de operarlos sobre los verdaderos alcances de los sistemas a implantar y además, porque no se adecuaron la organización y los procedimientos administrativos, para dar respuesta a los nuevos requerimientos.

Las cuentas del sector público

Tal como se estableció en los párrafos anteriores el sistema de información contenido en el SIGEF-GL, no sólo permite integrar y consolidar la información financiera y económica municipal, sino que está diseñado para ser utilizado por las instituciones públicas y por agregación, consolidar los niveles sectorial y global del país, y así fortalecer un sistema integrado de información financiera que apoye el proceso de toma de decisiones en toda la administración pública.

A nivel institucional se observa que los diversos países manejan tres sistemas de cuentas, a saber:

- Las cuentas del gobierno, donde se basan los sistemas presupuestarios y contables del sector público, organizados con fines de control y rendición de cuentas de la gestión pública.
- Las estadísticas de las finanzas públicas, basadas fundamentalmente en las transacciones financieras, destinadas a apoyar las definiciones de política monetaria, fiscal, de ingresos y la política de balanza de pagos.
- Las cuentas nacionales, destinadas a medir la producción, el ingreso, el consumo, la acumulación de capital y financiamiento y de definir las transacciones intersectoriales.

Cada uno de estos sistemas enfoca aspectos diversos de la realidad del sector público y de la economía; y es así que los últimos permiten insertar al país en las estadísticas uniformes a nivel mundial, facilitando la interpretación de la realidad nacional en el concierto de la comunidad internacional, así como las negociaciones del gobierno con las instituciones financieras internacionales.

El SIGEF-NACIONAL-GL está siendo implantando y se está capacitando a todos los usuarios a nivel del sector público no financiero y a nivel seccional, como una alternativa para dar respuesta a estos tres sistemas de cuentas, organizando la información de salida de acuerdo a los respectivos requerimientos.

Para mayor información sobre el tema contactar a:

PROYECTO CONAM, MOSTA, SIGEF
Calle Ulpiano Páez No. 118 y Av. Patria 2do. Piso
Teléfono: 593-2-556-913 y
Fax 593-2-556-914
Email: sigef@uio.satnet.net

Página en blanco a propósito

PALABRAS DE CLAUSURA Y CONCLUSIONES

Fabrice Henry

Especialista en Desarrollo Municipal del BID

Trataré de resumir lo que se dijo durante estos dos días refiriéndome a los cinco actores del sistema de financiamiento municipal —los gobiernos centrales, la banca privada, los municipios, las asociaciones de municipios, y los organismos multilaterales—e indicando qué puede hacer cada uno de ellos para facilitar el financiamiento municipal.

A los Gobiernos Centrales

Yo empezaría con las recomendaciones del Economista Jefe del BID, indicando que los Gobiernos Centrales deben cuidar la situación macroeconómica.

Primero, la inflación es el impuesto que más castiga a los pobres y también es el impuesto que más castiga al municipio que va al mercado financiero porque, con tasas de inflación del 12%, 14% ó 16%, se endeuda a muy alto costo.

Segundo, los Gobiernos Centrales deben facilitar la oferta de financiamiento de largo plazo. Tal como explicó Hausmann, la reforma de la seguridad social sería una oportunidad excelente para mejorar la oferta de financiamiento a largo plazo.

Tercero, reformar el sistema financiero. Volveré sobre este tema más adelante.

Finalmente, asegurar un flujo de transferencias predecibles y estables.

A la Banca Privada

Los sistemas financieros nacionales en Centroamérica tienen que reformarse. Muchos países permanecen demasiado cerrados, poco transparentes y poco eficientes. En algunos países, la diferencia entre la tasa activa y la tasa pasiva anda por encima del 12% ó 14% que añade un costo que no hace sostenible el endeudamiento municipal.

A los Municipios

Que sigan con las reformas que ya están realizando. Me parece que en este ámbito han habido avances impresionantes.

Tres temas para los municipios que salieron mucho durante el seminario:

- Involucrar a la comunidad.
- Transparencia en el manejo de los fondos públicos, en las decisiones de asignación de recursos y en los impuestos.
- Coraje político. Hay objetivos de corto plazo y de largo plazo y, muy a menudo, para alcanzar el bienestar de la población, hay que tomar decisiones de largo plazo que implican costos que se debe saber asumir. Afortunadamente, me parece que estamos viendo el surgimiento de una nueva generación de alcaldes, una nueva generación de municipios que entienden el “trade off”, el balance que hay que hacer entre estos dos tipos de objetivos.

A FEMICA y a las Asociaciones de Municipios

Decirles que sigan dándonos la oportunidad de debatir e intercambiar experiencias. En este proceso de fortalecimiento es imprescindible el debate público, el intercambio de ideas y de experiencias.

A los Organismos Multilaterales

Que juguemos nuestro papel en facilitar el financiamiento municipal. Algunos de ustedes nos van a decir: “que cambien su carta constitutiva para que los municipios puedan tener acceso a los recursos del BID sin garantía soberana”. Eso, desafortunadamente está fuera de mi alcance, pero lo que sí hemos hecho es trabajar en una estrategia de desarrollo municipal que considera al municipio como un cliente. Esta estrategia se detalla a continuación.

Lionel Nicol

*Jefe de la División de Programas Sociales del
Departamento de Operaciones II del BID*

Nuestra estrategia operativa tiene por lo menos tres vertientes.

La primera es fomentar la participación privada en la provisión y financiación de servicios públicos. Esto implica definir el vínculo entre los gobiernos locales y el sector privado de manera que el gobierno municipal siga teniendo una responsabilidad en la calidad del control de los servicios públicos, o sea un papel también normativo en orientar las prioridades en la provisión de esos servicios.

La segunda es el tema del mercado de tierras. Nuestra experiencia lo apunta como un tema clave en el desarrollo local. Los mercados de tierra en Centroamérica, pero también en muchos otros países de América Latina, son notoriamente ineficientes, constituyéndose en un obstáculo al desarrollo. Esta es un área en la que hay mucho que hacer.

La tercera vertiente es poner en marcha marcos regulatorios en materia de provisión de servicios públicos locales.

Quizás hay muchas otras vertientes a lo que sería una estrategia de apoyo del BID a los gobiernos locales pero pensamos que estas son tres variables, tres dimensiones importantes.

En términos de instrumentos que el BID puede ofrecer tenemos los préstamos. Ahora, por la forma de trabajar del BID, su estructura, y por razones de costo- eficiencia, es claro que el instrumento préstamo, o préstamo dedicado, lo vemos más orientado a las grandes municipalidades. El BID no está equipado, no está estructurado, para trabajar en forma dedicada con municipios pequeños y medianos, lo que implica que tenemos que desarrollar instrumentos para responder a las necesidades de dichos municipios y aquí estamos abiertos a analizar opciones; puede ser a través de institutos de fomento, puede ser a través de mecanismos "wholesale", esas son áreas nuevas sobre las que ya hay un trabajo de reflexión dentro del BID, que espero se va a concretar en el año entrante con nuevos tipos de instrumentos o un menú de instrumentos dentro del cual ustedes podrían escoger los más adecuados.

Entonces para los municipios grandes hay la opción del préstamo dedicado que vaya a responder a sus necesidades financieras y de asistencia técnica. Para los municipios pequeños y medianos se va a necesitar un gran trabajo de conceptualización y formalización de nuevos instrumentos. Y con las comunidades ya tenemos instrumentos muy efectivos, los fondos sociales de inversión que se están transformando en instrumentos de desarrollo local. Para mencionar solamente unos ejemplos, el Fondo Social de El Salvador, que ahora se llama Fondo Social de Desarrollo Local, está implementando metodologías muy novedosas de autogestión y de gestión participativa a nivel de las

comunidades, lo que muestra que casi todos los fondos están en el proceso de migración a nuevos paradigmas que se caracterizan por ser más participativos y fortalecedores de la capacidad local.

Finalmente, yo diría que hay otra dimensión del posible apoyo del BID que es el tema de asistencia técnica, donde hay una gran necesidad de fortalecer la capacidad gerencial, administrativa de los municipios, de los gobiernos subnacionales en la medida en que se vayan descentralizando las responsabilidades y ojalá también los recursos de su propio desarrollo. Aquí hay una variedad de instrumentos que el BID está dispuesto a utilizar en formas que deberíamos definir.

Para terminar es importante decirles que el BID está interesado y dispuesto a ayudarlos y espero que en el curso de los próximos meses y años nuestra relación se vaya concretando cada vez más.

Patricia Durán de Jager

*Directora Ejecutiva
FEMICA*

La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA, agradece el apoyo y confianza del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de todos nosotros como indicó el Presidente Iglesias, en apoyar la agenda de los centroamericanos, para el fortalecimiento de los gobiernos municipales y adelantar en la discusiones para descentralizar las tareas del Estado, auspiciando la V Red de FEMICA.

Nuestra Federación y las Asociaciones Nacionales de Municipios, junto a las instancias decisorias de la región, gabinetes, legisladores, centros universitarios, iniciativa privada, organizaciones no gubernamentales, organismos de integración, y agencias internacionales amigas, establecimos después de discusiones a nivel nacional, una agenda de cambio y transformación en las relaciones de poder en el Estado. Este ejercicio de consulta y consenso llevado a cabo en el año de 1993 resultó en lo que conocemos en la región como la agenda de FEMICA, que no es más que la agenda de los centroamericanos para el fortalecimiento municipal y la descentralización.

Las tareas que nos hemos impuesto desde 1993 a la fecha han tenido frutos. Cerca de veinte reformas legales se han dado, incluyendo algunas reformas constitucionales. Entre ellas se ha fortalecido la capacidad financiera de la municipalidades mediante la modernización tributaria y, en la mayoría de países, el manejo del impuesto sobre bienes inmuebles; la participación de recursos de la nación; se ha legislado para hacer más representativo y legítimo el poder local mediante la elección directa del alcalde; y en algunos países se ha traspasado algunas funciones y se experimentan en otros, modalidades descentralizadas de gestión de servicios públicos.

Sin embargo queda mucho camino por recorrer y por esta razón hemos reunido en esta ocasión a las autoridades del gobierno nacional (representadas por miembros de gabinete, legisladores, contralores de la nación e institutos municipales), a las autoridades locales (representadas por los alcaldes de las ciudades capitales y ciudades representativas, asociaciones nacionales de municipalidades), al sector privado (representado por la banca comercial), a las agencias de cooperación multilateral (representadas por el BID, Banco Mundial y BCIE) y a la cooperación bilateral (representada por la Cooperación Suiza, USAID y GTZ).

Todos estamos reunidos con un propósito común: mejorar las condiciones de vida de los centroamericanos, analizando y compartiendo experiencias y propuestas de mecanismos para mejorar y modernizar el financiamiento de infraestructura y servicios públicos locales, especialmente de los 20 millones de hombres, mujeres, jóvenes y viejos que viven en condición de pobreza.

Los diferentes sectores que hemos estado compartiendo estos tres días tenemos responsabilidades:

- Los representantes del gobierno nacional, con los cuales nos sentimos socios, es la de compartir las decisiones y recursos para atacar un mal que nos compete a ambos: la pobreza.
- Los legisladores, a efecto de establecer las reglas claras mediante la promulgación de una legislación moderna.
- Los contralores para que fiscalicen las cuentas municipales bajo una perspectiva de un Estado descentralizado en la que el control social, aunado al control formal o legal, sea entendido en esta nueva dimensión.
- Los institutos de fomento para que adecuen sus programas más a la demanda y a un Estado descentralizado.
- La banca privada para que comparta el reto del financiamiento de las carencias sociales y de servicios públicos y vea a los municipios como una oportunidad de negocios.
- Las agencias multilaterales y bilaterales para que financien, estimulen y acompañen a los municipios en los cambios que son necesarios para adelantar en la descentralización.
- Los alcaldes para que se preparen para asumir eficientemente los retos que vienen por delante.

Así, el gran reto que tenemos se presenta en tres ejes principales:

- Redoblar la generación propia de recursos financieros mediante eficientes sistemas de administración tributaria a la vez que ajustar y modernizar la legislación tributaria municipal en la mayoría de nuestros países.
- Accesar en forma permanente a recursos crediticios de la banca privada y a otros instrumentos de deuda de largo plazo como son los bonos municipales. Para que esta forma de financiamiento pueda tener éxito, debemos mejorar nuestras cuentas municipales, compartirlas y establecer un marco regulatorio moderno y claro.
- El tercer eje de trabajo para el financiamiento de infraestructura y servicios municipales es la movilización de recursos privados para la financiación y construcción de infraestructura y prestación de servicios urbanos básicos. Aquí nos referimos a la utilización de instrumentos como son el leasing, BOT (construir, operar y transferir) y concesiones entre otros.

Para que estos ejes de trabajo se materialicen todos debemos trabajar en los siguientes campos:

- Reducción del excesivo centralismo.
- Modernización de los sistemas de tributación local.
- Modernización de la administración financiera municipal.
- Creación de mancomunados municipales para la prestación o concesión de servicios.
- Actualización del marco regulatorio de la actuación y financiación local.
- Desarrollo de las capacidades locales, comunidades y gobierno local.
- Democratización del poder.

Los temas y experiencias planteados en esta V Red han resultado estimulantes a la vez que nos plantean como dijimos, grandes retos.

Los próximos pasos que plantea FEMICA en su agenda de trabajo son los de establecer una relación de confianza entre el gobierno local y el sector privado, incluyendo a unos de sus actores principales, la banca comercial. Esto significa que el sector privado conozca la realidad municipal, sus necesidades, sus prioridades, sus iniciativas, sus autoridades. Los alcaldes y otros funcionarios locales deben conocer los servicios que puede ofrecer el sector privado, sus intereses y alternativas.

Específicamente, promoveremos intercambios nacionales entre ambos sectores para lo cual desde ya solicitamos el apoyo del BID. Asimismo concretaremos a corto plazo el seguimiento a la relación con los institutos contralores para discutir el tema de la fiscalización municipal y la autonomía, la que debe traducirse en un equilibrio entre ellas y la autonomía local.

También apoyaremos las diversas iniciativas que se encuentran en los países de la región para establecer sistemas de administración financiera municipal integrados y modernos y para que se obtengan los financiamientos adecuados para generalizarlos entre los municipios. Esta es una condición necesaria para adquirir confianza y, en consecuencia, hacer negocios.

Para finalizar, quisiera una vez más agradecer el apoyo, confianza y traslado de experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y al Gobierno de Suiza que han permitido que los centroamericanos nos reunamos para abordar e intercambiar experiencias en un tema clave para el desarrollo de nuestras ciudades.

Alejandro Arévalo

Presidente del BCIE

En primer lugar quiero agradecer el honor que me brindan de clausurar este seminario realizado en Antigua, Guatemala, y quiero concluirlo felicitando y reconociendo la labor de FEMICA, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Fondo de Asistencia Técnica Suizo, que han hecho posible que este importante evento se realice en Guatemala y que se haya podido tener este intercambio de experiencias tan fructífero.

Se empezó este seminario discutiendo la insuficiencia de las soluciones centralizadas a los problemas nacionales, y reconociendo las ventajas del poder local, la participación comunitaria, el esfuerzo de las municipalidades en la comprensión y solución de la problemática social, las causas de la pobreza, y la falta de oportunidades de la población.

Cuando hacemos este reconocimiento descubrimos que se pueden encontrar soluciones porque existe la posibilidad legal y la capacidad de devolverle a la autoridad local el poder de imponer impuestos, de administrar tributos, y de resolver los problemas por sí misma. Sin embargo, esta posibilidad debe ser acompañada del conocimiento de las formas de resolver los problemas que, a su vez, implica adquirir la capacidad técnica, fortalecer a las instituciones, y mejorar la capacidad de los recursos humanos. A estos ingredientes (posibilidad y capacidad) hay que agregar la voluntad de querer encontrar soluciones administrando los recursos en función de las necesidades reales de los municipios. En esta materia hemos encontrado una serie de experiencias concretas, de resultados en diversos municipios latinoamericanos, que hemos podido compartir durante los días de este seminario.

De estas experiencias se desprende que la eficiente administración de recursos es solamente posible a través de un esfuerzo serio, un esfuerzo que toma tiempo y que resulta en una administración financiera sana que cuenta con la capacidad para formular flujos de caja, formular presupuestos de inversión, y manejar sistemas integrados de administración financiera. Esta es la base para que el gobierno local se convierta en un sujeto de crédito que genere confianza y credibilidad en el manejo y repago de los recursos.

Si bien los instrumentos de financiamiento municipal son varios (préstamo directo, crédito del gobierno central, transferencias, bonos del mercado nacional o local, "leasing", y otros), durante los días de este seminario hemos visto el surgimiento de nuevas modalidades que nacen de la sinergia entre las autoridades centrales, las autoridades locales, las comunidades, el sector privado, y la banca. Estas nuevas modalidades son fruto de un nuevo tipo de liderazgo que afronta los problemas municipales con una perspectiva de mediano y largo plazo y que asume los riesgos en función del interés de sus comunidades. La decisión de financiar proyectos de largo alcance implica asumir riesgos políticos hoy, poniendo por encima el interés de la comunidad sobre el interés del proyecto político de corto plazo. Los pueblos están identificando a quienes toman

estas decisiones y por eso encontramos tantos políticos que, después de ser exitosos en el gobierno local, reciben la confianza de la ciudadanía para demostrar su capacidad en el ámbito nacional. Esta es una constante que se está repitiendo en toda América Latina, porque la gente reconoce a los políticos que han sabido manejar los recursos públicos con transparencia, eficacia, eficiencia, y seriedad. Hay que seguir adelante en la busca de estas nuevas modalidades ya que no existe un camino trazado.

Probablemente los organismos multilaterales nos hemos quedado en los esquemas tradicionales. Debemos buscar conjuntamente estos nuevos esquemas de financiamiento que no estén escritos en los libros y que no los vamos a desarrollar desde un escritorio sino en las comunidades, las organizaciones locales, las corporaciones municipales, la banca privada, y los proveedores de bienes y servicios. Juntos podemos encontrar soluciones diferentes y mejores. En esta materia les comento la experiencia del Banco Centroamericano de Integración Económica que, mediante su programa PROMUNI, ha mostrado que a través de organismos subregionales es posible canalizar recursos reconociendo que las características propias de los municipios demandan la creación de modalidades financieras diferentes e innovadoras. Creemos que esta y otras fórmulas de las que se han planteado en este seminario merecen la atención de los organismos regionales y multilaterales como el BID.

Déjeseme terminar expresándoles lo que he escuchado decir a algunos de ustedes. Este seminario ha sido un rotundo éxito por el intercambio de experiencias, conocimientos, y por la velocidad con la que estamos encontrando respuestas a problemas que durante muchos años no las tuvieron. Cada vez hay más personas, más inteligencia, más innovación y más creatividad al servicio de nuestra población y, como resultado, están surgiendo formas nuevas de afrontar los problemas de las finanzas municipales.

Como Presidente del Banco Centroamericano quiero agradecer a todos Ustedes por haber participado en este evento y a FEMICA y al Banco Interamericano de Desarrollo por ese apoyo rotundo que ha demostrado en esta región tanto financiera como técnicamente. Como Guatemalteco quiero agradecerles por haber estado en mi país.

Me ha pedido el Ministro de Finanzas Públicas, Lic. Pedro Lamport, que a nombre suyo también les traslade nuestros mejores deseos de un retorno seguro a sus lugares de origen y que hayan tenido en nuestro país una agradable estadía. Guatemala, Centroamérica siempre los recibe con los brazos abiertos!.

Página en blanco a propósito

LISTADO DE LECTURAS SUGERIDAS

El marco conceptual de las finanzas municipales

Banco Interamericano de Desarrollo, “La descentralización fiscal del sector público” en *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1994. Tema Especial: Descentralización Fiscal*. Washington DC, 1994, pp. 181-203.

Banco Interamericano de Desarrollo, “Sugerencias de política” en *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1994. Tema Especial: Descentralización Fiscal*. Washington DC, 1994, pp. 206-234.

Campbell T., “Decentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe”, en *Manual del Instructor. Gerencia Financiera Municipal*, (Quito, Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales, IULA, Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, CELCADEL, 1995), pp. 38-44.

McMaster J., “Créditos y Transferencias Intergubernamentales” en *Manual del Instructor. Gerencia Financiera Municipal*, (Quito, Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales, IULA, Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, CELCADEL, 1995), pp. 45-56.

Ter-Minassian, T, *Decentralization and Macroeconomic Management*, IMF Working Paper, WP/97/155, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1997

López Murphy, R. y Artana D., “Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana”, *Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*, (LC/L.1051), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, (CEPAL/GTZ), agosto 1997.

Perry G. y Huertas M., "La historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento de las municipalidades y los departamentos en Colombia", *Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*, (LC/L.1051), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, (CEPAL/GTZ), agosto 1997.

Henry F., Banco Interamericano de Desarrollo, "Financiando el Desarrollo Urbano en Centroamérica", ponencia presentada en el Seminario "El Desarrollo Urbano en Centroamérica" organizado por FEMICA, CCAD y el Banco Mundial, 1997.

¿Cómo atraer financiamiento para el desarrollo municipal?

Peterson G., *Measuring Local Government Credit Risk and Improving Credit Worthiness*, Municipal Finance Toolkit, Prepared for World Bank, 1998, Draft.

International City Managers Association (ICMA), "Municipal Bonds", MIS Report, Volume 19/ Number 6, June 1987

Ferguson B.W. "The Design of Municipal Development Funds", *Review of Urban and Regional Development Studies*, Vol. 5, 1993, pp. 154-173.

Davey K., "Municipal Development Funds and Intermediaries", *Policy, Planning and Research Paper* No. 32 (Washington, D.C., The World Bank, July, 1988).

Gilbert M., Pike R., "Credit enhancement of municipal debt" en *Canadian Public Administration*, Volume 38, number 2, Summer 1995, pp. 195-203

Smoke P., "Improving Infrastructure Finance in Developing Countries through Grant-Loan Linkages", *International Journal of Public Administration*, forthcoming.

Phelps P., Kehew R., *Assesment of the Honduras Municipal Finance System and Proposed Action Plan*, (USAID/Honduras, 1998), Capítulo 1, pp. 10-15.

Niehuss J.M., "An introduction to international project financing", reprinted from *Negotiating Foreign Investment: A Manual for the Third World*, Robert Hellowell and Don Wallace, International Law Institute, 1982

¿Cómo mejorar la capacidad crediticia del municipio?

- Pérez, J.A., *Los Sistemas Tributarios en el Istmo Centroamericano*, (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Guatemala, 1994), Resumen Ejecutivo, pp. vii-xxi.
- Dillinger W., *Urban Property Tax Reform*, (Washington D.C.. The World Bank, 1992), chapter 2 and 3, pp. 5-32.
- Kelly R., "Implementing Property Tax Reform in Developing Countries: Lessons from the Property tax in Indonesia", in *Review of Urban and Regional Development Studies* 4, 1992, pp. 193-208
- Dillinger W., *Urban Property Taxation: Lessons from Brazil*, Policy and Research Staff Report No. 37 (Washington, D.C.: The World Bank, 1988).
- Johnson T., "Development Impact Exactions. An Alternative Method of Financing Urban Development in Less Developed Countries", in *Third World Planning Review*, Vol 12, N. 12, 1990, pp. 131-146.
- Bahl R. and Linn J., *Urban Public Finance in Developing Countries*, (Oxford University Press, 1992), Capítulos 7, 8 y 9, pp. 190-285.
- McMaster J., *Urban Financial Management: a Training Manual*. EDI Technical Material, (Washington, D.C.: The World Bank, 1991), Chapter 3., pp. 95-133
- Puentes A. Aldemar, "La visión gerencial del municipio" en *Manual del Instructor. Gerencia Financiera Municipal*, (Quito, Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales, IULA, Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, CELCADEL, 1995), pp. 86-109.

Página en blanco a propósito

PERFIL PROFESIONAL DE LOS AUTORES

Eduardo Arauco Lemaitre

Gerente de Relaciones Institucionales de “Aguas del Illimani-Lyonnaise des Eaux”, La Paz, Bolivia. En esta empresa se encarga de las relaciones con los entes reguladores (Superintendencia de Aguas y Superintendencia de Regulación Sectorial) y realiza labores de asesoramiento general.

Ha realizado estudios de economía en la Universidad de París y de Ciencias Sociales en la Universidad Sorbonne Nouvelle de París, Francia.

Alejandro Arévalo

Presidente del Banco Centroamericano de Integración Económica. Ha sido Ministro de Finanzas de Guatemala, Superintendente de Bancos y, Gerente General del Banco de Guatemala.

Es Auditor Financiero. Ha realizado estudios de post-grado en el INCAE y en la Northern Illinois University.

Ha sido catedrático universitario de varias instituciones académicas como el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CELAM) y las Universidades de San Carlos, Rafael Landívar, y Francisco Marroquín.

Martín Bes

Cuenta con una Licenciatura en Economía de la Universidad de Buenos Aires y con una Maestría en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Ingresó

al Banco Interamericano de Desarrollo en 1993 y desde 1994 trabaja en la División Fiscal del Departamento de Programación e Integración Regional.

John Cahillane

Obtuvo su licenciatura en la Universidad de Londres. Empezó su carrera como contador con Coopers & Lybrand en Londres. Posteriormente se graduó como abogado, trabajando con la firma Clifford Chance en Londres, Nueva York y en Lima. Después de un período en la Corporación Financiera Internacional (IFC), trabajando en el financiamiento de proyectos, en la actualidad es miembro de la División de Finanzas e Infraestructura del BID en Washington.

Caroline Clarke

Trabaja en el Banco Interamericano de Desarrollo como Especialista en Desarrollo Municipal. Tiene 10 años de experiencia en el análisis de los problemas de desarrollo urbano, vivienda, y medio ambiente de América Latina y los Estados Unidos de Norte América. Actualmente está trabajando en el diseño de un programa de vivienda en Guatemala, Nicaragua, y la República Dominicana. Antes de incorporarse al banco, fue Directora de Investigación de Políticas en Desastres Naturales en la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos.

Benjamín Darche

Tiene un Doctorado en Planificación Urbana de la Universidad de California. Es asesor en temas de infraestructura y finanzas de los gobiernos subnacionales del Departamento de Transporte, Agua, y Desarrollo Urbano del Banco Mundial. Recientemente se ha incorporado al MBIA Inc., una compañía que ofrece garantías financieras, en la que está a cargo del Grupo de Asesoramiento Internacional. Tiene una amplia experiencia como consultor internacional en países como Brasil, Argentina, India, Sud Africa, Nigeria, Perú, y otros.

Huáscar Eguino

Actualmente es Consultor en Desarrollo Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo luego de haber trabajado como Director de Desarrollo del Sistema Nacional de Inversión Pública en el Ministerio de Hacienda de Bolivia. Ha trabajado para el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en temas relacionados al desarrollo económico local, políticas de descentralización, y finanzas públicas.

Cuenta con estudios de especialización en la Universidad de Padua, Italia y en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, USA. Tiene una Maestría en Desarrollo Local y Regional del Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Holanda.

Giovanni Giovannelli

Especialista Financiero en la División de Finanzas e Infraestructura para Centroamérica y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo. Entró al Banco en el programa de Jóvenes Profesionales, tras haber trabajado como consultor financiero en las Naciones Unidas y en el Instituto Italiano para el Comercio Exterior. Se interesa principalmente en finanzas municipales y en temas relacionados con el desarrollo de los mercados de capital.

El Sr. Giovannelli realizó sus estudios de post-grado en finanzas en la Universidad de Lovaina, Bélgica, y en la New York University y consiguió su doctorado en economía en la Universidad Bocconi de Milán.

Ricardo Hausmann

Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo. Fue Ministro de Planificación de Venezuela y Presidente del Comité para el Desarrollo –Comité Ministerial Conjunto del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. También ha sido miembro del Directorio del Banco Central de Venezuela.

Ha sido Profesor de Economía del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), la escuela de post-grado en gerencia más prestigiosa de Venezuela, en la cual fundó el Centro de Políticas Públicas. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Cornell y ha sido Catedrático Visitante en la Universidad de Oxford y en CEPREMAP, en París. Ha publicado numerosos trabajos sobre aspectos relacionados al ajuste macroeconómico, las finanzas internacionales, la crisis bancaria, la política fiscal, y la organización de los servicios sociales. Ha sido consultor del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

Es miembro del Comité Permanente del capítulo latinoamericano de la Sociedad Econométrica y fue Presidente de la reunión que se celebró en 1994. También es miembro del Directorio de la Asociación Económica para América Latina y el Caribe (LACEA).

Fabrice Henry

Especialista en desarrollo municipal del Banco Interamericano de Desarrollo, donde desarrolla programas de reformas y financiamiento municipal en Centroamérica. Se especializa en el tema de la modernización y financiamiento de los servicios públicos locales. Antes de incorporarse al BID, trabajó en el Ministerio de Infraestructura y

Desarrollo Urbano del Gobierno Francés, como Jefe del Servicio de Desarrollo Urbano de uno de los departamentos geográficos de la Región Parisina. También trabajo para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, en Vietnam y China.

Marcela Huertas

Marcela Huertas trabaja como especialista en Finanzas Municipales en el Departamento de Mercados de Capitales del Banco Mundial. Es planeadora urbana de la Universidad de Nueva York y es una de las coordinadoras del Programa Global sobre el Desarrollo de los Mercados de Capitales a Nivel Subnacional que se creó en el Banco Mundial en Enero del presente año. Su trabajo se ha enfocado principalmente a desarrollar proyectos de investigación de los gobiernos subnacionales que han accedido a los mercados de capitales para financiar proyectos de infraestructura y para el refinanciamiento de la deuda en América Latina, Centro y Este de Europa y Asia. Ahora está estructurando con el BID talleres sobre capacidad crediticia y emisión de bonos a nivel subnacional y programas de asistencia técnica en esta misma área.

Marie-Alice Lallemand-Flucher

Es responsable del Departamento de Investigación de DEXIA Project & Public Finance International Bank. El énfasis de su trabajo son los estudios del sector local en países extranjeros y el diseño e implementación de un método para analizar el riesgo local en países emergentes. Anteriormente trabajó en el Crédit Local de France y en el Crédit Local International Conseil (1998-1997). Realizó estudios de economía y política en el Instituto de Altos Estudios sobre América Latina. Marie-Alice Lallemand ha participado en varios seminarios y conferencias en el área de su especialidad.

Marlon Lara Orellana

Fue electo Alcalde de Puerto Cortés para el período 1994-1997 y, posteriormente, reelegido en el mismo cargo hasta el año 2000.

Inició en Honduras los procesos de descentralización, privatización y concesión de servicios públicos.

Tiene una Licenciatura en Química y Farmacia.

Leónidas Molina

Consultor financiero del Proyecto de Modernización del Estado (MOSTA-CONAM) en el Ecuador, donde se encarga del desarrollo e implantación del Sistema Inte-

grado de Gestión Financiera (SIGEF) tanto en el Gobierno Central como a nivel municipal.

Es auditor financiero con especialidad en los sistemas de administración financiera y de control gubernamental.

Enseña Auditoría y Análisis Financiero en la Universidad Central del Ecuador.

Rémy Prud'homme

Profesor del Instituto de Urbanismo de la Universidad de París XII desde 1977.

Profesor invitado del Departamento de Estudios y Planificación Urbana del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT).

Tiene una amplia experiencia como consultor internacional y una extensa lista de publicaciones en temas de desarrollo urbano y regional, finanzas públicas, y transporte.

Ha realizado sus estudios de doctorado en la Universidad de París y postgrado en la Universidad de Harvard.

Pablo Roda Fornaguera

Realizó sus estudios de Maestría en Economía en la London School of Economics luego de obtener su Licenciatura en Economía en la Universidad de los Andes.

En el Departamento Nacional de Planeación fue Jefe de la Unidad de Desarrollo Urbano y Equipamiento Municipal, Asesor del Director, y Jefe de la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas.

Es Investigador de la Asociación Bancaria y de la firma Mejía, Millán y Perry.

En la Universidad de los Andes, realiza actividades de Investigación en el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) y es profesor de Política Económica Colombiana, Microeconomía Intermedia, Econometría y del Taller de Regulación y Privatizaciones.

Coautor del libro *Una Apertura hacia el Futuro*, publicado en 1994.

Está vinculado, desde su fundación, con Económica Consultores, donde ha dirigido numerosos estudios en las áreas de infraestructura y medio ambiente.

Ernesto Stein

Ernesto Stein posee una Licenciatura en Economía de la Universidad de Buenos Aires y un Ph.D. en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Ha publicado diversos trabajos en las áreas de Integración Regional, Instituciones Presupuestarias y Desempeño Fiscal, Descentralización, y Economía Política de la Inflación y la Política Cambiaria, tanto en volúmenes publicados como en revistas especializadas, incluyendo el *Journal of Development Economics* y el *American Economic Review*. Actualmente se desempeña como economista en la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, donde realiza trabajos de investigación y análisis de Políticas Públicas en América Latina.

Mario Yano

Graduado en economía en la Universidad de Sao Paulo, Brasil (1978); Economista de la firma consultora CNEC, Brasil (1978/85); Consultor del BID y de la Organización Panamericana de la Salud (1985/1989); Economista del BID (1990/presente). En el Banco desempeña tareas como economista y jefe de equipo en proyectos de saneamiento básico, agricultura, turismo y desarrollo municipal.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave., N.W.
Washington, DC 20577

EL SEMINARIO "LA MODERNIZACION DE LAS FINANZAS MUNICIPALES: UN PASO ESENCIAL PARA LA CONSOLIDACION INSTITUCIONAL", FUE LLEVADO A CABO POR LA FEDERACION DE MUNICIPIOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO (FEMICA) Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) DURANTE EL MES DE SEPTIEMBRE DE 1998.

DOS MESES DESPUES DE LA REALIZACION DE ESTE SEMINARIO, LA DRAMATICA SITUACION CREADA POR EL HURACAN MITCH EN CENTROAMERICA HIZO QUE LOS TEMAS TRATADOS EN ESTA PUBLICACION ADQUIERAN UNA MAYOR RELEVANCIA. EN EFECTO, EL MANEJO SANO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES SE HA VUELTO UN INSTRUMENTO FUNDAMENTAL PARA QUE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA RECONSTRUCCION Y TRANSFORMACION DE LAS AREAS AFECTADAS SEAN EFICAZ Y EFICIENTEMENTE USADOS EN BENEFICIO DE LAS COMUNIDADES DESTRUIDAS.

LA PUBLICACION SE DIVIDE EN TRES PARTES. EN LA PRIMERA SE HACE UN RECUENTO DE LOS AVANCES QUE EN MATERIA DE DESCENTRALIZACION TIENE AMERICA LATINA Y SE DISCUTEN LAS CONDICIONES BAJO LAS CUALES LA DESCENTRALIZACION GENERA LOS BENEFICIOS QUE LA TEORIA LE ATRIBUYE.

LA SEGUNDA PARTE PRESENTA UNA APROXIMACION CONCEPTUAL A LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL E ILUSTRAS SU APLICACION MEDIANTE EXPERIENCIAS CONCRETAS. ENTRE LAS EXPERIENCIAS ESTUDIADAS TENEMOS: LA FUNCION DE LOS BANCOS COMERCIALES EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS EN GUATEMALA; LA EMISION DE BONOS MUNICIPALES POR LA CIUDAD DE SAN PEDRO SULA; EL ACCESO A LOS MERCADOS DE CAPITALES POR LOS MUNICIPIOS DE RIO DE JANEIRO Y GUAYMALLEN; EL ESQUEMA FINANCIERO USADO PARA LA CONSTRUCCION DE UNA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES EN BOGOTA; Y LA FUNCION DE LA BANCA ESPECIALIZADA EN EL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL.

PARA CONCLUIR LA PUBLICACION INCORPORA UNA DISCUSION SOBRE COMO MEJORAR LA CAPACIDAD CREDITICIA DE LOS MUNICIPIOS. EN ESTA MATERIA SE DETALLAN LAS REFORMAS PENDIENTES EN EL AREA DE TRIBUTACION MUNICIPAL; SE ANALIZAN LAS VENTAJAS DE MOVILIZAR RECURSOS MEDIANTE CONTRIBUCIONES POR MEJORAS Y COBRO DE TARIFAS; SE EXPONEN LOS BENEFICIOS DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACION FINANCIERA; Y SE DESTACAN LAS VENTAJAS DE INCORPORAR A LA CIUDADANIA EN LA TOMA DE DECISIONES DE INVERSION PUBLICA MUNICIPAL.



FEMICA
3RA CALLE PONIENTE, 87 AVENIDA NORTE #44-46
COLONIA ESCALON
SAN SALVADOR, EL SALVADOR