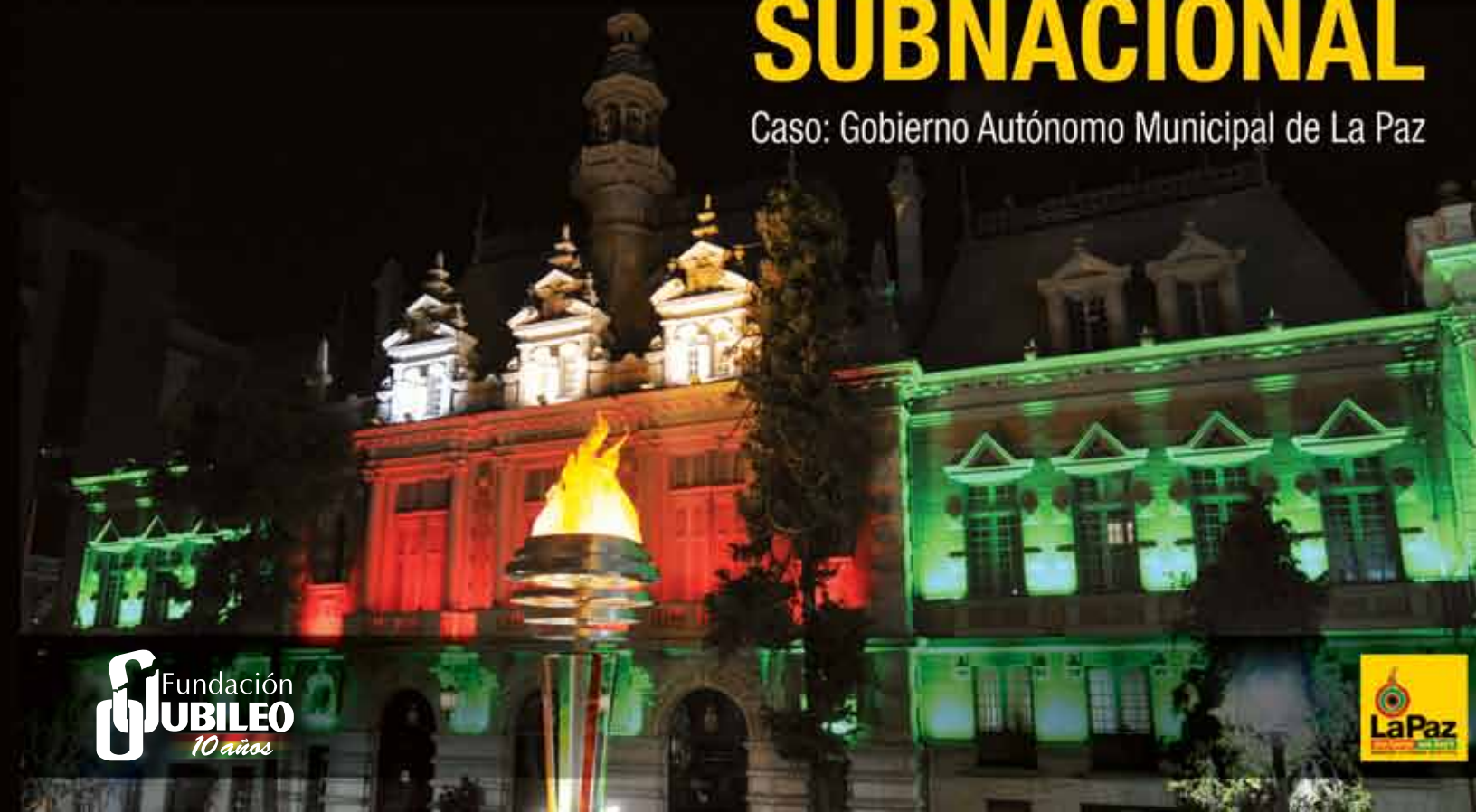


Experiencias en

GESTIÓN DE DEUDA SUBNACIONAL

Caso: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz



Fundación JUBILEO 10 años

LaPaz

FUNDACIÓN JUBILEO

Director Ejecutivo: Juan Carlos Núñez Vidaurre

Coordinador General: Waldo Gómez Reintsch

Elaboración: Patricia Miranda Tapia

Magaly Jiménez López

Edición: Jorge Jiménez Jemio

GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ

Alcalde Municipal de La Paz: Luis Antonio Revilla Herrero

UNIDAD ESPECIAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y ANÁLISIS FINANCIERO

Jefe de Unidad Especial de Crédito Público y Análisis Financiero: Cinthya Ayala Lino

Jefe de Unidad de Crédito Público: Rodolfo Siñani Arias

Jefe de Unidad de Análisis Financiero: Freddy Barrios Chávez

Analista Financiero: Romy Vargas Koppensteiner

Foto portada: Ronald Melgarejo

ÍNDICE DE CONTENIDO

Presentación **7**

1. Aspectos generales **9**

1.1. Gestión de deuda pública 9

1.2. Clasificación de la deuda pública 10

1.3. Deuda subnacional 10

1.4. La Descentralización y el endeudamiento subnacional en Bolivia 11

1.5. Marco normativo del endeudamiento subnacional en Bolivia 11

1.6. Plan de Readecuación Financiera 13

1.7. Fondos de Garantía 14

1.8. Programa de Desempeño Financiero Institucional 14

1.9. Cuenta de Previsión 15

1.10. Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional (SAIDS) 15

1.11. Rol de instancias del sector público 16

1.11.1. Planificación de la deuda pública 16

1.11.2. Instancias que intervienen en la administración de la deuda pública subnacional 17

2. Sostenibilidad de Deuda Subnacional **21**

2.1. Concepto 21

2.2. Análisis de Sostenibilidad de Deuda 21

3. Gestión de deuda en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz **25**

3.1 Unidad Especial de Crédito Público y Análisis Financiero 26

3.2 Fortalecimiento de capacidades 27

3.3 Otras instancias involucradas en el Crédito Público 28

3.4 Procesos en la gestión de deuda del GAMLP 28

4. Resultados fiscales y financieros del GAMLP **39**

4.1 Ingresos 39

4.2 Gasto 43

4.3 Resultado global, corriente y primario 45

4.4 Deuda Pública 46

4.5 Deuda Flotante 48

5. Transformación de la Gestión de Deuda del GAMLP **49**

5.1 Plan de Desarrollo Municipal – JAYMA 49

5.2 Nuevo endeudamiento 53
5.3 Análisis de Sostenibilidad de Deuda del GAMLP 54
5.4 Nuevos instrumentos de financiamiento 54
5.5 Destino de los recursos 58
5.5.1 Programa Barrios de Verdad 59
5.5.2 Programa de Drenaje Pluvial de La Paz 62
5.6 Perspectiva del GAMLP en el largo plazo 63
6. Transparencia institucional 65
6.1 Difusión de la información financiera 65
6.2 Informes de evaluación del GAMLP 66
6.3 Rendición de cuentas 66
6.4 Control Social 67
7 Algunos desafíos, limitaciones y perspectivas 69
7.1 Ámbito nacional 69
7.2 Ámbito municipal 69

ACRÓNIMOS

AIF	Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial
ASD	Análisis de Sostenibilidad de Deuda
ASFI	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CDFI	Convenio de Desempeño Financiero Institucional
COIDEP	Consejo Interministerial de Deuda Pública
CPE	Constitución Política del Estado
CRIOCP	Certificación de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público
CUM	Cuenta Única Municipal
DEF	Dirección Especial de Finanzas
DEG	Derecho Especial de Giro
ETA	Entidades Territoriales Autónomas
GAM	Gobiernos Autónomos Municipales
GAMLP	Gobierno Autónomo Municipal de La Paz
GMLP	Gobierno Municipal de La Paz (antes de la LMAD-AI)
GS	Gobiernos Subnacionales
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries – Países Pobres Muy Endeudados
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IPVA	Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores
ITVA	Impuesto a la Transferencia de Vehículos Automotores
LMAD-AI	Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez"
MAE	Máxima Autoridad Ejecutiva
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo
NB-SCP	Normas Básicas del Sistema de Crédito Público
PACs	Proveedores, acreedores y contratistas
PAE	Programa Anual de Endeudamiento
PDFI	Programa de Desempeño Financiero Institucional
PDIF	Programa de Desempeño Institucional Financiero
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PIB	Producto Interno Bruto
PMD	Plan Maestro de Drenaje Pluvial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNE	Plan Nacional de Endeudamiento
POA	Programa Operativo Anual

PRF	Plan de Readecuación Financiera
SAIDS	Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de Deuda
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
TGE	Tesoro General del Estado
UECPAF	Unidad Especial de Crédito Público y Análisis Financiero
UEGF	Unidad Especial de Gestión Financiera
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VTCP	Viceministerio de Tesoro y Crédito Público

Presentación

La Fundación Jubileo, desde su inicio, trabaja en el análisis y seguimiento a la deuda pública externa e interna del país, con redes y organizaciones de sociedad civil, en los ámbitos nacional e internacional, con un enfoque hacia la sostenibilidad y responsabilidad. El endeudamiento tiene también un papel en otros niveles de gobierno, como ser los subnacionales, y puede presentar similares problemas y desafíos en su manejo y administración, temática que se aborda en el presente documento a manera de un estudio de caso que pretende aportar a la sistematización de experiencias en el país.

El proceso de descentralización administrativa, iniciado en Bolivia en 1994, trajo consigo un cambio en la forma de organización política, administrativa y económica, que consistió en una transferencia de competencias acompañada de recursos, bajo la premisa de que las autoridades locales se encuentran más cerca del ciudadano y, por lo tanto, al conocer mejor sus necesidades pueden asignar eficientemente los recursos y contribuir de forma más directa al desarrollo local. Este proceso, además de ser beneficioso en muchos aspectos, representó también que en la nueva administración municipal se efectúen gastos por encima de los recursos asignados y, a pesar de la existencia de límites de endeudamiento establecidos por ley, se llegara a contratar deuda por encima de su capacidad de pago en varios gobiernos de nivel subnacional.

Esta nueva situación implicó que muchos municipios entraran en situación de insolvencia, ya que habrían superado su capacidad de endeudamiento. A fin de no afectar la prestación de servicios a la ciudadanía, el año 2000, el Gobierno Central puso en ejecución un plan de salvamento de todas estas entidades, denominado Plan de Readecuación Financiera (PRF), con una vigencia de cinco años. Habiendo transcurrido más de una década desde la aplicación del PRF se encuentra que hubo un cambio cualitativo y cuantitativo en la administración municipal de algunos municipios capitales de departamento que ingresaron al PRF; cambio que vino acompañado de un desarrollo legislativo y normativo, así como del esfuerzo administrativo y financiero de las autoridades ediles.

Resultado de la transformación, hoy se tiene evidencia de entidades subnacionales que priorizan la inversión sobre el gasto administrativo, que contratan deuda para proyectos de magnitud y que han adquirido disciplina fiscal, donde los ingresos por esfuerzo propio se incrementaron sustancialmente. En resumen, son medidas que contribuyen al desarrollo económico y a la mejora de la calidad de vida de la población que habita en el municipio.

Un ejemplo de estas entidades es el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), que de encontrarse en una situación de iliquidez, insolvencia y desorden administrativo, años después pasó a emitir Títulos de Deuda en el Mercado de Valores, se situó entre las entidades sólidas con capacidad de inversión y pago de obligaciones con los acreedores; aplicando, además, nuevos instrumentos de generación de deuda, constituyéndose así en una institución referente de gestión financiera.

Las lecciones aprendidas de este proceso se constituyen en una valiosa experiencia plausible de ser rescatada, a efectos de que los factores clave de gestión, adoptados por el GAMLP, puedan ser de utilidad en otros municipios, tanto para funcionarios públicos como para que la sociedad civil en general ejerza una vigilancia con mayores conocimientos, contribuyendo así a promover el desarrollo económico en su región, conjuntamente con la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

El endeudamiento en los niveles subnacionales también involucra a instancias del Gobierno Central, con normativas y procesos de coordinación que pueden contribuir a mejorar la gestión de deuda, a la canalización efectiva y oportuna de recursos hacia el nivel local, a un endeudamiento responsable y a la sostenibilidad fiscal. En este sentido, también son importantes las políticas y estrategias de endeudamiento del país y la información sobre la situación de endeudamiento y necesidades de financiamiento en los niveles subnacionales.

El presente documento sistematiza la experiencia de gestión de las finanzas públicas del GAMLP, un aprendizaje que se constituye en un insumo para contribuir a la gestión de deuda y a la gestión fiscal y financiera de entidades subnacionales como un factor que coadyuva al desarrollo del municipio, manteniendo su solvencia y sostenibilidad financiera.

En la primera parte, el documento presenta aspectos generales sobre la normativa vigente y conceptos básicos que permiten comprender a qué se refiere la gestión de deuda pública; una segunda parte explica en qué consiste el análisis de sostenibilidad de deuda como herramienta de gestión y estrategia, y la importancia de complementarlo con un enfoque de desarrollo humano integral; en la tercera parte se detalla la gestión de deuda del GAMLP con los procedimientos y herramientas que aplican, con base en la normativa y su propia experiencia; la cuarta parte muestra una evolución de los principales resultados fiscales y financieros; la quinta parte muestra otros aspectos que marcan la transformación del GAMLP en gestión de deuda y su mirada a largo plazo; la sexta parte detalla los avances en materia de transparencia y control social, como por ejemplo ser el primer municipio en impulsar una ley sobre el control social, aspectos importantes para la participación y el ejercicio del control social; y finalmente, la séptima parte plantea desafíos y perspectivas en gestión de deuda municipal y su relación con el nivel nacional.

Para efectos del análisis realizado, la Fundación Jubileo destaca el compromiso del GAMLP, específicamente de la Dirección Especial de Finanzas, y en particular de la Unidad Especial de Crédito Público y Análisis Financiero, por la apertura en la información brindada y su amplia colaboración para realizar entrevistas a diversas áreas del gobierno municipal.

1. Aspectos generales

1.1. Gestión de deuda pública

Desde el punto de vista administrativo, la *gestión* está relacionada con los procesos de planificación, organización, ejecución y seguimiento y control, que permite a las organizaciones lograr sus objetivos y concretar sus planes.

Por otro lado, cuando se habla de *deuda pública* se refiere al conjunto de compromisos u obligaciones de pago que el sector público contrajo con entidades privadas y/o públicas, con agentes o instituciones financieras y/o personas nacionales o extranjeras. Dichos pasivos son producto de la concreción de operaciones de crédito público o transacciones financieras que tienen por objeto realizar inversiones o gastos que estimulen el desarrollo económico y social, financiar desequilibrios financieros inherentes al ejercicio fiscal y/o atender situaciones de emergencia[1].

Entonces, la *gestión de la deuda pública* puede ser conceptualizada como el manejo eficiente de los procesos de autorización, negociación, ejecución y control de las operaciones de crédito público que las entidades públicas contratan para el cumplimiento de sus competencias, así como la planificación del endeudamiento para atender los requerimientos de financiamiento del sector público.

Desde la óptica macroeconómica, la gestión de la deuda es una herramienta de política económica para el desarrollo que debe ser controlada para mantenerla en un nivel óptimo que permita concretar inversiones y proyectos que requieren de financiamiento, y que no llegue a niveles elevados de stock y servicio de deuda que podrían dificultar el crecimiento económico y la consecuente eliminación de la pobreza. En este último caso, mayores recursos públicos deben ser comprometidos para el reembolso en desmedro de la inversión social y, en caso de una situación de insostenibilidad financiera, pueden ser el inicio de una crisis económica[2].

Por la importancia que representa en la política económica de un país, se debe velar porque la deuda pública, a largo plazo, sea administrada garantizando la salud fiscal y financiera de toda la entidad pública y la estabilidad macroeconómica del país. A corto plazo, se debe buscar la eficiencia de cada una de las operaciones de crédito público en cuanto a su costo y riesgo, evaluados a partir de cada una de las etapas del proceso que rige a la administración de la deuda[3].

Asimismo, además de la capacidad de pago, es importante velar por el destino y utilización de los recursos provenientes de la deuda pública, de manera que su impacto sea beneficioso para la población y contribuya a su desarrollo.

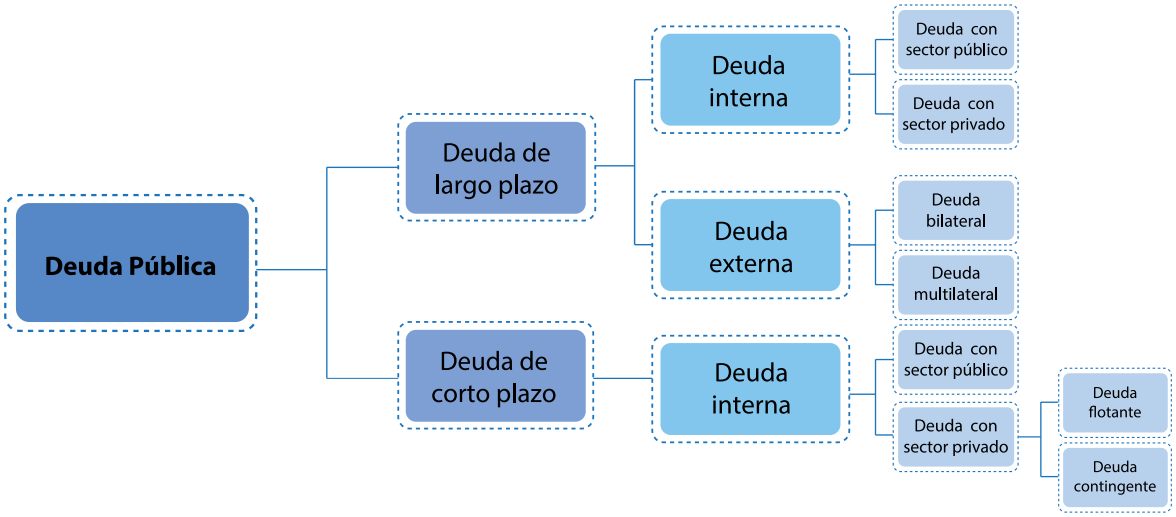
1. Artículo 15 a) y art. 16, Resolución Suprema Nº 218041 (29/07/1997) *Normas Básicas del Sistema de Crédito Público (NB-SCP).* Establece que las operaciones de crédito público se fundamentan en contratos de derecho público o transferencias de créditos bajo la suscripción de convenios subsidiarios, mediante los cuales el sector público obtiene recursos sujetos a reembolso, de acuerdo con las condiciones financieras previamente pactadas.
2. Ver *Sostenibilidad de la deuda pública externa: 1970-2010*, Mariscal y Humérez (UDAPE), junio 2005.
3. Artículo 20 inciso b) y Artículo 27, Resolución Suprema Nº 218041 (29/07/1997), *NB-SCP.*

1.2. Clasificación de la deuda pública

Existen diferentes criterios para la clasificación de la deuda pública, siendo el más aceptado y en concordancia con el ordenamiento legal vigente[4] el siguiente:

i. Deuda pública interna: son pasivos adquiridos y reconocidos por el Estado y sus entidades públicas con personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, cuyo pago debe ser realizado dentro del territorio nacional.

La deuda interna que se contrae con financiadores privados considera la deuda flotante y la deuda contingente; la primera está conformada por los gastos devengados no pagados al cierre de un ejercicio fiscal, que deben ser honrados en la siguiente gestión, de los cuales se puede mencionar los gastos por planillas de salarios, servicios básicos, planillas por avance de obra, proveedores de insumos y materiales, entre otros, que, generalmente, se los cancela con posterioridad. Con referencia a la deuda contingente, ésta emerge de hechos específicos e independientes que pueden ocurrir o no, como los avales, fianzas, garantías, litigios laborales o civiles, que ante un posible fallo judicial desfavorable se debe proceder con las correspondientes indemnizaciones, para lo cual la entidad pública realiza las previsiones respectivas en su pasivo.



ii. Deuda pública externa: se refiere a los préstamos que el país contrae con agentes económicos extranjeros (multilateral y bilateral), incluyendo al sector privado extranjero.

1.3. Deuda subnacional

La deuda subnacional consigna aquellos pasivos en que incurren los diferentes niveles de gobierno de un país (gobernación departamental o gobierno municipal), diferente al Gobierno Central. Actualmente, su importancia se fundamenta en la contribución que puede tener el endeudamiento en el desarrollo local y, por otra parte, que un sobreendeudamiento afecta a la estabilidad financiera de la entidad, pudiendo existir una repercusión en la economía nacional, toda vez que el Gobierno Central deberá realizar mayores transferencias intergubernamentales y/o rescatar financieramente a la entidad pública en mala situación, a fin de que ésta no deje de prestar servicios públicos en desmedro de la inversión pública.

Por tanto, es importante fortalecer las capacidades de gestión de la deuda a nivel subnacional como un instrumento para el desarrollo local, así como reducir la asimetría en el manejo de la deuda entre el nivel subnacional y nacional, profundizando los procesos autonómicos del Estado Plurinacional.

4. Artículo 18, Resolución Suprema Nº 218041 (29/07/1997), *NB-SCP*

1.4. La Descentralización y el endeudamiento subnacional en Bolivia

Los procesos de descentralización en el mundo jugaron roles importantes en el desarrollo de las regiones territoriales con diferentes niveles y experiencias de autonomía. La mayoría de estos procesos involucró que el gobierno central transfiera recursos y responsabilidades a los diferentes niveles subnacionales, bajo la premisa de mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Lo anterior se fundamenta en la teoría económica que establece que la descentralización permite la prestación de servicios de forma óptima para el ciudadano.

Sin embargo, en Bolivia, este proceso sufrió de algunos vacíos relativos a reglas claras sobre gasto y endeudamiento, siendo uno de los factores para el deterioro de las finanzas subnacionales. Así también, se debe mencionar las limitaciones en la capacidad institucional de las entidades subnacionales para asumir las responsabilidades de administrar y generar recursos, gastarlos y contratar deuda. Por lo tanto, la descentralización puede conllevar una debilidad que se constituye en un factor importante para el desequilibrio macroeconómico de un país[5].

Bolivia inició en 1994 el proceso de descentralización mediante la emisión de la Ley de Participación Popular, que fue complementada con la Ley de Descentralización Administrativa. Dichos procesos no señalaron reglas o límites al endeudamiento. Este proceso conllevó un mayor flujo de recursos financieros (transferencias del Gobierno Central) otorgados a los entes subnacionales y otros pasivos que incrementaron su endeudamiento en detrimento de la solvencia y la liquidez financiera. Resultado de ello, en 1999 se tenía a gobiernos municipales de capitales de departamento con finanzas en situación de insolvencia, semejable a una quiebra empresarial; en consecuencia, dichas entidades necesitaban con urgencia un plan de salvamento financiero.

1.5. Marco normativo del endeudamiento subnacional en Bolivia

En 1997 se emitieron las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público (NB-SCP), la Ley de Administración Presupuestaria, la Ley de Municipalidades y la Ley Nº 2064 de Reactivación Económica (03/04/2000), dichas normas se constituyeron, hasta entonces, en el marco jurídico para el endeudamiento subnacional y lograron contener el sobreendeudamiento en los municipios capitales de departamento.

La Constitución Política del Estado, aprobada en 2009, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez" (LMAD-AI) y la abrogatoria de las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa introdujeron el concepto de Entidades Territoriales Autónomas (ETA) que involucran a gobiernos autónomos departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesinos, sentando una nueva estructura de organización territorial con diferentes competencias autonómicas.

- El nuevo ordenamiento jurídico dispuso que las ETA puedan contraer deuda para el ejercicio de sus competencias, con excepción de las autonomías regionales. Sin embargo, este nuevo escenario no ha modificado el enfoque del control del endeudamiento aplicado en el país, mismo que se basa en controles administrativos[6], los cuales, de acuerdo con su importancia, se resumen a continuación:

5. Ver Ter-Minassian T. (1997a). *Decentralization and Macroeconomic Management.* IMF Working paper WP/97/155. Noviembre. Washington, DC

6. Ver Ter-Minassian T. (1997a).*Decentralization and Macroeconomic Management.* IMF Working paper WP/97/155. Noviembre. Washington, DC. Los controles administrativos pueden adoptar diversas formas, entre ellas: la fijación de límites anuales (o más frecuentes) a la deuda global de cada jurisdicción subnacional (o alguno de sus componentes, por ejemplo, el endeudamiento externo); el examen y la autorización de cada operación de endeudamiento (incluida la aprobación de los términos y condiciones de la operación) y/o la centralización de todos los préstamos del gobierno, con la posibilidad de préstamos a los gobiernos subnacionales para que utilicen los fondos para fines autorizados (generalmente proyectos de inversión).

- La deuda externa es contratada por el Órgano Central del Gobierno[7] y aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cumplida esta aprobación, la deuda es transferida a los diferentes niveles de gobierno mediante la suscripción de convenios subsidiarios[8] entre el ministerio respectivo y las ETA.

- La deuda interna puede ser contratada directamente por los gobiernos subnacionales de forma posterior a su autorización por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP); sin embargo, dicha autorización no se constituye en un aval del Estado[9].

- En los gobiernos autónomos municipales, el Concejo Municipal, como ente fiscalizador de la entidad subnacional, debe aprobar todo endeudamiento de forma previa a su negociación y contratación[10].

- El nuevo endeudamiento u operación de crédito público debe ser aprobado por el MEFP, en calidad de órgano rector del sistema de crédito público, de forma previa a su formalización[11]. Lo anterior se materializa a través de la Certificación de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público (CRIOCP), que establece si la entidad se enmarca dentro de los límites máximos de endeudamiento (20% para el indicador de servicio de la deuda y 200% para el indicador de valor presente de la deuda)[12]; a estos límites se adicionó un criterio adicional referido a la concesionalidad del endeudamiento[13]. Éste último no es restrictivo para acceder a financiamiento, siempre y cuando la ETA demuestre su capacidad de pago para el nuevo endeudamiento.

- De forma reciente, y como una política preventiva, el MEFP ha dispuesto que la entidad pública solicitante de la autorización de una operación de crédito público que alcance los siguientes límites: entre quince por ciento (15%) y veinte por ciento (20%) (Indicador de Servicio de Deuda) y entre ciento cincuenta por ciento (150%) y doscientos por ciento (200%) (Indicador de Valor Presente de la Deuda), podrá continuar con la contratación de un crédito; pero con la advertencia a la ETA de un posible incumplimiento a futuro de los límites de endeudamiento, dando lugar a que el MEFP deba realizar un *Análisis de Sostenibilidad de Deuda*[14].

- Se debe mencionar que en casos de incumplimiento por el pago del servicio de la deuda externa, el MEFP tiene la potestad para retirar fondos de cuentas fiscales de la entidad subnacional[15].

- Se prohíbe el préstamo entre entidades territoriales autónomas[16].

El destino de los recursos provenientes del crédito se destina a gastos o proyectos de inversión (regla de oro)[17].

Actualmente, se encuentra en proceso de aprobación un proyecto de Ley del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público que sustituirá a la NB-SCP, que es parte de la Ley 1178, la misma mantiene

7. Articulo 39 de las NB-SCP.
8. Artículo 322 CPE y artículo 108, numeral XII LMAD-AI.
9. Artículo 91 Ley de Municipalidades; artículo 108, numerales VIII y IX LMAD-AI, y artículo 32, inciso d) de las NB-SCP.
10. Artículo 12, numeral 14, Ley de Municipalidades.
11. Artículo 108 numeral VI LMAD-AI.
12. Artículo 33 de la Ley 2042 de Administración Presupuestaria y artículo 31 de las NB-SCP.
13. Artículo 18 Resolución Ministerial Nº 318 (26/08/2009), artículo único Resolución Ministerial Nº 280 (01/12/2011) y artículo 35. Ley de Administración Presupuestaria.
14. Artículo 15, numeral III, Decreto Supremo Nº 1134 (08/02/2012.)
15. Artículo 20 de la Ley 2042 de Administración Presupuestaria.
16. Artículo 108 numeral XI LMAD-AI.
17. Artículo 116 Ley de Municipalidades y artículo 34 Ley de Administración Presupuestaria.

expectativas en cuanto a la actualización del marco legal del endeudamiento, en correspondencia con el nuevo modelo económico del país.

1.6. Plan de Readecuación Financiera

El año 2000, en medio de la desaceleración económica que atravesó el país, se implementó un programa de salvataje de las finanzas subnacionales, denominado Plan de Readecuación Financiera (PRF), que tenía como objetivo principal el saneamiento y sostenibilidad de aquellas entidades públicas que superaron los límites financieros de endeudamiento o presentaban problemas fiscales y financieros. Asimismo, se planteó como objetivos específicos *i)* lograr, en un plazo no mayor a tres años, se adecuen a los límites, generando capacidad de pago y sostenibilidad (en cinco años debía demostrar su sostenibilidad financiera); *ii)* racionalizar el gasto corriente y contribuir a medidas tendientes al saneamiento fiscal sostenido; *iii)* apoyar esfuerzos para el crecimiento y generación de recursos propios y mejorar los niveles de inversión, a través de excedentes financieros; *iv)* facilitar a las entidades públicas la renegociación para aliviar el peso de la deuda y *v)*captar recursos de organismos internacionales para el saneamiento fiscal y el financiamiento de proyectos de inversión[18].

El PRF era instrumentado mediante un convenio interinstitucional suscrito entre la entidad subnacional y el entonces Ministerio de Hacienda (actual MEFP), en el mismo se fijaban metas de desempeño en materia de ingresos, gastos y endeudamiento que debían ser alcanzadas por la entidad subnacional con la implementación de medidas de ajuste fiscal y financiero.

El mayor logro del PRF fue que los gobiernos autónomos municipales (GAM) de La Paz y Tarija, adscritos al PRF, fueron los primeros en volver a ser sujetos de crédito y demostraron su sostenibilidad financiera en el marco del PRF. Entre las medidas aplicadas para el logro de los resultados se destacan:

- Racionalización del gasto corriente.
- Incremento en la eficiencia en los niveles de recaudación de ingresos municipales.
- Conciliación de deudas con acreedores.
- Renegociación, reprogramación y refinanciamiento de la deuda en mejores condiciones.
- Cancelación de la deuda de forma oportuna.
- Implementación y uso de sistemas oficiales de administración financiera (SIGMA y bases de datos de deuda).
- Transparencia y oportunidad de la información financiera.
- Subordinación de decisiones de índole político a criterios técnicos.

Por otro lado, en cumplimiento a lo encomendado por el DS Nº 25737 (PRF para las Entidades del Sector Público), de fecha 14 de abril de 2000, el MEFP apoyó la restructuración de la deuda de las entidades sujetas al PRF al gestionar disposiciones gubernamentales que condonaron intereses penales y multas de la deuda en mora (Caja Nacional de Salud, Servicio Nacional de Reparto, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Servicio Nacional de Patrimonio del Estado), reprogramaron la deuda o se canalizaron recursos externos e internos para reconversión de la deuda pública y/o privada.

Sin embargo, la reestructuración también conllevó la contratación de deuda no concesional para pagar deuda interna, en sus inicios, que implicaba un alto pago de servicio de deuda y que después se fue reemplazando por otros créditos más blandos.

18. Artículo 3, Decreto Supremo Nº 25737.

1.7. Fondos de Garantía

En el marco del PRF se crearon los Fondos de Garantía[19] que consisten en una cuenta corriente *aperturada* bajo la titularidad y administración del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público, en el Banco Central de Bolivia, en la cual se procede a la acumulación de recursos provenientes de la entidad pública sujeta a readecuación para la cancelación del servicio de su deuda reprogramada, refinanciada o nueva deuda.

Si bien los fondos de garantía apoyaron la restructuración y administración de la deuda de la entidad subnacional sujeta al PRF, también incrementó el problema del riesgo moral, debido a que los acreedores percibían una garantía implícita de parte del VTCP, por ser administrador de los fondos de garantía[20] creando una fuerte demanda por parte de los financiadores internos por tal instrumento.

1.8. Programa de Desempeño Financiero Institucional

Adoptando la buena experiencia alcanzada con el PRF, en el año 2006 se creó el Programa de Desempeño Financiero Institucional (PDFI)[21], que posteriormente fue modificado por el Programa de Desempeño Institucional Financiero (PDIF)[22]; ambos se conciben con el propósito de establecer que el análisis de sostenibilidad se convierta en una herramienta de gestión pública, para cuyo efecto se procede a la suscripción de un convenio interinstitucional entre la entidad pública solicitante y el MEFP.

El PDIF tiene una duración quinquenal y su objetivo es ser un instrumento de seguimiento y control de las finanzas territoriales y de generación de disciplina fiscal, financiera e institucional para el cumplimiento de las competencias de las entidades públicas.

El Convenio de Desempeño que se suscribe consta de un diagnóstico financiero institucional y un análisis de sostenibilidad de deuda elaborado por la propia entidad pública. A partir de lo anterior, se establece una matriz de compromisos de políticas, medidas y metas que son plasmados en un convenio firmado entre la entidad pública y el MEFP. Éste último realiza el correspondiente seguimiento a los compromisos asumidos por la entidad sujeta al PDIF y, en caso de desviaciones injustificadas, se aplican sanciones según reglamento.

A diferencia del PRF, el PDIF inicialmente se dirigió a todas las instituciones y entidades del sector público que no necesariamente atravesaban problemas de sobreendeudamiento o desequilibrio financiero; pero, posteriormente se estableció que las entidades territoriales autónomas, universidades y empresas públicas (empresas descentralizadas de las entidades territoriales autónomas), previamente a la adscripción al PDIF, debían demostrar que atravesaban por situaciones de iliquidez y/o insolvencia[23].

En el marco del Decreto Supremo Nº 28666, de fecha 5 de abril de 2006, el entonces Gobierno Municipal de La Paz (GMLP) y el Ministerio de Hacienda, actualmente Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), suscribieron un Convenio de Desempeño Financiero Institucional (CDFI) a objeto de aplicar políticas y medidas de disciplina y sostenibilidad institucional, fiscal y financiera.

El 7 de abril de 2010, el entonces GMLP y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas suscribieron la Adenda Nº 1 al Convenio de Desempeño Financiero Institucional (CDFI), mismo que contempla la incorporación de préstamos al CDFI y suprime aquellos que no fueron formalizados, además se modifican las proyecciones de ingresos y gastos de acuerdo con la actualización de los parámetros macroeconómicos vigentes y se incorporan en la matriz de compromisos políticas de ingresos, gastos y financiamientos, entre las principales modificaciones.

19. Artículo 10 Decreto Supremo Nº 25737.
20. Ver *Elementos para la formulación de una Política de Crédito Público Subnacional.* GTZ, enero 2006.
21. Decreto Supremo Nº 28666 (05/04/2006).
22. Decreto Supremo Nº 29141 (30/05/2007).
23. Decreto Supremo Nº 014 (19/02/2009), Decreto Supremo Nº 430 (10/02/2010), Decreto Supremo Nº 772 (19/01/2011), Decreto Supremo Nº1134 (08/02/2012) y R. M. Nº 680 (30/12/2011).

En octubre de 2011, el MEFP notificó al GAMLP que el CDFI concluía por el cumplimiento de su objeto.

1.9. Cuenta de Previsión

Las cuentas de previsión se crearon en el marco del PDFI y mantienen las mismas características de los fondos de garantía; sin embargo, su proceso administrativo se caracteriza por ser muy riguroso y está supeditado a que la entidad debe, previamente, ingresar al PDFI para poder acceder a una Cuenta de Previsión. La actual normativa[24] establece que su extinción está condicionada a la vigencia del convenio de desempeño.

1.10. Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional (SAIDS)

En la gestión 2005, el ex Ministerio de Hacienda (actual MEFP) dio inicio a la concepción de un sistema de administración de deuda para su adopción a nivel subnacional, cuyo objetivo era procurar información para la implementación de una Central de Información y Riesgo de las finanzas de gobiernos y administraciones subnacionales[25].

Actualmente, las entidades subnacionales tienen la obligatoriedad de registrar información relacionada a su deuda en el Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional (SAIDS) y remitirla de forma mensual al Órgano Rector[26]. El incumplimiento de esta medida ocasiona la aplicación de sanciones que se traduce en la inhabilitación de firmas en cuentas corrientes fiscales. Los casos de aplicación de la sanción antes referida fueron ejecutados, por ejemplo, a los gobiernos autónomos municipales de Santa Cruz y Cochabamba.

Esta herramienta ha sido instalada en 29 entidades, entre gobiernos municipales capitales de departamento y universidades, y aunque tiene limitaciones que aún no lo convierten en un instrumento de gestión de deuda pública, el MEFP lo califica como exitoso, a través de una encuesta que realizó, de la cual extrajo, además, recomendaciones para mejorar sus reportes y utilidad. Al momento, la información del SAIDS todavía no es pública, y por ende, no se tiene acceso a datos globales sobre los niveles de endeudamiento subnacional. El MEFP se encuentra en la planificación de un Análisis de Desempeño Fiscal Subnacional[27].

El GMLP, a finales de la gestión 2009, concluyó la implementación de este sistema registrando en el mismo el detalle de su servicio de deuda, así como la evolución de sus desembolsos, tomando como referencia su Base de Datos de deuda.[28]

1.11. Rol de instancias del sector público

Diferentes instancias del sector público tienen un rol en el proceso de endeudamiento. A pesar de que existe la normativa correspondiente, los municipios capitales son los que tienen más oportunidad de completar los procesos y acceder a herramientas de gestión de deuda.

En términos generales, la deuda externa, al ser contratada a través del nivel central, es más viable el seguimiento a su estado, aunque el acceso a créditos externos es más complejo al no tener de

24. R. M. Nº 680 (30/12/2011).
25. Artículo 6 inciso d) Decreto Supremo Nº 28213 (24/06/2005).
26. Decreto Supremo Nº 430 (10/02/2010)
27. Entrevista con la Dirección de Finanzas Territoriales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia.
28. A partir de febrero de 2010 se formalizó la obligatoriedad de remitir al VTCP la información actualizada, debiéndose remitir en medio magnético una copia de esta información de manera mensual hasta el día 15 de cada mes, actualizada al último día del mes anterior.

forma pública una cartera de financiamiento disponible en términos de acreedores, condiciones de financiamiento, etc. En cuanto a la deuda interna, al ser generada directamente en las entidades municipales, es más complejo el seguimiento agregado a su estado.

Por otra parte, en el contexto de las autonomías, y ante la exigencia de que los proyectos a priorizarse para ser beneficiarios de recursos externos deban estar enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se asume que todas las prioridades de los gobiernos autónomos, reflejadas en sus planes de desarrollo departamentales y municipales, y por ende en sus respectivos POA y presupuestos, también deberían responder a este PND, así como los presupuestos generales del Estado Plurinacional. Sin embargo, los procesos de planificación en el país aún no han llegado a esos niveles de coordinación y articulación, por lo que se podría dar que existan gobiernos subnacionales con necesidad de recursos, pero con dificultades para acceder a créditos; y, por otro lado, acreedores potenciales con recursos en espera a ser canalizados y sin beneficiarios.

También es importante reconocer que el incremento de recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), así como las regalías, ha puesto en evidencia algunos factores de gestión en todos los niveles de gobierno, al registrarse altos saldos en las cuentas bancarias, que viene a ser parte del superávit continuo en el país desde la gestión 2006. Adicionalmente, las inequidades en la distribución de los ingresos verticales (entre niveles de gobierno) y horizontales (entre regiones) muestran la necesidad de generar mecanismos de concertación entre la sociedad civil y el Estado para plantear un pacto fiscal que, entre sus lineamientos, también deberá abordar el endeudamiento subnacional.

A objeto de mostrar el relacionamiento actual entre los diferentes actores intervinientes en el sistema de crédito público, se describe a continuación su rol según los procesos de la planificación y la administración de la deuda pública.

1.11.1. Planificación de la deuda pública

- El MEFP participa en la formulación del Plan Nacional de Endeudamiento (PNE) y Programa Anual de Endeudamiento (PAE) mediante la elaboración y propuesta de planes, políticas, estrategias y procedimientos de endeudamiento nacional y subnacional. Asimismo, desarrolla e implementa políticas que permitan precautelar la sostenibilidad fiscal, financiera y de endeudamiento, tal es el caso del PDIF referido anteriormente, que procura políticas de gestión y deuda pública en las entidades e instituciones, de modo que no afecten su estabilidad financiera ni al resto de la economía.

- El Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales[29] (CONAPES) fija la política crediticia con carácter general y de cumplimiento obligatorio para todas las Entidades del Sector Público, y está conformado por el MEFP, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, el Banco Central de Bolivia, la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales y el Instituto Nacional de Estadísticas.

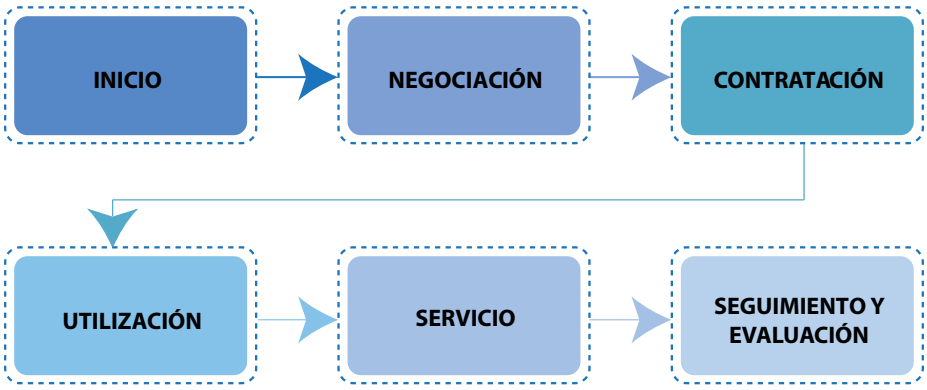
El Consejo Interministerial de Deuda Pública (COIDEP) está conformado por el Ministro de Economía y Finanzas Públicas, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Planificación del Desarrollo, Viceministro de Autonomía, Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Viceministro del Tesoro y Crédito Público, y Presidente del Banco Central de Bolivia30. El COIDEP tiene la responsabilidad de la coordinación, formulación y establecimiento de la Política de Endeudamiento Nacional y Subnacional, interno y externo, la revisión del PNE y el PAE para su posterior aprobación, y la definición de los límites de endeudamiento, así como la coordinación del monitoreo e implementación de la política y estrategia

29. Decreto Supremo N° 23871 (30/09/1994)
30. Decreto Supremo Nº 29297 (03/10/2007)

de endeudamiento nacional, y el Análisis Anual de Sostenibilidad de Deuda con miembros del COIDEP, estableciendo procedimientos y canales de información entre entidades involucradas en materia de deuda pública y difusión de la información a la sociedad civil sobre el PNE y PAE, lo último lo diferencia del CONAPES.

1.11.2. Instancias que intervienen en la administración de la deuda pública subnacional

El proceso de la administración de la deuda pública contempla seis etapas, presentadas a continuación:



a) Inicio de Operaciones de Crédito Público

- El MEFP, a través del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público, en su calidad de órgano rector del sistema de crédito público, emite la Certificación del Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público (CRIOCP), previa verificación del cumplimiento de los límites máximos de endeudamiento. En caso de una notificación de incumplimiento, la entidad pública solicitante tiene la posibilidad de adherirse al PDIF.

- La Entidad Territorial Autónoma presenta la información financiera del crédito al MEFP para la evaluación y correspondiente autorización de la operación de crédito público. Sin embargo, para solicitar el CRIOCP, las ETA ya deben contar con información sobre el monto y las condiciones financieras preliminares, lo cual supone un proceso de acercamiento y negociación previa con la institución acreedora.

b) Negociación de la deuda

- El MEFP tiene la atribución de negociar el financiamiento interno o externo, rol que cumple a través del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público; su participación consiste en la negociación, definiendo estrategias, procedimientos y metas de endeudamiento con base en el PNE y al PAE[31].

- El Ministerio de Planificación del Desarrollo, a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), negocia el financiamiento externo de Cooperación Económica y Financiera Internacional, en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y MEFP[32].

- El Ministerio de Relaciones Exteriores dirige las negociaciones económicas y comerciales, y consolida, promueve y negocia acuerdos de cooperación económica y técnica con

31. Artículo 56, D. S. Nº 29894 (07/02/2009)
32. Artículo 48, D. S. Nº 29894 (07/02/2009)

otros estados, organismos internacionales y agencias de cooperación, en coordinación con las entidades nacionales correspondientes[33].

- El resto de los ministerios del Poder Ejecutivo, según sus atribuciones, están facultados para buscar financiamiento para el cumplimiento de sus competencias; es decir, no solamente pueden ser ejecutoras, sino también deudoras.

Las ETA, con la autorización de la instancia fiscalizadora, podrán iniciar las gestiones formales para finalizar negociación de la obtención del financiamiento.

c) Contratación de la deuda

- La Asamblea Legislativa Plurinacional aprueba la contratación de empréstitos externos, para este efecto, el Poder Ejecutivo remite los contratos de préstamo suscritos para su consideración[34].

- El Ministerio de Planificación del Desarrollo suscribe contratos de préstamos externo (convenios de financiamiento externo) en coordinación con el MEFP y el Ministerio de Relaciones Exteriores[35].

Las ETA, de forma previa a la formalización de la relación contractual –es decir a la contratación de la deuda interna o externa- deberán solicitar la autorización a su correspondiente órgano deliberante.

d) Utilización

- El MEFP suscribe convenios subsidiarios con las entidades que reciben estos recursos como transferencias[36] que pueden ser parte del Poder Ejecutivo, según sus competencias, previa solicitud del Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), a través del VIPFE, el cual solicitará la transferencia de recursos externos del contrato de préstamo con financiamiento externo. También es posible la suscripción de un convenio subsidiario con una ETA u otra entidad pública diferente al Poder Ejecutivo, a cuyo efecto se convierten en ejecutores y deudores.

- En el caso de un ministerio, según sus competencias, como órgano ejecutor debe suscribir contratos de financiamiento con las entidades beneficiarias o deudoras, bajo las mismas condiciones financieras estipuladas en el contrato de préstamo.

- El MEFP autorizará al Banco Central de Bolivia (BCB) la transferencia de los recursos del contrato de préstamo con financiamiento externo e incorporará su registro en el Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE)[37].

Las entidades deudoras y/o ejecutoras deben destinar los desembolsos a los fines contratados.

e) Servicio de la deuda

- Las ETA deben incorporar en sus presupuestos la previsión de recursos necesarios para el cumplimiento del servicio de la deuda interna y externa.

33. Artículo 17, Decreto Supremo Nº 29894 (07/02/2009)
34. Artículo 158 de la CPE.
35. Artículo 56, Decreto Supremo Nº 29894 (07/02/2009)
36. La entidad de transferencia puede ser, a su vez, el órgano ejecutor.
37. El SIGADE es un sistema computarizado para la gestión de la deuda, está concebido para reforzar la capacidad técnica de los países denominados en desarrollo en el registro y seguimiento de su deuda externa. El sistema se concibió como resultado del apoyo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (siglas en inglés UNCTAD), instancia que presta asistencia técnica a los países en desarrollo y a las economías en transición en el campo de la gestión de la deuda.

El BCB, en calidad de agente financiero del Gobierno Central, procederá a la elaboración y remisión del aviso de vencimiento del servicio de la deuda externa para su posterior cancelación, previa provisión de los fondos de las ETA; asimismo, registrará el pago del vencimiento en el SIGADE.

f) Seguimiento y Evaluación

- Las ETA deberán mantener un registro actualizado y conciliado de todas las operaciones de crédito público en un sistema informático.
- El BCB registra la deuda externa en el SIGADE.
- La Contraloría General del Estado debe realizar el control posterior de la aplicación de toda la normativa en lo relacionado a procesos y procedimiento referidos al crédito público.

El Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción atenderá denuncias de corrupción públicas relacionadas con el manejo de la deuda pública.

2. Sostenibilidad de Deuda Subnacional

2.1. Concepto

Desde un enfoque económico, se entiende por **sostenibilidad de la deuda subnacional** a la capacidad de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales (GS) para generar o recaudar recursos y cumplir permanentemente con los gastos corrientes y de inversión, así como honrar el servicio de la deuda sin necesidad de incurrir en mora, renegociar o efectuar ajustes fiscales significativos.

La **sostenibilidad fiscal** contempla la relación entre los ingresos y gastos. Si el resultado global es positivo, el GS tiene un superávit y, si es negativo, tiene déficit; en este marco, a objeto de cumplir con su mandato y competencias, tendría que recurrir a la obtención de recursos a través del endeudamiento.

Sin embargo, también se habla de la **sostenibilidad de deuda con enfoque de desarrollo humano**, que considera, además de la capacidad de pago, la capacidad de cumplir con las necesidades básicas de desarrollo de la población[38]. En este ámbito, se considera que un desarrollo humano integral tiene cinco dimensiones: la económica, social, política (democracia y participación), cultural y medioambiental[39].

"Los países en desarrollo solamente consideran que la sostenibilidad de la deuda es totalmente positiva si implica el financiamiento suficiente para alcanzar sus metas generales de desarrollo general. Por lo tanto, el principal objetivo de la evaluación de la sostenibilidad de la deuda debe ser conciliar las necesidades de financiamiento para el desarrollo con niveles sostenibles de deuda"[40].

La medición de la sostenibilidad fiscal y de deuda comprende indicadores que, en la práctica, son más fáciles de medir porque utilizan datos que regularmente se tienen a través del presupuesto, flujos de caja, etc. Los indicadores de desarrollo, que comprenden indicadores sociales y otros, tienen una cuantificación más compleja por las limitaciones en la medición de datos, línea de base y planteamiento de metas específicas.

El instrumento que se utiliza para medir la sostenibilidad de la deuda es conocido como Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD), que generalmente es utilizado para los países, pero también se utiliza en niveles públicos descentralizados, como por ejemplo los gobiernos municipales.

2.2. Análisis de Sostenibilidad de Deuda

El ASD permite evaluar el impacto económico del endeudamiento en el mediano y largo plazo, a efectos de determinar el peso que significará el servicio de la deuda en los próximos años y la consecuente capacidad de pago.

38. To repay or to develop? Handbook on debt sustainability, Eurodad, Bélgica, April 2006.
39. "Un modelo alternativo de Desarrollo Humano Integral. Aportes para el Cambio", Centro Latinoamericano para el Desarrollo, la Integración y la Cooperación CELADIC, marzo de 2009.
40. Development Finance International.

Un ASD contempla el planteamiento de proyecciones (supuestos) de variables económicas, como por ejemplo el PIB, de datos fiscales, ingresos y créditos (actuales y potenciales, según sea el caso) para un periodo de 15-20 años.

Este análisis considera la interdependencia entre la política fiscal y la política de financiamiento, es decir, las políticas de ingreso y gasto de los GS se encuentran vinculadas a las operaciones de crédito público[41].

Para su elaboración, se proyecta un escenario base en un flujo financiero que comprenda el componente fiscal y la deuda, calculando los indicadores que evalúen la sostenibilidad, en este caso, del gobierno municipal. Estas proyecciones incorporan políticas con metas específicas de recaudaciones, niveles de gasto corriente, servicio de la deuda (actual y de créditos potenciales), e idealmente niveles de gasto de inversión que respondan a metas de desarrollo local.

Las necesidades de financiamiento que se identifiquen para la ejecución de un proyecto o programa de inversión de magnitud que no puede ser financiado con los recursos propios pueden ser incorporadas como nuevos créditos, con datos estimados, o con datos de créditos que están en etapa de negociación.

Este análisis puede estar sujeto a combinar diferentes supuestos y crear diferentes escenarios, con diferentes metas, nuevos créditos, y realizar pruebas de stress; por ejemplo, incorporando modificaciones en el tipo de cambio para el caso de créditos en moneda extranjera.

Los indicadores más utilizados que permiten medir la sostenibilidad de deuda –en cualquiera de los escenarios que se elaboren- son:

SOLVENCIA La capacidad de pagar la deuda a mediano y largo plazo.	*Saldo de Deuda* *Ingreso Corriente* *Valor Presente* *Ingreso Corriente*
LIQUIDEZ La capacidad de pagar la deuda a corto plazo.	*Servicio de Deuda* *Ingreso corrientes* *Intereses* *Ingresos corrientes*

A efectos de análisis de la gestión fiscal-financiera, lo importante es conocer el comportamiento de los indicadores relevantes en un horizonte de tiempo futuro, los cuales permitirán determinar la sostenibilidad o no. Por ejemplo, si el saldo de deuda es creciente y los ingresos corrientes se mantienen constantes, entonces se verán las dificultades en la solvencia y liquidez, tornando la situación financiera insostenible.

Adicionalmente, se debe señalar que un elemento que deben considerar los GS es el cumplimiento de los límites establecidos por normativa. Según establece la Ley 2042, de Administración Presupuestaria, los límites a los siguientes indicadores de endeudamiento son los siguientes:

41. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), PFC-GS, Análisis de Sostenibilidad de Deuda para Gobiernos Subnacionales, 2005.

SERVICIO DE DEUDA	VALOR PRESENTE
$\frac{\text{Servicio de Deuda}_t}{\text{Ingreso Corriente Recurrente}_{t-1}}$	$\frac{\text{Valor Presente de la Deuda}_t}{\text{Ingreso Corriente Recurrente}_{t-1}}$
Límite: 20%	Límite: 200%

Estos indicadores son importantes para determinar la sostenibilidad de deuda de los GS, y son los que se utilizan para la evaluación de contratación de nuevos créditos en el órgano rector (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas). En este marco, todo análisis de sostenibilidad de deuda debe enmarcarse en los límites legales establecidos.

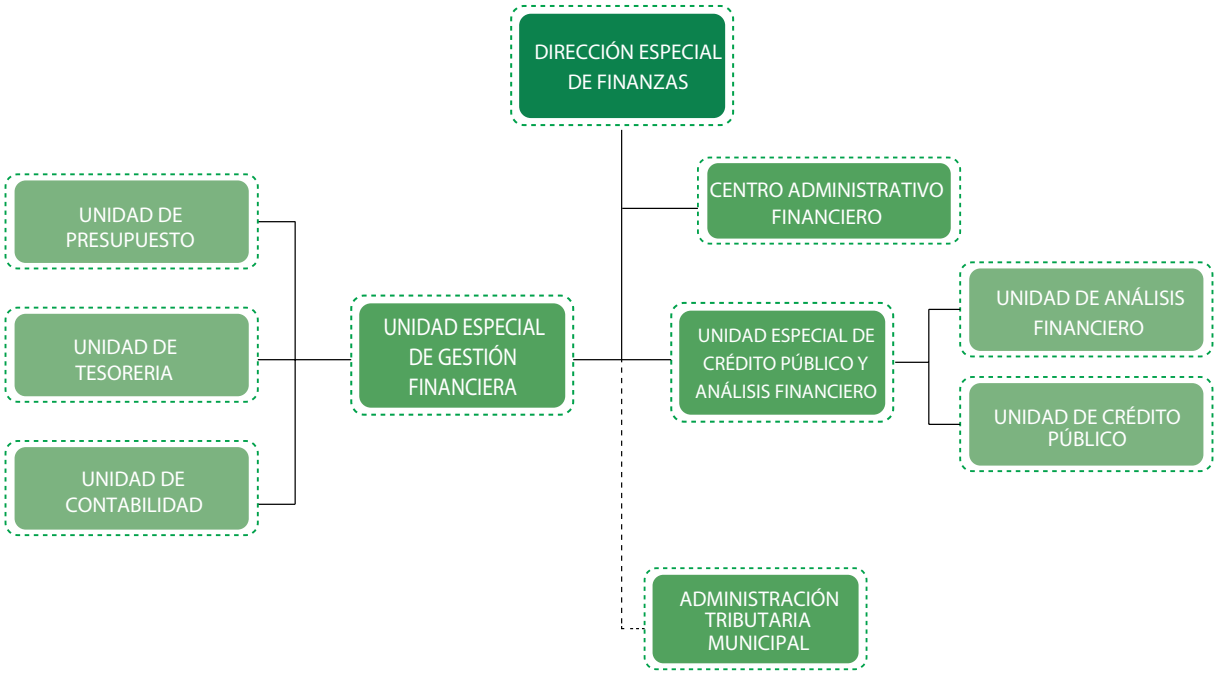
Estos indicadores han tomado como referencia los parámetros del FMI y Banco Mundial propuestos hace años en el marco de los alivios de deuda, pero en el país, hasta el momento, no se ha diseñado una metodología que defina límites de acuerdo a la experiencia recogida del comportamiento fiscal y financiero de los gobiernos municipales/subnacionales.

3. Gestión de deuda en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

Al igual que todos los gobiernos municipales del país, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), a partir de la aplicación de la Ley de Participación Popular, asumió las competencias con recursos que, por principio económico, son escasos; acompañado de una administración débil y con mucho clientelismo político que debía enfrentar la provisión de servicios municipales a una de las ciudades más grandes de Bolivia. En el afán de atender las necesidades de gasto del municipio paceño, hasta 1999, el GMLP registró un nivel importante de deuda que ascendía aproximadamente a $us 116,9 millones, monto exigible en el corto plazo y que excedía la capacidad de endeudamiento.

Ante tal escenario, el GAMLP fue la primera entidad subnacional que se incorporó al PRF para sanear sus finanzas. Una de las primeras medidas aplicadas para el cumplimiento de los objetivos financieros del PRF fue realizar una reingeniería de la organización del municipio, que posteriormente permitió consolidar e institucionalizar el área de administración financiera y que, a la fecha, es reconocida como una de las administraciones más eficientes en el país.

La administración de las finanzas del GAMLP está a cargo de la Dirección Especial de Finanzas, la cual está organizada de la siguiente forma:



La estructura organizacional descrita define que la Dirección Especial de Finanzas (DEF) es la responsable de las finanzas del municipio, que se constituye en un área transversal dependiente de la Secretaría Ejecutiva; cuenta con dos unidades especiales, Gestión Financiera y Crédito Público, y Análisis Financiero. Adicionalmente, dentro de la estructura se incluye a la Administración Tributaria Municipal como ente desconcentrado, con autonomía administrativa, técnica y operativa.

3.1. Unidad Especial de Crédito Público y Análisis Financiero

En la mayoría de los gobiernos subnacionales, el área contable o de tesorería tiene entre sus funciones el registro y pago de la deuda. La creación de una unidad depende de la cantidad de créditos que se administra; empero, es importante la existencia de una unidad específica y especializada que se dedique a la administración del crédito público, cuya dependencia debe ser concebida en el área financiera.

A efectos de una mejor administración de la deuda municipal, por la magnitud de créditos, la variedad de monedas y, en general, por las características particulares de las condiciones financieras de cada crédito, el GAMLP ha constituido, dentro su Dirección Especial de Finanzas, la Unidad Especial de Crédito Público y Análisis Financiero (UECPAF).

La creación de la UECPAF en el GAMLP se ha realizado inicialmente como Unidad Especial de Crédito Público (UECP), la misma que ha coadyuvado en las políticas financieras aplicadas para el saneamiento de las finanzas municipales, debido a que era imprescindible disponer de un área responsable de la gestión y administración de la deuda pública municipal. Esta unidad contó con la respectiva formalización en la estructura organizacional, el año 2001, así como en el Manual de Organización y Funciones, situación que se mantuvo a lo largo de los últimos 11 años.

El objetivo de la Unidad Especial de Crédito Público y Análisis Financiero (UECPAF) es implantar, de manera adecuada y transparente, el Sistema de Crédito Público, realizando el análisis del comportamiento de la gestión financiera; así como el seguimiento y control de la deuda pública municipal, evaluando alternativas de financiamiento para los proyectos de inversión del GAMLP.

La Estructura Organizacional y el Manual de Organización y Funciones de la gestión 2012[42] establece como funciones de la Unidad Especial de Crédito Público las siguientes:

a. Administrar la deuda municipal realizando el registro de los desembolsos y pago de la deuda pública ante las instancias competentes.

b. Realizar las gestiones de financiamiento ante los entes financiadores y entidades del Gobierno Central intervinientes en el proceso.

c. Administrar la base de datos de la deuda del Gobierno Municipal para su registro, actualización, conciliación con los estados financieros y con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

d. Realizar la formulación y reformulación presupuestaria de la deuda pública.

e. Velar por el cumplimiento de los requisitos y procesos de contratación de la deuda pública interna y externa, sin afectar la sostenibilidad financiera del Gobierno Municipal.

f. Ejecutar y controlar el pago oportuno del servicio de la deuda pública municipal.

g. Efectuar el análisis de la sostenibilidad de la deuda del Gobierno Municipal.

h. Proponer a la Dirección Especial de Finanzas temas de investigación, análisis y estudios económicos sobre el comportamiento de las finanzas públicas del municipio.

i. Coordinar el análisis y evaluación de los resultados obtenidos en los diferentes rubros de ingresos y gastos, y las causas de las variaciones registradas respecto a lo programado.

42. Aprobada mediante Ordenanza Municipal N° 496/2011, del 21 de septiembre de 2011

j. Analizar y evaluar económica y financieramente aspectos relacionados a la administración fiscal financiera de la Dirección Especial de Finanzas.

k. Administrar el Sistema Gerencial de Procesos de Crédito Público.

l. Otras que le sean asignadas por la autoridad superior.

La Unidad Especial cuenta con dos componentes:

- *Crédito Público,* responsable del registro contable, presupuestario y financiero de la ejecución del servicio de deuda pública, desde la elaboración del presupuesto formulado y reformulado de deuda, la programación para la oportuna acumulación de recursos para el pago de deuda y el control y seguimiento de los saldos adeudados mediante las conciliaciones respectivas, y otros mecanismos con los acreedores y otras instancias internas y externas al GAMLP.

- *Análisis Financiero*, responsable del Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD), la administración de la base de datos de deuda del GAMLP, elaboración de boletines y dossier financieros del GAMLP, seguimiento y control de actividades relacionadas a financiamientos por emisión de títulos valor y análisis de nuevas fuentes de financiamiento, remisión de información a las instancias correspondientes de regulación y control (ASFI, Bolsa Boliviana de Valores) y el análisis de convenios de financiamiento, donaciones y cooperación en general.

3.2. Fortalecimiento de capacidades

El crédito público es un tema especializado, sobre el cual el conocimiento, principalmente respecto a gestión de deuda, es adquirido fundamentalmente por la experiencia en el trabajo mismo. Por otro lado, la capacitación existente se encuentra concentrada en la administración central con una oferta reducida a los niveles subnacionales. Esta situación podría constituirse en un factor que explica la asimetría en la gestión de deuda en los diferentes niveles de gobierno. Entre algunos espacios específicamente relacionados con la temática se pueden mencionar:

- En Bolivia, los servidores públicos tienen la obligación de contar con el conocimiento pleno y evaluado de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, a cuyo efecto se realiza la capacitación en el Centro Nacional de Capacitación (CENCAP), dependiente de la Contraloría General del Estado. Asimismo, el CENCAP otorga cursos sobre las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público, referido especialmente a la normativa vigente más que a aspectos de gestión.

- El BCB realiza seminarios-talleres de deuda cada año dirigidos a entidades públicas, a los cuales acuden también gobiernos municipales, y cuyo objeto es capacitar a funcionarios públicos relacionados con la deuda externa.

- El MEFP, a objeto de implementar el SAIDS (Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional) proporcionó en una ocasión al GAMLP capacitación relacionada a conceptos y la operativa de este sistema informático.

- El Centro de Estudio Monetarios Latinoamericanos realizó en la gestión 2007 un taller de sostenibilidad de deuda, donde participaron funcionarios de la UECP, Gestión Financiera y Gestión Tributaria, buscando integrar los conocimientos en un plan, y estrategia fiscal y financiera.

Desde la creación de la UECPAF se avanzó en un proceso de capacitación y fortalecimiento a la Unidad, resultado de ello es que a la fecha se cuenta con personal especializado en administración de deuda.

Asimismo, se debe destacar que se dio un apoyo permanente a la UECPAF al evitarse una continua rotación del personal. Por tanto, la permanencia y la cualificación del personal fueron claves para alcanzar buenos resultados en la gestión de deuda del GAMLP, siendo así que la unidad cuenta con personal especializado en el área con al menos cinco años de experiencia en crédito público.

3.3. Otras instancias involucradas en el crédito público

En la administración del crédito público del GAMLP participan otras áreas como:

- La Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación, que tiene a su cargo el relacionamiento con los organismos y/o agencias de cooperación internacional para la obtención de financiamiento externo, principalmente financiamiento no reembolsable. Esta Dirección diseñó una estrategia de obtención de recursos que viene implementando.

- Las unidades del GAMLP ejecutoras de los recursos de crédito participan con la elaboración de los proyectos a ser financiados, mismos que se constituyen en el sustento del objeto del crédito.

- En la etapa de utilización del crédito, en el GAMLP se tiene una administración desconcentrada del gasto, es decir que las unidades ejecutoras del crédito son las oficialías, direcciones especiales y programas específicos de ejecución, los cuales son los responsables del registro de la ejecución de dichos recursos. La UECPAF tiene la función de registro y control del pago del servicio de deuda.

3.4. Procesos en la gestión de deuda del GAMLP

La operativa aplicada por el GAMLP en la administración de su deuda se circunscribe a las NB-SCP, a las disposiciones del órgano rector y del resto de los sistemas de la Ley de Administración y Controles Gubernamentales con los que se relaciona el sistema de crédito público, así como el Reglamento Específico de Crédito Público del GAMLP y demás normas legales inherentes a la administración de deuda.

Todos los gobiernos municipales deben cumplir con la normativa, sin embargo, en la práctica, factores como las capacidades institucionales, procedimientos internos, relacionamiento interinstitucional, entre algunos, pueden constituirse en limitaciones para ejercer una eficiente gestión de deuda.

El GAMLP ha desarrollado procedimientos internos y herramientas que destacan sus capacidades en gestión de deuda que, a pesar de estar aún supeditados a limitaciones relacionadas con factores que dependen de instancias externas, pueden constituirse en un insumo importante para ir sumando al aprendizaje e implementación de buenas prácticas para otros gobiernos municipales.

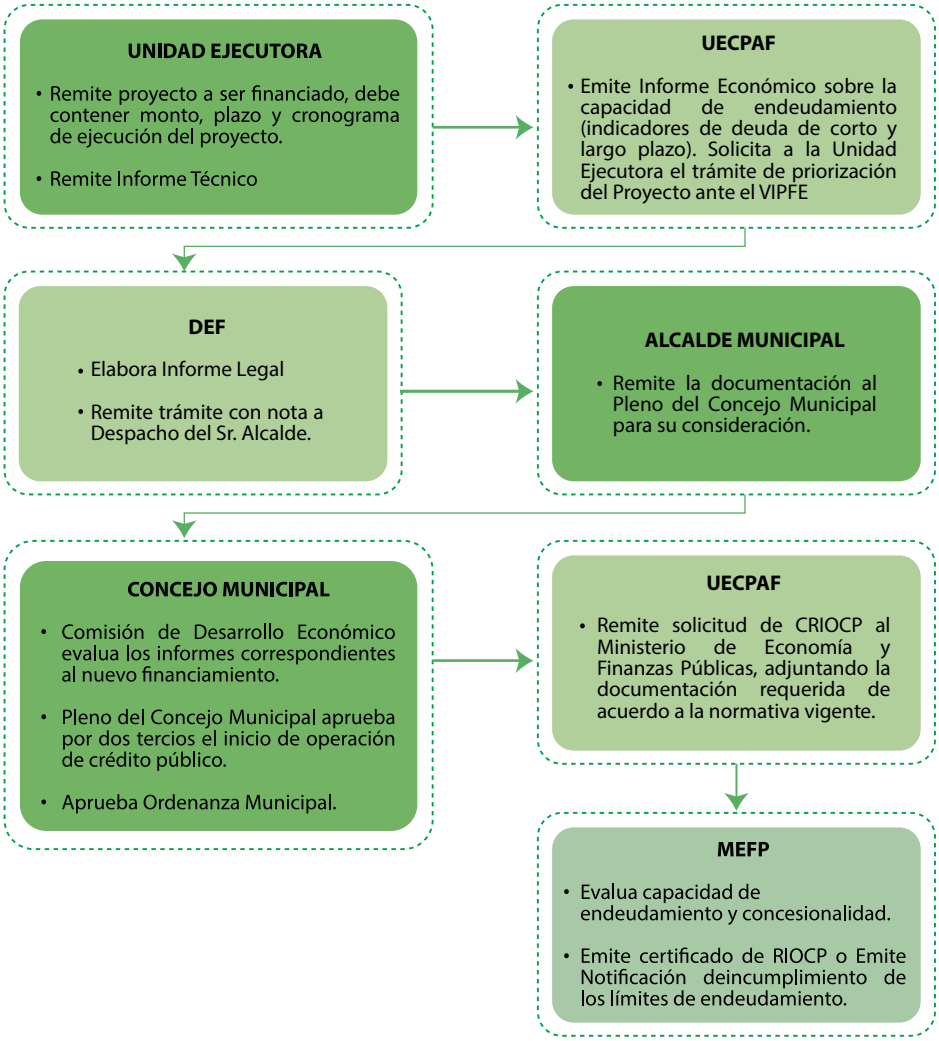
Entre algunas, podemos mencionar su capacidad de negociación; la elaboración de sus propios análisis de sostenibilidad de deuda, antes y después de la contratación de un crédito; monitoreo permanente a los movimientos de deuda en saldos, servicio, desembolsos, etc.; proyecciones de la deuda hasta la extinción del pago; pagos oportunos del servicio; creación de su propia cuenta acumuladora de recursos para el pago de deuda; cálculo de datos para la formulación y reformulaciones presupuestaria para cada gestión; articulación precisa entre información contable y de ejecución de deuda, así como mantener la consistencia entre la información de deuda consignada en los diferentes sistemas que se operan internamente en el GAMLP y aquella generada por el MEFP, BCB, acreedores y otros; y la iniciativa de desarrollar su sistema propio de administración de deuda.

La incursión en el mercado de valores, mediante la emisión de Bonos Municipales, es un hito que pone al GAMLP a la vanguardia en gestión de financiamiento y a la altura de grandes empresas privadas que también acceden al mercado de capitales, y que también se someten a un seguimiento y exigencias, tanto de instancias públicas (ASFI) como privadas (Bolsa Boliviana de Valores, Asamblea de Tenedores de Bonos, etc.).

a) Inicio de Operaciones de Crédito Público

Para el inicio del proceso de endeudamiento, previa a la contratación de la deuda pública interna o externa, el GAMLP tramita, en primera instancia, la priorización en el PND del proyecto a ser financiado, ya sea mediante el VIPFE o mediante el ministerio cabeza de sector, según el proyecto. Una vez que el VIPFE certifica la priorización del proyecto, tanto en el PND como en la estrategia de financiamiento nacional, se tramita ante el MEFP la correspondiente Certificación de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público (CRIOCP), misma que autoriza la captación de recursos vía el endeudamiento público.

El procedimiento adoptado y las instancias que intervienen en el GAMLP son expuestos a continuación:



- En esta etapa se destaca la práctica adquirida por la UECPAF para realizar sus propios ASD de forma recurrente, incorporando en los informes económicos que remiten a las diferentes instancias el nuevo escenario de deuda que emergerá ante la concreción de la posible operación de crédito.

b) Negociación de la deuda

De acuerdo con los requisitos descritos por el VIPFE[43], para el acceso al financiamiento externo, el proyecto a financiar debe estar enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo y se debe acudir al ministerio cabeza de sector para su priorización, contando, además, con el CRIOCP que autoriza el endeudamiento.

Sin embargo, entendiéndose que para obtener el CRIOCP emitido por el MEFP se requiere remitir a dicha instancia la información consignada en la normativa correspondiente, detallando entre otros datos el monto del crédito, condiciones financieras, etc., suele darse una etapa previa de negociación entre un gobierno municipal y el financiador, a objeto de acordar la disponibilidad del financiamiento y sus posibles condiciones.

Para llevar a cabo el proceso previo al de negociación, el GAMLP cuenta con un sistema de información sobre el comportamiento y tendencias del financiamiento interno y externo en general, que le permite tener conocimiento sobre:

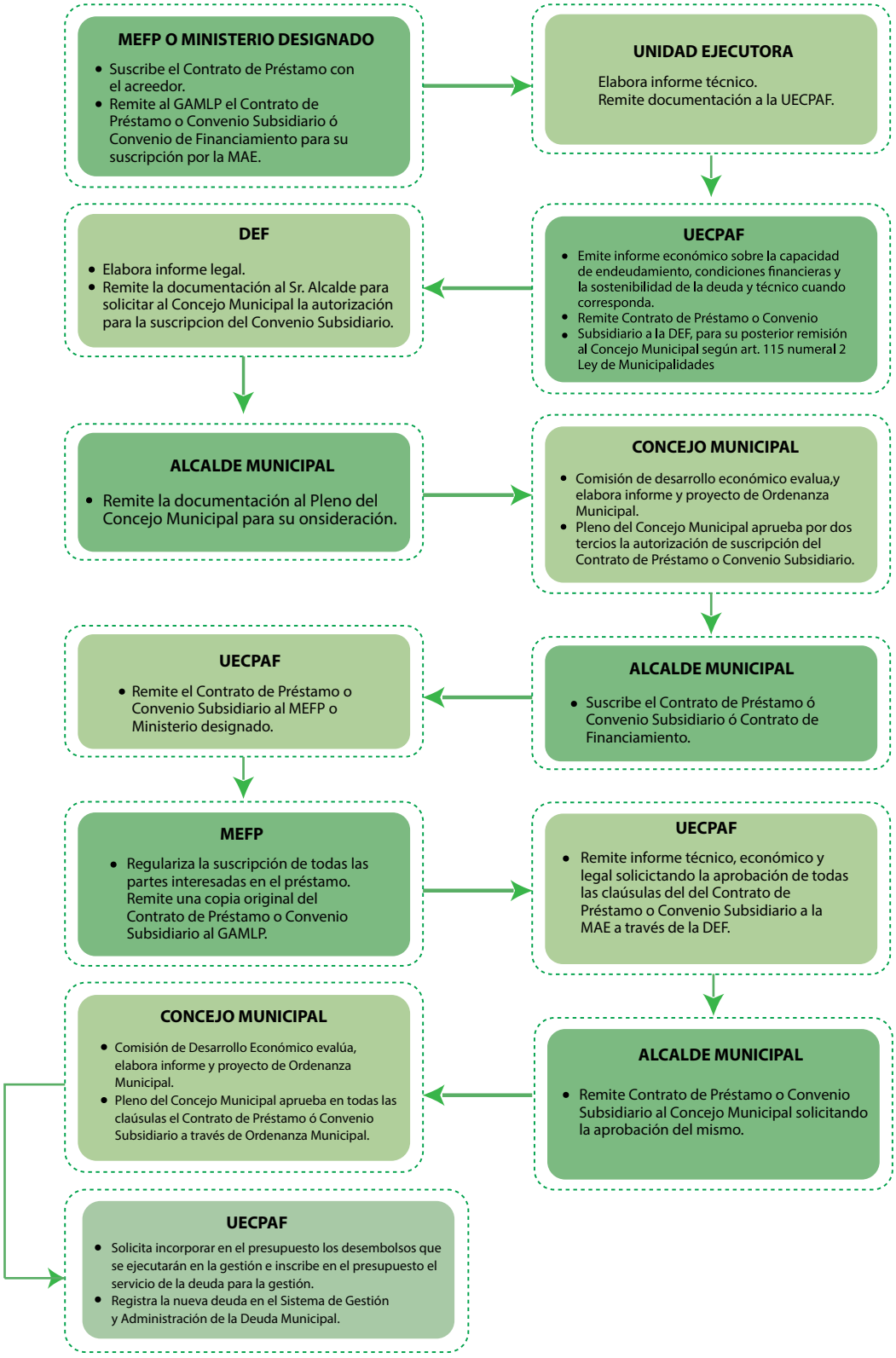
- Políticas de crédito de los organismos internacionales y del sector financiero interno
- Cartera de créditos que tiene contratados el Gobierno Central
- Fluctuaciones de las tasas de interés interna y externa
- Tipos de cambio a que se cotizan las diferentes monedas y su tendencia en el corto y mediano plazo
- Evolución de variables macroeconómicas

c) Contratación de la deuda

Una vez que se cuenta con el CRIOCP, la entidad inicia las gestiones respectivas y, con el financiador, se llegan a establecer las condiciones financieras definitivas y legales en las cuales se contratará la operación de crédito público.

La contratación de deuda en el GAMLP se formaliza a través de la suscripción de un convenio con el financiador (o convenio subsidiario suscrito con el MPD en caso de deuda externa). En dicho convenio se incorporan las condiciones financieras definidas en la negociación. Su aprobación se rige por el siguiente procedimiento, a objeto de cumplir con la normativa vigente:

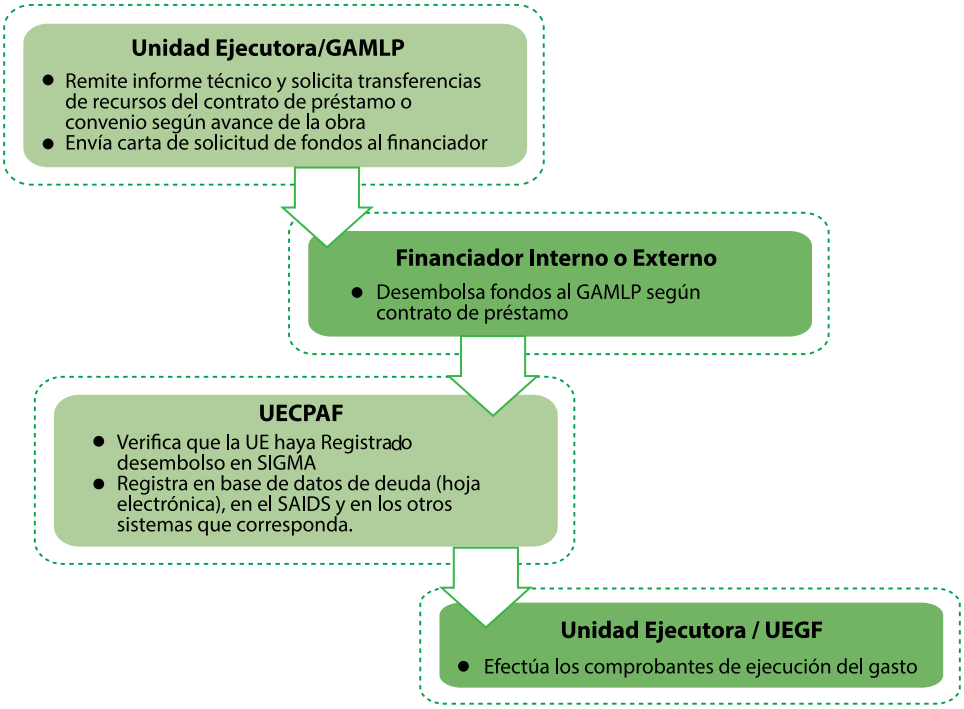
43. Gestión del Financiamiento, VIPFE, http://www.vipfe.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=2140&id_item=657



- Nota: Como se observa, la aprobación por parte del Concejo Municipal tiene lugar en tres oportunidades, al momento de solicitar el inicio de negociaciones, antes de la firma del documento de endeudamiento y posterior a la firma del convenio de financiamiento; en todos los casos, con los informes técnico, económico y legal correspondientes.

d) Utilización de la deuda

La ejecución comprende el proceso por el cual el GAMLP realiza gestiones para el desembolso de recursos hasta la utilización de los mismos en el objeto para el que fueron contratados:



La operativa de este proceso implica el registro contable en el SIGMA, la verificación del desembolso o de los desembolsos parciales del crédito y, a su vez, el control de la utilización de los fondos a los fines que fueron autorizados en el contrato o convenio de préstamo.

Es de suma importancia que la unidad que ejecuta los recursos de crédito público conozca y cumpla con todos los aspectos del documento de deuda correspondiente, de tal manera que la ejecución sea lo más eficiente y eficaz posible.

En los registros propios de deuda de la UECPAF contemplará ingresar en la base de datos de deuda la información de cada crédito con un desglose de fechas de inicio y terminación, condiciones financieras y cronograma de desembolsos y pago de servicio de deuda hasta su extinción, de manera que la unidad conozca la desagregación exacta de datos con las particularidades que tiene un sistema de administración de deuda y conceptos contables[44].

e) Servicio de la deuda

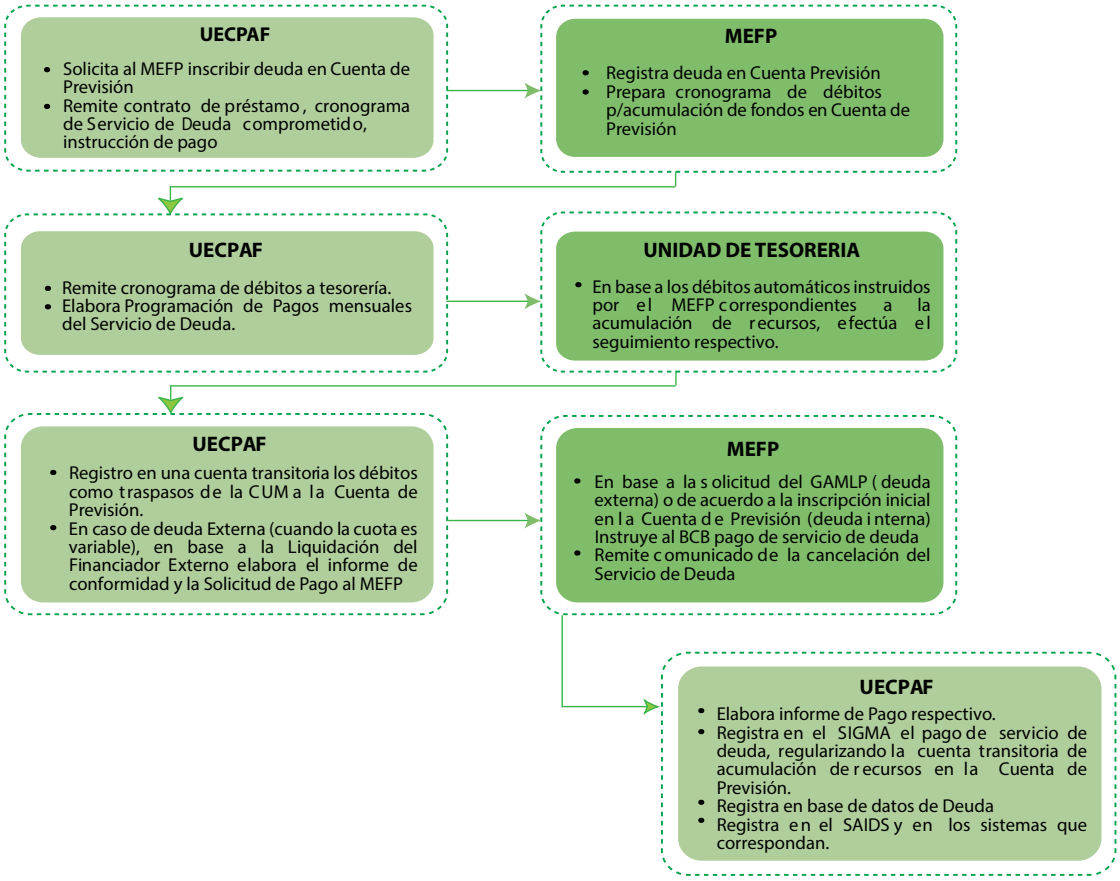
El servicio de deuda es entendido como el pago de capital, interés y comisiones de las obligaciones contraídas. El servicio de la deuda es un elemento analizado con detenimiento porque el incumplimiento del mismo transmite información negativa de la institución que afecta a su imagen y acceso a nuevos financiamientos.

44. En contabilidad, la deuda de corto plazo es aquella que se pagará en un periodo no mayor a un año, pudiendo tratarse de deudas suscritas con plazo hasta 12 meses y/o tratarse de la porción corriente (el importe que se pagará en el corto plazo) de una deuda suscrita a largo plazo. Los intereses causados en un periodo, si bien pueden o no cancelarse en efectivo por el principio contable de devengado, se devengan en la gestión en la que fueron generados. En administración de crédito público, la deuda de corto plazo es solamente aquella que se genera y paga en el mismo año (no se incluye la porción corriente de deudas de largo plazo). Estas diferencias hacen variar los saldos de Estados Financieros y la información del servicio de deuda cancelado con los reportes de administración de deuda y, aunque ninguno está erróneo, es importante conocer y explicar el detalle de sus cálculos para garantizar calidad en la información.

En el marco del PRF, el GAMLP cumplía con sus acreedores mediante el Fondo de Garantía y a partir de diciembre de 2006 el GAMLP efectuó oportunamente el pago de su servicio de deuda pública con recursos acumulados en la Cuenta de Previsión (administrada por el MEFP), en cumplimiento a lo establecido en el CDFI. A la culminación del mismo, el 20 de octubre de 2011, se procedió al cierre de la Cuenta de Previsión, en cumplimiento a lo instruido en la R. M. Nº680/2011[45].

Actualmente, el GAMLP ha establecido un mecanismo autónomo para el pago del servicio de deuda pública, mediante la correspondiente habilitación de una Cuenta Bancaria del GAMLP para pago exclusivo del servicio de deuda, manteniendo la buena práctica de realizar la previsión de recursos específicamente destinados al pago de la deuda pública.

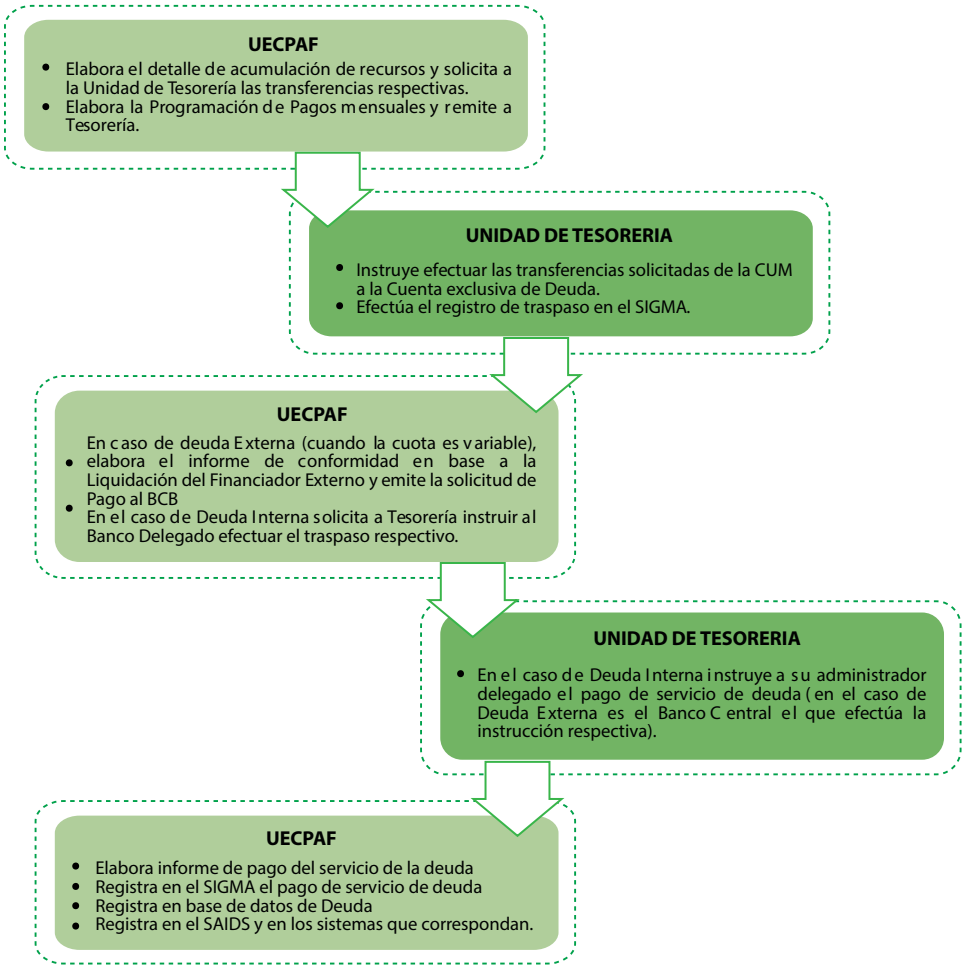
Pago del servicio de la deuda mediante la Cuenta de Previsión:



- La cancelación de la deuda del GAMLP, mediante la Cuenta de Previsión, permitió a la municipalidad mejorar su imagen como pagador, debido a que el MEFP, como órgano rector, tiene los conocimientos para efectuar una administración eficiente de la deuda que fueron aplicados a la Cuenta de Previsión, al establecer lineamientos y procedimientos efectivos, supeditados a la norma vigente, y que fueron asimilados por la UECPAF, como la verificación de los pagos por parte del acreedor, conciliaciones periódicas, programación de pagos mensuales y anuales, proyecciones actualizadas del servicio de deuda por préstamos en ejecución, etc. En tal sentido, a la conclusión del Convenio de Desempeño Institucional Financiero, el GAMLP alcanzó la capacidad y experiencia para encarar el cumplimiento del servicio de la deuda de forma oportuna, sin el respaldo de la Cuenta de Previsión.

45. El cierre de la "Cuenta Previsión" fue puesto a conocimiento del GAMLP por el VTCP, en fecha 1 de febrero de 2012, mediante nota CITE: MEFP/VTCP/DGAFT/USCFT/Nº068/12, misma que instruyó al GAMLP crear un mecanismo autónomo para el pago del servicio de la deuda pública municipal.

Pago del servicio de deuda de forma autónoma:



- Como fue referido anteriormente, la Cuenta de Previsión del GAMLP fue cerrada y, actualmente, el GAMLP realiza la cancelación del servicio de la deuda de forma directa y autónoma. Para tal fin, procedió a la creación de una cuenta que acumula fondos, la misma que tiene las siguientes características:

  - Cuenta bancaria fiscal bajo la titularidad del GAMLP, para la oportuna acumulación de fondos provenientes de la Cuenta Única Municipal (CUM) y para el pago del servicio de deuda. Este mecanismo, permite a la administración municipal separar los recursos para el cumplimiento de sus obligaciones, garantizando que dichos recursos no podrán ser destinados a otros fines que los del pago del servicio de deuda.

  - La acumulación de recursos se efectúa con la correspondiente programación, basada en el servicio de deuda proyectado a ser pagado en el mes siguiente.

  - Los pagos del servicio de deuda se efectúan con los recursos acumulados en la cuenta bancaria señalada mediante solicitudes de transferencia automática a las cuentas de los acreedores.

✓ En esta sección se destaca que a partir del control de los vencimientos de servicio de deuda con cada acreedor, por cada proyecto, se actualizan los flujos proyectados ajustando los

mismos con los tipos de cambio y las tasas de interés variables, etc., para prever y realizar el pago oportuno del servicio de deuda a los acreedores.

- ✓ La creación de una cuenta exclusiva para el pago del servicio de deuda permite garantizar el pago del servicio de deuda y tener un control para no incurrir en mora.

f) Seguimiento y evaluación

El proceso de seguimiento y evaluación de las operaciones de crédito público está sustentado principalmente en una base de datos construida en hojas electrónicas, datos registrados en el SIGMA Municipal, en el SAIDS y en otros sistemas.

Base de datos en excel del GAMLP

Las funciones que cumple son:

- Cálculo y actualización manual, realizada de forma mensual, de los cronogramas de pago de cada deuda (con acreedores externos), en función de cambio a las condiciones financieras, desembolsos y tipo de cambio.
- Apoya al cumplimiento oportuno del servicio de la deuda y fuente de datos para el análisis de sostenibilidad de deuda.
- Brinda los insumos para generar reportes de acuerdo con las necesidades de las diferentes instancias que requieran información de la deuda externa del GAMLP. Permite generar reportes del saldo o stock de la deuda y del flujo del servicio de deuda (histórico y proyectado de forma parcial y agregada).

La información que se registra en esta base de datos consigna la siguiente información:

- Cronograma original del convenio y seguimiento al cronograma ejecutado
- Saldos de la deuda
- Servicio de la deuda
- Desembolsos
- Datos en moneda original
- Datos en dólares americanos
- Tasa de interés

Los resúmenes que permiten obtener esta base son:

- Deuda por acreedor
- Reportes mensuales y anuales
- Reportes de ejecución
- Proyecciones y otros

Registro en el Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional (SAIDS)

El SAIDS fue instalado en el GAMLP en la gestión 2010. Su uso se limita al registro de deuda para ser reportado de forma obligatoria al órgano rector, debido a que no involucra a todos los procesos operativos del sistema de administración de deuda (inicio, negociación, contratación, utilización, servicio de deuda, etc.) y tampoco se encuentra vinculado al Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA).

En la experiencia del GAMLP, el SAIDS presenta debilidades que no le permiten constituirse en una herramienta de seguimiento y evaluación de la deuda, conforme lo establecen las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público. A continuación, se detallan algunas limitaciones encontradas en el sistema a partir de su utilización en el GAMLP:

- En la etapa de implementación y uso del SAIDS se evidenció que el sistema requiere de una base de datos con tipos de cambio oficiales actualizada, ya que actualmente no permite generar reportes de saldo y servicio en una sola moneda.

- Repone automáticamente el calendario de vencimientos en función a criterios registrados del Convenio, desconociendo operaciones anteriores. Por tanto, esta situación hace necesario efectuar ajustes manuales cada vez que se ingresa el dato de un nuevo desembolso.

- El cálculo para el registro del pago de intereses y comisiones de deuda externa debe ser realizado manualmente, esto porque el cálculo efectuado por el sistema no incluye ajustes necesarios, porque las fechas de corte de los entes financiadores son anteriores a los vencimientos y/o por ajustes en el tipo de cambio (DEG) aplicado.

- Los reportes emitidos por el SAIDS no permiten generar indicadores que coadyuven a la formulación de escenarios de deuda; por tanto, el sistema no se constituye en una herramienta que coadyuve al análisis de sostenibilidad de deuda.

Diseño de un Sistema de Administración de Deuda propio del GAMLP

El GAMLP tiene la necesidad de mantener el registro oportuno, efectivo y eficaz de la información de la deuda pública del GAMLP para la toma de decisiones y, en razón a que el sistema propuesto por el MEFP aún no satisface los requerimientos institucionales, se desarrolló un sistema de deuda municipal conforme a sus necesidades.

El objeto del trabajo realizado fue diseñar, constituir y poner en funcionamiento un sistema que se constituya en una herramienta para administrar y manejar la información de la deuda pública del GAMLP, que cuente con características de confiabilidad, fácil manejo y seguridad, para coadyuvar a la toma de decisiones, mejorando la organización, control y eficiencia en la presentación de la información y, de esa forma, contribuir en la gestión de nuevo endeudamiento y financiamiento futuro, dando continuidad a los mecanismos establecidos.

Este sistema ya está concluido y se denomina SIGADEMU.

✓ Es importante señalar que el registro continuo que realiza la UECPAF, en su base de datos en hoja electrónica, le permite contar con una serie de reportes para la administración de su deuda, dotando de insumos para realizar, además, sus análisis de sostenibilidad. Sin embargo, la magnitud de movimientos y diversidad de cartera exige un sistema informático acorde a sus necesidades, por lo que se destaca la decisión de haber diseñado un sistema especializado para ello.

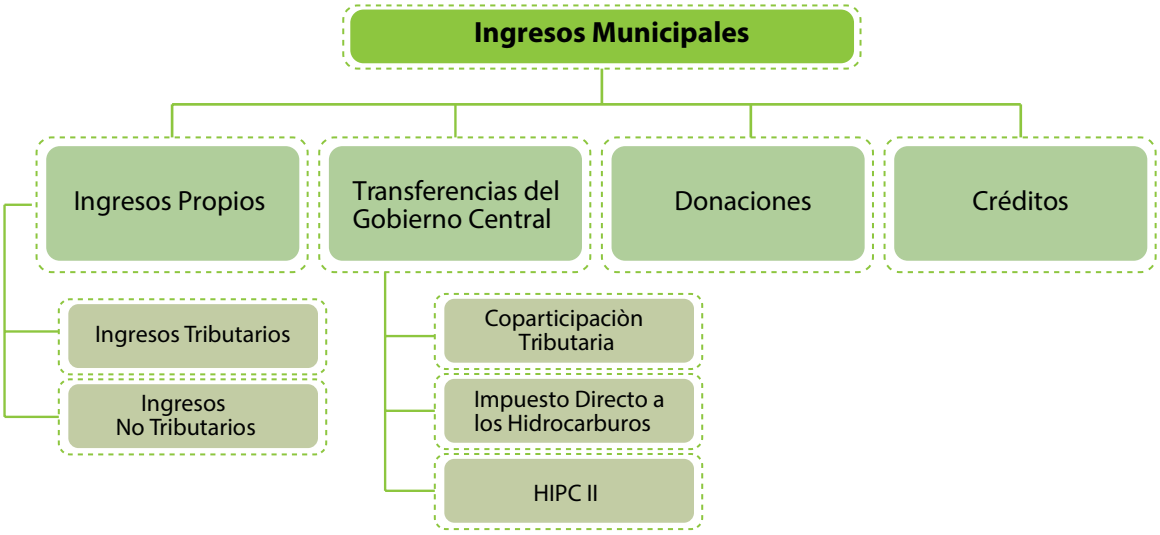
4. Resultados fiscales y financieros del GAMLP

La gestión de endeudamiento acompaña a una gestión financiera y fiscal global de una entidad, puesto que mayores ingresos propios, menor dependencia de transferencias del Gobierno Central y el incremento de la inversión contribuyen a mejores indicadores de deuda y, lo más importante, contribuyen a la sostenibilidad del municipio.

Se destaca el avance en la calidad de la información financiera del GAMLP, ya que la misma incluso cuenta con dictámenes de auditoría que refieren la razonabilidad de los saldos expresados en los Estados Financieros.

4.1. Ingresos

La estructura de ingresos de los gobiernos municipales, conforme establece el Art. 103 de la LMAD-AI, está conformada por:



Los ingresos propios son aquellos definidos por ley. Dentro de este grupo se encuentran los *Ingresos Tributarios* emergentes del cobro del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores, Impuesto Municipal a la Transferencia de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores y, Tasas y Patentes. Asimismo, los gobiernos municipales tienen los *Ingresos No Tributarios*, que son resultado de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos, indemnización por daños a la propiedad, multas por transgresiones a normas municipales, entre otros.

Las transferencias del Gobierno Central comprenden aquellos recursos que el Tesoro General del Estado transfiere para el ejercicio de las competencias territoriales definidas por ley. Está compuesto por la *Coparticipación Tributaria*, que son los recursos provenientes de la recaudación efectiva que realiza el Gobierno Nacional, por concepto de impuestos bajo su dominio; del total recaudado, el 20% es destinado a los municipios que se distribuye en función al número de habitantes.

Adicionalmente, emergente de la Ley Nº 3058 de Hidrocarburos se establece Transferencias por *Coparticipación Tributaria del IDH;* a su vez, se constituye un Fondo Compensatorio que es utilizado para asignar recursos para disminuir las brechas entre departamentos.

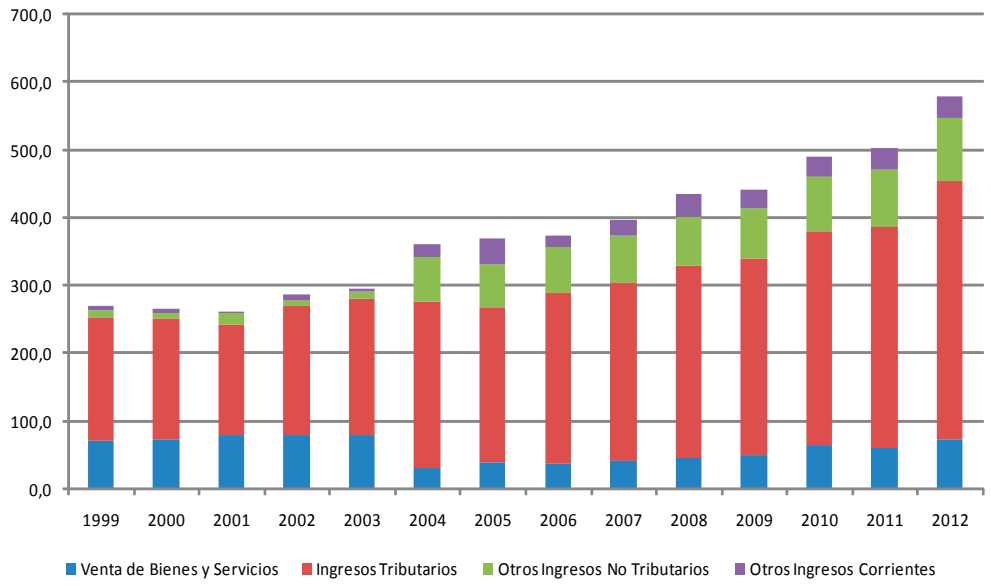
Emergente de la Ley del Diálogo 2000, también se asignan recursos del Alivio de la *Deuda HIPC II*. Estos recursos son destinados a educación, salud e infraestructura.

Otro tipo de recursos de los gobiernos municipales son las donaciones, que emergen de la gestión edilicia encarada ante organismos multilaterales, bilaterales, países y otros. Finalmente, se tiene los ingresos de operaciones de crédito público, como resultado de la contratación de deuda para proyectos de inversión.

Ingresos del GAMLP

Producto de las acciones asumidas por el GAMLP, desde el año 2000, los ingresos comenzaron a tener un comportamiento creciente. Los ingresos municipales descritos a continuación muestran que el mayor componente son los ingresos emergentes de la recaudación tributaria (Gráfico 1).

Gráfico Nº 1. Ingresos propios del GAMLP
(En millones de bolivianos)



Fuente: GAMLP-DEF 2012.

En el periodo 1999 - 2012, el comportamiento de los Ingresos Propios del GAMLP ha presentado una tendencia creciente, incrementándose de Bs 270,9 millones en el año 1999 a Bs 580,2 millones en 2012. En promedio, en los últimos 10 años, los ingresos tributarios representan 65,5% del total de ingresos propios, lo que demuestra un manejo institucional con eficiencia tributaria, como logro de políticas que el GAMLP lleva a cabo.

Dentro de los ingresos por tributos, el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI) representa, en promedio, en el periodo 2003-2012, el 65,1% de los ingresos tributarios del municipio, constituyéndose en el ingreso propio de mayor importancia para el GAMLP. El pago del mismo se realiza mediante el sistema de autoavalúo que se controla a través de un catastro que registra alrededor de 50% de los predios.

El Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) muestra un comportamiento ascendente, el mismo se constituye en el segundo tributo en importancia, con un valor de Bs 87 millones para la gestión 2012. El Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles, que es el siguiente en importancia, ha registrado un valor de Bs 64,6 millones para la gestión 2012; para el periodo 2003-2012 ha crecido a una tasa promedio de 9,6%. Por su parte, en los últimos cinco años, el Impuesto a la Transferencia de Vehículos Automotores (ITVA) ha crecido a una tasa promedio de alrededor de 23,1%.

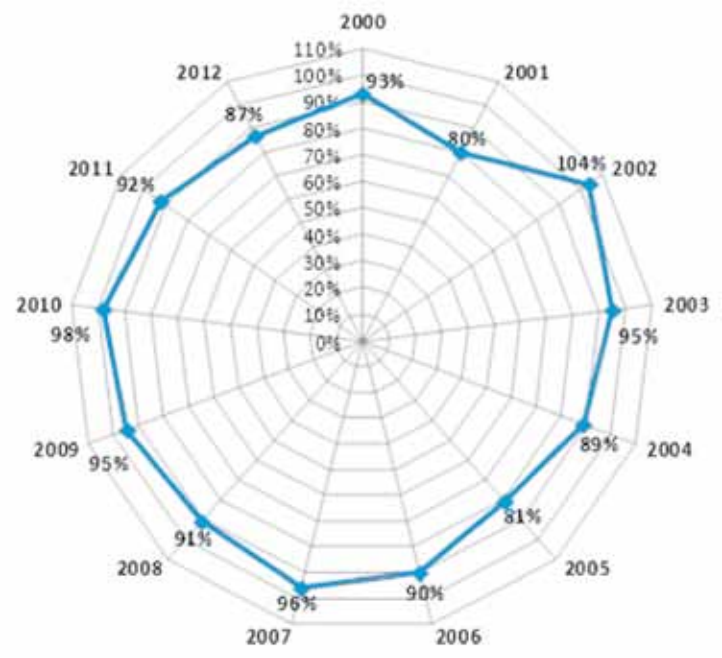
Se resalta la tendencia creciente de las recaudaciones por la venta de bienes producidos y por la prestación de servicios públicos por la administración municipal, los mismos que, luego de una fuerte caída en 2004, han ido recuperándose paulatinamente hasta alcanzar un monto de Bs 74,3 millones en la gestión 2012.

Dentro de los Ingresos no Tributarios, se debe considerar en este grupo el comportamiento estable de las recaudaciones por tasas, y el aumento significativo de las patentes, cuya tasa de crecimiento promedio de los últimos tres años está alrededor de 22,4%, alcanzando un valor de Bs 24,8 millones en 2012.

Entre las políticas que generaron este incremento están la fiscalización tributaria, cobro coactivo, procesos determinación mixta, entre otros, aspectos que motivaron a la ciudadanía a solucionar sus obligaciones tributarias. Otra acción importante asumida en el GAMLP fue el proceso de actualización de la base de datos tributaria que, además de ello, generó programas para incrementar el Padrón Municipal de Contribuyentes (PMC) con aquellos contribuyentes cuyos inmuebles se encontraban registrados en otros municipios, así también con otros que no se encontraban registrados en la base de datos.

Resultado de las políticas aplicadas (Gráfico Nº 2) se puede observar un alto grado de cumplimiento de las metas tributarias que anualmente se plantea el GAMLP.

Gráfico Nº 2. Cumplimiento de metas de recaudación
(En porcentaje)



Fuente: Compendio GAMLP – 10 años en cifras y MEFP

En la presente gestión, en el nuevo marco autonómico municipal, el GAMLP emitió la Ley de Regularización de Adeudos Tributarios Municipales que permite el pago de impuestos adeudados con la condonación de multas e interés.

Asimismo, se debe resaltar que el GAMLP es el primer municipio en emitir la primera Ley de Creación de Impuestos Municipales, en el marco de la nueva CPE, LMAD-AI y Ley de Clasificación de Impuestos. La Ley Municipal permite adoptar acciones para motivar el pago de impuestos, una muestra de ello es que se aplica el descuento escalonado, donde se inicia la gestión con un descuento de 15% durante el primer trimestre del año, el cual disminuye cada trimestre a 10%, 5% hasta llegar a 0% de descuento el 31 de diciembre; esta medida, con la otra legislación, no era posible ya que la Ley Nº 2492 del Código Tributario boliviano y las resoluciones supremas emitidas anualmente para el cobro de impuestos establecía el límite máximo de 10%.

En general, es muy importante que los municipios realicen un esfuerzo por recaudar ingresos provenientes de impuestos, tasas o tarifas, y con ello financien sus gastos de operación e inversión, evitando, de esta manera, el problema de *pereza fiscal* ante las transferencias gubernamentales a objeto de mantener finanzas más sólidas en el mediano plazo.

- ✓ Se destaca la implementación de políticas para generar conciencia tributaria, motivaciones para el contribuyente, acciones para ordenar y actualizar registros de contribuyentes, con un consecuente incremento de los ingresos propios.

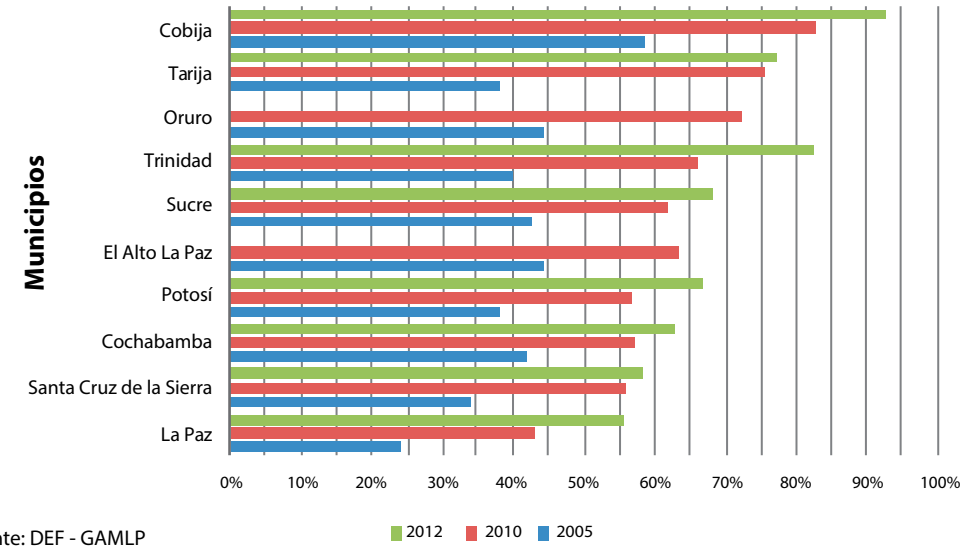
Dependencia fiscal

La dependencia fiscal es un indicador que relaciona los ingresos propios con los recursos de las transferencias del Gobierno Central.

A la fecha, los Gobiernos Municipales, perciben recursos del Tesoro General del Estado (TGE) por Coparticipación Tributaria de la Renta Interna, Renta Aduanera e IDH, y recursos de Alivio de Deuda HIPC II.

Desde la gestión 2005, con la aprobación de la Ley Nº 3058 de Hidrocarburos, en términos efectivos, los gobiernos municipales incrementaron sus ingresos por transferencias, este incremento representó que la relación de dependencia fiscal se incremente. En el caso del GAMLP, se observa el crecimiento de la dependencia fiscal que es resultado de una mayor cantidad de transferencia de recursos del TGE, pero que, en comparación con otros municipios capitales, tiene el índice más bajo (Gráfico Nº 3).

Gráfico Nº 3. Índice de Dependencia Fiscal (Transf. corrientes/Total Ingresos)
(En porcentaje)



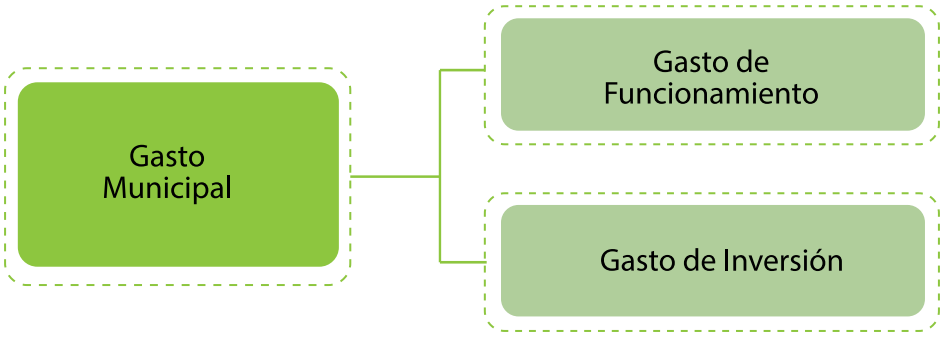
Fuente: DEF - GAMLP

La dependencia fiscal es algo que se debe tener en constante observación, ya que variaciones de precios internacionales de las materias primas podrían afectar de manera directa en los ingresos de las ETA, lo que conllevaría a una postergación en la ejecución de los proyectos.

- ✓ La dependencia fiscal del GAMLP respecto a transferencias del nivel central es la más baja entre ciudades capitales de departamento, un aspecto importante que contribuye a una sostenibilidad, apoyada también por el esfuerzo fiscal propio.

4.2. Gasto

La Ley Nº 2296 del Gasto Municipal tiene por objeto establecer parámetros de distribución de recursos con relación a los gastos municipales, para mejorar la calidad de los servicios municipales y disminuir la pobreza. La referida ley clasifica los gastos en dos componentes:



Los gastos de funcionamiento son aquellos destinados a financiar las actividades recurrentes para la prestación de servicios administrativos; comprende el pago de servicios personales, obligaciones sociales, impuestos, transferencias corrientes, compra de materiales, servicios, enseres e insumos necesarios para el funcionamiento exclusivo de la administración del gobierno municipal.

Según la Ley de Gastos Municipales, el gasto de funcionamiento no debe exceder el 25% del total de los recursos de la coparticipación tributaria, ingresos municipales propios y HIPC II, debiendo ser financiado con recursos de coparticipación tributaria e ingresos municipales, únicamente.

Los gastos de inversión son aquellos destinados a la formación bruta de capital físico de dominio público, constituido por el incremento, mejora y reposición del stock de capital, incluyendo gastos de preinversión y supervisión. Dentro de este grupo comprende también el gasto elegible, que son aquellos gastos en los que incurre el gobierno municipal para el mantenimiento de los bienes y servicios de competencia municipal, y también se consideran en esta categoría aquellos gastos por intereses y/o amortización de deuda pública y otros pasivos financieros, cuando sean generados por gastos en proyectos o programas de inversión pública.

El gasto del GAMLP

El GAMLP tuvo, el año 2000, un gasto de Bs 454,7 millones y en 2012 de Bs 1.575,9 millones; en 13 años de gestión representa un incremento de 247%. Entre algunos proyectos importantes que se reflejan en el gasto se encuentran obras como los Puentes Trillizos, Barrios de Verdad, Proyecto de Revitalización y Desarrollo Urbano de La Paz (PRU), la nueva avenida Buenos Aires, el Plan Maestro de Drenaje Pluvial, el Programa de Transformación de la Educación Secundaria en el Municipio de La Paz; entre muchos otros que se encuentran financiados con recursos internos y externos.

Evolución por tipo de gasto
(En millones de Bs)

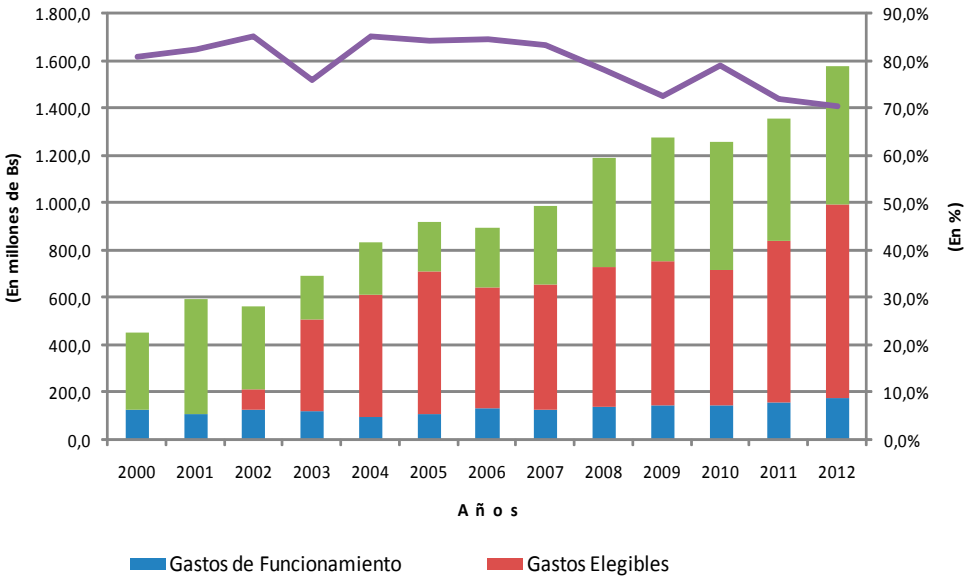
Tipo de gasto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos de Funcionamiento	131,0	111,8	130,8	122,8	96,8	110,3	133,4	129,8	142,0	147,8	148,0	159,3	176,8
Gastos Elegibles	0,0	0,0	81,2	388,3	519,1	601,0	508,8	527,0	588,6	605,2	567,8	679,6	821,3
Gastos Proyectos de Inversión	323,7	487,1	355,2	183,7	221,3	209,0	254,7	330,4	463,9	526,6	545,4	516,3	577,9
TOTAL	**454,7**	**598,9**	**567,2**	**694,8**	**837,2**	**920,3**	**896,9**	**987,2**	**1.194,5**	**1.279,6**	**1.261,2**	**1.355,2**	**1.576,0**

Fuente: DEF-GAMLP

El gasto en proyectos de inversión capitalizables se incrementó de Bs 323,7 millones a Bs 577,9 millones, representando un crecimiento de 79%; sin embargo, a la cifra anterior se deben sumar aquellos gastos en competencias municipales (gastos elegibles), en general, de carácter recurrente, como ser alumbrado público, mantenimiento de áreas verdes, desayuno escolar, aseo urbano, Seguro de Salud del Adulto Mayor, Seguro Universal Materno Infantil, entre muchos otros que, el 2012, representaron una erogación de Bs 8.271,30 millones.

En la gestión 2012, el gasto de funcionamiento fue de 11%, los gastos en competencias municipales (gastos elegibles) fueron de 52% y los proyectos de inversión de 37%.

Gráfico Nº 4. Distribución y ejecución del gasto del GAMLP
(En millones de Bs y porcentaje)



Fuente: DEF-GAMLP

Conjuntamente al incremento del gasto del GAMLP, se debe considerar el índice de ejecución presupuestaria del mismo, el que registró una cifra superior a 80% de manera general, con excepción de las gestiones 2003, 2009, 2011 y 2012, en las cuales se situaba alrededor de 70%.

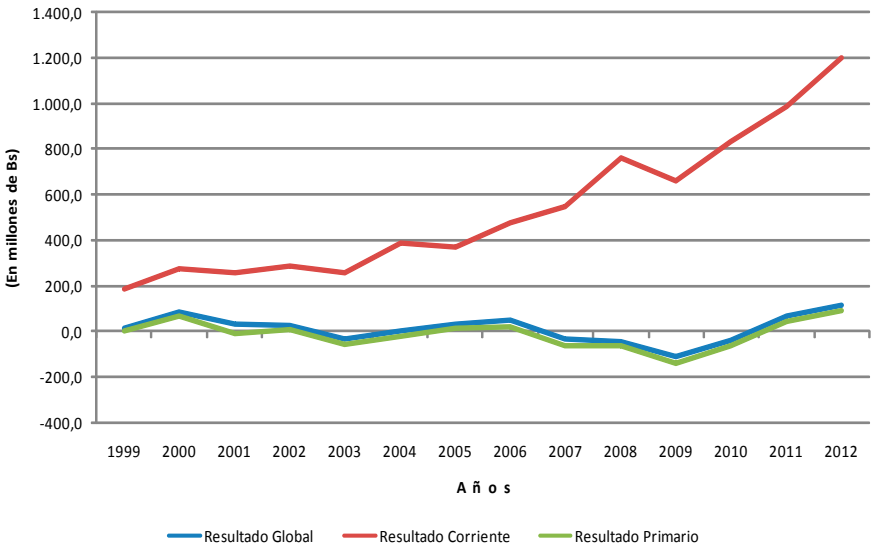
La mayor asignación de recursos a los gobiernos autónomos debería implicar que las capacidades de ejecución de las entidades sean fortalecidas, además de simplificar, en la medida posible, los sistemas de administración y control actuales para evitar una acumulación de recursos en sus cuentas bancarias.

4.3. Resultado global, corriente y primario

El *resultado global* muestra la diferencia entre los ingresos y gastos totales de la entidad; es decir, el superávit o déficit.

En el año 1999, de forma previa al PRF, el GAMLP tenía una ejecución de ingresos de Bs 381,3 millones y en el año 2012 de Bs 1.484,1 millones, representando un incremento de 289%. Por el lado del gasto, en los 14 años transcurridos, se evidencia 247% de incremento, cuyo porcentaje es razonable con relación al crecimiento de los ingresos municipales.

Gráfico Nº 5. Resultados fiscales
(En millones de Bs)



Fuente: DEF-GAMLP

La participación de los gastos corrientes respecto a los gastos totales es significativamente menor a la participación de los gastos de capital. Esta situación se refleja tanto en el indicador de resultado corriente, con superávit constantes en todo el periodo de análisis, como en el indicador de resultado de capital, que tiene un déficit con tendencia creciente. Esta situación puede considerarse positiva desde la perspectiva de las finanzas públicas subnacionales, ya que sugiere que se está destinando un componente importante de los recursos para proyectos de inversión, tanto social como de infraestructura. El Resultado Corriente (Gráfico Nº 5) muestra la generación de ahorro de la entidad; en el caso particular del GAMLP, se observa que en el año 1999 tenía un resultado de Bs 188,2 millones y posteriormente se incrementó a Bs 1.199,3 millones el 2012. Este escenario refiere que la capacidad de generación de ahorro para la inversión tuvo un crecimiento de 537%. Por lo tanto, el GAMLP, al generar mayores recursos para cubrir sus gastos corrientes, estaría, a su vez, procurando recursos para inversión en proyectos.

El Resultado Primario es el ahorro que generaría la entidad si no tuviese que pagar los intereses de la deuda contratada. En el caso del GAMLP, los años 2000 y 2001 fueron los periodos de mayor incidencia de los intereses porque el proceso de saneamiento financiero demandó el cumplimiento de las obligaciones; es decir, la gestión municipal debió cancelar deuda en poco tiempo para ser sujeto de crédito a futuro. A partir de la gestión 2004, este indicador es positivo y supera los valores de intereses y comisiones registrados en el flujo financiero, sugiriendo la mejora en la capacidad de la sostenibilidad de la deuda del Municipio de La Paz al garantizar que el saldo de la deuda sea constante en el tiempo. Posteriormente, el importante flujo de recursos destinado a proyectos de inversión de las últimas tres gestiones hizo que este indicador pase a ser negativo en las gestiones 2008-2010, volviendo a ser positivo en las gestiones 2011 y 2012 (superávit). Este resultado demuestra que el déficit generado por grandes inversiones ha estado financiado sin afectar la solvencia ni sostenibilidad del GAMLP.

El indicador de Resultado Global es el resultado de la gestión fiscal (la diferencia entre los Ingresos Totales y los Gastos Totales). Luego de cuatro años de superávit, para el año 2003 se registró un déficit, el que posteriormente (a partir del 2004) tuvo una recuperación constante con superávits consecutivos. A partir de 2007 ingresó en un ciclo de déficit, cuyo pico más alto se encuentra en la gestión 2009, alcanzando un valor de Bs 110,3 millones, explicado por el importante incremento del Gasto de Capital; los posteriores superávits de Bs 69,3 millones, en 2011, y Bs 115,4 millones, en 2012, se explican por el importante aumento de las recaudaciones internas y, sobre todo, por las transferencias corrientes.

Es importante destacar la tendencia creciente del resultado en el GAMLP, lo cual muestra un escenario optimista con recursos para enfrentar proyectos futuros.

4.4. Deuda pública

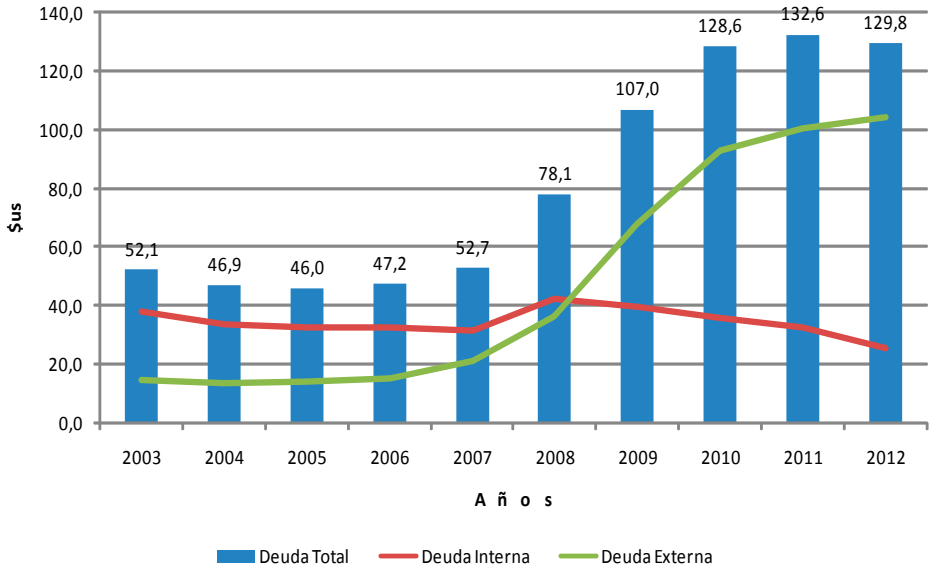
Los límites legales establecidos en el artículo 35 de la Ley Nº 2042 fueron incumplidos por el GAMLP a partir del año de 1999, esta situación mereció que no fuera sujeto de crédito y no pudiera contratar ninguna obligación de deuda.

El saldo de la deuda pública del GAMLP ascendía, en 1999, a $us116,9 millones, y el servicio de la deuda superaba el 20% de los ingresos corrientes recurrentes, por lo que el año 2000 se suscribió el Convenio del PRF, efectuando una reingeniería de la deuda pública que significó la implementación de una serie de medidas, como el refinanciamiento, reprogramación y conciliaciones de deuda, lo que permitió disminuir el saldo adeudado.

En el marco de la reprogramación de deuda, gran parte del saldo correspondía a deuda interna, con acreedores como AFP, CNS, SENAPE, PAC (proveedores, acreedores y contratistas) que, en el marco de la readecuación financiera, se suscribieron convenios de pago con nuevos cronogramas, en algunos casos, y se contrató deuda externa para el pago a las PAC.

Durante los primeros seis años, el GAMLP hizo esfuerzos importantes para ingresar dentro de los límites de deuda, recuperando así la condición de "sujeto de crédito". Cumplido ese objetivo, se diseñó una cartera de proyectos que requerían financiamiento y se comenzó a contratar créditos con organismos multilaterales, como el BID, Banco Mundial y Corporación Andina de Fomento, razón por la cual se puede observar que la deuda externa fue creciendo en el tiempo y la deuda interna fue disminuyendo.

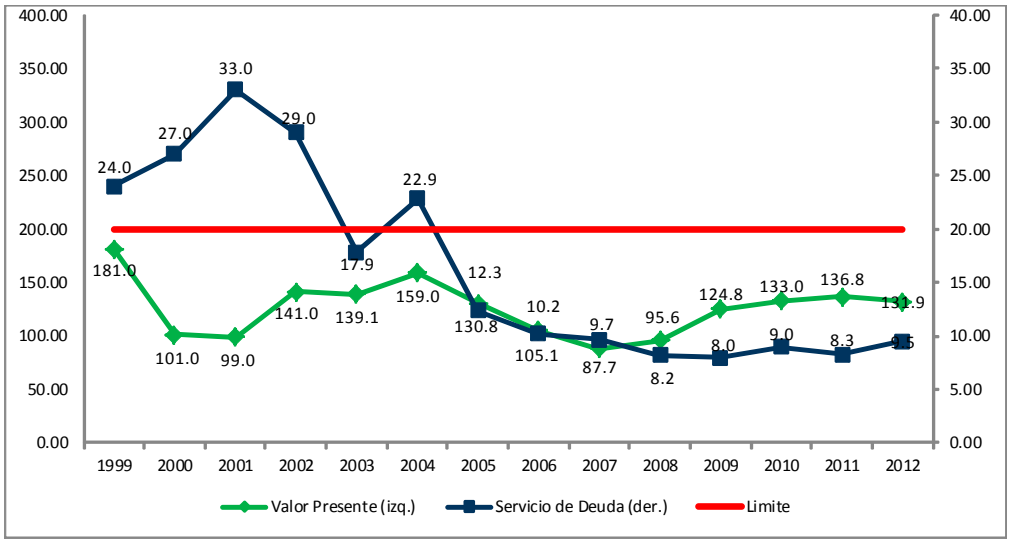
Gráfico Nº 6. Saldos de Deuda (En millones de $us)



Fuente: DEF - GAMLP

Entre los años 1999 y 2012, en términos nominales, hubo un incremento de $us 13 millones y de $us 76.3 millones en los últimos cinco años (Gráfico Nº 6); pero, con un cambio en el destino de los recursos de la deuda; en 1999 se financiaban gastos corrientes, el nuevo saldo responde a préstamos para inversión con proyectos específicos, de acuerdo a un programa, como se detalla más adelante.

Gráfico Nº 7. Indicadores de endeudamiento (En porcentaje)



Fuente: DEF - GAMLP

El problema del GAMLP era de liquidez, donde el indicador del servicio de deuda superó los límites (Gráfico Nº 7), es decir, el pago de amortización, intereses y comisiones superaban el 20% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos por el GAMLP en el periodo anterior.

El saneamiento financiero realizado en la entidad representó ajustes fiscales y financieros, y el año 2003 el GAMLP recuperó su capacidad crediticia, a partir de ese periodo inició un proceso de gestión de nuevos financiamientos para la ejecución de proyectos de inversión, manteniendo sus indicadores por debajo de los límites establecidos. Este nuevo endeudamiento responde principalmente a los grandes proyectos de inversión de la planificación realizada por el GAMLP que no pueden ser cubiertos con los ingresos disponibles.

4.5. Deuda flotante

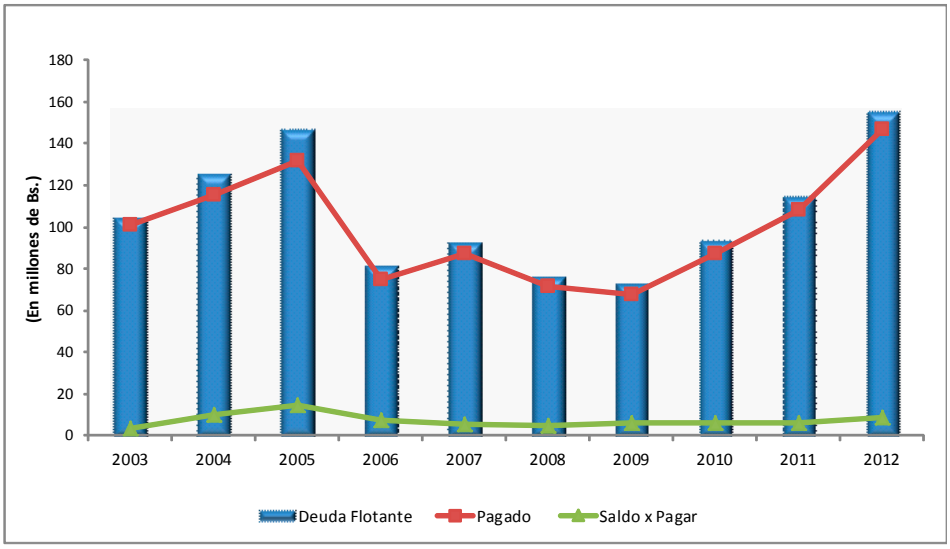
La deuda flotante se constituye en una forma de financiamiento que es comúnmente utilizada en los gobiernos municipales. Se entiende como el pasivo circulante que comprende aquellas obligaciones contraídas y que deben ser canceladas dentro de los siguientes 12 meses a partir de la fecha de cierre de la gestión fiscal; ésta debe ser controlada por la entidad municipal y prever los recursos suficientes para el pago en la gestión siguiente.

Según la Resolución Ministerial Nº 364, y posteriormente la R. M. Nº 525, la deuda flotante, al ser una obligación de la entidad municipal, se consideraba dentro de la deuda total y se incorporaba al cálculo del indicador de servicio de deuda.

Adicionalmente, se incorporó al indicador la ejecución o pago de la deuda flotante; por tanto, a inicios de cada año, el indicador de servicio de deuda es susceptible a ser más alto, y a medida que se va cancelando la deuda flotante el indicador disminuye.

La forma de cálculo definida considera una posición pasiva (stock de deuda) y la posición activa (flujo de pago).

Gráfico Nº 8. Deuda flotante
(En millones de Bs)



Fuente: DEF - GAMLP

En la evaluación de la deuda flotante es importante considerar su grado de pago en la gestión siguiente, observándose que el GAMLP cumplió con el pago cercano al total (Gráfico Nº 8).

5. Transformación de la Gestión de Deuda del GAMLP

Los procesos de gestión de deuda conllevan una serie de innovaciones y aprendizaje del GAMLP en materia de gestión de deuda; pero, además, se construye una visión estratégica con un enfoque hacia el logro de una planificación de largo plazo, acompañado de herramientas para realizar una estrategia de financiamiento, con nuevos mecanismos de acceso a recursos.

Bajo el razonamiento de que la deuda no es mala en sí misma, y su beneficio depende de las condiciones en las que se contraten los créditos y el uso que se le dé a esos recursos, la responsabilidad en el endeudamiento también conlleva el impacto de la deuda no sólo en términos económicos, sino en otros como el ámbito social, ambiental, legal y de género.

En ese marco, se rescata la transformación del GAMLP que, más allá de recuperar su condición de sujeto de crédito, se ha embarcado en la tarea de lograr una gestión eficiente de deuda; pero todavía con los retos que implica el seguimiento al uso de los recursos y la medición del impacto de su endeudamiento y su gestión fiscal-financiera a través de indicadores de desarrollo, sociales, etc.

5.1. Plan de Desarrollo Municipal – JAYMA

La función de planificación parte de un mandato constitucional, donde el Art. 316 señala que se establecerá un sistema de planificación integral estatal que incorporará a todas las entidades territoriales. A su vez, el mismo cuerpo legal, en el Art. 302, numeral 42, establece que es competencia de las autonomías municipales la planificación del desarrollo municipal, en concordancia con la planificación departamental y nacional.

Por su parte, la Ley N° 2028 de Municipalidades, en el artículo 44, numeral 9, refiere que es atribución del Alcalde Municipal elaborar el Plan de Desarrollo Municipal y elevarlo para aprobación al Concejo Municipal. Asimismo, la Máxima Autoridad Edil debe elaborar el Programa Operativo Anual, que también debe ser aprobado por el máximo ente legislativo municipal.

Conforme define la Norma Básica del Sistema de Programación de Operaciones[46], el Plan Estratégico Institucional es un instrumento de planificación de mediano y largo plazo que debe ser elaborado en cada entidad pública, donde se definan los objetivos estratégicos y los programas a realizar para su logro, sujetos a la disponibilidad de recursos, a las competencias institucionales asignadas en su norma de creación y a los objetivos, políticas, programas y proyectos establecidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social, y en los planes sectoriales de desarrollo, en sus distintos niveles.

A su vez, la elaboración del Programa de Operaciones Anual debe sujetarse a los recursos que se estimen disponer para el ejercicio fiscal, a los objetivos y programas contenidos en el Plan Estratégico Institucional, y a las políticas públicas definidas para cada gestión fiscal.

46. Aprobado mediante Resolución Suprema N° 225557.

En cumplimiento a lo establecido en norma vigente desde el año 2000, el GAMLP formula su Plan de Desarrollo Municipal (PDM) partiendo del diálogo con la ciudadanía y aplicando una metodología participativa, con una visión de largo plazo al formular el PDM para cinco años. El primer PDM gestado bajo estos preceptos se estableció para el período 2001-2005, el cual se basó en siete lineamientos estratégicos que sentaron las bases para delimitar el plan de inversiones; éste contemplaba la ejecución de 198 proyectos de duración quinquenal que demandaban financiamiento. En el camino, como consecuencia de la riada acaecida en el año 2002, se tuvo que dar un giro en la agenda estratégica del municipio y replantear una nueva planificación viable para los siguientes años.

El siguiente PDM (2007-2011), denominado *Jayma-PDM 2007/11,* mantuvo la participación de la ciudadanía, pero se planteó compatibilizar la visión económica, territorial, de desarrollo humano y funcional del municipio con su vocación distrital, a fin de orientar la inversión pública y privada en el marco del desarrollo de un distrito y así generar agendas concurrentes que permitan alcanzar un municipio líder y metropolitano. En tal sentido, de la compatibilización entre vocaciones y visiones, se desprenden siete ejes estratégicos descritos en el siguiente cuadro, así como el financiamiento vía endeudamiento vinculado a cada programa:

Eje 1: Programa Barrios de Verdad	Eje 2: Revive el Centro	Eje 3: La Paz metropolitana y moderna	Eje 4: La Paz competitiva	Eje 5: La Paz sostenible	Eje 6: La Paz equitativa e incluyente	Eje 7: La Paz participativa e institucionalizada
Tiene como finalidad enfrentar y reducir la marginalidad urbana en zonas periféricas de la ciudad de La Paz y en comunidades rurales con mayor carencia, mejorar la calidad de vida de niños, jóvenes y adultos, a través de la dotación de una adecuada infraestructura vial, social y cultural, promoviendo la organización y participación vecinas en el desarrollo integral de barrio.	El centro urbano es el núcleo histórico, punto de encuentro entre culturas, lugar de tránsito obligado entre distintas zonas, escenario de los principales hechos históricos políticos y memoria patrimonial. Por tanto, se definió recuperar y revitalizar el Casco Urbano Central. Este programa permitió: impulsar el desarrollo y promover la reactivación productiva; enfrentar la pobreza y la marginalidad; reordenar el comercio en vía pública de manera concertada; recuperar espacios urbanos para mejorar el tráfico peatonal y vehicular, así como la seguridad ciudadana; revalorizar los inmuebles y los bienes patrimoniales; y rescatar el carácter dinámico del centro como motor turístico, económico y social.	El programa tuvo como premisas la redinamización del occidente, la generación de un plan integral de desarrollo metropolitano que vincule las acciones con los municipios limítrofes, a fin de consolidar un área metropolitana, para luego proyectarlas hacia acuerdos de integración comercial, productiva, cultura y vial con el norte chileno y el sur peruano, en el marco de una gran región metropolitana.	Comprende planes, proyectos y acciones destinados a generar un ambiente propicio para inversiones, elevar los índices de productividad, fortalecer el tejido productivo del municipio, promover las iniciativas productivas, contribuir a la calificación de la mano de obra y aportar a una mejora de la calidad de vida de la comunidad.	La Paz es una ciudad atravesada por 300 ríos, riachuelos y quebradas, rodeada de montañas a cuyas laderas se han instalado asentamientos humanos. A fin de que estas áreas se constituyan en una región segura, se priorizaron proyectos de gestión de riesgos, prevención estructural de riesgos y prevención anual. Resultado de ello, se logró disminuir riesgos naturales ante inundaciones, deslizamientos, mazamorras, sifonamientos, derrumbes, erosiones y hundimientos.	El programa contempla la ampliación y modernización de la infraestructura, así como equipamiento de áreas de salud y educación, acceso a una vida sana, promoviendo actividades deportivas competitivas y recreacionales, dotando infraestructura, proyectos de protección de derechos para grupos vulnerables, a efectos que tengan igualdad de oportunidades, así como el respeto a la diversidad cultural y la promoción del dialogo horizontal.	En el presente eje se contemplaron proyectos para fortalecer las capacidades institucionales del GAMLP, teniendo como resultado la consolidación como institución confiable, con estados financieros saneados, demostrando solidez y seguridad jurídica, con pleno acceso a tecnología actualizada, con un dinámico relacionamiento con las otras instancias de gobierno, así como los organismos internacionales de cooperación.

FINANCIAMIENTO VÍA CRÉDITO PÚBLICO						
BANCO MUNDIAL AIF-4247 "Programa Barrios de Verdad" $us 6.500.000,00	**BID** BID-1557 "Programa de Revitalización Urbana de La Paz" (PRU) $us 28.500.000,00	**CAF** CAF-3635 "Proyecto Puentes Trillizos" $us 14.000.000,00		**CAF** CAF-3747 "Programa de Atención de Emergencias Naturales Bolivia 2006" $us 7.043.908,44	**BANCO MUNDIAL AIF-4365** "Proyecto de Transformación de la Educación Secundaria" $us 10.000.000,00	
BID-2082 "Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios Fase I" $us 13.000.000,00		**CAF** CAF-5779 "Programa Especial de Insumos para Proyectos Viales – PEYVI, Puentes Trillizos" $us 5.000.000,00		**CAF** CAF-4808 "Programa Atención de Emergencias Naturales Bolivia 2008" $us 5.022.476,13		
		CHINA Crédito Cooperación $us 14.620.000,00		**CAF** CAF-3145 "Programa de Agua y Saneamiento Básico y Apoyo a la Inversión Social" $us 3.000.000,00		
		AUTOFINANCIAMIENTO EMPRESA CONSTRUCTORA "CONCORDIA S.A." $us 3.706.050,58		**BID** BID-1926 "Programa de Drenaje Pluvial del Municipio de La Paz" $us 20.000.000,00		
		BONOS MUNICIPALES A TRAVÉS DE BOLSA BOLIVIANA DE VALORES $us 12.000.000,00		**BID** BID-2440 "Programa de Drenaje de los Municipios de La Paz y El Alto" $us 15.000.000,00		

5.2. Nuevo endeudamiento

La demanda financiera para atender las necesidades de la población siempre será mayor a los recursos disponibles, en este caso, de los gobiernos locales; por ello es necesario que las competencias entre los diferentes niveles de gobierno estén claramente definidas o, en su defecto, esperar que exista una coordinación entre ellos en cuanto a los proyectos que emprenden, y respondan a una visión única de desarrollo de la región.

Por otro lado, es importante diferenciar el gasto según su naturaleza: de funcionamiento u operativos y aquellos gastos de capital o inversión.

GASTOS OPERATIVOS	GASTOS DE CAPITAL
Recurrentes	No recurrentes
Costos relativamente bajos	Costos relativamente altos
Corto plazo	Crea activos de largo plazo
Financiado con ingresos recurrentes	Financiado intergeneracionalmente
No produce ingresos	Produce un retorno, económico o social

Los gastos de funcionamiento y de inversión determinan el presupuesto de un gobierno subnacional, el primero es recurrente y generalmente financiado con recursos propios, pero el gasto de capital está vinculado a la inversión en infraestructura que generalmente es costosa, de largo plazo y determinada por el programa o plan de inversión; éste último debe ser concebido a partir de una evaluación de las necesidades, prioridades y mecanismos de financiamiento de cada uno de los proyectos y en función a ello plantear un presupuesto de gasto anual dentro de las restricciones financieras[47].

Los proyectos individuales tienen que ser consistentes con los objetivos generales de desarrollo a nivel local, regional y del país, velando por no conllevar riesgos excesivos al presupuesto del gobierno subnacional.



Finalmente, las decisiones de financiamiento deben ser adoptadas después de la priorización y análisis de los proyectos que permitirá establecer las alternativas de financiamiento disponibles, las mismas que pueden ser públicas, privadas, internas o externas.

Una vez que se cuente con la priorización de proyectos y los requerimientos de financiamiento, se debe evaluar la sostenibilidad de la deuda, la misma que debe responder a una estrategia de endeudamiento de mediano y largo plazo. El no hacerlo podría conllevar una serie de problemas de índole administrativo, pero de mayor magnitud en el ámbito fiscal-financiero, porque la institución podría incurrir en insolvencia si se excede las capacidades reales de cumplimiento de obligaciones.

47. Cómo acceder a los mercados de capitales – Manual para los gobiernos locales regionales de América Latina y Europa Central. Banco Mundial, 1999

Es importante destacar que se prevé una reducción paulatina de la disponibilidad de créditos externos en condiciones concesionales para Bolivia, dado que ya no es un país de ingreso bajo, que actualmente se encuentra categorizado como país de ingreso medio, y que hay probabilidades de que las nuevas condiciones de los créditos externos sean más caras. Esta situación también afectaría a las condiciones en las que los gobiernos subnacionales obtengan créditos externos para sus programas y proyectos.

5.3. Análisis de Sostenibilidad de Deuda del GAMLP

El ASD es un instrumento de estrategia de endeudamiento. El análisis del GAMLP consiste en un documento cuyo centro es el flujo financiero proyectado, el cual incluye variables financieras, fiscales y de financiamiento. Se plantean diversos escenarios y se calculan indicadores de endeudamiento y financieros, a fin de determinar la solvencia y sostenibilidad del GAMLP.

La práctica del GAMLP es que cada nuevo endeudamiento, previo a la solicitud del CRIOCP al MEFP, debe ser autorizado por el Concejo Municipal de la Paz, para lo cual se elabora un informe donde se contempla las condiciones del nuevo financiamiento y su impacto en los indicadores.

A manera de ejemplo, se tiene la contratación de un Crédito para el "Programa Barrios de Verdad" con el Banco Mundial, por un monto de $us 11,8 millones, cuyo plazo del crédito es a 35 años, con un periodo de gracia de 10 años y una tasa de interés de ¾ de 1% anual.

Con los datos anteriores, se analiza el impacto sobre el saldo de la deuda del GAMLP, evaluando el incremento en la cartera actual. Además de lo anterior, se analiza la incidencia sobre el servicio de la deuda pública para finalmente cerrar con los indicadores de endeudamiento en el nuevo escenario crediticio, cuya proyección muestra que con el nuevo crédito se sigue enmarcando dentro de los límites de endeudamiento.

CONCEPTO	2009 (P)	2010 (P)	2011 (P)	2012 (P)	2013 (P)	2014 (P)	2015 (P)	2016 (P)	2017 (P)	2018 (P)	2019 (P)	2020 (P)
SERVICIO DE DEUDA												
Deuda contratada SIN AIF 4247	8.0%	9.5%	10.9%1	0.2%	8.2%	10.1%1	1.1%	10.8%6	.8%5	.0%4	.7%4	.4%
Deuda contratada CON AIF 4247	8.0%	9.5%	11.0%1	0.2%	8.3%	10.1%1	1.2%	10.9%6	.8%5	.1%4	.7%4	.5%
VALOR PRESENTE DE LA DEUDA												
Deuda contratada SIN AIF 4247	124.8%	141.9%	138.4%	123.5%	103.5%	94.6%8	6.4%	80.9%6	9.8%	62.2%5	6.6%	51.5%
Deuda contratada CON AIF 4247	124.8%	141.9%	144.5%	129.4%	108.8%	99.8%9	1.6%	86.2%7	5.0%	67.3%6	1.7%	56.4%

Fuente: Informe UECAP INF. 115/2010
(P): Proyectado

Entre los insumos para realizar un ASD se encuentran las variables macroeconómicas (PIB, inflación) y la tasa de descuento, que generalmente son otorgadas por el MEFP. Sin embargo, las proyecciones de dichas variables pueden ser de más difícil obtención porque no son información pública y, en muchos casos, el cálculo tendrá que ser parte de los supuestos del gobierno municipal, con las limitaciones de información que esto puede conllevar.

5.4. Nuevos instrumentos de financiamiento

El crecimiento de las urbes incrementa las presiones sobre los gobiernos locales para construir más infraestructura o mejorar la existente, provocando una escasez de recursos para ayudar a sus ciudadanos más pobres, siendo una premisa para ingresar al mercado de capitales que se convierte en una manera para financiar proyectos de inversión de gran envergadura y, a su vez, llevar adelante un proceso de desarrollo socioeconómico intergeneracional equitativo.

El GAMLP está caracterizado por ser pionero en nuevas formas de financiamiento interno privado de las cuales se destaca la emisión de bonos municipales y letras de cambio.

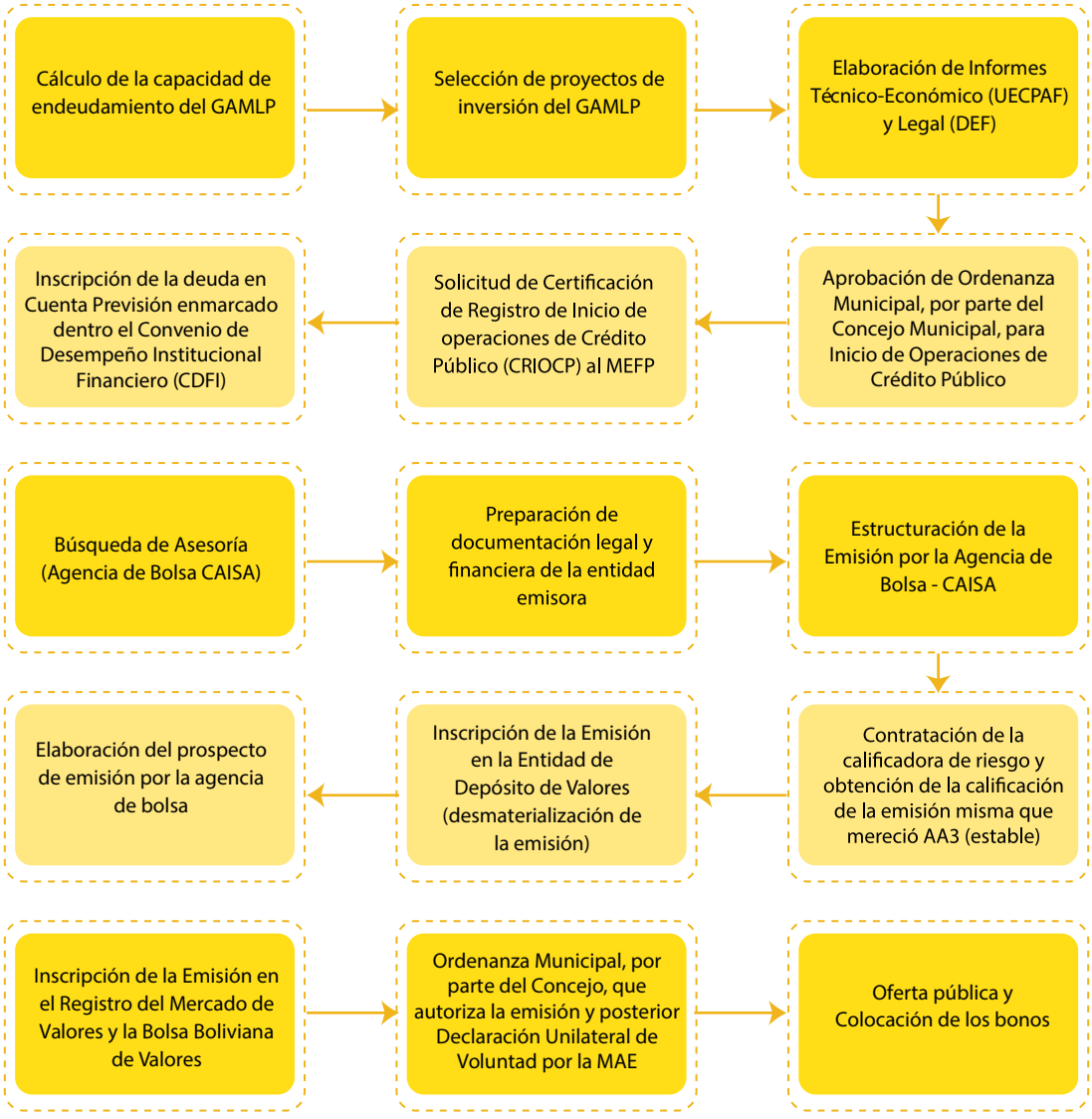
Bonos Municipales

La Ley N° 2028 de Municipalidades, en el Art. 91, faculta a los gobiernos municipales la emisión de instrumentos de deuda, cumpliendo las normas del mercado de valores, así como sus reglamentos y toda norma de endeudamiento.

En Bolivia, el GAMLP fue la única entidad municipal en acceder al mercado de capitales, en los años 1994 y 1997, con la emisión de bonos municipales en la Bolsa Boliviana de Valores por $us 3 millones y $us 11 millones, respectivamente. Once años después, y ante la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiamiento para la ejecución de su Plan de Desarrollo Municipal (PDM) para el período 2007 - 2011, el GAMLP realizó un proyecto de emisión de bonos, al considerar al mercado bursátil como la mejor alternativa de financiamiento interno competitivo, por su elevada capacidad de financiamiento, el menor costo financiero y los mayores plazos de financiamiento.

El proyecto de emisión de bonos evaluó la factibilidad de contar con financiamiento en condiciones de mercado por un monto inicial de $us 10 millones, y luego se incrementó a $us 12 millones.

El siguiente es el procedimiento adoptado por el GAMLP:



Es importante destacar el apoyo que recibió el GAMLP, desde el año 2003, de la agencia de cooperación internacional Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza (PADEP), dependiente de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), formalizada mediante la suscripción de un Convenio de Cooperación Técnica, a fin de implementar el Proyecto "Acceso al Mercado de Crédito y Capital para el Financiamiento Municipal de Proyectos Estratégicos", que coadyuvó a que el GAMLP alcance los resultados siguientes:

- Estudio de la mejora de la Gestión del Endeudamiento y Gestión Financiera.
- Diagnóstico económico-social del municipio para una propuesta metodológica de valoración económico-social de proyectos.
- Obtención del primer dictamen de Auditoría externa por Price-Waterhouse Coopers sobre la confiabilidad de los Estados Financieros.
- Obtención de la Calificación de Riesgo A2 Estable del GMLP, emitida por la empresa Fitch Ratings a finales del 2006.
- Con el apoyo de CAISA Agencia de Bolsa, se analizaron las condiciones para la obtención de financiamiento de largo plazo en el mercado bursátil local.

Los recursos obtenidos a través de la emisión de bonos se destinaron al financiamiento de proyectos sociales que no podían ser rezagados, como ser en mejoramiento vial, control de riesgos, ordenamiento del comercio informal y mantenimiento de la infraestructura urbana en general, relacionados a obras estructurantes en las subalcaldías, y proyectos estratégicos de las diferentes oficialías del municipio. En tal sentido, los recursos obtenidos de la emisión de bonos se destinaron a los siguientes proyectos de inversión detallados en el cuadro siguiente:

PROYECTOS DE INVERSIÓN	PRESUPUESTO (Bs)
Construcción y mantenimiento de puentes	4.997.310
Asfaltado de vías	38.237.264
Prevención y manejo de riesgos	1.854.336
Maquinaria para atención de emergencias	13.744.303
Refacción y equipamiento de teatros	3.463.710
Mejoramiento vial	7.748.577
Maquinaria y equipo pesado	10.538.500
Construcción áreas verdes	3.416.000
TOTAL GENERAL	**84.000.000**

Fuente: Prospecto de Emisión de Bonos – GAMLP

El ingreso al mercado de capitales implica proveer de manera constante información y ser transparente, contar con estados financieros auditados, etc., requisitos que impulsan a mejorar los procesos de elaboración y difusión de información.

Las agencias calificadoras de riesgo crediticio evalúan la habilidad del emisor para cumplir con sus obligaciones financieras y califican esta habilidad mediante un análisis riguroso de los distintos tipos de bonos que se califican en una escala y son publicados para los inversionistas. Las agencias calificadoras examinan los estados financieros, el plan de inversiones, obligaciones de deuda pendientes, las fuentes permanentes de ingresos y la disposición del país de respaldar la deuda subnacional, los contratos

realizados por el emisor con los inversionistas y otra serie de criterios. Los emisores suelen, por lo general, trabajar en forma conjunta con las agencias calificadoras antes de la realización de la emisión y en algunas ocasiones la estructura de la emisión es realizada con la participación directa de la agencia calificadora. Las agencias calificadoras de riesgo tienen una influencia importante sobre el éxito de una emisión subnacional. Los inversionistas suelen utilizar la información de estas agencias a la hora de adquirir los bonos de aquellos emisores con poca experiencia en el mercado.

La estabilidad macroeconómica en varios países de América Latina ha logrado aumentar gradualmente la disponibilidad de recursos para colocaciones domésticas, y ha ido abriendo alternativas de financiamiento para las entidades subnacionales. Sin embargo, el manejo de deuda exige un nivel de institucionalización mínimo por parte de los gobiernos subnacionales, además de marcos legales, regulatorios y fiscales propicios para poder sostener esquemas de endeudamiento que no comprometan las finanzas públicas locales ni nacionales.

La calificación del riesgo crediticio conlleva, además:

- ✓ Posibilidad de mejores condiciones de financiamiento para el endeudamiento interno, para financiar gastos de capital a plazos y costos más competitivos comparados con los créditos bancarios.
- ✓ Desarrollo de los mercados de capitales (base para operaciones de bursatilización de activos o flujos futuros).
- ✓ Cultura de la medición del riesgo en las entidades calificadas.
- ✓ Fortalecimiento de buenas prácticas administrativas y financieras.
- ✓ Incremento paulatino de la confianza del sector financiero en las entidades subnacionales.
- ✓ Fortalecimiento de las políticas de transparencia de la información financiera.

El GAMLP está considerado como el único municipio que ha obtenido una calificación de riesgo, situación que fue determinada a partir de la contratación de la Calificadora Internacional de Riesgos ***Fitch Ratings Ltd***., *las calificaciones nacionales relacionan el grado de riesgo relativo percibido con relación al mejor crédito del mismo país y excluyen los efectos de los riesgos soberanos y de transferencia. Por esto, las calificaciones nacionales y las internacionales no son comparables y se identifican por la adición de un sufijo especial para el país en cuestión, para el caso de Bolivia, "(bol)"*.

La calificación obtenida es AA (bol) (Emitida por la Empresa Calificadora de Riesgo AESA Ratings S.A., asociada a la empresa Fitch Ratings Ltd.) que corresponde al grupo de emisores que cuenta con una alta capacidad de pago que no se vería afectada ante posibles cambios en el emisor, en el sector al que pertenece o en la economía. Los fundamentos de la calificación realizada a junio de 2012 son:

- ✓ En el marco de las evaluaciones efectuadas en este proceso, se destaca el saneamiento y la prudente gestión fiscal-financiera del GAMLP en los últimos ocho años, el fortalecimiento de la administración municipal, así como el potencialmente favorable entorno económico del GAMLP, resultado de una visión de planificación de mediano y largo plazo, de una fortaleza institucional consolidada, así como de una responsable, autónoma y sostenible administración de su deuda pública.

Letras de Cambio - Autofinanciamiento de empresas constructoras

Esta forma de financiamiento consiste en la emisión (giro) de letras de cambio por la entidad subnacional en favor de empresas constructoras, contratadas para la ejecución de obras de infraestructura urbana en su municipio, donde se acuerda que el pago de las planillas de avance de obra ejecutadas sean diferidas con un costo financiero (interés); es decir, se establece un financiamiento de largo plazo. En los años 90, el Gobierno Municipal de Santa Cruz fue la primera entidad subnacional en utilizar este instrumento de financiamiento que consistió en registrar las letras de cambio en las cuentas Fondos de Garantía que, como fue referido anteriormente, consistía en cuentas fiscales aperturadas en el BCB para su administración por parte del TGN, previa formalización de un convenio institucional suscrito con el gobierno subnacional. Este mecanismo generó una gran demanda debido a que las letras de cambio podían ser descontadas generando un mercado secundario, debido a que la cuenta, al ser administrada por el TGN, era entendida como una garantía implícita.

En el caso del GAMLP se aplicó la emisión de letras de cambio para el proyecto *Plan Integral de Mejoramiento Vial – La Paz Moderna*, por el precio ofertado de realización de la obra de $us 3.824.509, debiendo el contratista financiar el 100% de su costo total. Asimismo, una vez realizada la recepción provisional de la obra se determinaría el monto real del financiamiento. Las correspondientes letras de cambio se registraron en la Cuenta de Previsión, analizada anteriormente, cuya administración por parte del TGN se enmarcó en la Resolución Ministerial Nº 272, y aunque la normativa vigente prohíbe el registro de nuevas letras de cambio en la Cuenta de Previsión, no elimina esta forma de financiamiento.

5.5. Destino de los recursos

La responsabilidad en la gestión del financiamiento no solamente implica velar por conseguir las mejores condiciones financieras y por mantener los indicadores de endeudamiento dentro de los límites establecidos por la normativa, también alcanza al uso de los recursos y su impacto, puesto que es la justificación inicial para acceder a financiamiento reembolsable que es pagado con recursos futuros.

El uso eficiente y efectivo del financiamiento está vinculado a la calidad de la inversión pública, que refleja el nivel de desarrollo institucional y de las capacidades del nivel subnacional; por ello, es importante que los estudios de preinversión valoren efectivamente el costo/beneficio de un proyecto, en especial de aquellos que involucran el financiamiento vía endeudamiento.

En este campo, los gobiernos nacionales tienen la gran responsabilidad de dotar a los gobiernos locales de políticas y herramientas para que éstos puedan definir el orden de prioridades de los proyectos por sus propios medios, y determinar las inversiones que resulten de calidad y prioridad de acuerdo a "principios de subsidiariedad". Por lo tanto, se puede decir que definir la calidad del gasto en el nivel local comienza por contar con la capacidad de priorizar proyectos y con los mecanismos para garantizar una participación ciudadana.

Por otra parte, es recomendable que el financiamiento pueda ser destinado a proyectos de inversión capitalizables como ser: construcción de infraestructura educativa, de salud, vial, etc., de manera que los proyectos financiados permitan incrementar los ingresos corrientes de los gobiernos subnacionales; por ejemplo, un proyecto de mejoramiento vial puede tener como resultado el incremento de la base imponible, con lo que las recaudaciones de los gobiernos municipales tendrán también un incremento, lo cual podría permitir que esos nuevos ingresos contribuyan a cubrir los gastos financieros de la deuda contratada.

Como fue revisado anteriormente, el PDM del GAMLP refleja una priorización de proyectos identificados a partir de la demanda ciudadana, que son financiados con créditos externos; dentro de este marco, se analiza la implementación de dos programas, el Programa Barrios de Verdad y el Programa de Drenaje

Pluvial, identificados por la entidad como importantes y exitosos, con resultados positivos y lecciones aprendidas; sin embargo, para efectos de una evaluación de impacto aún queda el desafío de plantear y monitorear la contribución del endeudamiento a indicadores de desarrollo económico local y de desarrollo humano.

5.5.1. Programa Barrios de Verdad

Como un eje estratégico del Plan de Desarrollo Municipal JAYMA PDM 2007/2011 se encuentra el mejorar las condiciones de habitabilidad que garanticen el desarrollo integral y equitativo de sus habitantes en el área urbana y rural, mediante el programa denominado "Barrios de Verdad", los objetivos del programa son: *i) Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población que habita en condiciones de marginalidad urbana, promoviendo su participación en el desarrollo integral de barrios; ii) promover la organización y participación vecinal en la ejecución del proyecto y su sostenibilidad; y iii) dotar de adecuada infraestructura urbana a los barrios para mejorar las condiciones de habitabilidad de sus habitantes*[48].

Actualmente, se tienen 63 barrios concluidos, 13 se encuentran en plena transformación, 24 en proceso de contratación y otros 36 cuentan con preinversión a diseño final; se tramitan, además, nuevos financiamientos que están a la espera de ser viabilizados a través del Gobierno Central.[49]

Dificultades y limitaciones:

- Demora en la tramitación de la autorización del CRIOCP, requisito que es otorgado por el MEFP de forma previa a la contratación del préstamo externo, situación que al ser dilatoria puede implicar la pérdida del financiamiento.

- Existen otros ejecutores que participan en las obras, como ser la Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento (EPSAS), donde la falta de coordinación en la ejecución de los alcantarillados con el GAMLP demora y dificulta la ejecución de las obras.

Fortalezas y aspectos positivos:

- Las juntas vecinales presentan propuestas de obras a ser realizadas en sus barrios al GAMLP develando sus necesidades más carentes.

- Participación activa y organización efectiva de la ciudadanía para el seguimiento de la ejecución de los proyectos, el cual es realizado desde la solicitud del CRIOCP ante el MEFP para el financiamiento externo, hasta la entrega de la obra por parte del GAMLP.

- La experiencia ha sido de interés internacional y será replicada en municipios de otros países, como es el caso de Guatemala.

Resultados: Entre algunos resultados identificados por el GAMLP sobre la implementación se encuentran:

- Las vías vehiculares y peatonales fueron mejoradas, al contarse con calles empedradas e incluso con incremento de vías asfaltadas que permiten a los vecinos trasladarse en menor tiempo a sus hogares o actividades. Entonces, existe una mejora en el desarrollo humano del barrio a través de la recuperación del espacio público.

48. Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011
49. El Programa Barrios de Verdad cumplió seis años desde su creación, 6 de septiembre, www.lapaz.bo.

- Fue mejorada la higiene familiar y se redujo la contaminación ambiental de áreas verdes mediante la instalación módulos sanitarios.

- Se mejoraron las viviendas mediante la renovación habitacional, a su vez, se incrementó la actividad inmobiliaria.

- Las reuniones vecinales se realizan en ambientes cerrados (equipamiento comunitario) estimulando la generación de actividades de capacitación técnica, alfabetización y otras actividades de desarrollo humano. Disminución en la ocurrencia de derrumbes, especialmente en aquellos barrios con problemas de drenaje y contención de talud (prevención de emergencias) pero es necesario obras complementarias y la reparación de obras mal ejecutadas.

- Incremento de la cantidad de regularización de las tarjetas de propiedad, planos de vivienda aprobados y registro catastral (regularización de derecho propietario). Decremento en el uso de campos deportivos (áreas recreacionales).

Sin embargo, también se tienen experiencias con resultados menos favorables, que requieren ser trabajados para complementar los beneficios de esta obra:

- Al haber logrado la ejecución de su obra, la acción comunal ya no tenía incentivos para agruparse nuevamente y continuar con nuevas planificaciones en su POA.

- No se acordó la definición de una clara administración del equipamiento comunitario.

- No disminuyó la inseguridad ciudadana debido a factores ajenos al programa, y se genera como una nueva demanda la instalación de luminarias y postas policiales.

- La sostenibilidad de obras es el componente más deficiente del programa que evidencia la ausencia de una estrategia o mecanismo que otorgue continuidad a la actividad generada por el programa, así como el mantenimiento a la inversión realizada.

Proyectos y financiamiento:

En la etapa cero del programa fueron mejorados cinco barrios con recursos provenientes del Banco Mundial (70%), implicando un costo total de $us 2,9 millones. La primera etapa también tuvo financiamiento externo, beneficiándose a 10 barrios e implicando una inversión total de $us 5,6 millones. A partir de la segunda etapa del programa, se convoca a un concurso de propuestas, siendo los ganadores los macrodistritos San Antonio y Sur.

Las bases para calificación de las citadas propuestas vecinales para la mejora de sus barrios, consideran criterios de pobreza, menor dotación de infraestructura, participación vecinal, aporte de la comunidad y su compromiso para la sostenibilidad del proyecto.

La demanda de las obras se centra en el arreglo de calles, construcción de parques, miradores, casas comunales y canchas deportivas, embovedados, alcantarillado y canalizaciones.

FASE	ETAPA	MACRODISTRITO	BARRIO
I	0	Periférica	Alto Vino Tinto
			Huaychani
		Cotahuma	Las Lomas
			Bajo Tejada
		Max Paredes	Barrio Lindo
II	1	Periferica	Rosasani
			Huacataqui
		Max Paredes	23 de Marzo
			Bartolina Sisa - La Lengüeta
		Cotahuma	San Juan Tembladerani
			Tupac Amaru
			Alto Tacagua
			Kenanipata
			San Juan Cotahuma
			Faro Murillo
	2	San Antonio	Kupini II
			Valle Hermoso Alto
			Valle de las Flores Sector A
			Pacasa Central
			Escobar Uría Alto Pampahasi
		Sur	Villa Concepción
	3	Periférica	El Rosal
			Manzanani
			Cupilupaca Central
			Cupilupaca Los Pinos
			Kamirpata
			Villa Cinco Dedos
		Max Paredes	Alto Santiago Munaypata
			Portada Triangular
			Bajo Lima
			Cisacancha
			Urb. Alto Ciudadela
		Sur	Los Rosales
			Lomas de Kupillani

Con relación al financiamiento externo, actualmente se tienen contratados dos créditos: El crédito AIF-4247, otorgado por el Banco Mundial, por un monto de DEG 6,87 millones; y el segundo, el crédito BID-2082, otorgado por ese organismo, el cual asciende a $us 13 millones. Ambos créditos tienen condiciones financieras favorables.

Hasta fines de 2012 se ha desembolsado la totalidad del crédito AIF-4247 y cerca a 80% del crédito BID-2082.

Durante la gestión 2013, se contratará un crédito adicional otorgado por el Banco Mundial, AIF 5168, el cual asciende a DEG 8 MM.

5.5.2. Programa de Drenaje Pluvial de La Paz

El programa se enmarca en el Eje 5 del PDM 2007-2011, denominado "La Paz Sostenible", cuyo objetivo principal es la ejecución de obras y acciones priorizadas en el marco del Plan Maestro de Drenaje Pluvial (PMD), para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, siendo su propósito la disminución de los daños humanos y materiales causado por eventos hidrometereológicos, principalmente extremos. Consigna dos componentes: control de inundaciones y erosión, y desarrollo institucional y gestión ambiental.

Este programa nace a partir de febrero de 2002, a raíz de la granizada que causó grandes pérdidas humanas y materiales en la ciudad de La Paz. Con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se identificaron insumos para plantear un PMD y se priorizaron los aspectos más álgidos en una ciudad que está erigida sobre 315 ríos y con una explosión demográfica con asentamientos en áreas de riesgo.

Este plan es integral puesto que incluye, además de obras, un plan de educación ambiental y participación ciudadana, para concienciar a la ciudadanía respecto a la limpieza de calles y la importancia de los drenajes, iniciativa apoyada en el programa de educación vial con la Unidad de Cultura Ciudadana (cebras), y que se implementa en más de 150 unidades educativas, alcanzando a niños en una edad en la que se puede cambiar e introducir hábitos, y así llegar también a los padres de familia. Otro programa paralelo es la educación en mercados de la ciudad y el manejo de sus desechos.

Dificultades y limitaciones:

- Aspectos sociales (coordinación con chóferes, vendedores ubicados en aceras, vecinos) dificulta la implementación de los proyectos en el tiempo estimado.
- Los retrasos en los proyectos genera el pago de comisiones de compromiso.
- Imposición de condicionalidades para la aprobación del crédito: coordinación para apoyar al GAM de El Alto como un acompañamiento en aspectos técnicos para la contratación de la otra parte del crédito que será utilizada por dicho municipio.
- Falta de coordinación efectiva con EPSAS en las actividades de su competencia, como el sistema de alcantarillado sanitario.

Fortalezas y aspectos positivos:

- Se llevan a cabo procesos de consulta pública con la ciudadanía para la realización de obras y el control permanente de un fiscal ambiental para cuidar la relación de la obra con su entorno.
- La credibilidad ha logrado un fondo rotatorio con el BID.
- A través de una matriz de resultados con indicadores, se plantea medir el impacto en la población en dos años después de ejecutada la obra.
- A través de publicaciones y programas televisivos se ha comunicado a la población sobre la implementación, costo y fuente de financiamiento del programa.
- Se utiliza el conocimiento y capacidad de la ciudad, por ejemplo del Instituto Hidráulico de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), para la realización del modelo hidráulico del embovedado del río Choqueyapu.

Resultados:

Aún no se han identificado; pero se ha planteado medir los resultados y una línea base de indicadores para valorar los impactos del PMD en los siguientes años.

Proyectos y financiamiento:

Para la gestión 2011 se destacan los siguientes proyectos:

- Construcción embovedado río Choqueyapu, sector Avenida del Poeta.
- Construcción de la canalización del río Huayñajahuira.
- Reconstrucción del embovedado río San Pedro.
- Estudios TESA para el macrodrenaje.
- Construcción de sumideros de alta capacidad.
- Obras de control de erosión río Jake Jake.
- Obras de control de erosión río Charapaya.
- Plan de Prevención de Riesgos de Desastres.
- Elaboración del Programa de Educación Ambiental y Participación Ciudadana.

El costo total del programa será de $us 22 millones, de los cuales el Banco Interamericano de Desarrollo financiará $us 20 millones y los restantes $us 2 millones serán contraparte del GAMLP. Asimismo, se tiene preaprobado $us 80 millones, que representan un tercio del Plan PMD.

En la continuidad, se ha suscrito otro convenio subsidiario para obtener $us 15 millones[50] para el control de cuencas (p. e. río Choqueyapu), con $us 1,5 millones de contraparte. Este último crédito está compuesto por 30% FOE (condiciones concesionales) y 70% capital ordinario (condiciones de mercado).

5.6. Perspectiva del GAMLP en el largo plazo

El GAMLP plantea realizar una planificación de desarrollo municipal con metas hasta el año 2040. Para este efecto, ha realizado espacios de consulta sobre diversas temáticas, como ser desarrollo urbano, medio ambiente, sostenibilidad financiera, entre otros.

De este proceso resultará una planificación que identificará las necesidades y proyectos importantes del municipio que, a su vez, será monetizado para cuantificar la necesidad de recursos financieros propios y externos.

Se planteará una nueva visión de ciudad y nuevas necesidades de los habitantes de una metrópoli donde se debe planificar para que en un horizonte de tiempo se cuente con la infraestructura, los servicios y el espacio suficiente para satisfacer las necesidades de la población.

Es un proceso complejo y se necesitan nuevas herramientas que permitan afrontar el reto con mayor efectividad, debido a que existe un crecimiento demográfico y económico, implicando una demanda mayor de infraestructura, uso de suelo y áreas para el buen vivir de los habitantes.

50. Como parte de la misma iniciativa, el crédito también contempla $us 15 millones para el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto.

El GAMLP viene encarando el proceso con una visión de desarrollo urbano de largo plazo, donde se debe evaluar la problemática del sistema de transporte, la provisión de servicios básicos a los habitantes, la generación de energía, el acceso a salud, educación y espacios verdes –a fin de garantizar un ambiente ecológico saludable y sustentable-, entre otros.

El plan La Paz 2040 es un nuevo instrumento de planificación, que si bien es un plazo extenso que compromete la gestión de varias autoridades edilicias futuras, su aplicación se irá materializando en los Planes de Desarrollo Municipal en periodos de cinco años y éstos, a su vez, en los Planes Operativos Anuales.

6. Transparencia institucional

El destino de los recursos obtenidos mediante el financiamiento, desde el punto de vista de una transparencia institucional, debe ser controlado por toda entidad pública, según lo dispuesto por la CPE y otras normativas, además de estar sujeto a un seguimiento e incluso auditorías especiales por parte del acreedor.

6.1. Difusión de la Información Financiera

Dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal, el GAMLP presenta al MEFP y a la Contraloría General del Estado, los estados financieros básicos y estados de cuenta o información complementaria de la gestión anterior.

De forma previa a la remisión de los Estados Financieros al MEFP, el ejecutivo de la municipalidad remite al Concejo Municipal los estados financieros, el informe de confiabilidad de Auditoría Interna del GAMLP, y anteriormente adjuntaba el pronunciamiento del Comité de Vigilancia, que cambiará en función a la nueva Ley Municipal del Control Social (ver punto 6.4). El ente legislativo edil procede al análisis, consideración y, en su caso, aprobación de los estados financieros para su posterior remisión al Órgano Rector.

Por otra parte, como política de transparencia, el GAMLP publica los estados financieros en medios de prensa escritos, donde la ciudadanía puede tomar conocimiento de la situación económica y financiera de la institución.

Como tarea recurrente, el GAMLP remite al Órgano Rector la ejecución presupuestaria de recursos y gastos mensuales.

Información periódica como emisor de bonos

El GAMLP, como emisor de bonos y en cumplimiento del Reglamento del Registro del Mercado de Valores (RMV), se encuentra obligado a remitir información a la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) en formatos, medios y plazos específicos[51].

Asimismo, debe cumplir con la remisión de la información a la Bolsa Boliviana de Valores S.A. (BBV S.A.), y al Representante Común de Tenedores de Bonos, de acuerdo con el Reglamento Interno de Registro y Operaciones de la BBV y el Prospecto de Emisión.

La Información periódica remitida es:

- Estados Financieros Trimestrales
- Estados Financieros con dictamen de Auditoría anuales
- Memoria anual

51. En cumplimiento a lo determinado en el Capítulo I (Normas Generales), Capítulo II (Información Periódica), Capítulo III (Información Específica) y Capítulo IV (Hechos Relevantes) del Reglamento del Mercado de Valores.

Adicionalmente, se deben dar a conocer los Hechos Relevantes, entendidos como todo hecho o información relevante que pudiera afectar positiva o negativamente su posición jurídica, económica, financiera o la de sus instrumentos financieros inscritos en la BBV. La información a ser comunicada debe ser sin errores u omisiones, en forma veraz, suficiente y oportuna.

A continuación, se presenta el resumen de la información remitida por el GAMLP de manera periódica:

Resumen información remitida	
Estados Financieros	Trimestral
Informe referido a la deuda financiera vigente, pagos y amortizaciones efectuadas	Trimestral
Estados Financieros Auditados	Anual
Memoria anual	Anual
Publicación en prensa de los Estados Financieros	Anual
Tarjeta de Registro	Anual
Destino de los Fondos	Trimestral
Hecho Relevante	Cuando Corresponda
Actas de asambleas	Al menos una vez al año

6.2. Informes de evaluación del GAMLP

Durante el período 2002-2005, el GAMLP elabora estados financieros confiables según dictámenes de Auditoría Interna y opinión favorable de la Contraloría General del Estado, que dan cuenta de la emisión de información financiera enmarcada dentro de las normas contables. Asimismo, durante este periodo, a través de la GTZ, se contrató los servicios de la empresa Price-Waterhouse Coopers para llevar adelante la auditoría externa a los estados financieros comparativos del 2004 y 2003, cuyo dictamen fue favorable. Esta situación generó una mayor confianza y credibilidad de parte de la ciudadanía y de posibles financiadores, renovando las posibilidades de acceso a crédito. Hasta la gestión 2011, el GAMLP ha obtenido dictámenes que refieren la confiabilidad de los Estados Financieros con algunas salvedades que no afectan la situación económica de la entidad.

El alcance de los dictámenes de confiabilidad de los estados financieros emitidos por la Auditoría Interna del GAMLP, en cuanto a la deuda, se circunscribe a una evaluación del registro de la deuda en el Balance General.

6.3. Rendición de cuentas

En cumplimiento de las atribuciones del Alcalde Municipal, establecidas en la Ley N° 2028, el Alcalde, de manera anual, efectúa su informe de gestión ante el Concejo Municipal. Las sesiones del Concejo Municipal son públicas, donde todo ciudadano puede acceder a las mismas de manera presencial o a través del internet, ya que se cuenta con la transmisión en línea.

La Ordenanza Municipal Nº 069/2006 de Participación Ciudadana establece otros instrumentos de participación, como ser las asambleas macrodistritales, las audiencias ciudadanas y la Asamblea Municipal.

Si bien están los espacios establecidos y en muchos casos esta información puede ser conocida a interés del ciudadano, no existe aún un registro de esta memoria y su socialización, y también es necesaria la generación de mayores mecanismos para informar sobre el estado de la deuda, su destino e impactos que, en la actualidad, se difunden a través de algunos reportes, pero no de una manera explícita y establecida en relación al crédito público.

6.4. Control Social

La CPE, en el artículo 241, numeral II, establece que la sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado. La participación y control social implica, entre otros, generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública.

Constitucionalmente, se establece que la información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna. Asimismo, la LMAD establece que las entidades territoriales autónomas, sin necesidad de requerimiento, deben "publicar de manera regular ante la ciudadanía sus planes, programas y proyectos, las contrataciones y reportes de ejecución sobre informes físicos y financieros, evaluaciones, balances; así como toda información relacionada a la gestión pública."

En febrero del año 2013 se aprueba la Ley Nº 341 (Ley Nacional de Participación y Control Social) que otorga a las entidades territoriales autónomas (municipios y gobernaciones), el uso de sus facultades legislativas para garantizar e implementar la participación y control social.

Asimismo, la Ley 341 deroga la vigencia del Comité de Vigilancia, espacio de la sociedad civil que ejercía el derecho del control social y se pronunciaba sobre los planes y presupuestos del municipio. En su lugar, es la norma municipal elaborada de forma participativa la que debe mencionar, según la característica de cada municipio, la organización del control social.

La Ley Marco de Autonomías y la Ley Nacional de Participación y Control Social mencionan que el accionar de la participación y control social no puede retrasar, impedir o suspender la continuidad de la gestión pública, salvo que se demuestre un potencial daño a los intereses del Estado.

El GAMLP, luego de un proceso abierto y participativo con las organizaciones territoriales, sectoriales y funcionales del municipio de La Paz, a partir del año 2011, desarrolló acciones de construcción de su normativa de participación y control social.

El primer hito en este proceso fue la aprobación del Anteproyecto de Ley Municipal de Participación y Control Social aprobado en la 3ra Asamblea Municipal, realizada en junio del 2011, con la participación de más de 500 organizaciones e instituciones del municipio; el segundo hito es la aprobación de la Ley Autonómica 025 (Ley Municipal de Participación y Control Social) por el Concejo Municipal, en octubre del 2012; y el tercer hito es la aprobación del Reglamento de la Ley Municipal 025.

Algunos aspectos importantes que plantea la Ley Municipal 025 es la creación de mecanismos de participación y control social como ser el Consejo de Presupuestos Participativos, los Consejos de Planificación en temas sectoriales y funcionales, el desarrollo de un sistema de información municipal y asistencia técnica al servicio de las instancias de participación y control social en el municipio, entre otros.

Esta experiencia, la primera de instancias municipales en Bolivia en el marco de la actual Constitución Política del Estado, es un desafío para la gestión del GAMLP y dará una nueva dinámica de participación a actores antes excluidos del control social, aspecto que puede cualificar sus objetivos y la participación de la sociedad civil.

7. Algunos desafíos, limitaciones y perspectivas

Finalmente, es importante señalar los desafíos que tienen las autonomías municipales en referencia a su administración de deuda pública, así como las limitaciones y perspectivas. Este acápite se subdivide en lo referido a las instancias nacional y municipal.

7.1. Ámbito nacional

- Es necesario actualizar la normativa existente en el marco de la Ley de Administración y Control Gubernamental (SAFCO), puesto que los complejos procesos y procedimientos para la ejecución de programas y proyectos de inversión afectan el uso eficiente de recursos, tanto internos como externos. Los gobiernos municipales grandes tienen mayores instrumentos, personal e incluso capacidades de gestión para afrontar estas barreras y ejecutar sus recursos, a diferencia de otros municipios más pequeños.

- En este marco, es importante el enfoque y consenso que se tenga respecto a la nueva normativa referida al crédito público, a través de la Ley de Tesorería y Crédito Público, de manera que contribuya al desarrollo local, reduciendo los procesos burocráticos y velando por financiamiento responsable y sostenible.

- La planificación de la inversión, su financiamiento y mecanismos de canalización de recursos hacia los gobiernos subnacionales todavía tienen que mejorar en procesos de coordinación e información. Es necesario que la gestión de la deuda pública a nivel nacional responda a las necesidades de las ETA y que el nivel central facilite la canalización de recursos de financiamiento a las instancias demandantes.

- Es importante encarar un pacto fiscal con un enfoque de concertación entre sociedad civil y Estado, considerando no solamente el ámbito de los recursos, sino también de las competencias.

- Una coyuntura con altos ingresos por transferencias del nivel central y altos saldos en cuentas bancarias en los diferentes niveles de gobierno hacen suponer que algunos municipios no requieran acudir al endeudamiento actualmente; sin embargo, dado que la coyuntura tiene una alta dependencia en los ingresos del sector extractivo y sus precios internacionales, es importante contar con las herramientas para una gestión responsable en caso de acudir a créditos.

7.2. Ámbito municipal

- El nuevo ordenamiento jurídico (CPE y LMAD-AI) otorga las facultades autonómicas a los GAM; en consecuencia, éstos deben mejorar su administración a objeto de tomar decisiones eficientes, efectivas y económicas en la administración de recursos. Los GAM más grandes pueden tener mayores posibilidades de encarar esta situación que los más pequeños, y

en este sentido, el fortalecimiento de capacidades, tanto a funcionarios públicos para que ejerzan una mejor gestión pública, así como a sociedad civil para una participación y control social más cualificado, sigue siendo una necesidad por atender.

- Ante un escenario con menor acceso a créditos concesionales, los GAM tienen la opción de emitir deuda a través de títulos valor y, en este marco, pueden orientarse a la aplicación de instrumentos alternativos de financiamiento para incrementar las alternativas de acceso al crédito a través de operaciones de mercado. En este proceso, es importante señalar que el control será efectuado por el mercado, lo cual generará una mayor responsabilidad en la administración.

- Debido a la dependencia que tienen los niveles municipales de las transferencias del gobierno central, y éstas a su vez del incremento de los ingresos del sector extractivo en los últimos años, los indicadores de sostenibilidad de deuda tienen mejores niveles, sin embargo, al igual que los indicadores de deuda externa del país, es importante generar recursos propios sostenibles.

- La responsabilidad en el endeudamiento involucra, además de velar por indicadores sostenibles, la calidad del uso y el impacto final sobre la población, por lo que el desafío es complementar los análisis locales con indicadores sociales y de desarrollo humano.

- Un elemento importante en la asignación de recursos a los GAM es la base de distribución, es decir que, a la fecha, se asignan recursos con base en el censo 2001 y los índices de pobreza. Si bien los resultados del censo 2012 deberían permitir actualizar ello, es una realidad que municipios de capitales como La Paz, Santa Cruz de la Sierra, y Cochabamba Cercado, entre otros, prestan servicios de educación, salud e infraestructura a habitantes de otros municipios. Más allá de la solidaridad, la asignación de recursos no acompaña la magnitud de servicios consumidos por la población flotante.

- Aunque las necesidades de infraestructura, gastos recurrentes y la demanda ciudadana de obras específicas cubren gran parte de los presupuestos de los GAM, sería importante canalizar mayores recursos hacia los sectores productivos en el marco de una de sus funciones que es impulsar el desarrollo económico local.

- En ese marco, y considerando otros aspectos como las necesidades de un nuevo modelo de distribución de recursos que permita atender de mejor manera las necesidades crecientes de los municipios, en función a sus competencias asignadas y a su autonomía, es importante la realización de un proceso de pacto fiscal participativo, con un enfoque de largo plazo hacia el desarrollo del país.


LaPaz
con fuerza con ñeq'e
GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL


Fundación
JUBILEO
10 años