

**TRANSPARENCIA Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTION FINANCIERA
DE LOS MUNICIPIOS CHILENOS¹
Politeia Soluciones Públicas**

Informe Final

¹ Documento preparado para la consultora Bora-Kasi, al amparo del proyecto “Diagnóstico y Análisis de la Situación Financiera de los Municipios Chilenos y sus principales proyecciones”, con la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior de Chile.

CAPITULO I INTRODUCCION

Desde el retorno a la democracia en Chile, la descentralización ha figurado como una de las principales prioridades declaradas por todos los sectores políticos. Esto se ha expresado en varias reformas legales y en un volumen creciente de recursos y responsabilidades administradas a nivel subnacional.

Desde 1990, se han aprobado en Chile tres reformas a las normas constitucionales sobre administración territorial y leyes sobre la materia; solo durante el periodo 2000-2005 se dictaron 23 leyes² en materia territorial. Este conjunto de reformas ha estado orientado a estructurar institucionalmente a los gobiernos regionales y los municipios en armonía con el mantenimiento de un estado unitario y la democratización del país., otorgándole a dichos gobiernos subnacionales un control creciente sobre los recursos públicos.

En particular, las municipalidades han incrementado su gasto más rápido de lo que ha crecido el país y el gasto público. Es así como en la actualidad estas administran recursos equivalentes a un 15% del gasto del gobierno central, comparado con un 10% en 1990.

De los recursos administrados por las municipalidades en la actualidad aproximadamente la mitad corresponde a ingresos propios financiados principalmente con la recaudación del impuesto territorial, permisos y patentes de beneficio municipal, un tercio proviene del Fondo Común Municipal y el resto corresponde a transferencias del gobierno central, principalmente para la administración de establecimientos educacionales y de salud primaria.

Sin embargo, no todos los recursos sobre los cuales tienen decisión los gobiernos subnacionales pasan por sus presupuestos. La inversión de decisión regional (IDR), que incluye al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y otros programas de inversión pública que requieren de aprobación de los Consejos Regionales (CORE) o municipios, se ubicó en 2006 en un 57% de la inversión pública total. Una parte de esta inversión (fundamentalmente FNDR) corresponde a infraestructura local que surge de proyectos elaborados por los municipios y eventualmente se transfiere a éstos. Si estos recursos se agregan a los presupuestos municipales, su peso en relación al gasto del gobierno central se elevaría de 15% a 20%.

En base a lo anterior puede argumentarse que, al menos en materia de recursos, los gobiernos subnacionales han dejado de constituir un componente marginal de la institucionalidad y las políticas públicas en Chile.

² Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2006), “Memoria de la Descentralización 2000-2006”.

No obstante, el manejo de mayores recursos por las municipalidades debe llevar aparejadas mayores responsabilidades. Una de ellas es la responsabilidad por la administración financiera.

La normativa que rige la gestión financiera de los municipios chilenos es particularmente compleja, pues mientras por un lado garantiza la autonomía política y administrativa de los municipios para gestionar sus recursos, por otro les impone una serie de regulaciones, límites y obligaciones. Entre estas últimas regulaciones se cuentan (a) la aplicación de las normas del resto del sector público sobre clasificación presupuestaria y contabilidad gubernamental; (b) la sujeción al control externo de la Contraloría General de la República; (c) la regulación por ley de sus ingresos tributarios y la administración de los mismos por instituciones del gobierno central como el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República; (d) la limitación de sus gastos corrientes a una proporción de sus ingresos propios; (e) la asignación de ciertos ingresos a inversión; (f) la separación presupuestaria de los recursos provenientes de transferencias del gobierno central para financiamiento de servicios de educación y salud, y (g) la prohibición de endeudarse salvo que una ley explícitamente lo autorice. Este conjunto de regulaciones, sin duda refleja gran prudencia por parte del legislador en cuanto a la gestión financiera local, pero también una cierta desconfianza respecto de la capacidad de las municipalidades de gestionar sus recursos con responsabilidad y eficiencia.

La prudencia y desconfianza que revelan las regulaciones sobre la gestión financiera local no sólo se fundamentan en las malas experiencias de otros países de la región en la materia, sino que también se fundamentan en la realidad observada en la gestión de muchos municipios. De hecho, pese a este conjunto de restricciones, un conjunto de municipios se las ha arreglado para acumular un alto volumen de obligaciones con proveedores, instituciones previsionales y el propio FCM. En los últimos años varias municipalidades lideradas por alcaldes elegidos con fuerte respaldo popular han caído en la insolvencia y sus alcaldes han sido sometidos a procesos judiciales. De acuerdo a estimaciones de la Contraloría General de la República, la suma de deudas por distintos conceptos de los municipios del país llegaba a fines de 2006 a 250 millones de dólares, equivalente a un 12% de los ingresos municipales totales.

Detrás de esta situación se encuentran varios factores, entre los que se cuentan: (a) limitadas competencias de los responsables de la gestión financiera local; (b) actitudes irresponsables de las autoridades locales; (c) problemas en la estructura de responsabilidades y financiamiento municipal, y (d) un marco normativo que no está operando con eficacia. De esta manera, aunque Chile ha logrado evitar las crisis fiscales subnacionales que han afectado a otros países de la región en los últimos 20 años, no se puede descartar que ello ocurra en el futuro.

Para evitar una crisis fiscal subnacional en el futuro próximo es necesario actuar ahora. Así parece haberlo entendido el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, que propuso a este respecto elaborar un Pacto Fiscal Municipal, que proveyera soluciones de fondo a los problemas de la gestión financiera municipal, fortaleciera la responsabilidad fiscal y eliminara resquicios que actualmente se utilizan para burlar las

regulaciones vigentes. Sin embargo, la idea de un Pacto Fiscal Municipal carece aún de un contenido detallado y un respaldo de los actores políticos involucrados.

Un componente imprescindible de cualquier estrategia de fortalecimiento de la disciplina fiscal a nivel subnacional en Chile, sea que ésta tome la forma de un Pacto Fiscal, una reforma legal, o cualquier otra, es el elevar la transparencia sobre la gestión financiera municipal.

El generar mayor transparencia sobre la gestión financiera municipal permite fortalecer el proceso de descentralización en varios sentidos. El primero y más importante es que fortalece el control de la ciudadanía sobre las autoridades locales. En este sentido debe destacarse que muchas de las ventajas que habitualmente se atribuyen a la gestión local por ubicarse ésta más cerca de la comunidad dependen crucialmente de que ésta última cuente con información sobre la gestión municipal. Particularmente relevante es a este respecto que la comunidad conozca cómo se están usando sus recursos, sus costos de oportunidad, la sostenibilidad de los programas y servicios locales que se les proveen y la propia solvencia económica del municipio. La transparencia sobre la gestión financiera municipal es un componente necesario para el funcionamiento de la democracia a nivel local.

En segundo lugar, la transparencia fiscal municipal modifica el contexto en que se desarrolla la gestión municipal, reduciéndose las oportunidades e incentivos para comportamientos oportunistas o clientelísticos. Estos riesgos son particularmente relevantes cuando las autoridades políticas tienen una relación más directa con la ciudadanía y cuando, como en Chile, los mandatos políticos son de corta duración. En este contexto, la transparencia fiscal no sólo reduce la oportunidad para este tipo de comportamientos, sino que también permite transformar a una gestión responsable y eficiente en un activo político para las autoridades. En otras palabras, mayor transparencia sobre la gestión local y, particularmente, sobre la gestión financiera, puede cambiar la forma en que se obtiene apoyo político, se disputan y se ganan las elecciones.

En tercer lugar, la transparencia fiscal municipal le permite al gobierno central y al Congreso poder hacer un mejor seguimiento del desempeño de los municipios. Esto puede ser relevante en tres sentidos: primero, para que el gobierno central pueda alinear mejor la supervisión e incentivos de programas en los que establece una relación de principal a agente con los municipios; segundo, para prevenir crisis o conflictos en torno a temas financieros con los gobiernos subnacionales, que de no ser anticipadas pudieran ser muy difíciles de enmendarse posteriormente, y, tercero, para monitorear el avance del propio proceso de descentralización, evaluarlo y fortalecerlo a través del tiempo.

De esta manera, el presente trabajo aborda la temática de la transparencia fiscal municipal como parte de una eventual estrategia de fortalecimiento de la gestión financiera a nivel local, respaldada por un Pacto Fiscal Municipal. Con este propósito, el trabajo revisa, en primer lugar, el papel que la gestión financiera juega en el proceso de descentralización. En esta materia se destaca la relevancia de principios orientadores alternativos para el

proceso de descentralización y sus implicancias para la estructura de responsabilidades y financiamiento de los municipios.

A continuación, el trabajo revisa la experiencia de otros países en relación al fortalecimiento de la disciplina fiscal subnacional, analizando diversas estrategias de intervención temprana así como respuestas frente a situaciones de crisis. Estas experiencias sugieren que no existen modelos únicos al respecto, pero que la rigurosidad de los controles puede depender significativamente de los grados de desequilibrio vertical en las finanzas municipales, además de ciertas características de la institucionalidad pública.

El capítulo IV del trabajo revisa la situación de las finanzas municipales en Chile, tanto desde el punto de vista de la normativa que las regula como de las cifras involucradas. El principal tema que surge de este análisis es que, pese al conjunto de normas que enmarcan la gestión financiera municipal y a la prohibición de que los municipios se endeuden salvo que una ley los autorice, muchos de ellos enfrentan situaciones deficitarias y la acumulación de deudas encubiertas con proveedores, instituciones de la seguridad social y el propio Fondo Común Municipal.

El capítulo V contiene una propuesta concreta para un sistema capaz de generar información pública sobre la gestión financiera municipal. Este sistema contempla dos tipos de instrumentos. El primero corresponde a un sistema simplificado, consistente en la elaboración de un ranking sobre gestión financiera, capaz de abarcar a todos los municipios del país. Este ranking tendría carácter público y le permitiría a la ciudadanía tener una visión sobre cómo se está gestionando su municipio en relación a otros municipios del país. El segundo consiste en un sistema de calificación de riesgo financiero, capaz de analizar con mayor profundidad las distintas dimensiones de la gestión financiera municipal, el que pudiera ser requerido en el caso de endeudamiento municipal.

El capítulo VI desarrolla esta segunda propuesta en el contexto de una estrategia de fortalecimiento de la gestión financiera municipal con cuatro componentes: (a) la racionalización del sistema financiero municipal; (b) la eliminación de resquicios y oportunidades para endeudamiento encubierto; (c) el desarrollo de un sistema de regulación del endeudamiento municipal, y (d) la construcción de una institucionalidad apropiada. Como parte de este último componente se propone establecer un Instituto de Finanzas Municipales, como una institución pública autónoma, capaz de hacerse cargo de la administración y operación del ranking de gestión financiera municipal y de diseñar, poner en marcha y supervisar el sistema de calificación de riesgo. El trabajo culmina en el capítulo VII con algunas observaciones finales sobre el lugar de estas propuestas en un eventual Pacto Fiscal Municipal en Chile.

El presente trabajo fue desarrollado por los consultores Mario Marcel, Ana María Jul y Eliana Olivares, con el apoyo de Alejandro González, los que desean agradecer el apoyo de los participantes del proyecto “Diagnóstico y Análisis de la Situación Financiera de los Municipios Chilenos y sus principales proyecciones”, así como de la Subsecretaría de

Desarrollo Regional del Ministerio del Interior de Chile. Las opiniones vertidas en este estudio son de plena responsabilidad de sus autores y no comprometen de modo alguno a las instituciones en que éstos se desempeñan actualmente o lo hayan hecho en el pasado, ni tampoco a las entidades responsables de la formulación o financiamiento del proyecto.

CAPITULO II DESCENTRALIZACION Y GESTION FINANCIERA SUBNACIONAL

II.1. Enfoques Alternativos sobre Descentralización

La descentralización ha estado en la primera línea de la discusión sobre reforma del estado durante los últimos 20 años. Pese a ello subsisten confusiones conceptuales sobre el contenido y los efectos esperados de la descentralización.

Esto ocurre, en parte, porque cuando se habla de descentralización no todos entienden lo mismo. Muchas veces se usa el mismo término para aludir a una distribución más pareja de la población y la actividad económica en el territorio que para referirse al traspaso de decisiones desde el nivel superior de una jerarquía institucional o la incorporación de la comunidad local en la asignación de recursos públicos, cuando en realidad se trata de procesos muy distintos.

Por descentralización podemos entender genéricamente cualquier proceso tendiente a reducir la concentración del poder político, la capacidad económica o las decisiones administrativas en un determinado agente o unidad territorial mediante su traslado o reasignación hacia entidades orgánica y funcionalmente diferenciadas. Desde esta perspectiva podemos hablar tanto de descentralización *funcional*³, cuando el punto de referencia es la estructura de una organización, como de descentralización *territorial*, cuando el punto de vista es la estructura político-administrativa del país. No obstante, en lo que sigue de este Informe al hablar genéricamente de descentralización estaremos haciendo referencia exclusivamente a su dimensión territorial.

La descentralización puede ser de distintos tipos según si el objeto de este proceso es la distribución del poder político, la administración de los recursos fiscales, las competencias administrativas, la población o la producción. Mientras en los primeros tres casos hablaremos de descentralización política, fiscal o administrativa, para los últimos dos hablaremos de *desconcentración territorial*. Esta distinción tiene por objeto separar aquellos procesos que están sujetos al control del poder político de aquellos que son más bien el producto de un conjunto de fuerzas económicas y sociales que las autoridades están lejos de controlar plenamente.

Aunque la descentralización es, en la práctica un proceso esencialmente político, se han elaborado un conjunto de teorías que la fundamentan desde el punto de vista económico. En particular, se argumenta que la descentralización fiscal permite elevar el bienestar de la ciudadanía en la medida que mejore la *eficiencia* en la provisión de bienes y servicios públicos⁴.

³ Así por ejemplo, un buen número de instituciones públicas en Chile son definidas como *servicios descentralizados* porque la ley les otorga autonomía funcional respecto de los Ministerios y otros órganos de la administración del Estado.

⁴ Bahl R., Linn J., "Urban Public Finance in Developing Countries", World Bank, 1992.

Desde este punto de vista la descentralización se justifica en la *diversidad*. Al existir bienes y servicios públicos que son consumidos en un patrón espacial diferenciado, por comunidades con preferencias diversas, los gobiernos subnacionales pueden incrementar el bienestar general ajustando la asignación de recursos públicos y su financiamiento a las prioridades y capacidades de sus comunidades. Por las mismas razones, un sistema de descentralización es eficiente cuando los gobiernos subnacionales cumplen funciones que permiten aprovechar las ventajas de la asignación local de recursos y cuentan con autoridad fiscal para hacerlo.

Un análisis cuidadoso del razonamiento anterior muestra, sin embargo, que para que la descentralización incremente la eficiencia en la provisión de bienes públicos se requiere el cumplimiento de tres supuestos fundamentales:

- a) Un marco de competencias de los gobiernos subnacionales concentradas en bienes y servicios públicos cuyos beneficios se captan predominantemente en el territorio bajo la responsabilidad de dichos gobiernos.
- b) La existencia de mecanismos de decisión individual y colectiva por parte de la comunidad local o regional, que le permitan expresar sus preferencias por bienes y servicios públicos a las autoridades y sancionar a éstas en caso de incumplimiento.
- c) La existencia de suficiente flexibilidad fiscal a nivel local, como para que las autoridades subnacionales puedan ajustar la oferta de bienes y servicios públicos a las preferencias de la comunidad.

Mientras la segunda condición determina la posibilidad de revelar las preferencias de la comunidad, la tercera determina la viabilidad de materializar dichas preferencias en prestaciones concretas.

Las condiciones anteriores no se cumplen con facilidad. La flexibilidad administrativa rara vez es suficientemente amplia y a menudo está limitada por normas de aplicación general en la administración pública. La gobernabilidad en el nivel subnacional, por su parte, depende de la existencia de mecanismos de carácter político-institucional que comuniquen a las autoridades con la comunidad, tales como la designación democrática de las autoridades municipales o regionales debidamente mandatadas para materializar las preferencias de la ciudadanía; mecanismos electorales o paraelectorales a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar sus preferencias, y sistema de fiscalización y control sobre las autoridades.

Cuando factores propios de la realidad en que se desenvuelven los estados dificultan el cumplimiento de las condiciones políticas e institucionales para una descentralización exitosa se abren dos opciones. La primera es perfeccionar el sistema institucional para facilitar las decisiones locales. En esta línea se inscribe la elección democrática de las autoridades, la creación de consejos con facultades fiscalizadoras y/o comités consultivos con la participación de representantes de la sociedad civil, el perfeccionamiento de los mecanismos de control social sobre las autoridades, el desarrollo de procesos

participativos de planificación, la rendición de cuentas públicas y la entrega de mayor autonomía financiera y administrativa a los gobiernos subnacionales. Todas estas opciones se inscriben dentro de un enfoque de *elección pública local*.

El segundo camino es considerar a los gobiernos subnacionales no como intérpretes y ejecutores de la voluntad de la comunidad, sino como agentes del gobierno central en la comuna o la región y sometidos, por tanto, a las directivas de este último. Bajo este enfoque, el fundamento de la descentralización no se encuentra en la asignación de recursos sino en la eficiencia productiva. En efecto, determinadas funciones públicas pueden enfrentar grandes ineficiencias administrativas y dificultades prácticas al ser administrados centralmente especialmente cuando se trata de pequeñas unidades que prestan un servicio relativamente homogéneo, como la educación o la atención primaria de salud. En estos casos, la problemática se traslada a cómo estructurar un sistema de normas, incentivos y sanciones que asegure que las instituciones del nivel subnacional (agentes) cumplan sus funciones de acuerdo a las prioridades establecidas por el nivel central (principal). A este enfoque se les denomina de *principal-agente*.

Cuadro 1.
ENFOQUES DE RELACION GOBIERNO CENTRAL-GOBIERNOS
SUBNACIONALES Y LOCALES

	PRINCIPAL-AGENTE	ELECCIÓN PUBLICA LOCAL
MARCO INSTITUCIONAL	Planes y programas nacionales	Preferencias de la comunidad local
FUNCIONES PERTINENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de escuelas , consultorios de salud • Inversiones con externalidades a nivel nacional • Administración de programas y ejecución de proyectos sin economías de escala 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración del territorio • Provisión de infraestructura de beneficio local y regional • Provisión de servicios locales (alumbrado público, aseo)
FINANCIAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias condicionadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos de beneficio local • Coparticipación tributaria • Cobro por servicios • Transferencias no condicionadas • Endeudamiento
INSTRUMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación de metas • Contractualización de relaciones intragubernamentales (convenios de desempeño, convenios de programación) • Evaluación del desempeño • Incentivos económicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Elección de autoridades • Mecanismos de participación y democracia directa (cabildos, presupuestos participativos) • Rendición de cuentas • Flexibilidad administrativa • Reconocimiento
Sistemas de información, monitoreo y evaluación		

En la práctica, es difícil encontrar experiencias en las cuales estos enfoques se apliquen de manera pura. Más común es encontrar combinaciones de ambos en relación a las diversas funciones que desempeñan los gobiernos subnacionales. Así por ejemplo, el enfoque de elección pública local tiende a ser más pertinente respecto de las funciones vinculadas a la administración del territorio y a la provisión de infraestructura de utilidad local o regional. El enfoque de principal-agente, por su parte, es más pertinente en relación a la administración de escuelas y consultorios de salud, donde existen políticas y estándares nacionales, así como respecto de la provisión de infraestructura cuyos beneficios son compartidos entre varias jurisdicciones (ver Cuadro 1).

Asimismo, existen instrumentos y procesos que son comunes a ambos tipos de enfoques y que deben formar parte de cualquier agenda de fortalecimiento de la gestión subnacional. Entre éstos destacan el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación, que permitan generar información tanto a la ciudadanía sobre el desempeño de las administraciones subnacionales como al nivel central sobre el logro de los resultados esperados de la gestión de éstas.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, la manera en que se estructuren las finanzas municipales depende en buena medida del enfoque que se aplique en el proceso de descentralización. En un enfoque de elección pública local interesará que los recursos se administren con la mayor flexibilidad posible, de modo que contribuyan a adaptar la oferta de servicios a las necesidades de la comunidad local. Asimismo, contribuirá a fortalecer la lógica de elección pública el que se recurra a fuentes de financiamiento que guarden una relación más estrecha con los servicios prestados, de modo que la comunidad local internalice los costos de oportunidad de la prestación de dichos servicios. Especialmente importante en este sentido será el contar con ingresos tributarios que graven factores poco móviles o hechos económicos con una clara vinculación territorial, cuyas tasas puedan ser modificadas por la autoridad local, y con cobros por servicios. En un enfoque de elección pública local también es importante minimizar los desbalances horizontales –entre jurisdicciones—y, especialmente, los desbalances verticales –entre ingresos y gastos agregados–, minimizando la dependencia de transferencias del gobierno central. En caso que se deba recurrir a estas últimas, es deseable que se apliquen del modo más automático, predecible e incondicional posible, resguardando la autonomía de la autoridad local para resolver sobre la canasta de servicio provistos a la comunidad.

En un enfoque agente-principal, en cambio, los desbalances verticales no son disfuncionales al modelo de relaciones intergubernamentales. Al contrario, es propio de dicho enfoque el que los gobiernos subnacionales se financien en gran medida con transferencias del gobierno central, orientadas a determinados fines y/o condicionadas para que el agente las aplique para lograr los objetivos del principal. Esto no descarta por cierto el que los gobiernos subnacionales cuenten con recursos propios, pero es probable que éstos sean requeridos para cofinanciar programas e inversiones, de modo de maximizar la racionalidad en la asignación de recursos, fortaleciendo el sistema de incentivos sobre el cual descansa en buena medida la efectividad de este tipo de enfoques.

El endeudamiento es un mecanismo de financiamiento más adecuado para un proceso de descentralización guiado por el enfoque de elección pública local, permitiendo que los desembolsos asociados a un proyecto o programa concentrado en el tiempo puedan distribuirse en plazos más largos, que se extiendan hacia la etapa en que la comunidad perciba sus beneficios. En un modelo de agente-principal, en cambio, el endeudamiento puede ser expresión de insuficiencias en los aportes desde el gobierno central o de un sistema de supervisión e incentivos ineficaz.

En cualquiera de los dos enfoques, para que el sistema de financiamiento contribuya a los objetivos buscados (eficiencia en la asignación o en el uso de los recursos), es fundamental que las responsabilidades asignadas a los gobiernos subnacionales sean consecuentes con dichos enfoques. Una combinación de funciones de un enfoque y financiamiento propio del enfoque opuesto puede resultar en este sentido fatal para la sostenibilidad del proceso de descentralización. Por la misma razón, cuando ambos enfoques coexisten en un mismo sistema, es importante que los mecanismos de financiamiento consistentes con cada uno estén claramente diferenciados.

En virtud de lo anterior, podemos concluir que los problemas que se observen en la gestión financiera municipal en experiencias concretas puede ser producto tanto de abusos del sistema, incompetencias de la autoridad subnacional, debilidad de los mecanismos de gobernabilidad (elección pública local) o de control (agente-principal), o, en definitiva, de problemas en el diseño y consistencia del sistema. En cualquiera de estos casos, la información, el monitoreo y la auditoría son esenciales para anticipar desequilibrios y analizar sus orígenes.

II.3. Avances del Proceso de Descentralización en Chile y Perspectivas Futuras

El proceso de descentralización en Chile se ha desarrollado ininterrumpidamente a lo largo de los últimos 17 años. Este proceso ha estado acompañado por una periódica adaptación del marco legal y un crecimiento sostenido de los volúmenes de ingresos administrados, intermediados o asignados por los gobiernos regionales y municipalidades.

El que el proceso de descentralización se haya desarrollado sostenidamente, sin grandes sobresaltos, hace que la experiencia chilena destaque en un contexto latinoamericano marcado por el conflicto y las crisis en esta materia. Aún así, Chile sigue manteniendo una estructura institucional y financiera bastante centralizada en relación a la mayor parte de los países comparables de la región.

Para entender lo anterior es importante caracterizar al proceso de descentralización fiscal en Chile a partir de seis elementos principales:

- La entrega de un grado de autonomía a las municipalidades y gobiernos regionales (GORE) limitado por la mantención de la estructura institucional propia de un estado unitario y la influencia de una tradición fuertemente centralista. Estas limitaciones son especialmente notorias en el caso de los gobiernos regionales,

constituidos como servicios públicos descentralizados, sin autonomía política ni legislativa ni ingresos propios. Aunque las municipalidades gozan de un mayor grado de autonomía político-administrativa, éstas no cuentan con facultades para regular ni administrar los impuestos y derechos que aplican.

- Un desarrollo limitado de los mecanismos de participación de la comunidad local. Esta limitación se expresa en que los alcaldes cuentan con un alto grado de autonomía en relación a los Concejos Municipales, en que las instancias de participación ciudadana, como los Consejos Económicos y Sociales Provinciales tienen una presencia muy limitada y en que los integrantes de los GORE son elegidos a través de un procedimiento indirecto. En estas circunstancias, las oportunidades de participación ciudadana en las decisiones locales y regionales está en buena medida sujeta a la voluntad del Alcalde o del Intendente Regional.
- Un régimen relativamente simple de distribución de funciones y financiamiento consistente con algunos principios básicos de federalismo fiscal. Así, los municipios cuentan con un régimen prácticamente autárquico de financiamiento en el que, en lugar de los mecanismos de coparticipación de impuestos, característico de otros países de América Latina, éstos perciben la totalidad de la recaudación del impuesto territorial, la que es redistribuida entre ellos por el Fondo Común Municipal. Estos recursos son aplicados al financiamiento de funciones concentradas en la prestación de servicios de alta incidencia territorial. Los servicios traspasados de educación y salud se financian con transferencias determinadas a través de fórmulas preestablecidas. Los GORE, por su parte cuentan con funciones concentradas en el desarrollo de infraestructura de beneficio local, la que financian principalmente con transferencias del gobierno central determinadas también por una fórmula preestablecida.
- La operación de un conjunto relativamente amplio de mecanismos indirectos de administración de recursos por parte de las municipalidades y GORE. Tales mecanismos, como los de inversión sectorial de asignación regional o la participación de los municipios en la aplicación de calificación de elegibilidad para el acceso a subsidios, fueron concebidos originalmente como soluciones de compromiso ante el riesgo de entregar el control de grandes volúmenes de recursos públicos a entidades con experiencia limitada, pero han tendido a prolongarse en el tiempo como producto de la resistencia de los servicios sectoriales a transferir sus competencias.
- Una marcada homogeneidad en el proceso de traspaso de responsabilidades, competencias y recursos a las entidades subnacionales, estableciéndose escasas distinciones en atención a las fuertes diferencias socioeconómicas y culturales entre las regiones y comunas del país, así como en las capacidades administrativas de municipalidades y GORE.
- Un amplio conjunto de regulaciones orientadas a generar disciplina financiera, expresado en parte en la estructura de funciones y financiamiento observada

anteriormente, así como en la inclusión de los gobiernos regionales en la Ley de Presupuestos del Sector Público y la prohibición de endeudamiento municipal sin la autorización de una ley.

De esta manera, el proceso de descentralización en Chile se ha desarrollado con una lógica vertical (“top-down”), conducido desde el centro y resguardando la consistencia entre las competencias traspasadas y los instrumentos empleados con la racionalidad para su administración en el nivel subnacional. Al mismo tiempo, el traspaso de responsabilidades y recursos ha estado acompañado de un especial cuidado por mantener la disciplina fiscal.

Pese a estas características, el proceso de descentralización no ha seguido una racionalidad única, sino que ha combinado elementos de elección pública local (FNDR de libre asignación, libertad de las municipalidades para definir prioridades y asignar recursos, mecanismos de planificación regional y local) y elementos de la lógica principal-agente (Doble carácter institucional del Intendente, ISAR, subvenciones educacionales, asignación per cápita en atención primaria, convenios de programación) (Ver Cuadro 2).

Como señala Wiesner (2003), la prudencia fiscal acompañada con un alto nivel de desarrollo institucional y de un entorno sectorial intensivo en incentivos, para elevar la eficiencia en las asignaciones de los recursos, le ha permitido a Chile capitalizar buena parte de los beneficios potenciales del proceso de descentralización.

Cuadro 2
INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL EN CHILE
SEGÚN ENFOQUES

PRINCIPAL-AGENTE	ELECCIÓN PÚBLICA LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> • Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) • Convenios de programación de inversiones • Pagos por beneficiario (Subvenciones educacionales, per cápita salud municipal) • Programa Público de Inversiones en la Región (PROPIR) • Programa de Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU) 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto territorial • Derechos y patentes • Cobros por servicios • Fondo Nacional de Desarrollo Nacional (FNDR) • Fondo Común Municipal (FCM)

A pesar de estos logros que han posibilitado una asignación eficiente y equitativa a nivel subnacional, el modelo chileno de descentralización presenta algunas deficiencias. Un estudio del Banco Mundial de 1994⁵ señaló como problemas del modelo: i) la necesidad

⁵ Banco Mundial (1994), “Chile: Finanzas de los gobiernos Subnacionales”.

de incrementar los gastos municipales en algunos sectores, y así compensar los déficit en las transferencias del gobierno central y la autonomía limitada para la prestación de algunos servicios; ii) falta de definición o definición inadecuada de la asignación de funciones en lo que respecta al suministro y financiamiento de algunos servicios municipales; iii) falta de flexibilidad en el acceso de recursos, y iv), débiles incentivos para una buena asignación de los recursos de inversión debido a la ausencia de esquemas de cofinanciamiento.

Durante el gobierno del Presidente Lagos el proceso de descentralización experimentó un cierto giro, al menos en el nivel regional. En efecto, después de haberse fijado nuevas metas para el incremento de la proporción de la IDR en la inversión pública total, crear nuevos programas ISAR, IRAL e incorporar nuevos recursos al FNDR, el gobierno resolvió centrar su atención en la coordinación de las decisiones de inversión en el nivel regional. Con este objeto se promovió la formulación de Estrategias de Desarrollo Regional (EDR), la formulación de planes plurianuales de inversión y la concertación del anteproyecto regional de inversiones (ARI), todo ello respaldado por la incorporación del sistema de Gestión Territorial Integrada en los Programas de Mejoramiento de Gestión de los servicios públicos con presencia regional (PMG-GTI). El énfasis puesto en este período en la gestión territorial integrada y en la coordinación entre entidades sectoriales y regionales fue acompañado de una desaceleración del proceso de traspaso de competencias en materia de inversión e involucró, en consecuencia, un fortalecimiento relativo de la racionalidad principal-agente.

El Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, retoma el énfasis en el fortalecimiento de la autonomía y la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales. Dicho énfasis se refleja en los siguientes compromisos en materia de descentralización:

- Elección directa de los consejeros regionales.
- Traspasar a los gobiernos regionales y municipales todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio, incluyendo la construcción y conservación de calles, caminos locales, escuelas, consultorios, parques, plazas y centros comunitarios, la regulación del espacio urbano, la administración de propiedades públicas de uso regional, el transporte, la conservación del medio ambiente y de áreas protegidas, y la reacción ante emergencias.
- Traspasar a las regiones buena parte de las funciones públicas de fomento productivo, respaldado por la creación de Agencias Regionales de Desarrollo.
- Desarrollar el traspaso de recursos y competencias de manera selectiva, permitiendo un avance más rápido de las comunidades con instituciones más exitosas.
- Desarrollar mecanismos de presupuestos participativos para la asignación de recursos a proyectos de inversión.

- Promover un pacto fiscal entre el gobierno, las municipalidades y la ciudadanía, orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas.

Como puede apreciarse entonces, luego de que los esfuerzos por elevar la coordinación regional de las inversiones revivieran una racionalidad principal-agente en el proceso de descentralización, las iniciativas propuestas en el programa de la Presidenta Bachelet involucran un importante giro en la dirección de fortalecer la gobernabilidad y autonomía subnacional, creando mayores espacios para la elección pública local.

No obstante, buena parte de las iniciativas propuestas en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, transcurrido más de un tercio de su mandato, están aún por implementarse. Al mismo tiempo, los gobiernos regionales han tenido dificultades para desembolsar los recursos de inversión asignados en 2006 y 2007, lo que implica que, al menos a nivel de ejecución, la inversión de decisión regional esté experimentando un estancamiento o aún retroceso en relación a la inversión pública total.

II.4. Riesgos Involucrados

El proceso de descentralización en Chile, en la medida que se proponga elevar la autonomía local y regional, no está exento de riesgos. La actitud de las autoridades indica que uno de los riesgos que más les preocupan es de carácter financiero. Existe evidencia suficiente como para argumentar que tales temores no son infundados, al menos en lo que a las municipalidades se refiere.

En efecto, pese a las disposiciones constitucionales que establecen que las municipalidades sólo pueden endeudarse si una ley así lo autoriza y pese a que no se ha dictado ninguna ley en tal sentido en los últimos años, las municipalidades han ido generando algunas modalidades encubiertas o indirectas de deuda. La dilatada discusión de la Ley de Rentas Municipales II, al postergar el acceso de las municipalidades a nuevos recursos, exacerbó esta situación.

Es así como en la actualidad las municipalidades establecen compromisos financieros distintos de lo que la ley entiende como deuda a través del leasing, el leaseback, la morosidad previsional, la postergación del integro de aportes al Fondo Común Municipal (FCM) y la postergación de pagos a proveedores.

De acuerdo a información de la Contraloría General de la República se estima que a fines de 2006 las municipalidades del país acumulaban acreencias por alrededor de 250 millones de dólares⁶, equivalentes a más de la mitad de su inversión anual.

En julio de 2005, la Dirección de Presupuestos presentó a la Comisión Mixta de Presupuestos un listado de diez factores que, a juicio de la institución, debilitan la disciplina financiera a nivel municipal. Estos son los siguientes:

⁶ Véase capítulo IV.

- Aprobación de presupuestos con supuestos no realistas sobre ingresos y/o compromisos de gasto, sin sanciones efectivas para autoridades o funcionarios que contribuyeron a dichos errores.
- La iniciativa sobre denuncia de abandono de deberes de Alcalde por deudas provisionales o con el FCM recae en concejales, que muchas veces son parte interesada en postergación de pagos.
- Ausencia de sanciones para Alcaldes que dejan sus cargos legando situaciones deficitarias a sus reemplazantes.
- Ausencia de control y sanciones sobre el desempeño de la municipalidad en demandas judiciales genera pasivos contingentes que cuando se materializan no son posibles de absorber en un marco de presupuestos anuales.
- Ausencia de información y control sobre gestión de corporaciones municipales, facilita un uso ineficiente o el desvío de recursos hacia fines no educacionales.
- Debilidad de controles sobre compromisos de recursos en marco de registros sobre base de caja.
- Las limitaciones de la información sobre deudas con proveedores y empresas de servicios lleva a subestimar compromisos económicos y distorsiona evaluación de gestión financiera de autoridades municipales.
- Limitaciones legales sobre embargabilidad de bienes municipales y venta de activos prescindibles genera impunidad y limita capacidad para cumplir compromisos.
- Fijación de tasas tributarias por ley y administración por órganos del Ejecutivo impiden que comunidad enfrente costos reales de compromisos y programas impulsados por autoridades municipales.
- La escasez de información pública sobre gestión financiera del municipio debilita control de la comunidad sobre autoridades locales y debilita sanciones políticas al comportamiento irresponsable.

Los problemas anteriores configuran de este modo un panorama en que las limitaciones al endeudamiento formal están siendo soslayadas a través de mecanismos que no son sólo menos transparentes sino considerablemente más costosos. Una mayor disponibilidad de recursos provenientes de la entrada en vigencia de nuevos avalúos de bienes raíces y la Ley de Rentas Municipales II y de la entrega de anticipos de aportes del gobierno central para atender situaciones de emergencia ha llevado algún alivio a las finanzas municipales, pero no resuelve necesariamente los problemas anotados y, en consecuencia, no garantiza que el riesgo de una crisis del sistema esté despejado.

De esta manera, la mayor disponibilidad de recursos municipales en 2006 y 2007 debería ser mirada como una oportunidad para introducir medidas preventivas, antes que una excusa para postergar una solución.

En síntesis, se puede apreciar: (a) que la gestión financiera subnacional es a la vez reflejo y condicionante de la efectividad de un proceso de descentralización y de su sustentabilidad a través del tiempo; (b) que el proceso de descentralización en Chile ha puesto especial cuidado en la racionalidad en su estructura financiera y en la preservación de la disciplina fiscal, y (c) que, pese a lo anterior, en los últimos años han surgido indicios preocupantes de un debilitamiento de dicha disciplina a nivel municipal.

Todo lo anterior sugiere que la estabilidad y profundización del proceso de descentralización en Chile depende en buena medida de la capacidad para optimizar la gestión financiera subnacional, especialmente a nivel de los municipios. Esto puede requerir ajustes en la estructura de responsabilidades y financiamiento, una mayor fiscalización o una estructura de incentivos adecuada. Sin embargo, como se verá a partir de la experiencia internacional reseñada en el capítulo siguiente, el avance que pueda lograrse en estas materias depende de manera fundamental de la capacidad para generar una información relevante, certera y oportuna sobre la gestión financiera municipal.

CAPITULO III

EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN EL FORTALECIMIENTO DE LA DISCIPLINA FISCAL SUBNACIONAL⁷

III.1. Introducción

En las últimas décadas los gobiernos subnacionales (GSN) han ido adquiriendo un papel cada más importante en el manejo de los recursos fiscales y en la provisión de servicios públicos y de infraestructura. Por lo tanto, las políticas seguidas por los GSN y las necesidades de financiamiento derivadas de éstas han pasado a constituirse en un elemento clave para conseguir la estabilidad macroeconómica. En efecto, para un país, la estabilidad macroeconómica depende de que la exposición agregada del conjunto del gobierno general al riesgo, determinada por los balances fiscales y el endeudamiento, se mantenga dentro de límites prudentes⁸.

El fijar límites prudenciales a los déficits y a la deuda del gobierno general plantea un complejo problema cual es definir su distribución entre los distintos niveles de gobierno. También se necesita colocar mucho énfasis en la necesidad de contar con una base estandarizada para las operaciones de apropiación y ejecución presupuestaria para poder lograr una evaluación ordenada de los presupuestos y de los resultados.

Tradicionalmente, la literatura sobre finanzas públicas ha reconocido que los gobiernos subnacionales no cuentan con las capacidades ni la motivación para hacerse cargo de la función de estabilización económica⁹. Del mismo modo, resultaría muy difícil imponer, desde el gobierno central o desde el marco normativo ajustes de corto plazo sobre los agregados financieros subnacionales en función de los requerimientos de la coyuntura macroeconómica. Por estas razones, la forma a que habitualmente recurren los países para conciliar la disciplina fiscal a nivel del gobierno general con la gestión financiera de los GSN es el imponer a estos últimos ciertos controles administrativos o límites financieros prudenciales y dejando que la función de estabilización macroeconómica de corto plazo sea ejercida por el gobierno central.

Muy a menudo se pueden trasladar las consecuencias del gasto subnacional a niveles superiores de gobierno, o a las generaciones futuras, si no opera la restricción presupuestaria a los niveles inferiores de gobierno. Esto se traduce generalmente en

⁷ Ver Adenauer (2005), Ahmad, Albino-War y Singh (2005), Ahmad y García-Escribano (2006), Cuevas (2003), Dabán (2004), Flanagan (2006), García-Escribano (2007), International Monetary Fund's Reports on Observance of Standards and Codes (ROSC) para varios países, Plekhanov y Singh (2006), Purfield (2003 y 2004), varios artículos en Ter-Minassian (1997a), Ter-Minassian, Albino-War y Singh (2004), Vera-Martin (2004) y Webb (2004).

⁸ El gobierno general incluye al gobierno central y a los gobiernos subnacionales. Aunque para algunos análisis se utilicen otros agregados institucionales (por ejemplo, el sector público no financiero, que incluye además a las empresas públicas no financieras), existe relativo consenso en que es el gobierno general quien mejor encarna las responsabilidades fiscales y, por tanto, el agregado en virtud del cual debe diseñarse, ejecutarse y evaluarse la política fiscal macroeconómica.

⁹ Musgrave y Musgrave (1989).

controles débiles o inexistentes sobre el endeudamiento. El endeudamiento puede ser explícito, por ejemplo, a través de la emisión de deuda o la contratación de préstamos, o indirecto, con la acumulación de atrasos o de cuentas por pagar. Bajo diferentes sistemas constitucionales, las respuestas de las políticas de endeudamiento varían desde imponer controles sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales (generalmente en los gobiernos unitarios) a acuerdos voluntarios o reglas (en los gobiernos federales así como en los conglomerados de estados supranacionales como la UE), a la utilización solamente de la disciplina de mercado.

Cuando los controles sobre la gestión financiera de los GSN no han operado eficaz u oportunamente, llegándose a una crisis, los gobiernos nacionales han adoptado diversas respuestas institucionales a las dificultades surgidas por el proceso de decisión descentralizado, buscando especialmente mejorar la coordinación de políticas entre los distintos niveles de gobierno y contener el endeudamiento subnacional. En este contexto, es importante distinguir como se definen los controles sobre el endeudamiento y como se logra su cumplimiento.

Este capítulo contiene tres secciones: la primera describe la experiencia internacional en materia de sistemas de control del endeudamiento subnacional implementados por los gobiernos nacionales; la segunda sección describe el uso de las Leyes de Responsabilidad Fiscal como mecanismos para controlar el endeudamiento subnacional, y la tercera sección contiene algunas conclusiones relevantes para las perspectivas de la gestión financiera municipal en Chile.

III.2. Experiencia Internacional

El análisis de la experiencia internacional muestra una gran diversidad de los mecanismos utilizados por los países para imponer disciplina financiera en el nivel subnacional, lo que refleja, entre otros, provisiones constitucionales, el grado de control político y administrativo del gobierno central sobre los GSN, la tradición de disciplina fiscal del país, la presencia o ausencia de desequilibrios fiscales y macroeconómicos serios, y el estado de desarrollo del mercado financiero doméstico.

III.2.a. Modelos de control de la gestión financiera subnacional

Los modelos de control de la gestión financiera subnacional pueden agruparse en cuatro grandes categorías, aunque la mayoría de los países utiliza una combinación de ellos. Las cuatro categorías estilizadas son: (a) uso exclusivo o mayoritario de la disciplina de mercado; (b) restricciones administrativas; (c) uso de reglas; y (d) arreglos cooperativos entre los gobiernos subnacionales en el diseño e implementación de los controles sobre el endeudamiento (Cuadro 3).

CUADRO 3: RESUMEN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

SISTEMA	INSTRUMENTOS	MECANISMOS	CONDICIONES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	PAISES
DISCIPLINA DE MERCADO	<p>Premio sobre tasa de interés</p> <p>Menores plazos</p> <p>Negar acceso al crédito</p> <p>Uso de colaterales</p>	<p>Rankings</p> <p>Calificaciones de riesgo</p> <p>Regulaciones bancarias</p> <p>Auditorías externas</p> <p>Información pública sobre rendiciones de cuentas</p> <p>Planes de ajuste fiscal</p> <p>Elección popular (reconocimiento)</p>	<p>Mercados libres de regulaciones que concedan status privilegiado al endeudamiento subnacional</p> <p>Información estandarizada disponible sobre deuda y capacidad de pago de los GSN</p> <p>Percepción de política de no “rescate” de los GSN por parte del gobierno central</p> <p>Institucionalidad que asegure respuesta política adecuada a señales de mercado</p> <p>Nivel mínimo de desarrollo del mercado financiero doméstico</p>	<p>Disciplina del mercado puede ser complemento útil a otros mecanismos de control sobre el endeudamiento subnacional, en particular para contener uso de prácticas para evadir controles</p>	<p>Instrumentos de mercado no reaccionan en forma continua a desarrollos fiscales (Brasil y Canadá)</p> <p>No es efectiva para contener acumulación de deuda subnacional si los GSN manipulan la información sobre sus condiciones financieras</p> <p>Puede no funcionar para preservar la estabilidad macroeconómica nacional por problemas de agregación</p>	<p>La disciplina del mercado como sistema único de control del endeudamiento subnacional es utilizado por los países federales industrializados</p>
RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS	<p>Control directo del gobierno central sobre el endeudamiento subnacional</p> <p>Límites auto-impuestos por los GSN</p>	<p>Prohibición de contratar empréstitos excepto por ley (Chile)</p> <p>Autorización administrativa caso a caso de todos los préstamos (India, Bolivia)</p> <p>Autorización previa de endeudamiento (leasing, leaseback) bajo ciertas condiciones establecidas de antemano (Chile)</p>	<p>Límites agregados sobre la deuda total que sean efectivos, se monitoreen en forma oportuna y estén basados en criterios que se asemejen a las condiciones de mercado</p> <p>Límites auto-impuestos: los GSN deben tener acceso directo al mercado y no haber rescates</p>	<p>Preservan la flexibilidad de la política fiscal</p> <p>Aseguran cierta coordinación en el manejo del endeudamiento externo del país</p> <p>Permiten conseguir mejores términos y condiciones de endeudamiento</p>	<p>Involucran al gobierno central en decisiones micro</p> <p>Conllevan una garantía implícita</p> <p>Riesgo moral</p> <p>Necesidad de definir comprensivamente lo que constituye deuda</p>	<p>Es utilizado más por gobiernos unitarios (Gran Bretaña, Japón, España, Lituania, Bolivia, Chile, Latvia, Indonesia) aunque también es usado por gobiernos federales (México, India, Brasil, Bélgica)</p>

<p>RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS</p>		<p>Aprobación requerida sólo para algunos tipos de endeudamiento (España, México)</p> <p>Límites anuales sobre deuda total de GSN individuales (Lituania)</p> <p>Centralización de la contratación de préstamos con traspaso de fondos a GSN (Latvia, Indonesia)</p> <p>Controles de endeudamiento delegados a los gobiernos regionales (Bélgica)</p> <p>Plan Fiscal de Gobiernos Locales (Japón)</p> <p>Proyectos de Inversión Fiscal y Préstamos (Japón)</p>	<p>Límites impuestos por el gobierno central: se debe delegar la autoridad para monitorear e imponer sanciones a entidades independientes o al sistema judicial</p>	<p>Evitan efecto contagio</p>	<p>No son sustitutos de un diseño sostenible de relaciones fiscales Intergubernamentales</p>	
<p>REGLAS FISCALES</p>	<p>Reglas sobre déficit (agregado, operacional), capacidad de pago de servicio y/o stock de deuda (bruta, neta), nivel del gasto, ciclo económico, regla de oro, requisitos a proyectos de inversión, restricción de deuda con el banco central o de corto plazo, combinación de reglas, combinación de reglas y límites</p>	<p>Reglas especificadas en la constitución o leyes</p> <p>Reglas fiscales auto impuesta por GSN (Argentina, Canadá, Suiza, EE.UU.)</p>	<p>Habilidad para medir y monitorear la generación de deudas y de otros pasivos</p> <p>Estándares de contabilidad claros y uniformes</p> <p>Sistema de manejo de la información financiera capaz de entregar información oportuna y confiable de obligaciones y pagos</p>	<p>Transparencia y certidumbre</p> <p>Equidad</p> <p>Relativamente fáciles de monitorear</p> <p>Evitan negociaciones prolongadas y difíciles entre el gobierno central y los GSN</p>	<p>No son flexibles</p> <p>Incentivan comportamiento que busca evitar cumplimiento de las reglas por ejemplo a través de operaciones extrapresupuestarias (Alemania, Australia, China), operaciones de lease-back (Dinamarca, EE.UU.)</p> <p>Pueden no lograr contener la acumulación de deuda</p>	<p>Las reglas fiscales son usadas tanto por gobiernos federales como unitarios.</p> <p>Restricciones sobre déficit agregado (Austria, Bélgica, estados de EE.UU., España), déficit operacional (Noruega, Perú), indicadores de capacidad de pago de servicio de la deuda (Brasil, España, Japón, Colombia, Corea,</p>

					La regla de oro no garantiza una tasa de retorno económico y social adecuada de la inversión ni consistencia con preservar la solvencia de los GSN y la estabilidad macro y sostenibilidad de la deuda	Perú, Hungría), stock de deuda subnacional (Hungría, Perú), nivel de gasto (Bélgica, Perú, Alemania), ciclo económico (Perú), regla de oro (Alemania, España, Perú), requisitos de evaluación de los proyectos de inversión (Perú), o una combinación de estas reglas (Alemania, Brasil, España, Perú).
ARREGLOS COOPERATIVOS	<p>Negociaciones entre el gobierno central y los niveles inferiores de gobierno</p> <p>Límites específicos para las necesidades de financiamiento de los GSN</p>	<p>Acuerdos entre los GSN sobre sanciones y penalidades</p> <p>Entidad intergubernamental encargada de hacer cumplir los controles</p> <p>Presión de los pares</p> <p>Asociaciones de gobiernos locales (de las regiones y/o de las municipalidades) encargadas de negociar los acuerdos con el gobierno central pueden hacer cumplir los controles (Dinamarca)</p>	Gobierno central fuerte capaz de conducir efectivamente las negociaciones	<p>Promover el diálogo entre los distintos niveles de gobierno</p> <p>Asegurar la coordinación de las políticas macroeconómicas reteniendo flexibilidad</p> <p>Involucrar a los GSN en la formulación e implementación de programas fiscales de mediano plazo</p>	<p>Socavar el liderazgo del gobierno central</p> <p>Ablandar las restricciones presupuestarias</p> <p>Promover la negociación para obtener transferencias del gobierno central</p> <p>Entorpecer la coordinación de políticas</p> <p>Constituir un mecanismo débil de control si las sanciones están sujetas a la decisión unánime de un cuerpo compuesto de representantes de todos los niveles de gobierno (Austria)</p>	<p>Variantes de este enfoque pueden encontrarse en algunos países europeos y en Australia</p>

Uso de la Disciplina de Mercado

Algunos países se basan exclusivamente en los mercados de capitales para imponer la disciplina fiscal a nivel subnacional. En este caso, el gobierno central no fija límites sobre el endeudamiento subnacional y los GSN tienen la libertad para decidir los montos, las fuentes y los usos del endeudamiento. Las provincias en Canadá así como los gobiernos estatales en Brasil tienen el derecho a endeudarse sin la aprobación o control del gobierno central. Igualmente en Argentina todos los niveles de gobierno pueden endeudarse en el mercado interno o externo. Sin embargo, desde la crisis de 2001-2002, las regulaciones bancarias han sido fortalecidas prohibiendo a los bancos comerciales concederles nuevos préstamos a las provincias y al sector público no financiero, y se han buscado acuerdos bilaterales para mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Un mercado financiero que funcione bien impone disciplina y prácticas de endeudamiento sanas sobre los GSN a través de mayores costos de los préstamos o negando acceso al financiamiento. Existe evidencia en el mercado de Estados Unidos que el costo para los gobiernos estatales con mayor deuda y menores ingresos es más alto. Igualmente, a fines de los 80s en el mercado de capitales brasilero, los inversionistas privados exigían tasas de interés más elevadas y plazos más cortos para los bonos de los estados con finanzas precarias. En algún momento, los mercados privados llegaron a rehusar otorgar más créditos a los estados a cualquier precio.

Los procesos electorales pueden ayudar también a imponer disciplina fiscal cuando las apreciaciones del mercado son conocidas por los electores. En Australia, a comienzos de los 90s el costo político de una disminución relativamente marginal en las calificaciones de riesgo estatales (por ejemplo, de AAA a A) fue significativamente mayor que el costo financiero. Los gobiernos estatales que habían incurrido en un déficit no sostenible y una deuda creciente fueron derrotados en las elecciones.

Sin embargo, para que los mercados financieros puedan ejercer una disciplina efectiva sobre el endeudamiento subnacional, deben cumplirse varias condiciones. Primero, los mercados deben ser libres y abiertos, sin que existan regulaciones sobre los intermediarios financieros (como requisitos de portafolio) que coloquen a los GSN en una posición de deudor privilegiado. Segundo, los acreedores potenciales deben tener información adecuada sobre la deuda y la capacidad de pago de los GSN. Tercero, no debiera haber la percepción de que es posible un rescate por parte del gobierno central en caso de no pago. Finalmente, los deudores deben contar con estructuras institucionales que aseguren una respuesta de política adecuada a las señales de mercado.

Estas son condiciones estrictas que es probable que no se cumplan en muchos países. Típicamente—especialmente en los países en desarrollo—la información disponible sobre las finanzas de los GSN presenta debilidades importantes en cobertura, calidad y

oportunidad. Muchos países utilizan diversas formas de direccionamiento del crédito para facilitar la colocación de los papeles del gobierno (incluyendo los gobiernos locales) a un costo menor. Los gobiernos locales, especialmente en los países en desarrollo, son dueños de—o mantienen una participación mayoritaria en—instituciones financieras lo que les da acceso a un mercado cautivo para endeudarse. Además, en muchos países ha habido diversas formas de intervención del gobierno central (o del Banco Central) para evitar el incumplimiento de las obligaciones de los GSN y ciclos electorales relativamente cortos tienden a hacer que los políticos locales sean miopes y no respondan a las advertencias iniciales de los mercados financieros.

Más aún, una falla importante de la disciplina de mercado es que se basa en instrumentos—como el premio sobre las tasas de interés y las calificaciones de riesgo soberanas—que no reaccionan en forma continua a los desarrollos fiscales. En su lugar, estos márgenes a menudo responden en forma abrupta a decisiones fiscales particularmente malas, y por lo tanto no entregan una advertencia muy adelantada sobre la necesidad de restaurar la disciplina fiscal. En general también, en muchas partes del mundo, los mercados de capital a nivel local no están desarrollados lo suficiente para poder disciplinar el endeudamiento de los GSN.

Los problemas creados por la acumulación de deudas estatales en Brasil ilustran los riesgos de basarse en demasía en la disciplina del mercado. La deuda estatal, tanto doméstica como externa, creció rápidamente en Brasil desde el final de los 60s hasta el comienzo de los 80s. El corte abrupto del financiamiento externo durante la crisis de la deuda resultó en la quiebra de los estados y la asunción y reestructuración de la mayoría de los préstamos por el gobierno federal en 1989 (para la parte externa de los préstamos) y en 1993 (para los préstamos de los bancos federales). La reestructuración de la deuda alivió significativamente el peso del servicio de la deuda de los estados. Algunos de éstos, sin embargo, continuaron acumulando deuda con los bancos estatales así como con proveedores. También algunos de los estados emitieron bonos en forma masiva.

El retiro de la mayoría de los inversionistas privados del mercado de bonos estatales y la falta de fondos en el mercado interbancario para algunos de los bancos estatales, forzó varias formas de intervención de las autoridades federales (incluyendo el Banco Central y los bancos públicos federales), traspasando de facto la mayor parte del riesgo de no cumplimiento de estos préstamos al gobierno federal. Como contrapartida a la reestructuración de parte de la deuda estatal se impusieron límites a préstamos nuevos para los estados.

Incluso en un país como Canadá, con mercados relativamente bien desarrollados y transparentes y con poca historia de rescates por parte del gobierno federal, la disciplina de mercado no ha sido totalmente efectiva. A pesar de un deterioro claro en las calificaciones y aumentos significativos en la prima de riesgo de los bonos provinciales en los 90s, no fue hasta hace poco que los gobiernos provinciales comenzaron a diseñar e implementar programas de ajuste fiscal.

Restricciones administrativas

En varios países, el gobierno central tiene control directo sobre el endeudamiento subnacional. Este control puede tomar diversas formas, incluyendo límites anuales (o más frecuentes) sobre la deuda total de las gobiernos subnacionales individuales (como en Lituania desde 2001), tratamiento especial o prohibición de endeudamiento externo (India, México), examen y aprobación de los préstamos (incluyendo la aprobación de los términos y condiciones, como en la India o Bolivia), o la centralización de todos los préstamos con traspaso de recursos a los GSN (Latvia e Indonesia). El control de los préstamos generalmente incluye no sólo la autorización ex ante del préstamo solicitado sino que también el monitoreo ex post sobre una base más o menos detallada y oportuna de las operaciones financieras de los GSN.

Los controles directos son más comunes en los gobiernos unitarios que en las federaciones. Un ejemplo en este sentido es Gran Bretaña. Hasta 1988, el gobierno central ejercía controles directos sobre el gasto de capital de las autoridades locales, que variaba de acuerdo a la fuente de financiamiento del proyecto. En años recientes, el gobierno central ha buscado influenciar el nivel de gasto de capital de los gobiernos locales a través del monto del apoyo financiero (transferencias o aprobación de préstamos) y a través del requisito que las localidades usen una parte de los recursos de las ventas de activos para financiar nuevas inversiones.

En Japón, el gobierno central ejerce una fuerte influencia sobre todo el proceso presupuestario de las autoridades locales. Se establecen lineamientos para el endeudamiento de los gobiernos locales en el Plan Fiscal de los Gobiernos Locales que es aprobado por el parlamento al mismo tiempo que el presupuesto del gobierno central. El endeudamiento se aprueba generalmente sólo para financiar inversiones, prestando atención tanto al servicio de deuda proyectado como a las necesidades totales de financiamiento de la localidad. La mayor parte del financiamiento se realiza a través del Programa de Inversión Fiscal y Préstamos que es en la práctica una forma de intermediación financiera gubernamental, que canaliza los excesos de fondos de las entidades del gobierno (como los ahorros postales y del sistema de seguridad social) al financiamiento de proyectos de inversión local.

En España, los gobiernos regionales deben obtener aprobación del gobierno central para la colocación de bonos en el mercado doméstico o internacional pero pueden endeudarse con los bancos para financiar inversiones sin necesidad de autorización del gobierno central. Los gobiernos locales pueden pedir prestado de los bancos sin autorización previa de los niveles superiores de gobierno para cubrir necesidades de liquidez de corto plazo y también para financiar inversiones siempre y cuando el total de sus préstamos en el año no exceda del 25 por ciento de sus ingresos del año anterior.

Un país federal como la India requiere la aprobación previa del gobierno central para el endeudamiento de los estados que tienen deudas con el centro. Virtualmente todos los estados están endeudados con el gobierno central ya que las relaciones intergubernamentales se caracterizan por desequilibrios verticales grandes lo que ha hecho a todos los estados dependientes del apoyo del gobierno central a través de

transferencias y préstamos. La experiencia de la India ilustra bien el hecho de que los controles sobre el endeudamiento no son un sustituto de un diseño sostenible de relaciones fiscales intergubernamentales, esto es, una que no de lugar a desequilibrios verticales u horizontales excesivos.

Hay varias razones a favor de imponer controles directos por parte del gobierno central sobre el endeudamiento externo de los GSN. Primero, la política de endeudamiento externo está ligada estrechamente con otras políticas macroeconómicas (monetarias, cambiarias y manejo de las reservas internacionales) que son de responsabilidad de las autoridades a nivel central (en particular el Banco Central). Segundo, es más probable que un esfuerzo bien coordinado para acceder a los mercados internacionales para financiamiento soberano consiga mejores términos y condiciones que uno fragmentado. Tercero, un deterioro de las calificaciones internacionales de uno o más de los deudores subnacionales puede tener un efecto contagio sobre las calificaciones de riesgo de los otros deudores, tanto públicos como privados. Finalmente, los acreedores externos frecuentemente requieren una garantía explícita del gobierno central al endeudamiento subnacional. Como mínimo, tienden a esperar una garantía implícita. Por lo tanto, es probable que el gobierno central de hecho tenga la responsabilidad última por la deuda externa de los GSN y en ese caso es mejor conceder una garantía explícita a que sea implícita. Estos argumentos son menos relevantes en el caso del endeudamiento de los GSN en el mercado doméstico.

Las restricciones administrativas introducen controles estrictos sobre el endeudamiento subnacional preservando la flexibilidad de la política fiscal. También aseguran cierta coordinación en el manejo del endeudamiento externo del país, ligándolo con las otras políticas macroeconómicas. Sin embargo, una desventaja importante de este mecanismo está dado por la generación de riesgo moral, pues la aprobación del endeudamiento por parte del gobierno central concede una garantía implícita al endeudamiento subnacional ya que hace más difícil que el primero se rehúse a concederles apoyo financiero a los GSN en caso de problemas de solvencia.

Los controles administrativos específicos también pueden involucrar al gobierno central en decisiones a nivel micro (por ejemplo, en los detalles del financiamiento de un proyecto de inversión individual) que pertenecen a las jurisdicciones subnacionales porque el gobierno central no tiene la información necesaria para decidir sobre proyectos de inversión locales. Aunque un GSN puede potencialmente elegir los programas más necesarios y eficientes desde un punto de vista de costos, las autoridades centrales sólo tienen la información para poder seleccionar aquellos de calidad media. Además, al percibir que su endeudamiento tiene la garantía del gobierno central, las autoridades locales pueden inclinarse a someter proyectos a la aprobación de éste sin importarles el riesgo o calidad porque en el peor de los casos las pérdidas van a ser cubiertas por los recursos de un fondo común.

Son varias las entidades públicas que pueden estar encargadas de hacer cumplir los controles sobre el endeudamiento de los GSN a través de procedimientos administrativos. Esta responsabilidad se delega normalmente a los niveles superiores de gobierno o al

ministerio de finanzas del gobierno central tomando en cuenta su rol en asegurar una posición fiscal sostenible para la región o para el sector público general.

En Bélgica tanto el gobierno federal como los gobiernos regionales pueden imponer sanciones y penalidades a un GSN que no cumpla con los límites de endeudamiento. El gobierno federal se centra en limitar la capacidad de endeudamiento de los GSN mientras que los gobiernos regionales tienen la autoridad para exigir corte de gastos o aumento de impuestos si fuese necesario.

Se puede alcanzar mayor independencia y credibilidad si se delega la autoridad tanto para monitorear como para imponer sanciones y penalidades a entidades independientes como la oficina nacional de auditoría o el sistema judicial. La oficina nacional de auditoría puede tener la autoridad para multar a las instituciones o personas mientras que el sistema judicial puede imponer sentencias de prisión y pérdida de inmunidad política. En Brasil, la LRF le ha asignado al poder judicial asegurar el cumplimiento de algunas de sus disposiciones.

En resumen, límites agregados sobre la deuda total de las distintas jurisdicciones que sean efectivos, que se monitoreen en forma oportuna y que estén basados en criterios que se asemejen a las condiciones que imponen los mercados financieros pueden ser preferibles ya sea al endeudamiento centralizado o a aprobación previa de operaciones individuales de endeudamiento.

Controles basados en reglas

El gobierno central también puede tratar de imponer la disciplina fiscal a nivel subnacional imponiendo reglas fiscales. Tanto los estados federales como unitarios han utilizado varios tipos de reglas, que pueden estar especificadas en la constitución o en leyes, para lograr credibilidad para la conducción de las políticas macroeconómicas. Este tipo de reglas introducen restricciones a la política fiscal con el propósito de garantizar que los fundamentos de la política económica se mantengan predecibles y robustos independientemente de quien esté a cargo del gobierno.

Las reglas pueden ser restricciones sobre el déficit agregado (Austria, España), el déficit operacional (Noruega), indicadores de capacidad de pago de servicio de la deuda (España, Japón, Brasil, Corea), requisito de calificación de riesgo (Colombia, México, Perú), el stock de deuda subnacional (Hungría) o el nivel de gasto (Bélgica, Alemania). Como alternativa, la regla de oro no establece límites al endeudamiento pero limita el endeudamiento a financiar inversión (Alemania). Algunos países prohíben o restringen ciertos tipos de endeudamiento que implican mayores riesgos macroeconómicos (por ejemplo préstamos del Banco Central). Muchos países usan una combinación de estas reglas.

Los GSN pueden decidir adoptar por su cuenta una regla fiscal para tratar de mejorar su posición en el mercado crediticio. Se encuentran ejemplos de reglas auto-impuestas en Canadá, Suiza y Estados Unidos. En esos países, los GSN generalmente tienen acceso directo a los mercados financieros para conseguir los fondos que necesitan y hay pocos

precedentes de rescates de GSN insolventes por parte del gobierno central. En este contexto los GSN quieren mantener una calificación de riesgo favorable en los mercados. Más recientemente, Argentina buscó seguir este camino con la aprobación de una LRF y la creación de un Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

En principio pueden distinguirse cinco tipos de reglas fiscales relevantes para su aplicación a nivel subnacional:

- *Los techos sobre la deuda o endeudamiento* son generalmente simples y relativamente fáciles de controlar. Sin embargo, pueden ser evitados a través de la venta de activos, transferencias de deuda a empresas públicas locales fuera del gobierno o a través de operaciones de venta y lease-back. Los techos de deuda deben definirse en términos netos para permitir la evaluación de la sostenibilidad fiscal de largo plazo a pesar de la incertidumbre y volatilidad que caracteriza al valor de los activos públicos.
- *Una meta de déficit* tiene la ventaja de ser simple y entendida fácilmente por el público, pero puede que no evite la acumulación de deuda por las operaciones extrapresupuestarias. Reglas fiscales sobre el déficit agregado global (Austria en el contexto de un pacto de estabilidad doméstico, Bélgica, España y la mayoría de los estados de Estados Unidos) o del déficit operacional (Noruega) son las más frecuentes.
- *Las reglas de gasto* colocan un techo sobre una variable que los gobiernos pueden controlar más directamente—el nivel del gasto. Estas reglas son conceptualmente simples, fácil de monitorear y atacan el problema del déficit en su fuente. Varios estudios han encontrado que los techos sobre el gasto han jugado un papel significativo en reducir el gasto en Estados Unidos. No obstante, la efectividad de este tipo de reglas depende de la rigurosidad con que se defina el gasto y se le distinga de operaciones financieras bajo la línea del balance.
- *La regla de oro* limita el uso de endeudamiento al financiamiento de la inversión y su uso es bastante frecuente en los países industrializados. La equidad intergeneracional es el argumento más poderoso a favor del uso de la regla de oro. Sin embargo, no da garantía que el mayor endeudamiento para financiar infraestructura sea consistente con la estabilidad macroeconómica y sostenibilidad de la deuda. Además puede no ser deseable permitir el endeudamiento para inversión sin asegurar una tasa de retorno económico y social adecuada. La constitución alemana define una regla de oro para el gobierno federal y para los GSN. Más recientemente la ley sobre las finanzas públicas en España introdujo una regla de oro a fines de los 80s. En algunos casos es recomendable acompañar la regla de oro con límites de endeudamiento o disciplina de mercado. Perú tiene una regla de oro modificada acompañada de un límite a las garantías que el gobierno central puede concederles a los GSN en relación al endeudamiento externo, a la vez que requiere calificación de riesgo para el endeudamiento interno, e impone límites al stock de deuda total y deuda no garantizada así como

al servicio de deuda total y de la deuda no garantizada respecto a los ingresos líquidos. Además se impone una regla de ciclo económico que establece que para acceder al endeudamiento los GSN no pueden tener déficit total como promedio en los tres años anteriores. También es clave el hecho de que los proyectos de inversión de los GSN deben cumplir los mismos requisitos de evaluación económica y social que los que se implementan a nivel del gobierno central (SNIP). El gobierno central ha abierto oficinas regionales para asistir y capacitar a los GSN en esta área.

- Las reglas que se relacionan a la *capacidad de repago de la deuda* buscan “imitar” la disciplina del mercado ligando los límites sobre el endeudamiento de los GSN al servicio proyectado de la deuda o a otros indicadores de capacidad de servicio de la deuda (como ingresos del año anterior o la base tributaria). Estas reglas pueden ser mejores si se busca asegurar la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo y la equidad intergeneracional. En la mitad de los 90s, Colombia y Hungría establecieron reglas sobre los GSN relacionadas a la capacidad de repago de deuda. Estas reglas pueden no ser efectivas para contener la acumulación de deuda si los GSN manipulan la información sobre sus condiciones financieras.

El uso de controles basados en reglas tiene la ventaja de ser transparentes e iguales para todos, a la vez que evita negociaciones largas y difíciles entre el gobierno central y los GSN, un proceso cuyo resultado muy a menudo termina siendo determinado más por factores políticos de corto plazo que por consideraciones de manejo macroeconómico sólido. Además las reglas son relativamente fáciles de monitorear. No obstante, por su misma naturaleza un control basado en reglas no es flexible y a menudo termina incentivando un comportamiento y prácticas que buscan evitar el cumplimiento de las reglas. En la práctica, la eficacia de las reglas fiscales para los GSN depende críticamente de la habilidad para medir y monitorear los agregados fiscales subnacionales.

Las prácticas más comunes para evadir las reglas fiscales incluyen la reclasificación de gastos corrientes a gastos de capital para escapar la regla de balance corriente y la creación o uso de operaciones cuasifiscales a través de entidades autónomas extrepresupuestarias. Estas últimas han sido usadas en un sinnúmero de casos, como por ejemplo en Alemania para evitar el cumplimiento de los límites sobre endeudamiento,¹⁰ y han sido usadas en casos tan dispares como en China y Australia como mecanismos para endeudarse.¹¹ También se ha hecho uso de instrumentos de deuda—como arreglos de

¹⁰Desde comienzos de los 90s, los gobiernos locales han creado empresas administrativamente independientes a las cuales les han traspasado una parte de sus actividades fiscales. Estas nuevas empresas podían endeudarse sin que sus préstamos aparecieran en las estadísticas oficiales ya que eran consideradas empresas locales privadas proveyéndoles servicios a los gobiernos locales.

¹¹ Como respuesta a la expectativa de un boom impulsado por mayores recursos en Australia a fines de los 70s, el gobierno central aceptó la petición de los estados de un mayor endeudamiento para financiar grandes proyectos de infraestructura y estableció una categoría diferente para estos programas de endeudamiento. A comienzos de los 80s, el Comité de Préstamos decidió eximir de su aprobación al endeudamiento doméstico de las autoridades semi gubernamentales grandes y flexibilizó las restricciones sobre endeudamiento externo. Como resultado de estas medidas, el endeudamiento de las empresas públicas se triplicó entre 1977-78 y 1982-83. En 1984, el Comité de Préstamos adoptó un nuevo límite

venta y leaseback o los llamados bonos de ingreso privado en los Estados Unidos—que no se incluyen en los límites de deuda. Las operaciones de venta y leaseback también se han utilizado en Dinamarca para evadir las regulaciones sobre endeudamiento.¹²

Esta lista no exhaustiva sugiere que para ser efectivo un sistema de control financiero basado en reglas necesita ser apoyado por estándares de contabilidad claros y uniformes para las entidades gubernamentales que limiten estrictamente o mejor aún que eliminen la posibilidad de operaciones extrapresupuestarias; utilicen definiciones comprensivas de lo que constituye deuda; y que implementen un sistema moderno de manejo de la información financiera gubernamental, capaz de entregar información oportuna y confiable sobre todas las fases del gasto (la información sobre obligaciones así como pagos es esencial para impedir la acumulación de atrasos), así como de las operaciones financieras de los varios niveles de gobierno.

Ahmad, Singh y Fortuna (2004) argumentan que incluso en China donde los gobiernos regionales deben operar con presupuestos balanceados y no pueden generalmente acceder al crédito, las autoridades regionales han logrado acumular deudas extra presupuestarias.

Varios estudios han investigado la efectividad de las reglas a nivel de los GSN para los gobiernos estatales en los Estados Unidos. Los resultados generales muestran que las reglas sí logran una mayor disciplina fiscal en los estados americanos en términos de un menor déficit y una reacción más rápida a choques fiscales negativos.

Arreglos cooperativos

Bajo el enfoque cooperativo, los controles sobre el endeudamiento de los GSN se diseñan a través de un proceso de negociación entre el gobierno central y los niveles inferiores de gobierno. Los GSN se involucran activamente en la formulación de los objetivos macroeconómicos y en la definición de los parámetros fiscales claves, lo que los hace corresponsables para cumplirlos. A través de este proceso, se alcanza un acuerdo sobre las metas de déficit total para el gobierno general así como también sobre los ítems principales de ingresos y gastos. Se acuerdan límites específicos para las necesidades de financiamiento de las jurisdicciones subnacionales individuales. Variantes de este enfoque pueden encontrarse en algunos países europeos y en Australia.

La fortaleza principal del mecanismo cooperativo es que combina varias de las ventajas de los otros tres enfoques. Al promover el diálogo entre los distintos niveles de gobierno,

global de endeudamiento, abandonando la distinción entre autoridades semi gubernamentales y el resto de los gobiernos.

¹² Los gobiernos locales convertían activos tangibles fijos como colegios y edificios públicos en reservas líquidas para evadir los controles sobre el endeudamiento. La primera reacción del gobierno central fue la de requerir que los gobiernos locales depositaran el efectivo en una cuenta bancaria por un mínimo de diez años. Esto no desanimó a los gobiernos locales quienes comenzaron incluso a beneficiarse financieramente de estos arreglos invirtiendo los ingresos en bonos de largo plazo y concediendo financiamiento de corto plazo a la compañía de leasing. El gobierno central expandió la definición de endeudamiento para incluir no sólo el financiamiento de corto y largo plazo sino que también los arrendamientos y operaciones de leasing. (B. Dafflon, ed. 2002, *Local Public Finance in Europe* (Cheltenham: Edward Elgar)).

tiene el potencial para asegurar la coordinación de la política macroeconómica al mismo tiempo que retiene flexibilidad. Aumenta entre los GSN la conciencia de las implicaciones macroeconómicas de sus elecciones presupuestarias. Este instrumento trabaja mejor cuando se tiene un gobierno central fuerte que sea capaz de conducir efectivamente las negociaciones intergubernamentales. Esta condición puede no darse en muchos de los países emergentes.

Sin embargo, la naturaleza híbrida de un acuerdo cooperativo es también su principal debilidad. Si no es implementado apropiadamente puede socavar el liderazgo del gobierno central, ablandar las restricciones presupuestarias, promover la negociación para obtener transferencias del gobierno central y entorpecer la coordinación de políticas.

La experiencia de Australia muestra que los intentos de los estados para evadir los límites de deuda a través del uso de operaciones extrapresupuestarias, técnicas innovativas de financiamiento como operaciones de venta y leaseback, y a través del endeudamiento de las empresas de propiedad de los estados llevó al Consejo de Préstamos en años recientes a cambiar su enfoque al análisis y discusión ex ante (así como al monitoreo ex post) de las necesidades de financiamiento neto de los estados en lugar de su nivel de deuda. Por lo tanto, ahora los estados deben traer a la mesa de negociaciones proyecciones detalladas de sus operaciones presupuestarias y las discusiones se centran sobre medidas de ajuste cuando éstas son necesarias. El Consejo también ha aumentado sus esfuerzos para promover una disciplina de mercado efectiva sobre el endeudamiento de los GSN a través de facilitar la recopilación y diseminación de información oportuna sobre los desarrollos en las finanzas de los estados.

Bajo el mecanismo cooperativo, también se busca un acuerdo entre los GSN para imponer sanciones y penalidades tanto administrativas como financieras por no cumplimiento de los compromisos. Una entidad intergubernamental encargada de hacer cumplir los controles sobre el endeudamiento puede promover el diálogo y fortalecer la responsabilidad en los diferentes niveles de gobierno.

En este tipo de situación, la presión de los pares puede jugar un papel importante. En Dinamarca por ejemplo, el lograr el cumplimiento de los techos de endeudamiento subnacionales está a cargo de dos asociaciones de gobiernos locales (una de las regiones y otra de las municipalidades) que son también las encargadas de negociar los acuerdos para estos techos con el gobierno central. Las asociaciones monitorean la gestión de sus miembros a través del proceso presupuestario y ponen presión política y de pares sobre aquellos que se desvían del acuerdo. La presión de los pares es en cierta manera efectiva dada la posición política fuerte y la credibilidad de las asociaciones y la naturaleza colectiva de las sanciones financieras que se aplican a todos los miembros de la asociación.

Los arreglos cooperativos pueden constituir sin embargo un mecanismo débil de control si la imposición de sanciones y penalidades está sujeta a la decisión unánime de un cuerpo compuesto de representantes de todos los niveles de gobierno. En Austria, las sanciones por no cumplimiento son impuestas a los GSN después de un largo proceso y

sólo en aquellos casos de desvíos mayores. La Oficina Nacional de Estadística es la responsable de reportar casos mayores de no cumplimiento al Comité de Coordinación Nacional. A continuación se crea un comité de conciliación encargado de buscar una evaluación por expertos del tamaño de la desviación. Basándose en la opinión de los expertos, el comité de conciliación decide que sanciones aplicar.

III.2.b. Manejo de Crisis de Deuda Subnacional

El marco institucional debe incluir un procedimiento claramente definido para resolución de crisis para los casos en que los controles sobre el endeudamiento fallen en proteger la solidez de las finanzas públicas subnacionales para evitar rescates ad hoc. Varios países han fortalecido de esta manera sus mecanismos de control, incorporando regulaciones específicas para manejar la resolución de crisis de deuda subnacionales.

La resolución de estas crisis debe contener tanto medidas de corto plazo como de largo plazo. Las medidas de corto plazo incluyen generalmente algún tipo de reestructuración de deuda para aliviar las dificultades financieras de los GSN pero no pueden asegurar la sostenibilidad de las finanzas subnacionales a menos que sean complementadas con medidas estructurales. Estas pueden tomar la forma de (a) planes de ajuste fiscal subnacionales; (b) intervención administrativa por parte de un nivel superior de gobierno, o (c) procedimientos judiciales de insolvencia y bancarrota.

Planes subnacionales de ajuste fiscal

Los planes subnacionales de ajuste fiscal generalmente están ligados a programas de reestructuración de deuda y se negocian por lo tanto con el Ministerio de Hacienda a nivel del gobierno central. Los planes normalmente especifican las medidas de ingreso y gasto a ser adoptadas por el GSN para fortalecer su posición fiscal.

En Brasil por ejemplo, los planes de ajuste fiscal negociados en el contexto del programa de reestructuración de deuda en 1996 comprometieron a los estados a reducir su deuda, a incrementar los ingresos tributarios y a reducir los gastos en personal. Adicionalmente, los planes incluían condiciones estrictas respecto a nuevos préstamos y obligaba a los estados a usar como colateral sus ingresos propios y las transferencias del gobierno federal. Los planes comprometían también a los estados a privatizar sus empresas públicas y a usar los recursos obtenidos de la privatización para reducir su deuda.

La crisis generalizada de deuda y económica de 1995 en México también incluyó a los estados, que obtuvieron alivio a través de reestructuración de su deuda con deuda indexada por inflación de largo plazo a tasas de interés reales positivas aunque no excesivamente altas y a través de programas de asistencia de pagos de cuatro años (del fondo discrecional del Presidente en adición a las otras transferencias regulares). Para evitar una nueva crisis fiscal, cada estado tuvo que aceptar un programa de ajuste diseñado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quién monitoreaba su cumplimiento previo al desembolso de los tramos anuales de asistencia; con ello se estableció un precedente de consecuencias fiscales, y se logró que los estados alcanzaran

una situación financiera solvente a fines de los 90s. La deuda indexada que los bancos fueron forzados a aceptar los ayudó a evitar la quiebra y evitó un colapso del sistema, pero la iliquidez de los activos y la baja tasa de retorno infligieron una penalidad también sobre los acreedores. El gobierno además puso término a su política de garantizar formalmente la deuda subnacional, aunque como una medida de transición estuvo de acuerdo en aceptar y ejecutar mandatos contractuales a través de los cuales los deudores usaban las transferencias del gobierno central como colateral para el servicio de la deuda.

Intervención administrativa

La intervención administrativa por parte de un nivel superior de gobierno puede comenzar simplemente por una recomendación al GSN para que fortalezca su posición fiscal. Intervenciones administrativas más directas implican medidas específicas de ajuste de las finanzas públicas locales. La intervención administrativa más drástica consiste en el reemplazo temporal de la administración financiera local por representantes del nivel superior de gobierno, o por un consejo que reporta directamente éste. La intervención del gobierno federal de Estados Unidos en las finanzas del Distrito de Columbia y la intervención del Estado de Ohio son dos ejemplos de este tipo de intervención. La ley semáforo en Colombia representa un tipo de intervención del gobierno central utilizando regulaciones al sistema financiero.

Procedimientos judiciales

Algunos países han asignado la resolución de la crisis de deuda de los GSN al sistema judicial como una forma de sostener una política de no rescate. Estados Unidos aprobó legislación sobre procedimientos de bancarrota para los estados y municipalidades en 1937 y Hungría implementó legislación sobre falencia de los gobiernos locales en 1996. En estos casos, una corte judicial coordina la interacción de deudores, acreedores, ciudadanos y los auditores del gobierno. En particular, la corte recibe, analiza y aprueba (o rechaza) la petición de declarar a un GSN en bancarrota. Los acreedores negocian con los deudores las condiciones de pago o de reestructuración de la deuda subnacional y los auditores del gobierno monitorean las actividades financieras del gobierno en bancarrota e imponen las penalidades del caso.

III.2.c. Evidencia empírica

La evidencia empírica sobre el impacto de los controles sobre la gestión financiera subnacional es limitada y mixta. Hagen y Eichengreen (1996) observan que el uso de controles sobre el endeudamiento aumentó la deuda subnacional. Sin embargo, esta relación puede no representar causalidad ya que su regresión no controla por otros factores que no sean el PIB. Fornasari, Webb y Zou (2000) utilizando un panel de 13 países concluyeron que el limitar el endeudamiento subnacional no parecía tener ningún efecto consistente sobre el déficit fiscal subnacional. Jun y Zou (2002) obtuvieron resultados similares para 32 países. En contraste, Rodden (2002), usando información para un panel de 33 países, concluyó que los GSN que necesitan transferencias federales

más grandes y que tienen libertad para endeudarse son aquellos que muestran un déficit mayor.

Ter-Minassian y Craig (1997) concluyen que utilizar solamente la disciplina de mercado para contener el endeudamiento subnacional no da resultado. En general, sugieren que un mecanismo basado en reglas para controlar la deuda parece ser preferible a controles administrativos en términos de transparencia y certidumbre. También sugieren que los arreglos cooperativos pueden constituir un mecanismo prometedor para involucrar a los GSN en la formulación e implementación de programas fiscales de mediano plazo, incentivando la responsabilidad fiscal de esta manera. Específicamente, concluyen que:

- Aunque atractivo en principio, el uso de la disciplina de mercado para contener el endeudamiento gubernamental es poco probable que sea apropiado en muchas circunstancias porque una o más de las condiciones para que funcione efectivamente no se dan en la práctica. Sin embargo, la disciplina del mercado puede ser un complemento útil a otros mecanismos de control sobre el endeudamiento, en particular para ayudar a contener el uso de prácticas por parte de los GSN encaminadas a evadir esos controles.
- Mayor transparencia y diseminación de información sobre los desarrollos recientes y esperados de las finanzas de los GSN son altamente deseables, y se debiera incentivar a los gobiernos a hacer los cambios necesarios en el marco legal e institucional para promover esos objetivos.
- Igualmente deseable son medidas para reducir la intervención del gobierno en los mercados financieros tales como la privatización de bancos federales y estatales y la eliminación, o al menos una reducción sustantiva, de requisitos a los intermediarios financieros de mantener deuda gubernamental, así como de otros privilegios regulatorios o fiscales que favorezcan a los deudores públicos.
- La tendencia mundial que busca devolver responsabilidades de gasto y de ingresos a los GSN es probable que entre en conflicto creciente con los sistemas de controles administrativos del gobierno central sobre el endeudamiento subnacional. Aunque el caso para aplicar controles administrativos aparece fuerte en lo que se refiere al endeudamiento externo, es menos claro en lo que se refiere al endeudamiento en el mercado doméstico.
- Mecanismos de control de endeudamiento basados en reglas parecen ser preferibles, en términos de transparencia y certidumbre, a controles administrativos y a los límites definidos en el contexto del presupuesto ya que estos pueden estar influenciados excesivamente por presiones políticas de corto plazo.
- Hay una racionalidad macroeconómica clara para prohibir el endeudamiento de todos los niveles de gobierno con el Banco Central.

- El endeudamiento externo de los GSN debe limitarse estrictamente, de acuerdo no sólo con la capacidad de servicio de deuda de la jurisdicción respectiva, sino por consideraciones macroeconómicas (especialmente monetarias y de balanza de pagos).
- En principio se puede justificar limitar el endeudamiento sólo para financiar inversión. Sin embargo, la llamada regla de oro puede no ser suficientemente restrictiva en países que necesiten generar ahorros públicos para financiar al menos una parte de la inversión pública. También puede no ser deseable permitir al gobierno que financie inversiones que no tengan una tasa adecuada de retorno económico y social. Además en la práctica puede ser difícil impedir la evasión de la regla a través de incluir gastos corrientes como gastos de inversión.
- Estas consideraciones parecen justificar imponer límites globales sobre la deuda de las jurisdicciones subnacionales individuales sobre la base de criterios que “imiten” la disciplina del mercado, como el nivel de servicio de deuda actual y proyectada en relación a los ingresos de la jurisdicción. Es importante utilizar una definición comprehensiva de la deuda que está sujeta a límites (incluyendo en la medida de lo posible las operaciones extrapresupuestarias, los créditos de proveedores, las garantías a los créditos pactados por las empresas de los GSN, y operaciones financieras novedosas como los arreglos de venta y leaseback).
- Finalmente, aún en el contexto de los mecanismos basados en reglas parece haber un espacio para aumentar la cooperación entre los distintos niveles de gobierno para contener (o revertir si fuese necesario) el crecimiento de la deuda pública. Mayor participación de los GSN (especialmente al nivel regional o estadual) en la formulación e implementación de programas de ajuste fiscal de mediano plazo puede lograr que se hagan más responsables en la conducción de sus asuntos presupuestarios. Un foro multilateral para la discusión de políticas presupuestarias y de las perspectivas de los diferentes niveles de gobierno puede facilitar el reconocimiento de la necesidad de reformas al sistema de relaciones fiscales intergubernamentales y ayudar a conseguir el consenso político necesario para implementarlas. Un liderazgo político e intelectual efectivo por parte del gobierno central es esencial, y puede ser visto como la evolución natural de los controles administrativos tradicionales en un mundo cada vez más descentralizado.

Ter-Minassian, Albino-War y Singh (2004) obtienen conclusiones similares al examinar las diferencias en los resultados fiscales promedios en 15 países con diferentes regímenes de endeudamiento subnacional. Concluyen que las reglas fiscales auto-impuestas tienden a estar asociadas con resultados fiscales mejores, reflejando un mayor compromiso subnacional de responsabilidad fiscal. Este mecanismo ha funcionado mejor cuando existe poca historia de rescates. Sin embargo, el análisis de simples promedios no controla por numerosos factores que afectan los equilibrios subnacionales (por ejemplo, los desequilibrios fiscales verticales) y debe ser por lo tanto refinado.

Plekhanov y Singh (2007) usan una muestra de 43 países para el período 1982-2000 como panel de datos para determinar cuáles son los controles más efectivos para contener el déficit fiscal local. El trabajo se centra en el impacto que tienen los diferentes mecanismos para controlar el endeudamiento sobre el déficit subnacional y busca identificar cuáles son los determinantes de la efectividad de cada uno de los arreglos institucionales. Busca evaluar si el diseño de un control conduce a algún resultado fiscal determinado medido como la razón entre el balance agregado y los ingresos. Se enfoca en el largo plazo, analizando el impacto de las características institucionales y los arreglos federales sobre los resultados promedios en el largo plazo a nivel subnacional y sobre los balances fiscales consolidados.

El trabajo distingue cinco tipos de regímenes de control de endeudamiento: sin restricciones, reglas auto-impuestas, reglas impuestas por el nivel central, restricciones administrativas y arreglos cooperativos; dos tipos de países, emergentes e industriales, y dos categorías respecto a historia de rescates, con y sin historia de rescate. En principio se debiera tomar en cuenta también el acceso de los GSN a endeudamiento indirecto a través de bancos y empresas públicas pero la información no estaba disponible para muchos de los países en la muestra.

Muchos factores relacionados al diseño de las restricciones al endeudamiento subnacional pueden afectar también los balances fiscales de estos gobiernos y debe controlarse por ellos. Estos incluyen el grado de descentralización fiscal, una estructura federal o unitaria, estándares comunes o no para la gestión de los gastos públicos, gobernabilidad, costo del servicio de la deuda, y variables de desarrollo, demográficas, tamaño y políticas.¹³

El trabajo concluye que el marco institucional que gobierna las relaciones intergubernamentales es complejo y que para clasificar a los países se requiere tomar decisiones que son subjetivas. Algunos países pueden estar usando varios de los factores institucionales simultáneamente, mientras que otros pueden optar por diferentes mecanismos institucionales a través del tiempo. Además, otras características institucionales que también afectan la política fiscal pueden acompañar el uso de un determinado marco fiscal, y desentrañar estos efectos es difícil.

Los resultados empíricos del trabajo sugieren lo siguiente:

- Ningún marco institucional es superior a todos los otros bajo todas las circunstancias. La evaluación de la efectividad de un mecanismo de control de

¹³ Persson y Tabellini (2003) encontraron evidencia de diferencias significativas en el comportamiento fiscal de los gobiernos en democracias presidenciales y parlamentarias. Otras variables incluyen la representación regional en la cámara alta del parlamento, lo que aumenta el poder de veto de las regiones, afectando negativamente la disciplina fiscal (Rodden (2002)); la fragmentación política ya que la cohesión política contribuye a mejorar los resultados fiscales subnacionales (Rodden (2002)); las autoridades subnacionales electas por votación popular pueden tener menos disciplina fiscal por objetivos electorales de corto plazo que requieran aumentos de gasto; y la fragmentación etno lingüística ya que en países que son más fragmentados, la autonomía y el poder de negociación de las regiones étnicas puede ser mayor, debilitando la capacidad del gobierno central para imponer disciplina fiscal en todo el país.

endeudamiento debe hacerse a la luz de otras características institucionales, particularmente el grado de desequilibrio vertical, precedentes de rescates, y la calidad de la información fiscal.

- Es poco probable que concederles acceso al crédito a los GSN sin imponer restricciones sea una solución óptima. A bajos niveles de desequilibrio vertical, las reglas fiscales auto-impuestas parecen conducir a mejores resultados fiscales.
- Sin embargo, a medida que los desequilibrios estructurales se hacen más grandes, el efecto positivo de las reglas fiscales auto-impuestas declina rápidamente, y las reglas impuestas por el nivel central se convierten aparentemente en la mejor opción, especialmente en los países emergentes.
- Para desequilibrios verticales grandes, aunque los procedimientos administrativos pueden darle al gobierno central un control más estrecho sobre los resultados fiscales de los GSN (comparados tanto con las reglas fiscales como con los arreglos cooperativos), la garantía implícita que estos controles dan a la deuda subnacional socava la disciplina fiscal en el largo plazo.
- La adopción de estándares comunes de información y reporte fiscal es crucial para el éxito de los arreglos cooperativos y puede aumentar la efectividad de las reglas fiscales impuestas por el gobierno central.
- Las reglas fiscales pueden tomar una variedad de formas. Además se puede buscar su cumplimiento de maneras diferentes. También, los sistemas de transferencias pueden tomar formas diferentes y un determinado nivel de desequilibrio vertical puede capturar incentivos diferentes. Por la falta de disponibilidad de datos, el trabajo no analizó las interacciones de estas importantes características institucionales.

III.3. Leyes de Responsabilidad Fiscal a Nivel Subnacional¹⁴

Una ley de responsabilidad fiscal (LRF) a nivel subnacional puede tener varios propósitos. Por un lado, ésta puede apuntar a contener el déficit de los GSN impidiéndoles de antemano ciertas acciones o imponiendo penalidades extras por no cumplimiento de reglas que tengan efecto más rápidamente y por encima de las consecuencias normales derivadas de la imprudencia fiscal. La LRF puede ser impuesta por el gobierno central sobre los GSN o ser auto-impuesta por el GSN como respuesta a su medio ambiente fiscal que incluye las reglas y comportamiento del gobierno central. Por otra parte, una LRF puede impedir que el gobierno central incurra en déficits no sostenibles y evitar que mitigue las consecuencias de excesos fiscales a nivel subnacional.

¹⁴ El Anexo I discute en más detalle la experiencia de algunos países en el uso de sistemas de manejo de endeudamiento subnacional incluyendo leyes de responsabilidad fiscal.

La responsabilidad fiscal subnacional depende de cuán consistente sea el modelo de descentralización. Hay dos enfoques en relación a la implementación de una LRF a nivel subnacional. El de “arriba hacia abajo” en que la ley que se implementa a nivel nacional se aplica a todos los niveles de gobierno, y el “abajo hacia arriba” en que el gobierno aprueba una LRF sólo para el gobierno nacional estableciendo el marco, incentivo y ejemplo para que los GSN implementen voluntariamente sus LRF propias.

Las LRF y reglas fiscales pueden desempeñar un papel a nivel subnacional donde es probable que el sesgo deficitario sea más fuerte debido al problema del fondo común, y en que la disciplina de mercado puede que no sea suficiente. Las reglas cuantitativas o de procedimiento pueden utilizarse como mecanismos de coordinación de las políticas de los distintos niveles de gobierno. En este contexto el reporte de información es esencial y el marco debe ser creíble y estable. Es poco probable que sea sostenible si existen desequilibrios en el sistema de relaciones intergubernamentales. En general, es difícil aplicar sanciones a nivel subnacional. Es más probable que se apliquen sanciones o procedimientos administrativos (limitar el endeudamiento o las transferencias).

Las reglas a nivel de la Unión Europea (déficit, deuda) generaron tensiones. Se buscaron soluciones cooperativas y reglas por parte de los países miembros, como pactos fiscales, aumento del número y cobertura de las reglas y la definición de reglas contables. Aún así hubo un impacto desigual de las reglas. En Alberta, Canadá la LRF a nivel subnacional fue anterior a las medidas a nivel nacional. También varios estados de Estados Unidos han establecido metas o límites.

Las experiencias con LRF a nivel subnacional en América Latina¹⁵ han están marcadas por una situación inicial en que los GSN han contado con mayor autonomía financiera originada ya sea en la naturaleza federal de los estados o en el desarrollo de procesos de descentralización que han priorizado el traspaso de recursos por sobre el traspaso de competencias y responsabilidades.

En estas experiencias, al mismo tiempo que los GSN han ganado autonomía fiscal—responsabilidades de gasto, bases impositivas, transferencias de ingresos del centro y la autoridad para contraer deuda—su comportamiento fiscal se ha ido transformando en fuente de preocupación.

Los gobiernos nacionales han tratado diversos mecanismos para evitar problemas fiscales con los GSN. Una forma ha sido dictar LRF que prescriben reglas de comportamiento fiscal para los GSN y establecen incentivos y recompensas por éxito o sanciones por fracaso por cumplimiento de esas reglas. Para el gobierno nacional, una LRF puede actuar como un instrumento de compromiso impuesto a los futuros gobiernos a través del tiempo y para los GSN puede actuar como un instrumento de compromiso impuesto a gobiernos en diferentes lugares geográficos a través del espacio.

¹⁵ Los países que han implementado una LRF en América Latina son Argentina (1999, 2004), Brasil (2000), Chile (2006), Colombia (1997, 2000, 2003), Ecuador (2003, 2005), México (2006) y Perú (2000, 2003).

Entre las LRF, algunas utilizaron el sistema de “arriba hacia abajo” como es el caso de Brasil, Colombia y Perú mientras que Argentina adoptó el enfoque de “abajo hacia arriba”. Este último es parecido al adoptado por las federaciones que mantienen la disciplina fiscal a través de incentivos como Estados Unidos, Canadá y últimamente México. Estos sistemas requieren más tiempo para establecer credibilidad de las políticas que establecen los incentivos, y por lo tanto se necesita tiempo para ver si funcionan.

Las LRF se han aprobado en diferentes contextos y lógicas de aplicación de instrumentos y ajustes. En varios casos como por ejemplo Argentina, Brasil y Colombia, las LRF surgen como un mecanismo para hacer frente a la crisis de deuda de los GSN. A diferencia de otros países, México ha logrado disciplina fiscal de los GSN a través de regulaciones y transparencia del sistema financiero más que con restricciones de deuda, aunque los GSN no están autorizados a endeudarse en el exterior y los límites para el endeudamiento doméstico los imponen las legislaturas estatales. Varios estados mexicanos tienen leyes o tradiciones en relación a la acumulación de déficit o superávit apoyados en fondos compensatorios, pero ninguno tiene lo que se podría llamar una LRF.

La LRF para México que fue aprobada en 2006 busca dar impulso al federalismo a través de elevar la certidumbre sobre los ingresos estatales. La LRF garantiza fuentes estables de ingresos para las entidades federativas (participación en los rendimientos de excedentes del petróleo y programas de apoyo para entidades federativas); establece reglas claras para determinar que porcentaje de los excedentes petroleros le corresponden a las entidades federativas, incluyendo un fondo de estabilización para compensar menores ingresos por concepto de transferencias del gobierno federal (participaciones); da certidumbre en los presupuestos locales a través de la publicación oportuna de los calendarios de presupuestos y de las reglas de operación de subsidios, y establece una clasificación geográfica del gasto para que las entidades federativas puedan planear y presupuestar con tiempo sus actividades.

Existe una gran heterogeneidad entre los mecanismos implementados para regular el endeudamiento subnacional, los que varían según el país y el enfoque utilizado. A grandes rasgos las normas aplicadas están orientadas a: (a) requerir aprobación expresa de un tercero (gobierno central o clasificadores de riesgo); (b) establecer techos exógenos al endeudamiento de cada GSN; (c) establecer criterios de elegibilidad objetivos (en base a indicadores) para autorizar o establecer límites de endeudamiento; y (d) establecer topes o condiciones explícitas de garantías.

A pesar del gran esfuerzo realizado a través de estas medidas estos mecanismos han tenido resultados distintos en cada uno de los países, tanto por su contexto como por las herramientas utilizadas. En algunos casos estas normas han sido trasgredidas produciendo rescates como es el caso de Colombia.

En síntesis, los recientes ajustes en el marco normativo del financiamiento subnacional, reflejado en las leyes de responsabilidad fiscal aprobadas por varios países latinoamericanos, han buscado fortalecer la disciplina financiera de éstos, elevar la

transparencia en la administración de sus recursos y establecer nuevas instancias de rendición de cuentas sin sacrificar su flexibilidad administrativa.

Dado que en su gran mayoría estas leyes han surgido en respuesta a importantes desequilibrios financieros subnacionales, su aplicación ha sido pactada y aplicada gradualmente.

Las experiencias con las LRF a nivel subnacional en América Latina indican que no han revertido procesos de descentralización, coexistiendo con sistemas federales; y más bien han contribuido a generar sostenibilidad y autonomía. El uso de reglas autoimpuestas ha tenido resultados limitados, y las estrategias se han basado más bien en imponer restricciones al endeudamiento y a las decisiones de los gobiernos subnacionales (Brasil por ejemplo en materia de gastos en planilla) por parte del gobierno central.

Estas experiencias también indican que parece haber un mayor potencial de éxito en los procesos pactados, apoyados en transparencia, uso de procedimientos y la concertación de actores diversos. También ha sido importante el uso de reformas consistentes en los sistemas de administración financiera destacando la importancia de la acción preventiva en lugar de correctiva. La variedad de instrumental disponible permite lograr dos objetivos: fortalecer incentivos a través de aplicación selectiva y fortalecer gobernabilidad a través de prioridades ciudadanas. De cierta relevancia parecen ser los mecanismos de calificación de riesgo que son consistentes con la posibilidad de autorización selectiva de endeudamiento.

III.4. Conclusiones

Las experiencias de los países en la aplicación de mecanismos de disciplina fiscal y la evidencia empírica de los resultados obtenidos indican que:

- Ningún sistema de control es superior a todos los otros bajo todas las circunstancias. La evaluación de la efectividad de un sistema debe hacerse a la luz de otras características institucionales, particularmente el grado de desequilibrio vertical, precedentes de rescates y la calidad de la información fiscal.
- Conceder acceso al crédito a los GSN sin imponer restricciones no parece ser una solución óptima. El uso solamente de la disciplina de mercado para contener el endeudamiento gubernamental es poco probable que sea apropiado en muchas circunstancias porque una o más de las condiciones para que funcione efectivamente no se dan en la práctica. Sin embargo, la disciplina del mercado puede ser un complemento útil a otros mecanismos de control sobre el endeudamiento, en particular para ayudar a contener el uso de prácticas por parte de los GSN encaminadas a evadir esos controles. Uno de los aspectos importantes a este respecto es la disminución de la intervención del gobierno en los mercados financieros eliminando o reduciendo privilegios regulatorios o fiscales que favorezcan a los deudores públicos.

- En general, los países tienden a utilizar una combinación de los cuatro tipos de controles buscando explotar las ventajas de cada sistema.
- Los mecanismos de control basados en reglas parecen ser preferibles, en términos de transparencia y certidumbre, a los controles administrativos y a los límites definidos en el contexto del presupuesto ya que estos pueden estar influenciados excesivamente por presiones políticas de corto plazo. Estas consideraciones justifican el imponer límites globales sobre la base de criterios que “imiten” la disciplina del mercado, como el nivel de servicio de deuda actual y proyectada en relación a los ingresos de la jurisdicción. Los controles administrativos sobre el endeudamiento externo se justifican por razones macroeconómicas y de costo.
- Aún en el contexto de los mecanismos basados en reglas hay espacio para aumentar la cooperación entre los distintos niveles de gobierno para contener (o revertir si fuese necesario) el crecimiento de la deuda pública. Un foro multilateral para la discusión de políticas presupuestarias y de las perspectivas de los diferentes niveles de gobierno puede facilitar el reconocimiento de la necesidad de reformas al sistema vigente de relaciones fiscales intergubernamentales y ayudar a conseguir el consenso político necesario para implementar esas reformas. Un liderazgo político e intelectual efectivo por parte del gobierno central es esencial, y puede ser visto como la evolución natural de los controles administrativos tradicionales en un mundo cada vez más descentralizado.
- Bajo cualquier sistema una mayor transparencia y diseminación de información sobre la gestión financiera de los GSN es altamente deseable. La adopción de estándares comunes de información y reporte fiscal es crucial para el éxito de los arreglos cooperativos y puede aumentar en general la efectividad de las reglas fiscales impuestas por el gobierno central. Para facilitar el control y monitoreo de las reglas es importante también utilizar una definición comprehensiva de la deuda que está sujeta a límites (incluyendo en la medida de lo posible las operaciones extrapresupuestarias, los créditos de proveedores, las garantías a los créditos pactados por las empresas de los GSN, y operaciones financieras novedosas como los arreglos de venta y leaseback).
- A bajos niveles de desequilibrio vertical, las reglas fiscales auto-impuestas parecen conducir a mejores resultados fiscales. Sin embargo, a medida que los desequilibrios estructurales se hacen más grandes, el efecto positivo de las reglas fiscales auto-impuestas declina rápidamente, y las reglas impuestas por el nivel central se convierten aparentemente en la mejor opción, especialmente en los países emergentes.
- Para desequilibrios verticales grandes, aunque los procedimientos administrativos pueden darle al gobierno central un control más efectivo sobre los resultados fiscales de los GSN (comparados tanto con las reglas fiscales como con los

arreglos cooperativos), la garantía implícita que estos controles dan a la deuda subnacional aparece socavando la disciplina fiscal en el largo plazo.

- En principio se puede justificar limitar el endeudamiento sólo para financiar inversión. Sin embargo, para evitar el financiamiento de inversiones que no tengan una tasa adecuada de retorno económico y social, la regla de oro debe complementarse con otras reglas en materia de evaluación de los proyectos de inversión.

CAPITULO V

EVALUACION DE LA GESTION FINANCIERA MUNICIPAL

V.1. Sistemas de Evaluación de la Gestión Financiera de las Municipalidades

Se define la Gestión Financiera Municipal como el conjunto de funciones, actividades, tareas y procesos que realiza una municipalidad mediante la administración de su patrimonio, la generación de ingresos propios, la determinación y recaudación de tributos y el uso eficiente de sus recursos con el objetivo de cumplir con las responsabilidades que le fija la ley y cubrir sus necesidades de obras y servicios para la comunidad.

La gestión financiera de las municipalidades es un factor fundamental en la administración financiera del Estado. Esta requiere de una gestión municipal eficiente, disciplinada y transparente en el manejo de sus finanzas, que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto y mediano plazo.

Como se ha observado en el capítulo IV, actualmente numerosos municipios registran déficit financieros, 290 de ellos han contraído deudas bajo diferentes formas que en muchos casos constituyen un mecanismo para encubrir el financiamiento de los déficit corrientes que se han generado durante la ejecución presupuestaria de esos municipios.

Los déficits financieros y las deudas encubiertas de los municipios no son conocidos por la población. Mientras los economistas, los políticos y los medios comentan a menudo sobre el crecimiento del gasto, el déficit o superávit fiscal del gobierno central, no existe una discusión equivalente a nivel de los municipios. Esto ocurre en parte porque pese a que los municipios están obligados a informar sobre su gestión presupuestaria a la Contraloría General de la República y a la Dirección de Presupuestos y deben publicar anualmente sus cuentas, de estas cifras no se deduce directamente una medición certera del déficit fiscal y las obligaciones efectivas. En el primer caso, esto ocurre porque el déficit presupuestario resulta de una convención económica que, estando bien establecida a nivel del gobierno central, no lo está a nivel municipal. En el segundo caso, el problema es aún más grave por el hecho de que parte importante del endeudamiento es encubierto, en la forma de morosidad con proveedores e instituciones previsionales en lugar de deuda financiera.

En estas circunstancias, un paso preliminar en el desarrollo de un sistema de evaluación de la gestión financiera consistiría simplemente en calcular los déficit de los municipios, empleando las mismas convenciones que para el gobierno central, y establecer la obligación de informar todas las acreencias contra las municipalidades.

No obstante, pese a que esta sería una información de enorme valor a la luz de la situación actual, ésta no sería suficiente para realizar una evaluación de la gestión financiera municipal por dos razones. La primera es que las finanzas municipales, al igual que las del gobierno central, están sujetas a fluctuaciones cíclicas, a contingencias y ganancias temporales, lo que hace que una medición puntual no necesariamente refleje la

posición financiera efectiva de la institución. La segunda es que la vulnerabilidad de las finanzas municipales a este tipo de fluctuaciones y shocks depende en buena medida de la vulnerabilidad de sus finanzas y la institucionalidad que las sustenta. En este sentido, lo más importante a nivel de las finanzas municipales no es tanto cuál es su posición actual, sino su sostenibilidad de mediano plazo.

Para evaluar la sostenibilidad de las finanzas municipales es necesario dirigir la atención al riesgo financiero que enfrentan los municipios y por ende al estudio de los factores más relevantes del entorno que inciden en su gestión y a los factores internos de la organización municipal principalmente los relacionados con su administración financiera.

La experiencia internacional reseñada en el capítulo III indica que esta evaluación puede realizarse en dos niveles. En un primer nivel, puede evaluarse la gestión financiera en términos *relativos*, a través de indicadores que reflejen distintas dimensiones de la gestión financiera y que den lugar a ranking de municipios, de carácter público, que sirvan de antecedente tanto para el público general, los electores, los medios y las entidades del gobierno central. En este caso, el mecanismo utilizado permite formular ciertos juicios sobre la situación de un municipio individual para efecto de ciertas decisiones, pero no puede apoyar sistemas fiduciarios, que requieren de mediciones de niveles absolutos de exposición al riesgo.

Para hacerse cargo de este segundo tipo de requerimientos se puede desarrollar sistemas de calificación de riesgos que intentan acercarse a una apreciación del riesgo absoluto en base a comparaciones con un benchmark preestablecido. Esto requiere un análisis de profundidad considerablemente mayor, más intensiva en tiempo y recursos profesionales, cuya justificación reside en la presencia de elementos fiduciarios ligados, por ejemplo, a una deuda. Un Sistema de Calificación de Riesgo requiere de otros factores, principalmente cualitativos, que no siempre son recogidos por los rankings. Asimismo, debe incorporar variables cuantificables que respondan a los requerimientos de todos los agentes interesados que tienen valoraciones diferentes de los riesgos. Este es el caso de la calificación de riesgos para el endeudamiento de los municipios que interesa a los acreedores o prestamistas.

No obstante, pese a sus diferencias, ranking y sistemas de calificación de riesgos pueden ser complementarios en dos sentidos. Por un lado, éstos pueden observar dimensiones similares de la gestión financiera municipal, aunque con distintos niveles de profundidad y perspectiva. Por otro, los rankings pueden actuar como un instrumento de señalamiento (*signaling device*) que dirija la actividad de calificación de riesgos.

En este capítulo desarrollaremos lo esencial de un sistema simplificado de evaluación de riesgos orientado a la confección de ranking de gestión financiera municipal en Chile. Este sistema cuantifica algunos aspectos sustantivos del riesgo financiero municipal con el fin de proporcionar información relevante sobre la gestión financiera a las distintas partes interesadas: comunidad (votantes), gobierno local, gobierno central y el poder legislativo entre otros. El capítulo VI contiene algunas propuestas para el diseño de un sistema de calificación de riesgos.

V.2. Marco Conceptual

En Chile, como en la mayoría de los países de la región, no se monitorea con regularidad la calidad de la gestión financiera de los gobiernos locales, ni el grado de vulnerabilidad o el riesgo financiero que enfrentan los municipios. Abordar esto es de gran importancia para que los tomadores de decisiones conozcan los riesgos presentes en el sistema, si éste aumenta o disminuye y detectar oportunamente la necesidad de actuar preventivamente.

El dimensionamiento del riesgo financiero es el diagnóstico de la situación o realidad que enfrentan los municipios que está centrado principalmente en la vulnerabilidad financiera y en el grado de transparencia de los gobiernos locales. Este análisis, sin embargo, no puede realizarse sin tomar en cuenta sus condicionantes económicos, políticos, institucionales y sociales.

El propósito de desarrollar un Sistema de Evaluación de la Gestión Financiera Municipal (SEGM) es contar con algún instrumento que permita conocer y representar el riesgo de la gestión financiera municipal e identificar los aspectos esenciales que lo caracterizan, para luego hacer comparaciones entre los municipios.

Para tener alguna medida del riesgo o vulnerabilidad se usa frecuentemente indicadores. El uso de ellos permite captar rasgos que mediante algoritmos o modelos no es posible estimar o bien que al estimarlos usando estos modelos el resultado es muy impreciso. Como es difícil encontrar indicadores adecuados para representar el riesgo y su gestión, por lo general se usan indicadores de conjunto, tanto cuantitativos como cualitativos, donde estos últimos intentan mejorar los límites de comprensión de la realidad municipal y recoger el significado de aspectos que interesa evaluar al gobierno central o a algún otro agente relevante.

Para construir un sistema de indicadores es necesario desarrollar un fundamento conceptual consistente y coherente de las variables a considerar. Dado que hay distintas definiciones de vulnerabilidad o riesgo, una precondition básica para el sistema de indicadores es establecer una serie de definiciones sobre las variables relevantes, tanto cuantitativas como cualitativas, que interesa evaluar y cuantificar, así como de su significado y de la unidad operacional (medida) que se utilizará.

Para que su formulación sea abordable el sistema debe basarse en un número reducido de índices (indicadores) que reflejen aspectos relevantes y que orienten el tipo de acción que debe llevarse a cabo por los tomadores de decisiones con fines de reducir el riesgo o la vulnerabilidad. Algunos estudios sobre la materia¹⁶ señalan que es necesario identificar variables agregadas o gruesas debido a los diferentes niveles de peligro y vulnerabilidad que presentan los distintos grupos o sectores económicos y en este caso, los distintos municipios del país.

¹⁶ Programa de Indicadores de Riesgos de Desastre y de Gestión de Riesgos. BID – Instituto de Estudios Ambientales (Colombia).

El uso de variables agregadas facilita la identificación de acciones por parte de los niveles de decisión central pero también se requiere avanzar en indicadores que permitan dimensionar el riesgo relativo y la toma de decisiones por parte de las unidades subnacionales y gobiernos locales y hacia y entre estas.

En el caso de los municipios pueden considerarse indicadores que den cuenta del riesgo y de sus componentes con mayor nivel de desagregación que podrían capturar diferentes aspectos (económicos, sociales, institucionales) lo que permitirían analizar la situación y posiblemente acerca de sus causas.¹⁷

El sistema de indicadores que se utilice debe ser consistente en la manera de relacionar las variables seleccionadas. Es decir, a partir de los indicadores que se propongan se debe establecer el tipo de relación que existe entre estas, si son aditivas o multiplicativas, si tendrán ponderaciones distintas para expresar su contribución, o si su contribución es exclusivamente indicativa y para efectos comparativos.

Los indicadores que se utilizan son -en una primera etapa- una aproximación inicial para cuantificar y facilitar el análisis del riesgo financiero municipal, el ajuste y la inclusión de nuevos indicadores se introduciría en una fase posterior.

El SEGFM que se propone tiene como objetivo proporcionar información para la toma de decisiones (en el está ente el concepto de monitoreo y control) y no la evaluación precisa del riesgo. Este consiste en construir un índice agregado (sintético) a partir de un modelo de indicadores individuales que describe la vulnerabilidad de los municipios y que pueden ordenarse en un ranking tanto en forma individual como agregada. El modelo se basa en cuatro dimensiones o variables relevantes de fácil disponibilidad y razonablemente fiables dado los instrumentos de que se dispone.

La viabilidad del sistema de indicadores depende de la existencia de información confiable y de buena calidad que satisfaga la definición de las variables a evaluar. Para efectos del SEGFM se utilizará la información disponible y publicada en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) que aún es incompleta e insuficiente pero que aporta cifras y relaciones financieras que permiten cuantificar algunos aspectos relevantes de la gestión financiera de los municipios.

Los indicadores que se proponen para medir las dimensiones a evaluar se han identificado teniendo en cuenta tanto su relevancia como la disponibilidad de cifras, tasas o proporciones que provienen de fuentes reconocidas y, además, si existe la posibilidad

¹⁷ Indicadores de Exposición: Densidad poblacional, % de población pobre, crecimiento poblacional, crecimiento urbano, % de tierra arable, PIB, crecimiento económico.

Indicadores de Fragilidad Socio-económica: Índice de pobreza, indigencia, desigualdad de ingresos, desempleo como % de la fuerza de trabajo, desnutrición, tasa de alfabetismo, % de personas con acceso a la salud, % de personas con acceso al agua, inflación, degradación del suelo, % de la población con dependencia del PIB agrícola, servicio de la deuda.

Indicadores de Resiliencia: Ingreso per cápita, desarrollo humano, cobertura de educación primaria, cobertura de educación secundaria, gasto social, corrupción, evasión de impuestos, aplicación limitada de la legislación, médicos cada 1000/ habitantes, camas hospitalarias, % de aseguramiento de la vivienda.

de hacer valoraciones cualitativas utilizando las variables que se consideran pertinentes y para las cuales no hay un indicador preciso que refleje lo que se desea medir. En estos casos se califican las variables con puntajes (notas) o bien asignándoles algún valor (i.e. 1 = si existe, 0 = sin no existe) que permita cuantificarla numéricamente. Esta alternativa permite asignar valores a variables cualitativas y construir índices para combinarlos con valores numéricos.

El SEGFM propuesto debido a su flexibilidad y a que es posible compatibilizarlo con otros enfoques de evaluación es una opción adecuada para la representación de situaciones de riesgo. Su fortaleza radica en que permite desagregar los resultados e identificar factores hacia los cuales se deben orientar acciones de gestión del riesgo.

El modelo de indicadores o índices debe ser usado como una herramienta para enfocar la atención en el riesgo y estimular acciones por parte de la autoridad a fin de reducirlos.

El Sistema propuesto pretende ser sólo indicativo y no completo, de modo que sirva como base para decisiones generales de política en áreas problema prioritarias y para la asignación de recursos pero no reemplazará la necesidad de evaluaciones más detalladas y completas de riesgo y que forman parte de un sistema más sofisticado de calificación de riesgos.

V.3. Sistema de Evaluación de la Gestión Financiera Municipal-Ranking

El SEGFM o ranking tiene como objetivo analizar la situación financiera de los municipios y evaluar la exposición relativa al riesgo que ellos enfrentan en un momento dado del tiempo.

V.3.a. Diseño Básico

Los principales propósitos de este Sistema son:

- Proporcionar a la comunidad información respecto a la gestión financiera municipal. Es decir, contribuir a la transparencia de la gestión del Estado y sus organismos descentralizados.
- Entregar al gobierno central elementos para evaluar el riesgo de incumplimiento de las obligaciones de los municipios y la posibilidad que déficit eventuales se transformen en permanentes.
- Diferenciar entre municipios a fin de premiar a los con mejor manejo financiero y facilitar su acceso al financiamiento.
- Conocer alguno de los factores que influye en el riesgo de los municipios.

El sistema propuesto apunta a conocer:

- La capacidad de pago de las municipalidades para cumplir en forma oportuna y total sus compromisos financieros sin considerar garantía específica alguna.
- La vulnerabilidad de los municipios en relación al origen de los ingresos que perciben.
- La disciplina fiscal de los gobiernos locales. Es decir, el grado de cumplimiento de las reglas fiscales en materia financiera.
- Los resultados de la gestión financiera municipal y establecer comparaciones entre municipios.
- Factores que inciden sobre la vulnerabilidad financiera de los municipios.

V.3.b. Atributos del Sistema

El SEGFM que se propone evalúa la situación financiera y la exposición al riesgo de los municipios a través de un sistema integrado de indicadores que deben contar con diversos atributos a fin de que los resultados que entregue sean fidedignos.

Estos indicadores proveen la base para la confección de ranking y se caracterizan por las siguientes propiedades: objetividad, precisión, relevancia, flexibilidad/adaptabilidad, universalidad y simplicidad.

Objetividad

Los indicadores que constituyen el soporte del sistema deben estar claramente definidos y deben ser verificados con evidencia empírica capaz de demostrar los logros obtenidos en la variable que se esté cuantificando. Asimismo, para que el sistema de indicadores sea objetivo debe basarse en información confiable y su construcción debe ser realizada en forma independiente a la entidad que se está evaluando. En este sentido el sistema que se propone esta basado en información proveniente del SINIM, de informes de la Contraloría General de la República y de observaciones externas por agentes independientes.

Precisión

La medición de las variables del sistema debe reflejar fielmente el fenómeno o la característica que se quiere evaluar. De ahí que interesa conocer a fondo la precisión del dato que se obtiene. Para lograr precisión en el sistema propuesto la medición de las variables solvencia y disciplina fiscal se consideró:

- Una definición operativa de las dimensiones solvencia y disciplina fiscal, es decir una definición de la característica a medir y de las unidades de medición.

- Un mecanismo de medición adecuado y confiable (indicadores medibles y ranking de municipios).
- Los datos para el cálculo de los indicadores se obtienen del SINIM de la SUBDERE que tiene un grado razonable de confiabilidad dado por el instrumento de medición y por el adiestramiento del personal que administra y alimenta al Sistema.

Relevancia

Las variables del Sistema son relevantes en el sentido de que deben dar cuenta con claridad de la característica que se quiere evaluar y cuantificar, tienen la capacidad de expresar adecuadamente lo que se pretende medir y mide lo que es importante. En el Sistema que se propone se consideran cuatro variables, tres de carácter cualitativo: transparencia, disciplina fiscal e institucionalidad y una cuantitativa la solvencia. Cada una de ellas corresponde a un rasgo fundamental con clara incidencia en los riesgos de las municipalidades y debe incluirse en cualquier evaluación de riesgo.

La solvencia se refiere a la capacidad de pago de los compromisos que tienen los municipios con terceros y es cuantificable a través de diferentes indicadores mientras que las variables transparencia, disciplina fiscal e institucional son factores que inciden directamente en ella.

Flexibilidad/adaptabilidad

El Sistema propuesto es flexible y adaptable ya que permite medir los cambios en las variables que se definen para la evaluación de la gestión financiera y la vulnerabilidad de los municipios y es adaptable a los cambios del entorno. Es decir, el sistema de indicadores que se utiliza permite la incorporación de nuevas variables e indicadores o bien, la modificación de los indicadores en uso a fin de adaptarse a nuevas condiciones.

Universalidad

El Sistema es universal, se trata de un sistema de indicadores aplicable a todos los municipios del país, basado en mediciones conocidas y en valoraciones de variables cualitativas que puede reducirse a un indicador sintético (un único valor) que permite y facilita el ordenamiento de los municipios de acuerdo a criterios previamente definidos.

Simplicidad

El Sistema es de fácil comprensión y está libre de complejidades. Es una fase preliminar que incorpora un número reducido de variables y los indicadores que se utilizan en la medición son de amplio conocimiento así como el “check list” o cuestionario que se define para las variables cualitativas corresponde a aspectos claramente identificables en la legislación e institucionalidad vigente.

V.3.c. Dimensiones a Evaluar

Las variables (dimensiones) fundamentales que se propone considerar en el SEGFM abarcan: (a) transparencia; (b) solvencia, (c) disciplina fiscal, y (d) institucionalidad. En cada una de ellas se considera un conjunto de indicadores seleccionados en base a su pertinencia y disponibilidad de información, lo que hace factible su aplicación o la construcción de índices.

Transparencia

Transparencia significa compartir información y actuar de forma abierta. En ese sentido, mediante la transparencia la municipalidad fortalece la participación ciudadana y se promueve una rendición de cuentas más prolija que contribuye a disuadir la corrupción. Un sistema transparente permite que los distintos actores del sistema tengan acceso a amplia y variada información, pero se requiere que esta sea oportuna, veraz, exacta y completa.

La información financiera municipal es oportuna si es accesible al público, se publica en forma periódica o se proporciona en plazos razonables al ser solicitada. La veracidad de los datos se contrasta al observar la autenticidad de lo informado, desincentivando posibles omisiones o intencionalidad en cálculos erróneos. En ese mismo sentido, se verifica la exactitud de lo informado donde se perciban deficiencias en cuanto a personal o recursos técnicos que dificulten el adecuado manejo de la información. Por último se comprueba que la información sea completa, es decir, que se ajuste a un formato estándar, autocontenido, con la menor complejidad posible.

La evaluación de la gestión financiera municipal requiere el manejo de información completa y detallada de las distintas partidas del presupuesto. De esta forma se identifican restricciones asociadas a la transparencia de la información y a la veracidad y disponibilidad de los datos contables. La transparencia juega un rol fundamental en la evaluación del actuar municipal, garantiza una ciudadanía más informada y permite que todos los actores sociales se informen sobre los logros y los fracasos del gobierno municipal, dejando al descubierto tanto los procesos, resultados y productos, como las responsabilidades y acciones llevadas a cabo por sus impulsores.

Solvencia

La solvencia es un concepto fundamental en el análisis del riesgo financiero que enfrentan las entidades municipales. Se postula que la solvencia es la capacidad que tiene cualquier entidad para hacer frente a sus compromisos financieros tanto de corto como de mediano plazo.

El endeudamiento del municipio y la holgura para enfrentar sus pérdidas con recursos son aspectos sustantivos que inciden en la solvencia de los municipios. Para evaluar estas dimensiones de la solvencia es necesario definir algunos de los criterios a considerar que son imprescindibles y que se corresponden con los factores más relevantes que determinan la solvencia de las municipalidades:

- Capacidad para generar recursos propios y/ o excedentes
- Capacidad de cubrir (cobertura) gastos corrientes con ingresos corrientes
- Cumplimiento de los compromisos financieros adquiridos con terceros
- Respuesta oportuna de los compromisos financieros
- Déficit corriente y endeudamiento

Los distintos índices que miden los aspectos que hemos mencionado configuran un subsistema de indicadores que permite también tener una visión básica, pero fundada, de la capacidad de administración y gestión financiera de los municipios puesto que se utilizan indicadores proxy para cuantificar aspectos vinculados a:

- La administración del presupuesto municipal,
- La capacidad de generar recursos propios (gestión financiera),
- La elaboración de presupuestos basados en estimaciones de ingresos municipales realistas y con fundamento técnico, así como también sobre
- Los déficit que se generan y
- Las formas de endeudamiento encubierto que se utilizan y el incremento de ellas en distintos períodos de tiempo.

Para la cuantificación de estos factores se propone más adelante un conjunto de indicadores (individuales y en forma agregada) que entregan información relevante sobre la solvencia municipal y que aportan antecedentes financieros para analizar el grado de vulnerabilidad financiera del municipio al momento de la medición.

Los indicadores (individuales) o subsistema de indicadores de solvencia que se definen son relevantes para una evaluación preliminar de la gestión financiera de las municipalidades; estos al resumirse en un indicador agregado permiten construir un ranking de solvencia para los gobiernos locales, realizar comparaciones entre ellos y ver las variaciones del endeudamiento entre períodos.

En el corto plazo el ranking de solvencia municipal aporta información básica para conocer y evaluar la gestión financiera y la exposición al riesgo de los municipios y sirve como alerta temprana para los GORE y el Gobierno Central. Este instrumento le permitiría al gobierno central anticiparse y tomar acciones tendientes a evitar formas encubiertas de endeudamiento. Esto puede perjudicar significativamente las finanzas y el quehacer de los gobiernos locales, comprometer la gestión de futuras administraciones y favorecer el surgimiento de presiones hacia el gobierno central para lograr el rescate de los municipios con grave insolvencia.

El indicador de solvencia—por tratarse de una medición financiera clave—y el ranking de solvencia municipal conforman una base para evaluar la exposición al riesgo de los municipios y para avanzar hacia un sistema de evaluación y calificación de mayor complejidad.

Disciplina Fiscal

Se entiende por disciplina fiscal el cumplimiento de las reglas propias de toda gestión financiera sana que no tiene efectos adversos sobre las finanzas públicas (fiscalmente neutra) y que es consistente con su sostenibilidad a mediano plazo.

El cumplimiento de reglas fiscales a nivel local es otra dimensión a evaluar en el sistema propuesto por cuanto influye en el grado de exposición al riesgo de los municipios en la medida que incide en la gestión financiera de estas entidades al fijar las pautas fundamentales a las que debe ajustarse el municipio para una administración financiera sana de los recursos públicos.

Por lo tanto, desde el punto de vista financiero es importante evaluar el cumplimiento de las principales reglas fiscales que inciden en la administración y gestión financiera de los municipios ya que en última instancia son determinantes de la sostenibilidad de las finanzas públicas a nivel local.

Para evaluar el cumplimiento de estas reglas es necesario conocer y cuantificar específicamente los siguientes aspectos:

- Presupuesto Municipal: proyección de los flujos de ingreso *versus* los ingresos obtenidos; ingresos propios; gestión de cobranza, impuesto territorial y otros.
- Ejecución Presupuestaria: presupuesto equilibrado, déficit corriente, grado de cumplimiento del presupuesto.
- Control de gastos: cumplimiento de límites al gasto en personal, gasto máximo anual en personal, límites de gasto en personal a contrata y honorarios.
- Gestión de ingresos: generación de ingresos propios, catastro bienes raíces, inversiones financiadas con recursos propios, autonomía financiera.
- Restricciones al endeudamiento: Prohibiciones, endeudamiento autorizado (operaciones de leaseback y leasing), no pago de cotizaciones previsionales, de salud u otras remuneraciones (cuentas por pagar).

Institucionalidad

La cuarta dimensión que se incluirá en el Sistema Simplificado o Sistema de Ranking es la institucionalidad; esta tiene incidencia en la vulnerabilidad y exposición al riesgo de los municipios en tanto se refiere, entre otros factores, a la forma en que se debe materializar la toma de decisiones, a las atribuciones y controles relativos a la administración financiera municipal y a las relaciones entre el municipio y otras entidades gubernamentales.

Para evaluar esta dimensión se consideran tres criterios:

- La Institucionalidad Administrativa: Principalmente en relación a las instituciones externas al municipio en sus roles normativos, de apoyo, de control y supervisión de la gestión municipal.

- El Marco Institucional: Se refiere a la normativa que rige la administración financiera y la gestión de las municipalidades en especial respecto del grado de autonomía financiera y de endeudamiento y a la aplicación de normas relevantes de administración financiera (ingresos delegados al municipio, flexibilidad para adaptar su estructura de impuestos, los márgenes para ajustar gastos, la flexibilidad presupuestaria, la legislación en materia de endeudamiento).
- La Institucionalidad Municipal: Restringida a las responsabilidades administrativas, financieras y de control que inciden directamente en la ejecución presupuestaria de los municipios.

A partir de estos criterios se definen los factores a evaluar y algunos indicadores cuantitativos como medidas proxy de aquellos factores a los que se puede asimilar algún índice particular.

V.3.d. Implementación del sistema

Indicadores

El uso de indicadores para la calificación de la gestión financiera de los municipios permitirá evaluar el cumplimiento y la eficiencia en la provisión de servicios comunales y la rigurosidad en el manejo presupuestario y patrimonial y la capacidad de los municipios para generar ingresos propios y excedentes.

Estos indicadores pueden provenir de series estadísticas, de estados financieros, o parametrizar apreciaciones cualitativas.

La evaluación de resultados y la presentación de estados financieros trimestrales se reconocen como mecanismos y criterios de evaluación fundamentales, que favorecen el progreso de las instituciones. En ese sentido una organización que centralice la recopilación de datos y que posteriormente establezca mecanismos de validación de éstos, facilitaría las herramientas al proveer un marco eficiente y efectivo para hacer informes regulares sobre el desempeño municipal y reducir significativamente los errores asociados a mala administración y malversación de fondos.

No obstante, los indicadores financieros o estadísticos no son suficientes para reflejar aspectos más cualitativos de la gestión financiera municipal. En estos casos se propone recurrir a cuestionarios estructurados, que puedan ser respondidos por observadores independientes y parametrizados para efectos de construir indicadores más sintéticos.

a) Transparencia

Para implementar un sistema que fomente la transparencia y permita calificar a la administración municipal se propone consultar, en una primera fase, si los municipios cuentan con sistemas generales de monitoreo y control, junto a los procedimientos de auditoría asociados. A ello se debería agregar el detalle de la información que dichos

sistemas generan, su disponibilidad y la frecuencia con que se publicita. Para evaluar el grado de transparencia en las prácticas presupuestarias municipales, se propone corroborar la información disponible a través de una “lista de verificación”. Ésta corresponde a un cuestionario que consta de tres secciones y permite cuantificar el desempeño de cada administración, permitiendo su posterior comparación.

A continuación se presenta el esquema propuesto con los ámbitos a evaluar, sus respectivas preguntas y las ponderaciones asignadas en la obtención de un indicador. La primera sección evalúa los sistemas de monitoreo y control existentes en cada municipio, la segunda sección incorpora consultas acerca de accesibilidad de la información municipal, cuando ésta se encuentra disponible, mientras que en la tercera sección se obtienen datos referentes a la periodicidad con que se entrega la información, tanto a los órganos gubernamentales como a la ciudadanía.

En el cuadro 12a se presentan 14 preguntas que buscan contextualizar los procedimientos de control existentes en los municipios. El cuadro 12b presenta 5 preguntas referentes a la accesibilidad de los datos, presentando una mayor disponibilidad aquellos municipios que generan información y la hacen disponible a través de canales electrónicos. Por su parte, el cuadro 12c indaga acerca de la periodicidad asociada a los procesos de control y a la frecuencia con que se publica la información. Finalmente, se elabora una propuesta que permite integrar las magnitudes recién evaluadas y confeccionar un indicador de transparencia municipal al ponderar los indicadores de monitoreo, accesibilidad y periodicidad de la información.

Cuadro 12a. Indicador de Monitoreo y Control

Ítem	Respuesta		Puntaje
	<i>Si = 1</i>	<i>No = 0</i>	
1. Las cuentas son auditadas regularmente por la Unidad de Control del municipio?			
2. El Alcalde y la Unidad de Control entregan regularmente al Concejo reportes de la ejecución presupuestaria y se le advierte de posibles déficit en el presupuesto?			
3. El Alcalde propone al Concejo medidas rectificadoras para enfrentar el déficit previsto y estas son aplicadas?			
4. Ha realizado alguna auditoría independiente en los últimos 18 meses?			
5. Los resultados de estas auditorías son públicas?			
6. Los resultados de estas auditorías son dados a conocer a la ciudadanía en forma oportuna y efectiva?			
7. El Alcalde y la Unidad de Control han detectado irregularidades administrativas en los últimos 6 meses?			

8. Existen procedimientos y controles internos desarrollados por la Unidad de Control e impulsadas por el Concejo y el Alcalde?			
9. Cuenta con personal capacitado, competente e íntegro?			
10. El personal tiene una idea clara de las políticas y procedimientos presupuestarios?			
11. Los procedimientos presupuestarios y respectivos reportes, están bien especificados y son efectivamente implementados?			
12. Los controles financieros y administrativos incluyendo el uso de computadores están adecuadamente implementados, protegidos y respaldados?			
13. Los controles existentes han ayudado a evitar actividades indebidas?			
14. Se han aplicado sanciones al Alcalde o al Concejo?			

Cuadro 12b. Indicador de Disponibilidad y Acceso a la Información

Ítem	No se genera (Si = 1; No = 0)	Se genera (Si = 1; No = 0)			Puntaje
		Sólo para uso interno	Disponible previa solicitud	Disponible en la página WEB del municipio o es accesible a través de otro medio electrónico	
1) Existe una publicación accesible y formal que contenga el presupuesto y cuentas municipales?					
2) Se proporciona información sobre los pasivos y la deuda municipal?					
3) Se proporciona información sobre los pasivos y la deuda municipal en forma desagregada?					
4) Se proporciona información sobre ventas de activos municipales?					
5) Se proporciona un reporte con el detalle de las partidas?					

Cuadro 12c. Indicador de Periodicidad en la Información

Ítem	Frecuencia				Puntaje
	Trimestre	Semestre	Anual	No se publica	
Control					
1. Las auditorías internas se realizan cada					
2. Los reportes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto que la Unidad de Control presenta al Concejo, son públicos					

Accesibilidad					
1. El presupuesto y las cuentas municipales se publican en medios electrónicos					
2. Las siguientes partidas se publican					
Detalle ingreso total percibido (presupuesto ejecutado)					
<i>(detalle ítems)</i>					
Detalle gasto total (devengado)					
<i>(detalle ítems)</i>					
% de Cumplimiento del presupuesto y posible déficit previsto					
Deuda Total					
Deuda desagregada					
Municipal					
Salud					
Educación					
Rezago en la publicación					
1. Finalizados, los reportes de auditorías se publican en el siguiente					
2. Una vez la cuenta pública se publica en el siguiente					

b) Solvencia

Para cuantificar la solvencia se propone construir un ranking de municipalidades considerando inicialmente cinco indicadores relativos a la administración financiera de los municipios y que en conjunto proporcionan información suficiente para evaluar la solvencia de los municipios y tener un proxy de su exposición al riesgo.

Los indicadores más comunes para medir solvencia utilizados en las clasificaciones globales de las agencias de calificación de riesgo son: el cociente entre el pasivo exigible y el patrimonio, la relación entre utilidades esperadas y activos generadores de ingresos y la rentabilidad considerada como la habilidad de la entidad para generar valor sobre el patrimonio (utilidad neta/capital + reservas).

Medir la solvencia de los gobiernos locales conforme a las definiciones tradicionales no es viable puesto que los datos de que se dispone presentan importantes limitaciones. A este respecto la información es insuficiente; no existen mediciones del patrimonio en todos los municipios, y éstos no son entidades con fines de lucro, lo que impide reconocer un concepto de excedentes o pérdidas esperadas.

En consideración a lo anterior, en esta primera fase se utilizan cuatro criterios y cuatro indicadores como una forma indirecta de cuantificar la solvencia de los municipios; estos también describen algunas de las principales características de la administración financiera municipal.

- **Ahorro Corriente (*Ingresos propios/gastos corrientes*)** Este indicador establece la proporción del gasto corriente cubierta con ingresos propios, es decir, si hay consistencia entre los recursos generados por el municipio y el monto necesario para mantener su funcionamiento. Indica si la administración municipal tiene los recursos necesarios para financiar su operación o si depende financieramente de terceros.
- **Equilibrio Presupuestario (*Ingreso total/gasto total*)** Este indicador permite medir si los recursos totales del municipio son suficientes para financiar su actividad y dar fiel cumplimiento a las responsabilidades que le fija la ley. El Presupuesto estará en equilibrio cuando el valor de esta relación sea igual a 1.
- **Sostenibilidad de la Deuda (*deuda municipal total/ingresos propios*)** Este indicador señala que proporción de los recursos propios del municipio se han comprometido por endeudamiento municipal o alternatively en que tiempo se podría pagar la deuda municipal, si el municipio destinara la totalidad de los recursos que genera (ingresos propios) al pago de ella.
- **Peso de la Deuda (*Deuda total /Ahorro corriente*)** Este indicador permite expresar el peso relativo de la deuda respecto del ahorro corriente que genera el municipio. En municipios que suman ahorros este indicador se asocia al número de períodos necesarios para cubrir la deuda.

Un indicador alternativo que puede utilizarse¹⁸, es el índice de Carga Financiera anual definida como la relación: Intereses pagados/Ingresos propios municipales. Este nos proporciona información respecto a qué porcentaje de los ingresos corrientes del municipio se destina al pago de intereses, comisiones u otros (excluida la amortización).

Cuadro 13. Indicadores de Solvencia		
Indicador	Cálculo	Valor
Ahorro Corriente	<i>Ingresos propios / gastos corrientes</i>	S ₁
Equilibrio Presupuestario	<i>Ingreso total/ gasto total</i>	S ₂
Sostenibilidad de la Deuda	<i>Deuda total / ingresos propios</i>	S ₃
Peso de la Deuda ; Carga Financiera	<i>Deuda total / ahorro corriente; Intereses pagados/ ingresos corrientes</i>	S ₄
Deuda media por habitante (relativa a región)	<i>Deuda total municipio / número de habitantes</i>	S ₅

c) Disciplina Fiscal

¹⁸ Si la información estuviera disponible para todos los municipios.

Dado que el cumplimiento de la reglas fiscales está muy ligado a una gestión financiera sana es necesario fijar la atención en la administración y gestión del presupuesto municipal y en su ejecución , atendiendo a aspectos tales como la proyección de los flujos que componen el presupuesto, el grado de cumplimiento del presupuesto aprobado, la generación de ingresos propios y el endeudamiento municipal.

De acuerdo a esto, para evaluar el cumplimiento de las reglas fiscales se proponen los siguientes indicadores:

- **Proyección fidedigna** (*[Ingresos efectivos – proyectados] / ingresos proyectados*) Este indicador permite establecer si existe una proyección fidedigna de los principales flujos (ingresos propios proyectados vs ingresos recibidos), y establecer cuan acertadas son las estimaciones efectuadas por cada administración, para posteriormente penalizar el grado de desviación existente entre lo presupuestado y lo efectivamente percibido.
- **Presupuesto equilibrado** (*grado de ejecución presupuestaria*) Este indicador permite establecer si el gobierno comunal realiza una efectiva ejecución presupuestaria, es decir, su grado de cumplimiento.
- **Incremento Deuda** Considera el incremento porcentual en nivel de deuda con respecto al ejercicio anterior, es decir, si en el tiempo el gobierno está generando deuda o reduciendo sus obligaciones.
- **Control de gasto** Existen límites de gasto establecidos para distintas partidas, este indicador permite observar, por un lado, el cumplimiento de la norma y, por otro, el grado de desapego de los infractores.
- **Inversión con financiamiento propio** Permite analizar la capacidad de materializar inversiones con recursos generados por el municipio.
- **Deuda encubierta** Cuantificar irregularidades existentes, e.g., respecto de pagos previsionales incumplidos.
- **Gestión de cobranza.** Cuan eficaz es la administración en la generación o recaudación de ingresos.

El siguiente cuadro presenta una propuesta que permitiría obtener el cómputo de cada una de estas variables:

Cuadro 14. Indicadores de Disciplina Fiscal		
Indicador	Cálculo	Valor
Proyección fidedigna	$[Ingresos\ efectivos - proyectados] / ingresos\ proyectados$	D ₁
Presupuesto equilibrado	$\% ejecución\ presupuestaria$	D ₂
Incremento Deuda	$[Deuda\ T - Deuda\ T-1] / Deuda\ T-1$	D ₃
Control de gasto	$Gasto\ efectivo / gasto\ permitido$	D ₄
Grado de Inversión	$Inversión\ con\ recursos\ propios / Inversión\ total$	D ₅
Deuda encubierta	$Deuda\ provisional / Ingresos\ propios$	D ₆
Gestión de cobranza	$Monto\ patentes\ impagas / total\ patentes$	D ₇

Cabe destacar que en una fase posterior se podrían incorporar o desagregar nuevas variables y cuantificar en forma más detallada los procesos de control de gastos y de gestión de ingresos existentes, como el endeudamiento autorizado y los pagos pendientes o cuentas por pagar.

d) Institucionalidad

La elaboración y seguimiento del presupuesto municipal incluye procesos administrativos complejos, que requieren personal técnicamente capacitado e íntegro, y que muchas veces debe lidiar con rezagos en las partidas. En estos procesos se incluye el pago a proveedores de servicios, la planificación de inversiones y la recolección de tributos, entre otras actividades. Si estos procesos no son desarrollados por personal competente, probablemente los resultados serán desfavorables, ya que las decisiones podrían no ser las más apropiadas. A continuación se presenta un listado con características que podrían condicionar la gestión municipal.

Cuadro 15. Institucionalidad

Variables	Respuesta	Respuesta	Puntaje
	<i>Si = 1</i>	<i>No = 0</i>	
Características del municipio			
Autonomía financiera			
Tamaño (posee más de 10.000 habitantes)			
Urbanidad (más del 50% de población urbana)			
Procesos			
Unidad de control presenta cuenta pública trimestral			
Autoridades municipales técnicamente calificadas			

Personal municipal técnicamente calificado (capacitado)			
Preparación, aprobación y auditoría de presupuesto por Concejo			
Sistemas de proyección y control de flujos presupuestarios			
Esquemas de control de gasto y recolección de ingresos			
Administración de liquidez			
Relación con otros entes			
Soporte del gobierno regional			
Participación del municipio en proyectos municipales con financiamiento del GORE (FNDR, ISAR)			
Supervisión Contraloría. Participación del municipio sancionado en el total de municipios supervisado o auditados.			
Soporte Mideplan			
Participación en proyectos de inversión aprobados en el total de proyectos evaluados y aprobados técnicamente por Mideplan			

Se han considerado características propias del municipio, ya que factores como el tamaño, situación geográfica y población pueden influir en su comportamiento financiero. De la misma forma, se incluyen distintos procesos o prácticas que los gobiernos comunales pueden implementar, con el objetivo de facilitar su manejo contable y prevenir malas prácticas. Por último, se consideran los flujos de comunicación y apoyo proveniente de otros entes gubernamentales, que además de brindar soporte técnico, puedan facilitar la accesibilidad y precisión de la información, fomentar la racionalización de los procedimientos administrativos e incentivar mecanismos de disciplina fiscal.

Estandarización

Los indicadores antes descritos proporcionan elementos que permiten calificar en forma preliminar el actuar financiero y la exposición al riesgo de los municipios y la situación municipal. A través de los indicadores se pueden detectar problemas inadvertidos o escenarios que han sido descuidados por la administración y que pueden desencadenar complicaciones en el mediano plazo y eventualmente comprometer gestiones futuras del municipio.

Para clasificar a los distintos municipios del país se propone primero construir indicadores individuales para cada una de las dimensiones definidas en el Sistema y luego estructurar un índice para cada dimensión. Para elaborar un índice sintético, que integre las distintas dimensiones se tomará un promedio ponderado de los índices de cada dimensión. Esta metodología requiere, en consecuencia, normalizar los indicadores utilizados, de modo que todos queden expresados en una misma escala.

Sobre la base del índice sintético puede elaborarse un ranking global de municipios en función de su gestión financiera. Este permitiría obtener una estimación de la situación económica, financiera y patrimonial de cada municipalidad al cierre de un ejercicio en relación a sus pares, recurriendo para ello a datos proporcionados por el SINIM, la Contraloría General de la República y otras entidades. El ranking global, sin embargo, puede descomponerse en ranking grupales representativos de conglomerados más homogéneos de municipios. En particular, los municipios que atienden a comunidades

más pobres y/o rurales difícilmente contarán con la flexibilidad financiera y los sistemas de información de los grandes municipios urbanos. Por esta razón el ranking global puede descomponerse en ranking entre grupos más homogéneos de municipios y clasificarlos en grupos de acuerdo a su tamaño y grado de ruralidad.

De la misma forma, los índices para cada dimensión pueden utilizarse para construir ranking parciales, representativos de la posición de cada municipio en dicha dimensión.

En una primera fase, el ranking grupal se convertiría en una herramienta útil tanto para la ciudadanía, que examinaría la salud financiera de su municipalidad en relación a sus verdaderos pares, como para los administradores municipales y el gobierno central, ya que facilitaría la toma de decisiones tanto de carácter político como de gestión.

En lo que sigue se definirá el “*índice agregado*” como un promedio ponderado de los índices del municipio i en las dimensiones de transparencia, solvencia, disciplina fiscal e institucionalidad asociado a una comuna. Es decir, el “*índice agregado*” para la i -ésima municipalidad del país tiene la siguiente estructura:

$$R_i = \alpha_1 * T_i + \alpha_2 * S_i + \alpha_3 * D_i + \alpha_4 * I_i \quad (1) + (2) + (3) + (4)$$

Donde:

- T_i : Índice de Transparencia para la i -ésima municipalidad
- S_i : Índice de Solvencia
- D_i : Índice de Disciplina Fiscal
- I_i : Índice de Institucionalidad
- α_i : Son parámetros asociados a cada índice, corresponde al peso relativo que tendrá cada índice en la conformación del índice agregado ($0 \leq \alpha_i \leq 1$; $\sum_{i=1}^4 \alpha_i = 100\%$)

Cabe destacar que es conveniente que en una fase inicial se asigne a cada componente una ponderación de 25%, la cual se podrá aumentar o disminuir basándose en la opinión de expertos, decisiones políticas o eventuales calibraciones del modelo que busquen resaltar el desempeño de una dimensión particular.

Indicador de Transparencia

Para cada municipio el ranking de transparencia se elabora sobre la base de un índice con las siguientes sub-dimensiones:

- T_1 : Monitoreo y Control
- T_2 : Disponibilidad y Acceso a la Información
- T_3 : Periodicidad en la Información

De esta forma,

$$(1) \quad T = \tau_1 * T_1 + \tau_2 * T_2 + \tau_3 * T_3 \quad (a) + (b) + (c)$$

Donde:

τ_i : Son parámetros asociados a cada índice, corresponde al peso relativo que tendrá cada dimensión en el indicador ($0 \leq \tau_i \leq 1$; $\sum_{i=1}^3 \tau_i = 100\%$)

Cabe destacar que al menos en una fase inicial estos parámetros tendrán igual ponderación. Para estimar T_1 se propone implementar un cuestionario (Cuadro 1), el cual consta de n_1 preguntas, cada una de las cuales evalúa un aspecto específico y tiene dos opciones de respuesta: afirmativa o negativa. Es decir, a cada pregunta se le asocia la variable dicotómica p_i , tal que:

$p_i = 1$, si la respuesta asociada al atributo evaluado es afirmativa
 $p_i = 0$, si no se cumple la condición

Luego, el indicador de Monitoreo y Control se estima a partir de la siguiente ecuación:

$$(a) T_1 = \sum_{i=1}^{n_1} \rho_i p_i$$

Donde:

ρ_i : Son parámetros asociados a cada pregunta, o el peso que se le asigna en el cuestionario ($0 \leq \rho_i \leq 1$; $\sum_{i=1}^{n_1} \rho_i = 100\%$; en la fase inicial se asume que todas las preguntas tienen igual peso relativo, es decir, $\rho_i = \rho_j = \frac{1}{n_1}$; $\forall i, j = 1, \dots, n_1$)

La evaluación referente al grado de disponibilidad y acceso a la información (T_2) se obtiene al incorporar un cuestionario (Cuadro 2) que evalúa n_2 ítems, los cuales indagan si un municipio elabora información específica y si ésta se encuentra disponible. En este caso, las opciones de respuesta son cuatro: “no se genera”, “se genera sólo para uso interno”, “se genera y se encuentra disponible previa solicitud” y, por último, “se genera y está disponible en la página WEB del municipio o es accesible a través de otro medio electrónico”.

A cada respuesta se le asocia un puntaje q_i , tal que:

$q_i = 1$, se genera y está disponible en la página WEB del municipio o es accesible a través de otro medio electrónico
 $q_i = q_A$, se genera y se encuentra disponible previa solicitud
 $q_i = q_B$, se genera sólo para uso interno
 $q_i = 0$, no se genera la información

A mayor accesibilidad en la información mayor será el puntaje obtenido en cada ítem del cuestionario. Se propone la siguiente escala: $0 < q_B = 0,5 < q_A = 0,75 < 1$. Luego, el indicador de Disponibilidad y Acceso a la Información se obtiene como:

$$(b) \quad T_2 = \sum_{i=1}^{n_2} \eta_i q_i$$

Donde:

η_i : Son ponderadores asociados a cada ítem ($0 \leq \eta_i \leq 1$; $\sum_{i=1}^{n_2} \eta_i = 100\%$;

se propone inicialmente que tengan igual peso relativo, es decir, para cada uno,

$$\eta_i = \frac{1}{n_2}$$

Finalmente T_3 , el indicador de periodicidad, se obtiene al contrastar la frecuencia con que se produce la publicación de reportes, la realización de auditorías y los rezagos con que se publicitan los respectivos reportes. Es decir, este indicador considera tres sub-dimensiones que se obtienen a partir de un cuestionario que abarca n_3 consultas, de las cuales m_1 corresponden a frecuencia en procesos de control, m_2 a periodicidad de publicación y m_3 al rezago en la entrega de información (Cuadro 3).

En este caso se consideran cuatro posibles respuestas: los controles se realizan en forma trimestral, semestral, anual o no se realizan; las publicaciones se encuentran disponibles en forma trimestral, semestral, anual o no se divulgan; y finalmente, los respectivos reportes se proporcionan con rezagos de tres, seis, doce meses, o no se proveen.

Luego, a cada ítem se asocia un puntaje u_i , tal que:

$$\begin{aligned} u_i &= 1, && \text{trimestral} \\ u_i &= u_A, && \text{semestral} \\ u_i &= u_B, && \text{anual} \\ u_i &= 0, && \text{no disponible} \end{aligned}$$

A mayor periodicidad en el ítem evaluado, mayor será el puntaje obtenido. Se propone la siguiente escala: $0 < u_B = 0,5 < u_A = 0,75 < 1$.

Finalmente, el indicador de periodicidad se define como:

$$(c) \quad T_3 = \lambda_1 \sum_{i=1}^{m_1} \mu_i u_i + \lambda_2 \sum_{i=1}^{m_2} \mu_i u_i + \lambda_3 \sum_{i=1}^{m_3} \mu_i u_i$$

Donde:

λ_i, μ_i : Son parámetros asociados a cada sub-dimensión (o ítem), corresponde al peso relativo que tendrá cada uno en el indicador ($0 \leq \lambda_i \leq 1$; $\sum_{i=1}^3 \lambda_i = 100\%$). Cabe destacar

que en una fase inicial estos parámetros tendrán igual ponderación. En tanto, $0 \leq \mu_i \leq 1$;

$$\sum_{i=1}^{m1} \mu_i = 100\% ; \quad \sum_{i=1}^{m2} \mu_i = 100\% ; \quad \sum_{i=1}^{m3} \mu_i = 100\%$$

Indicador de Solvencia

Para cada municipio el indicador de solvencia se obtendrá ponderando las métricas asociadas a las siguientes **N** variables:

- X_1 : Ahorro corriente
- X_2 : Ahorro Total o Equilibrio presupuestario
- X_3 : Sostenibilidad de la deuda
- X_4 : Peso deuda
- X_5 : Deuda media por habitante

Donde:

- S_1 = ingresos propios / gastos corrientes
- S_2 = ingreso total/ gasto total
- S_3 = deuda total / ingresos propios
- S_4 = deuda total / ahorro corriente
- S_5 = deuda media por habitante en municipio/deuda municipal media nacional por habitante.

Luego,

- X_1 = 100% si $S_1 > 100\%$, S_1 en otro caso
- X_2 = 100% si $S_2 > 100\%$, S_2 en otro caso
- X_3 = 100% - S_3
- X_4 = 100% si no tiene deuda, 100% - $S_4/4$, si cuenta con ahorro corriente, 0% en otro caso
- X_5 = 100% si $S_5 < 100\%$, 100% - $(S_5 - 1)$ en otro caso

De esta forma, los municipios más solventes alcanzarán indicadores en torno al 100%, mientras que aquellos con una situación financiera más delicada caerán en la escala.

Entonces, el indicador de solvencia se construye como:

$$(2) \quad S = \sum_{i=1}^N \chi_i X_i$$

Donde:

- χ_i : Son parámetros asociados a cada métrica y corresponde al peso relativo tendrá cada dimensión en el indicador ($0 \leq \chi_i \leq 1$; $\sum_{i=1}^N \chi_i = 100\%$)

Cabe destacar que en una fase inicial estos parámetros tendrán igual ponderación.

Indicador de Disciplina Fiscal

De forma análoga al indicador de solvencia, esta dimensión se evalúa utilizando variables que fluctúan entre 0% y 100%, el máximo se alcanza cuando un atributo se cumple en forma óptima. Las magnitudes evaluadas se obtienen a través del Cuadro 6, asumiendo que se calculan las siguientes N variables:

- X_1 : Proyección fidedigna
- X_2 : Presupuesto equilibrado
- X_3 : Incremento Deuda
- X_4 : Control de gasto
- X_5 : Grado de Inversión
- X_6 : Deuda encubierta
- X_7 : Gestión de cobranza

Donde:

- D_1 = [Ingresos efectivos – proyectados] / ingresos proyectados
- D_2 = % ejecución presupuestaria
- D_3 = [Deuda T – Deuda $T-1$] / Deuda $T-1$
- D_4 = Gasto efectivo / Gasto permitido
- D_5 = Inversión con recursos propios/ Inversión total
- D_6 = Deuda previsional / Ingresos propios
- D_7 = Monto patentes impagas / Total patentes

Luego,

- X_1 = 100% - $|D_1|$
- X_2 = D_2
- X_3 = 100% si $D_3 < 0$, $(100\% - D_3)$ si $0 < D_3 < 1$, 0% en otro caso
- X_4 = 100% si $D_4 < 1$, $1/D_4$ en otro caso
- X_5 = D_5
- X_6 = 100% - D_6
- X_7 = 100% - D_7

De esta forma, los indicadores de las administraciones más disciplinadas tendrán valores próximos a 100%, mientras que aquellos en situación más débil obtendrán una menor puntuación.

Finalmente, el indicador de disciplina fiscal se obtiene al ponderar:

$$(3) \quad D = \sum_{i=1}^N \chi_i X_i$$

Donde:

χ_i : Son parámetros asociados a cada métrica y corresponden al peso relativo que tendrá cada dimensión en el indicador ($0 \leq \chi_i \leq 1$; $\sum_{i=1}^N \chi_i = 100\%$) y en una fase inicial a estos parámetros se les asignará la misma ponderación.

Indicador de Institucionalidad

Esta dimensión es más cualitativa y se incorpora a través de variables dicotómicas que se evalúan y posteriormente se ponderan (Cuadro 7), tal que:

$p_i = 1$, si la respuesta asociada al atributo evaluado es afirmativa
 $p_i = 0$, si no se cumple la condición

Luego, el indicador de institucionalidad se construye como:

$$(4) \quad I = \sum_{i=1}^{n_1} \rho_i p_i$$

Donde:

ρ_i : Parámetros asociados a cada variable, o peso relativo que varía entre $0 \leq \rho_i \leq 1$;

$\sum_{i=1}^{n_1} \rho_i = 100\%$; en una fase inicial se puede asumir que todas las preguntas tienen igual peso relativo.

CAPITULO VI

HACIA UNA ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTION FINANCIERA SUBNACIONAL

VI.1. Introducción

El proceso de descentralización plantea un importante desafío para la gestión macroeconómica y fiscal a nivel nacional ya que se debe contar con instrumentos para lograr compatibilizar la estabilidad macroeconómica con una gestión financiera independiente de los gobiernos subnacionales (GSN), funcional al logro de sus objetivos institucionales. Los GSN no tienen la motivación ni incorporan objetivos macroeconómicos en su gestión fiscal y financiera. Sin embargo, cuando los GSN aplican políticas fiscales no viables, pueden poner en peligro los servicios que manejan (para los cuales el gobierno central puede tener responsabilidad última), la salud del sistema financiero, la credibilidad del país en los mercados financieros internacionales y la estabilidad macroeconómica. Muy a menudo el gobierno central se ve obligado a rescatarlos de la insolvencia financiera, lo que puede afectar su propia viabilidad fiscal recompensando las tácticas fiscales populistas de los GSN.

Es altamente probable que un GSN en algún momento sienta la necesidad de endeudarse. Las necesidades de endeudamiento a nivel subnacional pueden surgir de una determinada asignación de responsabilidades, de las características del sistema de transferencias o de los acuerdos de coparticipación de los ingresos entre los distintos niveles de gobierno que pueden dar origen a desajustes estructurales entre ingresos y gastos (brechas verticales y horizontales). Dichas necesidades pueden surgir también de la necesidad de suavizar los efectos del ciclo económico sobre los ingresos y gastos, hacer frente a gastos repentinos o a proyectos de inversión, particularmente en infraestructura. En otras palabras, las necesidades de endeudamiento pueden surgir de desajustes estructurales, de fenómenos cíclicos, de desajustes temporales de liquidez o de la propia racionalidad en la distribución de fondos entre consumo, transferencias e inversión.

A su vez, la globalización, la movilidad de capitales, la liberalización del sector financiero o la liquidez en el mercado facilitan el acceso de los GSN al endeudamiento bancario y eventualmente al mercado de capitales.

Pese a que la demanda y oferta de crédito para los GSN pueden coincidir, la disciplina del mercado puede no ser suficiente para mantener los niveles de endeudamiento consistente con la estabilidad fiscal de los municipios ya sea por financiamiento concedido por instituciones financieras públicas, condiciones preferenciales para el financiamiento de los entes públicos, por expectativas de rescate por parte del gobierno central o por desequilibrios financieros estructurales en los municipios. Esto puede resultar en un sobreendeudamiento de los municipios que amenace la estabilidad macroeconómica, la solvencia municipal, o ambos.

El proceso de descentralización debe definir instrumentos para lograr la coordinación de políticas entre los distintos niveles de gobierno para evitar el sobreendeudamiento tanto a nivel municipal como nacional. Debe además contemplar mecanismos para corregir los desajustes estructurales entre ingresos y gastos que se generan o existan a nivel subnacional, como las brechas fiscales verticales y horizontales, ya que éstas no deben financiarse con endeudamiento pues al no corregirse automáticamente a lo largo del tiempo tienden a resultar en una acumulación no sostenible de deuda.

En este contexto, es importante implementar un sistema de manejo del endeudamiento subnacional. Reglas fiscales bien diseñadas pueden desempeñar una función, pero no sustituyen la necesidad de desarrollar instituciones sólidas y un consenso amplio a favor de la aplicación de políticas adecuadas. Para los países federales en particular, pero también para los países unitarios que se han embarcado en un proceso de descentralización bajo la modalidad de elección popular local (EPL), es necesario reforzar los mecanismos de cooperación y fortalecer las condiciones previas para el endeudamiento subnacional.

Como se destacó en el capítulo II el marco institucional y legal para controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales va a depender del enfoque económico bajo el cual se desarrolle el proceso de descentralización. El financiamiento en el modelo principal-agente (PA) está dado por transferencias condicionadas mientras que en la elección pública local (EPL) está dado por impuestos de beneficio local, coparticipación tributaria, cobro por servicios, transferencias no condicionadas y endeudamiento.

VI.2. Endeudamiento Subnacional

Wildasin (2004) argumenta que si las transferencias de recursos entre los diferentes niveles de gobierno no tuvieran costo y el costo del endeudamiento fuese el mismo para todos los niveles de gobierno, la estructura de endeudamiento intergubernamental no tendría consecuencias. Sin embargo hay varias razones para creer que las transferencias intergubernamentales tienen un costo y de que los GSN pueden estar más inclinados que el gobierno central a sobre gastar, a cobrar menos impuestos, y a endeudarse excesivamente. Estas razones pueden surgir principalmente por el problema del fondo común, restricciones presupuestarias blandas o ciclos electorales cortos. Este comportamiento también puede ser el resultado de desequilibrios verticales y horizontales.

VI.2.a. Endeudamiento y ciclo económico

La racionalidad económica macro justifica el endeudamiento como un mecanismo que permite suavizar los efectos del ciclo económico, ya que en la parte alta del ciclo es posible generar superávits que se utilizan para repagar deuda incurrida en la parte baja del ciclo que genera déficits, evitando así tener que implementar una política fiscal procíclica. Para que el endeudamiento pueda jugar este papel sin que se ponga en riesgo la solvencia del ente en cuestión, la gestión fiscal debe basarse en indicadores estructurales de forma tal de evitar una expansión de gasto excesiva cuando los ingresos

aumentan por razones cíclicas para permitir servir la deuda cuando los ingresos caen por la misma razón. Un mecanismo utilizado para este propósito lo constituyen los fondos de reserva o estabilización establecidos por varios estados mexicanos. Sin embargo, la experiencia internacional indica que este comportamiento no caracteriza a los gobiernos nacionales y menos aún a los GSN.

Por lo tanto, la estrategia de fortalecimiento de la gestión financiera municipal que se discute en este capítulo está basado en el argumento de que el endeudamiento debe utilizarse sólo para aumentar la eficiencia en la asignación de recursos (ver punto siguiente) y no para suavizar los efectos del ciclo económico o para cerrar brechas verticales u horizontales. Como consecuencia, la estrategia considera la constitución de un Fondo de Estabilización Municipal para suavizar los efectos del ciclo económico.

VI.2.b. Endeudamiento y eficiencia en la asignación de recursos

La racionalidad económica indica que para lograr una asignación eficiente de los recursos se requiere que la inversión sea realizada al nivel más bajo del gobierno que se apropia de los beneficios de esa inversión de forma tal que la comunidad asuma el costo de oportunidad de la provisión de los servicios públicos. El endeudamiento subnacional permite que eso ocurra mientras que por problemas de fondo común¹⁹ el financiamiento de la inversión municipal a través de transferencias del gobierno central no conduce a una asignación de recursos eficiente.

Algunas otras ventajas que conlleva el uso de endeudamiento subnacional para financiar la infraestructura local en lugar de utilizar transferencias del gobierno central son:

- Someter a los gobiernos subnacionales a la disciplina del mercado, a través de requisitos de información y de transparencia fiscal. La evaluación de la capacidad crediticia es una condición previa para el acceso subnacional al endeudamiento y al mercado de capitales.
- Contribuir a que se preste más atención a los pasivos contingentes/ocultos que puedan haber acumulado u operaciones que hayan desarrollado los GSN tales como deuda previsional, atrasos en pagos a proveedores, garantías concedidas, actividades extrapresupuestarias y transacciones financieras entre los gobiernos locales y las empresas públicas.

¹⁹ El problema del fondo común surge de la separación entre los costos y los beneficios del gasto público. Si un proyecto de inversión pública beneficia a una jurisdicción en particular pero se financia a través de un fondo común de impuestos del país, la jurisdicción paga sólo una fracción pequeña de los costos del proyecto aún cuando disfruta de una parte importante de sus beneficios. La falta de responsabilidad por el total de los costos resulta en un gasto excesivo y crea un incentivo claro para que las regiones compitan por transferencias del gobierno central que les permite financiar proyectos que son específicos para la región con los recursos de un fondo común. Weingast, Shepsle, and Johansen (1981) demuestran que las negociaciones en una legislatura que esté compuesta de representantes de las regiones lleva a sobreaprovisionar los programas de gasto que tienen sus beneficios concentrados en ciertas regiones.

- Contribuir a la equidad intergeneracional ya que si la infraestructura beneficia a las generaciones futuras es justo que éstas contribuyan a su financiamiento y es también importante que la duración del activo coincida con el plazo de vencimiento de la deuda para que así los servicios que prestan los activos financiados con deuda sean pagados por las personas que los utilizan.

VI.2.c. Factores que Aumentan los Riesgos Asociados al Endeudamiento Municipal

Rescate (bailout)

La posibilidad de un rescate no surge de la existencia de un fondo común de recursos per se, sino de la forma como éste funciona. Cuando las transferencias se basan en necesidades de financiamiento ex post en lugar de características ex ante, el gobierno central puede rescatar regiones que estén experimentando dificultades financieras. En este caso, la restricción presupuestaria que enfrentan los GSN se “ablanda”. Es más, los acreedores pierden el incentivo de controlar a los gobiernos regionales porque consideran sus inversiones protegidas por una garantía del gobierno central.

Estos problemas no existirían si el gobierno central pudiera comprometerse en forma creíble a una política de “no rescate”. Desafortunadamente, es difícil comprometerse a este tipo de política en el corto plazo aunque sea óptima en el largo plazo especialmente si involucra una insolvencia local dolorosa o una reducción en la oferta de servicios públicos básicos. Se puede demostrar que incluso un gobierno central que maximiza el bienestar del país puede considerar beneficioso rescatar a una región en dificultades financieras. Además, la insolvencia de una región puede aumentar el costo del endeudamiento para todas las otras regiones del país, de modo que los propios pares pueden estar interesados en concederle una transferencia a la región en dificultades para rescatarla.

Ciclos electorales

Si los electores no son capaces de tomar en cuenta los costos del gasto público, los gobiernos pueden ganar créditos políticos incrementando el gasto o bajando impuestos antes de las elecciones. Los políticos con horizontes cortos de planificación pueden no internalizar completamente los costos futuros del endeudamiento. Besley y Case (1995) confirman empíricamente que las preferencias fiscales de las autoridades que pueden ser reelegidos difieren de las de aquellos que son “patos cojos”.

Desequilibrios regionales

El crecimiento de la deuda subnacional es muy a menudo el síntoma de que existe un diseño inapropiado de las relaciones fiscales intergubernamentales en el país, caracterizado por ejemplo por desbalances verticales u horizontales, o por un sistema de transferencias intergubernamentales que carece de criterios transparentes y que lleva a negociaciones ad hoc o a un cierre de brechas ex post. Los desequilibrios fiscales

verticales tienden a exacerbar el riesgo moral y los incentivos perversos creados por el problema del fondo común y restricciones presupuestarias blandas.

VI.3. Sistemas de manejo del endeudamiento subnacional

Un sistema de control para el endeudamiento subnacional tiene por objeto manejar los riesgos fiscales subnacionales. Se pueden distinguir cuatro tipos principales de sistemas de manejo del endeudamiento subnacional que son disciplina del mercado, controles administrativos, reglas fiscales y arreglos cooperativos. Las modalidades dentro de estas categorías cubren mecanismos múltiples que fueron discutidas en el ámbito del análisis de la experiencia internacional en el Capítulo III, donde también se analizaron los instrumentos utilizados para resolver casos de insolvencia a nivel subnacional. Como se puede observar de la experiencia internacional, estos sistemas evolucionan en el tiempo, existiendo una amplia gama de elementos regulatorios que varían de un país a otro.

VI.3.a. Experiencia internacional

La experiencia a nivel internacional muestra que es importante (a) establecer un marco jurídico claro, independientemente del grado de descentralización; (b) desarrollar instituciones sólidas para lograr una gestión adecuada de las finanzas públicas; (c) definir procedimientos o límites sobre la deuda subnacional y el endeudamiento entre niveles de gobierno, incluyendo cláusulas de no rescate; (d) establecer reglas de procedimiento claras (presentación de información, rendición de cuentas), y (e) definir sanciones obligatorias (esenciales para la credibilidad). Dicha experiencia muestra también que es más probable que las reglas sean eficaces en países en los que existe amplio consenso con respecto a la aplicación de políticas y reformas adecuadas;²⁰ y que las reglas cuantitativas son difíciles de diseñar e implementar en los países ricos en recursos naturales o en períodos de alta volatilidad.²¹

VI.3.b. Objetivos de un sistema de manejo del endeudamiento subnacional

Los sistemas de manejo del endeudamiento para manejar los riesgos fiscales subnacionales forman parte de una gama más amplia de reformas institucionales y de gestión de gobierno. El sistema de control debe buscar garantizar la coherencia de la política económica para alcanzar y mantener la estabilidad fiscal a nivel subnacional y nacional.

Para este efecto, el sistema a adoptarse debe considerar:

- Que los distintos niveles de gobierno se caracterizan por operar bajo incentivos diferentes, que los GSN tienen limitaciones jurídicas para recaudar ingresos propios, que las transferencias del gobierno central son en general una fuente

²⁰ El ajuste fiscal en Brasil y Perú comienza antes de la adopción de una LRF y Chile operó una política contracíclica por cinco años sin una LRF.

²¹ Noruega opera con metas flexibles mientras que Chile opera con metas más complejas.

importante de ingresos de los GSN y que los gobiernos centrales pueden afectar las finanzas y crecimiento de los GSN a través de la política salarial, regulación sobre la inversión extranjera directa y sobre las alianzas entre los sectores público y privado

- El endeudamiento de todos los niveles de gobierno, incluyendo el de las empresas estatales, pasivos de las alianzas público-privadas, pasivos contingentes y garantías concedidas y contener mecanismos para lograr la gestión de la deuda global total, tanto externa como interna
- Que la descentralización fiscal limita la respuesta de política ya que conlleva menos flexibilidad para responder a los choques y para manejar el ajuste fiscal, particularmente por la necesidad de coordinar el esfuerzo fiscal entre todos los niveles de gobierno.

Un sistema de control del manejo de la gestión fiscal y del endeudamiento de los GSN debe buscar:

- Racionalizar la gestión financiera de los GSN para evitar sobrecargar las necesidades de endeudamiento.
- Apoyar y fortalecer la gestión financiera de los GSN a través de endeudamiento y que éste se realice de la forma más eficiente posible, buscando al mismo tiempo evitar un sobreendeudamiento que amenace la solvencia de los GSN y la estabilidad macroeconómica nacional.
- Identificar los requerimientos institucionales para que los controles al endeudamiento logren el objetivo de evitar el sobreendeudamiento de los GSN a la vez que sean claros, transparentes, efectivos, fáciles de monitorear, equitativos y lo suficientemente flexibles para no entorpecer innecesariamente la gestión financiera de los GSN.

VI.3.c. Elementos de un sistema de manejo de endeudamiento subnacional

Para lograr sus objetivos, el sistema necesita incluir:

- a. Medidas para corregir los problemas existentes en el manejo de las finanzas de los gobiernos subnacionales como prácticas de endeudamiento indirecto y no autorizado; falta de transparencia tanto por no existir requisitos de información como por no cumplimiento de éstos; fallas en el control de la gestión por parte tanto de auditores internos como externos; o debilidades en la estructura administrativa de la gestión fiscal.
- b. Sistema de información que se caracterice por normas y sub-sistemas compatibles a todos los niveles de gobierno, dentro de un Sistema de Administración Financiera Integrada, bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda.

- c. Sistema de evaluación para transparentar la gestión financiera de los municipios ante los votantes, el gobierno central y acreedores potenciales como son los rankings y las calificaciones de riesgo financieras.
- d. Sistema de coordinación de políticas que incluya provisión de información y presupuestos subnacionales, evaluación de la consistencia de políticas a nivel del gobierno central, y consultas entre los varios niveles de gobierno.
- e. Reglas a ser cumplidas por los gobiernos subnacionales en el endeudamiento, incluyendo sanciones. Un componente clave puede ser una ley de responsabilidad fiscal con reglas que se apliquen a los GSN.²²
- f. Arreglos financieros con participación del gobierno central que permitan el endeudamiento municipal en condiciones más favorables, especialmente de aquellos municipios más vulnerables, como son los fondos de garantía y de estabilización (fondos para días lluviosos).
- g. Arreglos institucionales que permitan el endeudamiento municipal en condiciones más favorables y que fortalezcan su monitoreo y control, como son la formación de asociaciones o cooperativas de municipios, concederle un rol importante a los gobiernos regionales, a ministerios a nivel del gobierno central como Hacienda y Planificación y al organismo contralor.
- h. Instituciones de apoyo encargadas de la presentación, publicación y del monitoreo de la información para que sea oportuna y creíble; evaluación de las vulnerabilidades de los GSN, incluyendo la sostenibilidad de la deuda a nivel de los GSN así como a nivel nacional; y de prestar apoyo técnico en materias presupuestarias, de endeudamiento y de preparación de la información a los GSN.
- i. Mecanismos para apoyar las decisiones de los GSN en materia de inversión en infraestructura a través tanto de los propios gobiernos municipales, como de los gobiernos regionales y de los ministerios sectoriales y de planificación.
- j. Mecanismos complementarios para fortalecer el cumplimiento de las reglas como ser la implementación de pactos fiscales municipales.
- k. Marco de resolución de insolvencia municipal, tanto a nivel de un municipio individual como de una asociación de municipios. Este debe contener elementos para poder determinar cuándo y bajo que condiciones debe intervenir el gobierno central si se presenta una crisis a nivel subnacional. Ello va a depender de los riesgos macroeconómicos envueltos y la necesidad de garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales. También debe definir el papel a jugar por el gobierno regional respectivo.

²² Las reglas fiscales pueden ser de procedimiento (Nueva Zelanda) o cuantitativas sobre el déficit (primario, global), la deuda y/o gasto (varios países de la UE y AL). Las LRF también pueden contener sanciones (Brasil).

1. Además del sistema de manejo del endeudamiento subnacional, es necesario implementar una reforma del sistema fiscal intergubernamental para reforzar la base de ingresos locales y la autonomía fiscal, lo que es clave para el acceso al endeudamiento.

VI.3.d. Estructura de un sistema de manejo del endeudamiento subnacional

Las consideraciones conceptuales y la experiencia internacional indican que un sistema de control de endeudamiento subnacional debe constar de dos partes que se complementan entre sí y que están constituidas por controles ex ante y consecuencias ex post, incluyendo un mecanismo para resolver la insolvencia.²³ Las consecuencias ex post son importantes porque aumentan la dificultad de evitar los controles ex ante y, por lo tanto, aumentan la eficacia de estos controles. Los controles ex ante como las consecuencias ex post pueden aplicarse tanto sobre los deudores como sobre los acreedores. Idealmente el endeudamiento subnacional debiera estar sujeto a restricciones en los cuatro cuadrantes.

Controles ex ante

Los controles ex ante son externos al proceso presupuestario y pueden incluir:

- i. Límites sobre los agregados fiscales (concepto de consolidación fiscal, regla del presupuesto equilibrado, coeficiente del servicio de la deuda, límite de garantía).
- ii. Endeudamiento permitido solamente para la inversión de capital público a largo plazo (regla de oro).
- iii. Requisitos de procedimiento (marco fiscal a mediano plazo, proceso presupuestario).
- iv. Transparencia fiscal (auditoria independiente, divulgación periódica sobre datos fiscales básicos, mostrar explícitamente los pasivos ocultos, incluir en el presupuesto los pasivos extrapresupuestarios, supervisar todos los pasivos).
- v. Sanciones por incumplimiento de la reglamentación (interceptar las transferencias a los prestatarios, anular los préstamos otorgados en el caso de prestamistas).

Deudores: Hay controles ex ante que se aplican a todos los niveles de gobierno (techos de deuda, metas de déficit, restricciones sobre endeudamiento internacional), mientras otros se aplican sólo a los GSN (regulaciones del endeudamiento subnacional basadas en criterios de capacidad fiscal impuestas por el gobierno central, el banco central, o alguna otra institución).

Acreedores: Hay controles ex ante que se aplican a los acreedores en relación a todos los niveles de gobierno (prohibición de financiamiento directo del banco central,

²³ Ver Webb (2004).

restricciones al endeudamiento internacional, regulaciones impuestas por el banco central u otra agencia de supervisión financiera) así como hay los que se aplican sólo en relación a los GSN (racionamiento de crédito a los estados, aumento de requisitos de capital para prestar a GSN que presenten mayor riesgo).

Consecuencias ex post

Las consecuencias ex post incluyen sanciones e incentivos para lograr el cumplimiento de las metas fiscales e incorporan mecanismos para manejar la insolvencia para resolver la situación de los GSN afectados por tensiones fiscales o de insolvencia, debido a choques exógenos o mala gestión fiscal.

Deudores: Hay consecuencias ex post que se aplican a todos los niveles de gobierno (límites al financiamiento del banco central, no rescates del gobierno central o de la comunidad internacional y no reestructuración de deuda sin condicionalidad adecuada, publicación de resultados fiscales detallados) mientras otras se aplican sólo a los GSN (el gobierno central prohíbe el endeudamiento de los GSN, el servicio de la deuda se retiene de las transferencias del gobierno central a los GSN).

Acreedores: Hay consecuencias ex post que se aplican para todos los niveles de gobierno (supervisión estricta de los bancos) mientras otras se aplican sólo a los acreedores de los GSN (regulaciones que requieren write-offs de capital por pérdidas incurridas por los créditos a los GSN).

El sistema de control del endeudamiento subnacional que México implementó en el 2000 a través de mecanismos distintos de una LRF es en principio completo ya que cubre los cuatro cuadrantes.²⁴

El marco de endeudamiento tiene cuatro elementos claves: (a) da a los bancos comerciales y de desarrollo señales ex ante de los riesgos de la deuda estadual aplicándole los mismos límites de concentración de deuda que a otros préstamos y exigiendo requisitos de capital que reflejen riesgos basados en ratings de crédito preparados por calificadoras de riesgo internacionales; (b) da fuertes incentivos a los deudores a publicar su información fiscal y financiera; (c) elimina las transferencias discrecionales del gobierno federal, al menos aquellas a discreción del ejecutivo; y (d) termina con el papel de la Secretaría de Hacienda de actuar como fideicomiso para colateralizar deuda de los GSN con transferencias del gobierno federal (participaciones). Los acreedores y los deudores subnacionales deben organizar sus propios fideicomisos para este propósito, y el no permitir la participación directa del gobierno federal busca reducir la facilidad administrativa de constituir estos fideicomisos y por lo tanto la probabilidad de rescates.

Los dos primeros elementos buscan evitar un endeudamiento excesivo de los estados y premiar a los que siguen una política prudente. Los ratings de crédito se han vuelto etiquetas de buen comportamiento con valor positivo en la arena política,

²⁴ Ver Webb (2004).

independientemente de su efecto de mejorar acceso al crédito y de reducir su costo. Los gobiernos estatales tienen incentivos para hacer sus presupuestos y balances atractivos a los votantes, agencias clasificadoras de riesgo y a los acreedores—implementando para ello el tipo de medidas que una LRF pudiera demandar. La tercera y cuarta medidas representan compromisos a nivel federal de que en el futuro dejará a los estados y sus acreedores sufrir las consecuencias de mercado de déficits excesivos, lo que puede imponer costos ex post por abusos.

El sistema no ha sido puesto a prueba todavía para poder decir si los controles ex ante y los compromisos de imponer consecuencias ex post son adecuados. El basar el régimen de endeudamiento subnacional en incentivos, y no sobre reglas estrictas, funciona mejor en un entorno de no crisis, así es que podría ser necesario establecer algunas otras vetos institucionales para prevenir rescates en una crisis.

*Mecanismos de resolución de insolvencia*²⁵

Es importante destacar que la insolvencia pública difiere de la insolvencia privada ya que (i) existe una tensión entre mantener los servicios esenciales y proteger los derechos de los acreedores; (ii) las medidas correctivas de los acreedores para afrontar el incumplimiento de los GSN son más limitadas, lo que da lugar a mayor riesgo moral (incumplimientos estratégicos) ya que una empresa puede disolverse pero esa posibilidad no existe para los GSN, aunque si pueden consolidarse con otro u otros GSN para constituir un ente financieramente más sólido (Colombia, Perú); y (iii) en el caso de las quiebras privadas, todos los activos están sujetos a embargo pero en el caso de los GSN en general no es posible hacerlo.

El mecanismo de insolvencia debe definir:

- Un marco colectivo para resolver conflictos de deuda entre los acreedores y el deudor, incluyendo el problema de los acreedores disidentes, ya que las negociaciones ad hoc son costosas, poco prácticas y perjudiciales para los intereses de la mayoría de los acreedores.
- Reglas preestablecidas para distribuir los riesgos de incumplimiento y anclar las expectativas, tanto con el deudor como con los acreedores afrontando los costos. De esta forma también disminuyen las presiones a favor de una intervención política ad hoc, a medida que la reestructuración se institucionaliza y se refuerza la credibilidad de la política en contra de las operaciones de rescate.
- Factores de activación del mecanismo de insolvencia, para lo cual es preciso contar con una definición precisa de que se entiende por insolvencia para que por ejemplo, los tribunales puedan desestimar solicitudes presentadas de mala fe.²⁶

²⁵ Ver Liu (2007).

²⁶ La definición genérica de insolvencia es la incapacidad para pagar las deudas a medida que vencen. En Estados Unidos en general, el deudor no paga las deudas en mora cuando demuestra que no tiene la capacidad para pagar las deudas a medida que vencen. En Hungría un deudor es insolvente cuando no paga

Los rankings y calificaciones del riesgo financiero municipal podrían así ser utilizados para estructurar mecanismos de intervención preventiva en municipios que alcancen niveles peligrosos de riesgo financiero.

El mecanismo de insolvencia también debe (i) incluir la reestructuración de la deuda para que los GSN puedan mantener los servicios públicos esenciales y como la contribución requerida de los acreedores para permitir llevar a cabo el ajuste fiscal necesario; (ii) contemplar un plan de ajuste fiscal para resolver las causas de los desequilibrios fiscales con medidas estructurales para reforzar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo y conciliar los compromisos contractuales con la capacidad de pago²⁷ para mejorar la capacidad crediticia y recuperar el acceso a los mercados de capitales; (iii) proteger los derechos de los acreedores a fin de desarrollar los mercados de capitales incipientes, reducir el costo del endeudamiento y ampliar los plazos de los préstamos. En este contexto, es preferible lograr reestructuraciones voluntarias e imponer reestructuraciones obligatorias sólo para los acreedores disidentes; y (iv) comprometer una política de no rescates.

Uno de los puntos a resolver se refiere a si el mecanismo de insolvencia debe ser de tipo judicial o administrativo. El enfoque judicial facilita la reestructuración y cancelación imparcial de la deuda, pero tiene una influencia limitada en el ajuste fiscal.²⁸ Los acreedores pueden dejar de otorgar préstamos si consideran que la cancelación de la deuda no es “justa”. Por su parte, el enfoque administrativo permite a los niveles superiores de gobierno incentivar a los GSN a llevar a cabo reformas fiscales difíciles. Un mecanismo administrativo de resolución de deuda suele tener una presencia más amplia que el judicial. El enfoque adoptado dependerá de la historia, la estructura económica y política y la motivación para establecer un mecanismo de insolvencia.²⁹

VI.4. Hacia una estrategia de fortalecimiento de la gestión financiera municipal para Chile³⁰

una deuda reconocida en un plazo de 60 días. En Sudáfrica se contemplan un conjunto de factores de activación en el caso de problemas financieros graves y otro conjunto en el caso de incumplimiento material de los compromisos financieros.

²⁷ Ejemplos: En Estados Unidos la ciudad de Nueva York y el condado de Orange.

²⁸ En Sudáfrica y Estados Unidos sólo los tribunales son la autoridad competente para cancelar la deuda.

²⁹ Por ejemplo, en Hungría se utiliza el enfoque judicial para neutralizar las presiones políticas a favor de las operaciones de rescate (Ley sobre Ajuste de la Deuda Municipal (1996)). En Estados Unidos existen mecanismos legales (Código de Quiebras, capítulo 9) para resolver el problema de los acreedores disidentes. También se autoriza la intervención del Estado en el ajuste fiscal y de la deuda municipal. Como ejemplos se puede citar la crisis de la quiebra de la ciudad de Nueva York en 1975 y la implementación de un sistema de alerta anticipada al estado de Ohio, y la intervención directa del Distrito de Columbia. En Sudáfrica se tiene un sistema híbrido ya que se permite la intervención administrativa en el ajuste fiscal, pero sólo los tribunales pueden decidir la cancelación de la deuda (Ley sobre la Gestión Financiera Municipal (2003), capítulo 13). En Brasil se implementó un programa de reestructuración de la deuda del gobierno federal y de los estados (1997) y de 180 municipios (1999).

³⁰ El Anexo II presenta un listado de las reglas fiscales que se aplican actualmente en Chile a las municipalidades.

El proceso de descentralización en Chile ha estado acompañado por una adaptación periódica del marco legal y un crecimiento sostenido de los volúmenes de ingresos administrados, intermediados o asignados por los gobiernos regionales (GORE) y municipalidades. Este se ha guiado por una lógica vertical (“top-down”), conducido desde el centro y resguardando la consistencia entre las competencias traspasadas y los instrumentos empleados con la racionalidad para su administración en el nivel subnacional. Al mismo tiempo, el traspaso de responsabilidades y recursos ha estado acompañado de un especial cuidado por mantener la disciplina fiscal.

El que el proceso de descentralización se haya desarrollado sostenidamente, sin crisis de envergadura, hace que la experiencia chilena destaque en un contexto latinoamericano marcado por el conflicto y las crisis en esta materia. Aún así, Chile sigue manteniendo una estructura institucional y financiera bastante centralizada en relación a la mayor parte de los países comparables de la región.

Profundizar el proceso de descentralización en Chile, en la medida que se proponga elevar la autonomía local y regional, no está exento de riesgos. La actitud de las autoridades indica que uno de los riesgos que más les preocupan corresponde a los riesgos financieros. Existe evidencia suficiente como para argumentar que tales temores no son infundados, al menos en lo que a las municipalidades se refiere.

Los principales desafíos vinculados al sistema financiero municipal chileno y su gestión están asociados a: (a) la insuficiencia de recursos e instrumentos financieros que permitan responder a proyectos estratégicos del desarrollo local; (b) un aparente debilitamiento de la responsabilidad fiscal de las autoridades locales, junto a una institucionalidad débil para anticipar, evitar y corregir situaciones fiscales críticas a nivel local;³¹ (c) inestabilidad y carácter procíclico de los ingresos propios de las municipalidades y dependencia de los recursos del Fondo Común Municipal (FCM); (d) heterogeneidad en la gestión financiera municipal; (e) escasa correspondencia fiscal entre los ciudadanos y los recursos municipales; (f) escasez de mecanismos que permitan conocer, en forma transparente, la eficiencia y efectividad de la gestión municipal; (g) importantes deficiencias en la articulación con el resto del sector público para la planificación, prioridad y financiamiento plurianual de la inversión; y (h) déficit de personal profesional calificado.

Aunque la prohibición a las municipalidades a endeudarse sin una ley que lo autorice ha sido destacada como un verdadero baluarte de la disciplina fiscal a nivel municipal en Chile, la evidencia disponible indica que esta limitación no ha sido todo lo efectiva que se suponía. Por otra parte, esta restricción constituye al mismo tiempo una importante limitación a la gestión municipal en presencia de inevitables ciclos en los ingresos y gastos municipales y de proyectos de inversión cuyo costo podría ser distribuido a lo largo del tiempo.

De esta manera, el dilema para la gestión financiera municipal en Chile es cómo admitir un mecanismo válido de financiamiento fiscal como el endeudamiento, consistente con la

³¹ Ver Capítulo IV.

asignación eficiente de recursos públicos, sin por ello validar y alentar comportamientos irresponsables en el manejo de las finanzas municipales que pudieran llevar a grandes desequilibrios como los observados en otros países de la región.

Para enfrentar este dilema, Chile tiene la ventaja de partir de una situación en la cual, pese a la presencia de signos inquietantes, los mayores problemas de indisciplina fiscal parecen estar acotados a un número limitado de municipios y están aún lejos de constituir un problema macroeconómico como el observado en otros países. En tales circunstancias, el país debe plantearse la temática del endeudamiento en un contexto más amplio, cual es el de una estrategia de fortalecimiento de la gestión financiera subnacional.

Dicha estrategia debería considerar un adecuado balance de racionalización y autonomía; premios y castigos; flexibilidad y rigurosidad. Para ello se puede recurrir a los rankings y las calificaciones de riesgo para utilizar la disciplina del mercado y aumentar la transparencia; los fondos de garantía y arreglos cooperativos para mejorar los términos del acceso al crédito y el cumplimiento de los compromisos contraídos; las reglas fiscales para compensar por deficiencias en la disciplina impuesta por el mercado; un sistema de incentivos, incluyendo un mecanismo de resolución de insolvencia para disminuir los riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales; un sistema de información que provea información fidedigna y a tiempo para transparentar el proceso y permitir corregir desvíos en forma oportuna; y un sistema de identificación y evaluación de los proyectos de inversión a nivel municipal y regional articulados con la inversión sectorial-regional. Es necesario además definir el sistema de control y monitoreo de la gestión fiscal de las municipalidades así como del cumplimiento de las reglas y compromisos contraídos.

Para ordenar estos elementos, creemos que una estrategia de fortalecimiento de la gestión financiera municipal puede estructurarse en torno a cuatro pilares: (a) racionalización de las finanzas municipales; (b) eliminación de resquicios regulatorios; (c) regulación de las condiciones y modalidades de endeudamiento, y (d) desarrollo de una institucionalidad para el apoyo de la gestión financiera subnacional.

VI.4.a. Primer Pilar

El primer pilar busca racionalizar la gestión financiera de los municipios para evitar sobrecargar las necesidades de endeudamiento.

Para este efecto se debería:

1. Crear un Fondo de Estabilización de los Ingresos de los GORE y de las Municipalidades en el contexto de la LRF y que funcione de forma parecida al FEES para paliar las presiones provenientes de la volatilidad de los ingresos derivada del ciclo económico. La diferencia con el FEES sería que las contribuciones las efectuaría el gobierno central y los desembolsos serían para los GSN, aunque en el futuro podrían agregarse aportes de las municipalidades de acuerdo a ciertos criterios preestablecidos que sean transparentes y equitativos. La

definición de los gatillos de desembolsos de estos fondos debiera hacerse de la forma más transparente y equitativa posible.

2. Definir un sistema de reporte de información de las operaciones de los municipios que identifique las necesidades mínimas que se requerirían para darle transparencia al manejo de la gestión municipal, incluyendo la información necesaria para actualizar periódicamente los rankings. La información debe ser preparada basada en estándares contables definidos por la DIPRES y buscando incluir compromisos, pasivos contingentes y operaciones extrapresupuestarias. El objetivo a alcanzar sería incorporar a los municipios a un sistema de información moderno e integrado como el SIGFE.
3. Identificar en forma preliminar los desequilibrios verticales existentes tanto a nivel de los municipios individuales como por región. La definición que se utilice en este respecto es clave, ya que no se trata de incluir gastos futuros o necesarios como los de infraestructura local que no se efectúan actualmente y que serían los candidatos más probables a ser financiados a través de endeudamiento. Esta evaluación podría constituir la base para definir un sistema de transferencias del gobierno central que busque cerrar estas brechas ex ante con aportes del presupuesto para disminuir presiones a nivel de los municipios a endeudarse utilizando mecanismos ad hoc. Las transferencias podrían tener un carácter temporal, digamos unos cinco años, mientras se reforma el sistema de ingresos y gastos municipales existentes y podrían llegar a transformarse en permanentes si se determina que no es posible cerrar las brechas verticales a través de un sistema autárquico de distribución de recursos como el que existe actualmente. De esta manera los municipios no tratarían de recurrir al endeudamiento para cubrir brechas estructurales entre sus ingresos y gastos sobre las cuales no tienen control.
4. Identificar las deficiencias existentes en el mecanismo de generación de ingresos municipales tanto propios como del FCM para implementar reformas que busquen disminuir los desequilibrios verticales y horizontales. En este sentido, ya se han realizado algunos estudios, particularmente con respecto al FCM.
5. Fortalecer el proceso presupuestario de los municipios a través de asistencia técnica y apoyo del Ministerio de Hacienda o del Instituto de Finanzas Municipales propuesto más abajo. Los ingresos presupuestados por los municipios son estimaciones que muestran importantes discrepancias con los ingresos efectivos durante la ejecución presupuestaria lo que se ha traducido en importantes déficits para numerosos municipios. Por lo tanto, se requiere fortalecer tanto la preparación del presupuesto por la alcaldía como su aprobación y monitoreo por el Concejo Municipal y la auditoría interna y externa de la ejecución presupuestaria. También deben introducirse estándares de contabilidad comunes en todos los municipios que busquen además incorporar todos los compromisos y actividades del municipio al presupuesto.

VI.4.b. Segundo Pilar

El segundo pilar busca eliminar los resquicios regulatorios que puedan permitir el endeudamiento indirecto y la evasión de las reglas fiscales y sanear la situación existente para permitir que todos los municipios puedan ser eventualmente sujetos de crédito.

Para ello sería necesario:

1. Fortalecer los controles sobre los mecanismos que permiten el acceso al endeudamiento indirecto o encubierto como por ejemplo incluir en la definición de endeudamiento sujeto a límites la deuda con proveedores, atrasos previsionales, deuda flotante, operaciones de leasing y leaseback, adelantos del FCM y de subvenciones escolares, así como el uso de fondos compensatorios de inversiones (PMU) y atrasos con el FCM. En este contexto, le corresponde al gobierno central prohibir las prácticas que le competen directamente a él, como son los anticipos y adelantos de transferencias. También debieran prohibirse las transferencias ad hoc del gobierno central al FCM. Las transferencias a las municipalidades deben aprovisionarse ex ante en el presupuesto y no ser el resultado de negociaciones en el Congreso durante la ejecución presupuestaria o de necesidades de financiamiento surgidas por problemas de gestión municipal o choques exógenos y emergencias o efectos del ciclo económico. Estas disposiciones deben estar acompañadas por instrumentos transparentes y preestablecidos que cubran esas necesidades de financiamiento (ver punto 1. en la subsección VI.4.a. y el punto 3. en la subsección VI.4.c.).
2. Incluir en las normas presupuestarias la utilización de contabilidad de los gastos en base devengada, la incorporación de las operaciones extrapresupuestarias, la contabilización separada de contingencias incluyendo la concesión de garantías, y la identificación de los gastos por outsourcing de servicios de responsabilidad de las municipalidades y de subsidios o transferencias a otras instituciones públicas o privadas.
3. Establecer criterios metodológicos para medir el balance presupuestario, análogos a los utilizados por el gobierno central y hacer pública la información, ya sea a través de la Dirección de Presupuestos, la Contraloría, el Instituto de Finanzas Municipales o cualquier combinación de los tres.
4. Definir mecanismos de control interno y externo que permitan detectar desviaciones respecto a las reglas de endeudamiento durante el ejercicio presupuestario para evitar encontrarse con situaciones de facto que puedan generar potencialmente problemas de insolvencia. El Instituto de Finanzas Municipales puede jugar un rol importante a este respecto a través del monitoreo de los rankings.
5. Definir sanciones por no cumplimiento de las obligaciones contraídas tanto en materia de las reglas fiscales como de las obligaciones financieras. Al respecto, es

necesario revisar la legislación actual para incorporar sanciones pecuniarias al alcalde y al concejo municipal frente a actos de indisciplina fiscal y a la generación de déficit financieros que en muchos casos se vuelven permanentes. Los nuevos alcaldes deben hacerse cargo de municipios con una alta deuda de arrastre y que en muchas ocasiones no aparece explicitada en la información municipal disponible. Estas sanciones pueden incluir tanto mecanismos administrativos como judiciales y podrían asimilarse al tipo de sanciones que establece la legislación que regula la actividad de las sociedades anónimas. En este sentido, el alcalde y el concejo debieran responder con su propio patrimonio por los déficits presupuestarios y actuaciones de indisciplina fiscal que comprometan los recursos del Estado.

6. Reestructurar la deuda encubierta usando instrumentos que no conlleven un rescate o condonación de deuda por parte del gobierno central para no establecer precedentes que le quiten credibilidad al sistema de manejo del endeudamiento subnacional a implementarse (ver sección VI.7. para algunas recomendaciones a este respecto).

VI.4.c. Tercer Pilar

El tercer pilar busca apoyar y fortalecer la gestión financiera de los GSN a través de endeudamiento y que éste se realice de la forma más eficiente posible, buscando al mismo tiempo evitar un sobreendeudamiento que amenace la solvencia de los GSN y la estabilidad macroeconómica nacional.

Para ello sería necesario:

1. Determinar con precisión la elegibilidad de los municipios para acceder al crédito comercial, tanto en términos de su perfil de riesgo, del uso de los recursos obtenidos por esta vía, de las fuentes de financiamiento y las condiciones de los créditos correspondientes.
2. Desarrollar un sistema de calificación de riesgo financiero para los municipios que busquen endeudarse, y que inicialmente pueden ser preparadas por la misma agencia que elaboraría los rankings. Más adelante, estas calificaciones de riesgo podrían ser preparadas por calificadoras de riesgo que operen solamente en el país, para luego buscar quizás calificaciones de riesgo preparadas por agencias internacionales. Las calificaciones de riesgo contribuirían a imponer disciplina de mercado al endeudamiento de las municipalidades. Es importante destacar nuevamente que estos instrumentos buscan mantener la solvencia de los GSN pero no aseguran la estabilidad macroeconómica nacional ni una adecuada tasa de retorno social y económica de la inversión financiada a través del endeudamiento para lo cual se necesitan otros instrumentos.
3. Explorar la posibilidad de constituir asociaciones o cooperativas de municipios que serían los sujetos de crédito en lugar de municipios individuales, ya que por

su tamaño así como por su falta de autonomía financiera son pocos los municipios que podrían cumplir con los requisitos necesarios para endeudarse a la vez que no cuentan con la capacidad administrativa para manejar endeudamiento. Existen importantes economías de escala y sinergias que justificarían este camino. Para facilitar el acceso al crédito, los municipios integrantes de una asociación podrían crear fondos de garantía con el fin de abaratar los costos del financiamiento y mejorar sus términos. Con el mismo objetivo podría considerarse la colateralización de determinados ingresos municipales y permitirse el descuento automático de cuotas del FCM.

4. Elaborar rankings municipales para las asociaciones de municipios y los municipios individuales que no formen parte de asociaciones utilizando información sobre su gestión fiscal y financiera (ver capítulo V). Los rankings podrían ser preparados por el Instituto de Finanzas Municipales que se propone más abajo como parte del cuarto pilar de esta estrategia.
5. Fortalecer las regulaciones del sistema financiero respecto a los préstamos a los entes municipales. Es necesario que no existan tratamientos especiales por parte del BancoEstado o a través de traspaso de recursos de la CORFO o de organismos internacionales para los préstamos a las municipalidades. Los préstamos deben efectuarse bajo las mismas condiciones y términos que los que se le conceden al sector privado. Las instituciones financieras deben estar sujetas a las mismas regulaciones en lo que se refiere a límites por deudor y provisionamiento de los préstamos y evaluación de riesgo para los préstamos a las municipalidades como lo están para el resto de su cartera.
6. Legislar sobre la posibilidad de embargabilidad de ciertos bienes municipales prescindibles, quiebras e intervención de los gobiernos municipales para sentar un precedente fuerte en materia de compromiso de no rescate de los municipios. Legislar además sobre la responsabilidad de los funcionarios municipales incluyendo el alcalde y los concejales con sanciones de tipo administrativo, económico y judicial por incumplimiento o trasgresión de funciones.
7. Definir reglas que se apliquen a la gestión de las municipalidades tanto para prevenir el mal manejo de sus finanzas como condiciones para acceder al crédito.³² Estas podrían incluir: (a) reglas en relación a los ingresos propios y del FCM respecto al gasto en planilla, al déficit total y en cuenta corriente, al stock y servicio de deuda; (b) normas sobre endeudamiento para cubrir desfases de ingresos y gastos durante el año fiscal; (c) limitaciones al endeudamiento en períodos previos a una elección; (d) un piso a la calificación de riesgo requerida para que una asociación o un municipio pueda acceder al endeudamiento; (e) límites al endeudamiento anual³³ total de las municipalidades, incluyendo la

³² Ver Anexo II para un resumen de las reglas vigentes para los municipios.

³³ La definición de lo que constituye deuda debe incluir préstamos de bancos, agencias gubernamentales y organismos internacionales; operaciones de leasing y de venta y leaseback; crédito de proveedores; emisión de bonos; deuda flotante; atrasos en las contribuciones al FCM; pasivos previsionales; y anticipos

concesión de garantías, en lo posible dentro de un marco macroeconómico de mediano plazo; y (f) límites que se colocan a las instituciones financieras directamente. Por ejemplo, se podría establecer anualmente un límite en pesos al total de préstamos que el sistema bancario podría otorgar a los municipios y que los préstamos a los municipios no podría exceder de un cierto porcentaje del capital de la institución financiera. Además, la Superintendencia de Bancos podría declarar nulas las operaciones de préstamos a municipios o asociaciones de municipios que no cumplan con los límites al endeudamiento o sobre la deuda o servicio de deuda, así como con los planes de ajuste fiscal o pacto municipales acordados. En este caso, el municipio debe repagar el préstamo y la institución financiera perdería los intereses devengados.

8. Definir un mecanismo para resolver casos de insolvencia a nivel de asociaciones de municipalidades y de las municipales que no pertenezcan a una asociación.
9. Explorar el uso de Pactos Fiscales Municipales. Los pactos fiscales podrían jugar un papel importante tanto en la resolución de los problemas de endeudamiento encubierto que ya existen como de ayudar a definir la capacidad de endeudamiento de la o las entidades respectivas, y en la distribución del límite global de endeudamiento. Pueden constituirse en un instrumento de diálogo entre el gobierno central y las municipalidades con participación de los GORE, lo que facilitaría la coordinación de las políticas macroeconómicas y de inversión. Esto último es clave dadas las deficiencias de infraestructura local y las debilidades existentes en la articulación del proceso de inversión regional y municipal, incluyendo al sector privado.

VI.4.d. Cuarto Pilar

El cuarto pilar busca identificar los requerimientos institucionales necesarios para que los controles al endeudamiento logren el objetivo de evitar el sobreendeudamiento de los GSN a la vez que sean claros, transparentes, efectivos, fáciles de monitorear, equitativos, acarreen sanciones para lograr su cumplimiento, y lo suficientemente flexibles para no entorpecer innecesariamente la gestión financiera de los GSN.

Para ello se podría:

1. Crear un Instituto de Finanzas Municipales como una agencia independiente que supervise la gestión financiera municipal. Este instituto estaría encargado de (a) la elaboración de los rankings, de su actualización periódica y de aquellas que resulten necesarias por cambios sustantivos en la posición financiera del municipio detectados a través de un monitoreo constante; (b) la preparación en un principio de las calificaciones de riesgo a pedido de aquellos municipios que quieran endeudarse; (c) la recopilación, consolidación y publicación de la información requerida de los municipios; (d) el monitoreo del cumplimiento de

de transferencias del gobierno central. También se debe tener información sobre pasivos contingentes derivados de garantías y de juicios pendientes contra el municipio.

- las reglas fiscales; y (e) otorgar asistencia técnica a los municipios en materias presupuestarias, preparación de información, programas de ajuste, preparación de proyectos de inversión intermunicipales, fuentes, términos y condiciones de endeudamiento y negociación de pactos municipales.
2. Conceder personalidad jurídica a las asociaciones de municipalidades para facilitar su constitución.
 3. Fortalecer el sistema de inversión municipal y su articulación a nivel regional, sectorial y con el sector privado. El proceso de inversión a nivel municipal presenta serias deficiencias ya que la identificación de iniciativas de inversión es poco sistemática y muy pocos municipios tienen claridad respecto de la sinergia que tienen los proyectos de inversión. Existe una dificultad para lograr proyectos bien formulados debido a la rotación y baja preparación del personal municipal. Estas debilidades se multiplicarían en el contexto de una asociación de municipios. La articulación de las iniciativas de inversión con otros municipios adquiere una gran relevancia dentro de ese contexto ya que los proyectos a ser financiados con endeudamiento deben ser aquellos con mayor sinergia para una asociación de municipios.
 4. Incorporar a las municipalidades dentro del programa de concesiones para financiar proyectos de inversión en infraestructura vial en base a principios parecidos a los que se aplican al programa de concesiones del gobierno central.
 5. Definir el papel a jugar por el Ministerio de Hacienda en relación a las municipalidades. El Ministerio de Hacienda podría dar asistencia técnica a los municipios en materias presupuestaria; refrendar los pactos fiscales municipales negociados por el Instituto de Finanzas Municipales; publicar informes trimestrales a nivel de municipios y asociaciones de municipios sobre los indicadores que sirven de base para la elaboración de los rankings; monitorear el endeudamiento de los municipios a través de un registro y publicación trimestral de las operaciones de endeudamiento que deben ser reportadas por los municipios; monitorear en coordinación con Mideplan la definición y ejecución de los programas de inversión de los municipios; monitorear el comportamiento de los rankings y clasificación de riesgo de los municipios; y consolidar y publicar las cuentas de los municipios anualmente.
 6. Definir el papel a jugar por Mideplan y los ministerios sectoriales en el proceso de inversión municipal, especialmente en aquellos de articulación intermunicipal, regional o interregional en lo que se refiere a la identificación de proyectos, la metodología utilizada en la evaluación de los proyectos, y monitoreo de su ejecución. Mideplan podría prestar asistencia técnica a los municipios en estas materias para reforzar los aumentos de eficiencia derivados del financiamiento de los proyectos de inversión a través de endeudamiento en lugar de transferencias del gobierno central o aportes del FCM.

7. Definir un mecanismo de auditoría independiente para la gestión de las asociaciones de municipalidades así como para las municipalidades que no pertenezcan a una asociación. Establecer reglas claras en relación al papel a jugar por la CGR, además del que juega actualmente en que toma conocimiento ex ante de los gastos, operaciones financieras y presupuestos municipales para efectos de controlar posteriormente su ejecución y para estos efectos define un plan de cuentas exhaustivo para los municipios.

VI.5. Sistemas de Evaluación y Acreditación de la Gestión Financiera Municipal

VI.5.a. Consideraciones Generales

El fortalecimiento de la gobernabilidad a nivel municipal y el desarrollo de incentivos políticos a una buena gestión requieren que la ciudadanía conozca la calidad de la gestión que están desarrollando sus autoridades locales. Para esto no es suficiente la actual división de responsabilidades entre el Alcalde y el Concejo Municipal pues el poder concentrado por el primero, los intereses particulares de los segundos y la opacidad de la información existente viabiliza el desarrollo de estrategias políticas basadas en el clientelismo y el populismo. Para devolver la atención de la ciudadanía sobre la calidad de la gestión municipal resulta fundamental entregarle a ésta información contundente y comprensible sobre la materia.

Un sistema de evaluación de la gestión financiera municipal entrega información útil a las partes interesadas (votantes, gobierno central y acreedores) para formarse una opinión de la gestión financiera del municipio. Es difícil tener un solo sistema que les sirva a todos. Por lo tanto, este Informe propone dos mecanismos de evaluación que son complementarios. Uno es un sistema simplificado que permite construir rankings para votantes y gobierno central y otro más sofisticado que es el de calificación de riesgo para el endeudamiento (acreedores). El primero es de aplicación universal mientras que el segundo es de aplicación ad hoc sólo para los que quieran endeudarse. Para este último se necesita un grado de escrutinio y de información mayor que el que requiere el público votante.

Los *rankings* constituyen un sistema de reconocimiento en el que los evaluados se comparan con sus pares. De este modo, los rankings constituyen un sistema de evaluación del desempeño relativo de las organizaciones. Los rankings pueden combinar varias dimensiones del desempeño, ya sea en la forma de varios rankings parciales, la combinación de éstos en un ranking agregado, o la combinación de indicadores representativos de cada dimensión para obtener un indicador agregado sobre el cual se construye el ranking.

Al contrario de lo que ocurre con los rankings, las *calificaciones de riesgo* (sistema de acreditación) constituyen un mecanismo de reconocimiento del logro absoluto, a partir de la comparación con una meta o referente ideal (*benchmark*). En este caso, el reconocimiento surge de la validación pública del logro de un resultado. Cuando dicho

resultado tiene varias dimensiones, la acreditación tiende a basarse en el cumplimiento de cada uno de los estándares parciales sin que exista la posibilidad de compensar subcumplimientos en una con sobrecumplimientos en otra. El valor del reconocimiento otorgado a través de un sistema de acreditación será mayor mientras más independiente y prestigiado sea el organismo validador y más exigente y estable sea el *benchmark*. Los rankings así como las calificaciones de riesgo financiero municipal podrían ser utilizados también para estructurar mecanismos de intervención preventiva en municipios que alcancen niveles peligrosos de riesgo financiero.

El capítulo V discutió los objetivos, dimensiones, diseño y medición de un sistema de rankings, y presentó una propuesta para poner en marcha un sistema simplificado de rankings para los municipios en Chile. En esta sección se compararán los rankings y las calificaciones de riesgo, se discutirán las características principales de las calificaciones de riesgo y se presentará una propuesta para la elaboración de una calificación de riesgo simplificada para los municipios en Chile.

VI.5.b. Rankings y Calificaciones de Riesgo

La posición que un municipio ocupe en los rankings de cada una de las dimensiones permite una primera evaluación respecto a su vulnerabilidad financiera y exposición al riesgo. El ranking en el índice agregado a su vez entrega información respecto a la vulnerabilidad y exposición al riesgo de un municipio en relación a los otros municipios rankeados. El ranking en el índice agregado también muestra en el tiempo como ha sido la gestión financiera del municipio relativo a sus pares, pudiendo por ejemplo subir en el ranking aunque su posición financiera se haya deteriorado si el deterioro experimentado por algunos de sus pares ha sido mayor.

Aunque la información necesaria para preparar un ranking constituye una base importante para preparar una calificación de riesgo, es necesario utilizarla de forma diferente que para elaborar los rankings ya que para evaluar si un municipio es sujeto o no de crédito y si lo es en que términos, debe establecerse su posición respecto a un benchmark y no respecto a sus pares. Por ejemplo, es posible que un municipio tenga un ranking alto pero que su calificación de riesgo sea tal que no le permita acceder al crédito ya que pertenece a un sistema municipal en que la gestión financiera en general es débil. El caso inverso podría darse en que la posición del sistema municipal en cuestión sea en general fuerte con lo cual un municipio con un ranking relativamente bajo pueda tener una calificación de riesgo que le permita acceder al crédito. Por otra parte, una mejoría en la calificación de riesgo indica un fortalecimiento de la gestión financiera del municipio y por lo tanto mejora su acceso al crédito en términos y condiciones. El sistema de rankings constituye un mecanismo para prender luces rojas pero no para determinar premios de tasa de interés por mayor riesgo, disminución de plazos o limitar el acceso al crédito.

Para preparar una calificación de riesgo se requiere información más amplia y sofisticada a la vez que diferente que la que se necesita para preparar los rankings. Por ejemplo, factores que están fuera del control del municipio no deben en principio afectar su ranking, mientras que estos factores juegan un papel clave en la elaboración de una

calificación de riesgo, ya que como su nombre lo indica, el estar expuesto a situaciones positivas o negativas sobre las cuáles no tiene control lo hacen ser sujeto de menos o más riesgo de que si no lo estuviera.

A diferencia de un sistema de rankings, no es necesario operacionalizar un sistema de calificación de riesgo para todos los municipios sino solamente para aquellos que buscan endeudarse. Aún más, de acuerdo a los requerimientos de los mercados de capitales en principio sólo sería necesario obtener una calificación de riesgo para aquellos municipios que buscaran emitir bonos en el mercado doméstico o internacional y no para aquellos que buscan endeudarse con la banca comercial. Sin embargo, el gobierno central puede requerir calificaciones de riesgo de los gobiernos locales para todo tipo de endeudamiento buscando fortalecer el uso de la disciplina del mercado para evitar el sobreendeudamiento municipal, permitiendo además supervisar y regular a la banca en sus préstamos a los municipios para limitar la concesión de préstamos basados en factores políticos o bajo la presunción de una garantía implícita del gobierno central.

También puede ser ventajoso para los municipios obtener una calificación financiera debido a que se perciben como evaluaciones independientes y confiables del desempeño financiero y económico de una entidad y pueden significar que las municipalidades con buena gestión puedan acceder al crédito en mejores condiciones respecto a plazos y tasas de interés. Un municipio también puede necesitar o querer una calificación de riesgo para facilitar el acceso al financiamiento de proyectos de terceros en el sector privado cuando el que respalda los flujos que se han cedido al pago de la deuda tiene una calificación financiera en la escala internacional.

Sin embargo, las calificaciones de riesgo son más costosas y difíciles de implementar que los rankings no sólo porque requieren de información y monitoreo más sofisticado sino que para no aparecer como una especie de garantía implícita del gobierno central, ser creíbles y lograr plenamente el objetivo de discriminar entre deudores deberían ser preparadas por agencias calificadoras de riesgo de prestigio y reconocimiento internacional. Como contraste, la preparación de los rankings puede ser encargada a una agencia pública autónoma financiada a través del presupuesto del gobierno central y son por lo tanto más factibles de aplicar a todos los municipios independientemente de su tamaño.

Los retos que impone a un municipio obtener una calificación de riesgo incluyen el compromiso de disponer de personal con el tiempo y la preparación para responder a las diferentes necesidades y requerimientos de información de los analistas en el ámbito internacional; disponer de estadísticas y datos sobre las tendencias socioeconómicas; y disponer o desarrollar presupuestos y estados financieros auditados. Es posible que sean pocas las municipalidades chilenas que tengan el tamaño y las características financieras que les permitan obtener una calificación de riesgo preparada por una calificadora de riesgo internacional.

VI.5.c. Factores a Considerar en una Calificación de Riesgo

De acuerdo a Fitch Ratings (2003), el análisis de las obligaciones generales (OG) o deuda quirografaria de los GSN parte de la base que la entidad calificada se encuentra en una posición “independiente” y se centra en su capacidad y buena disposición para hacer frente a sus obligaciones financieras de manera puntual, sin acogerse a mejoras crediticias o apoyo adicional alguno. No obstante lo anterior, la calificación financiera de las OG reflejará el grado de apoyo—implícito o explícito—del gobierno central, e indicará si éste es de tipo fiscal (por ejemplo, aportaciones presupuestarias) o financiero (garantías de la deuda o ampliaciones).

En base a este criterio y en el entorno de prohibición de endeudamiento que rige para los municipios chilenos, las condiciones necesarias pero no suficientes para que un municipio pudiera obtener un nivel de calificación de riesgo que le permita acceder al endeudamiento serían contar con información que permita evaluar su situación financiera para poder determinar si es independiente o no; y no presentar o haber saneado una situación de deuda encubierta.

Factores de calificación

Como para los rankings, en la calificación de riesgo intervienen a la vez factores cuantitativos y cualitativos. En general, los factores cualitativos tienen mayor importancia. Comprenden las características del marco institucional, las relaciones intergubernamentales, el perfil socioeconómico, y otros factores que permiten evaluar cómo la entidad hará frente a sus obligaciones financieras.

En cuanto a los factores cuantitativos, se deben generar modelos con los estados financieros que faciliten el análisis, tanto de la tendencia y proyección de las finanzas de la entidad, como de sus niveles de endeudamiento. El análisis cuantitativo permite esencialmente prever la disposición y las posibilidades de la entidad para cumplir con sus obligaciones financieras.

Se debe reconocer en la metodología que tanto los factores cuantitativos como los cualitativos, en conjunto o por separado, pueden influir sobre la capacidad y la predisposición de una entidad para pagar sus deudas, y la calidad de la gestión juega un papel primordial en el análisis. Lo anterior, junto a las nuevas opiniones de cómo abordar el análisis de las economías locales (sistemas de reembolso, garantías o recursos afectados al pago de la deuda o aspectos estructurales en los financiamientos para mejorar la calidad de la deuda) forman la base de las nuevas directrices para la calificación de la deuda subnacional.

De modo general, en un entorno descentralizado, las economías regionales repercutirán en la habilidad del deudor para obtener los fondos necesarios para servir su deuda mucho más directamente que en un sistema centralizado. Por el contrario, la calidad de la gestión, reflejada principalmente en el desempeño fiscal y financiero del deudor, será la que determine la calidad crediticia de los entes subnacionales que operen en un sistema altamente centralizado.

Información necesaria para las calificaciones de riesgo

La información requerida por las agencias calificadoras de riesgo como Fitch, Moody's y Standard and Poor para otorgar una calificación de riesgo es amplia y no está disponible para todos los municipios chilenos.

En general para la elaboración de una calificación de riesgo se necesita información sobre áreas muy diversas. A continuación se resumen las áreas posibles y se dan ejemplos entre paréntesis de algunos indicadores posibles para medir cada área:

- Institucionalidad jurídico-administrativa (nivel de autonomía y de endeudamiento, leyes de quiebra e insolvencia)
- Marco institucional (ingresos delegados a los municipios, margen para adaptar estructura impositiva y ajustar gastos, tendencias demográficas, uso de tarifas al usuario)
- Base económica (viabilidad económica, diversificación económica, recursos naturales, ventajas geográficas, infraestructura económica básica, interrelación entre la economía local y la nacional y regionales)
- Capacidad de adaptación y flexibilidad (liquidez, diversificación de ingresos, autonomía impositiva, balance operacional a lo largo del ciclo económico, control de gastos, gestión del flujo de fondos, peso de las inversiones de infraestructura, relaciones laborales, impacto financiero de convenios colectivos)
- Financiera (relación de ingresos y gastos, presupuestados y ejecutados, de los últimos cinco años, informes y controles financieros mensuales o trimestrales, nivel de mora de impuestos y otros ingresos, presupuesto del ejercicio en curso y del próximo año, plan de mejora de la infraestructura, política de inversiones, auditorías de los servicios públicos, tendencia de caja y balances de los fondos de inversión, balances financieros auditados por un despacho de contabilidad independiente y de prestigio)
- Presupuesto (normas contables, procedimiento presupuestario, impuestos, otras fuentes de ingresos, ingresos con destino específico, clasificación y tendencia de los gastos, gastos discrecionales y no discrecionales, resultados operativos)
- Gestión (resultados financieros en los últimos cinco años, deuda encubierta, planificación de contingencias, dependencia de ingresos extraordinarios, depreciación de activos fijos, planes quinquenales de inversión, política de reservas de caja/capital productivo/presupuestarias, previsión financiera a varios años)
- Presupuestos futuros (expectativas de realización en función de las proyecciones macroeconómicas)

- Movimientos de caja
- Activos (liquidables y no liquidables)
- Monitoreo, control y auditoría
- Deuda (propósito del endeudamiento, respaldo por recursos específicos, contingencias, amortizaciones, deuda de corto plazo, compromisos previsionales, incumplimiento de deuda, deuda no incluida en el balance, mejoras crediticias como fondos de garantía, apoyos y avales)
- Riesgos indirectos (operaciones extrapresupuestarias, transferencias).

Proceso de Calificación

Una calificadora de riesgo normalmente utiliza dos o tres economistas para realizar el análisis financiero. Los responsables de la entidad proporcionan la información sobre las finanzas públicas, además de información sobre su nivel de endeudamiento, estructura y vencimiento del mismo. La calificadora también estudia la estructura y desempeño de la economía local y la evolución de la base fiscal.

La calificadora realiza una visita en la que se tratan las políticas y programas de la entidad y se estudian más a fondo las tendencias detectadas en los datos. La visita inicial suele tener una duración de dos a tres días. Consecuentemente, se envía un borrador del informe que resume el análisis financiero al deudor para que verifique la veracidad de los datos citados en el informe. El análisis se presenta al consejo de calificaciones de la calificadora de riesgo, que asigna la calificación. Se comunica al emisor la decisión del consejo y, a continuación, se publica la calificación y el informe.

Antes de publicar el informe, la calificadora normalmente emite una nota de prensa detallada a los medios de comunicación para informar a los inversores y otros usuarios de las calificaciones. Los criterios de calificación también se publican a través de diferentes medios electrónicos, como Dow Jones, Reuters, y Bloomberg. Además, todos los informes de entes territoriales se encuentran disponibles en la página web de la calificadora.

Para las calificaciones de deuda a largo plazo, la calificadora revisa las condiciones del perfil crediticio anualmente. En el caso de créditos especulativos (por debajo del grado de inversión) y en mercados emergentes, la frecuencia de esta revisión puede ser mayor. La vigilancia del deudor por parte de la calificadora de riesgo es continua.

Requisitos de un sistema de calificación de riesgos

El diseño e implementación de un sistema de acreditación debe cumplir un conjunto de requerimientos para lograr los resultados deseados. Estos se refieren a aspectos tanto

técnicos como de los procedimientos que hacen su aplicación. Destacan los requisitos de independencia y objetividad, transparencia, periodicidad y credibilidad.

Independencia y Objetividad. Un sistema de acreditación es un proceso técnico de evaluación respecto del cumplimiento de estándares mínimos o requisitos predefinidos según la naturaleza, nivel de desarrollo y objetivos en relación al objeto de acreditación. El proceso de evaluación es parte central del sistema, y por tanto debe ser efectuado sobre la base de hechos ciertos y por tanto verificables a través de información de calidad, y utilizando procesos externos que garanticen separación e independencia entre los responsables del objeto evaluado y los evaluadores o acreditadores.

Transparencia. Considerando que un sistema de acreditación es un proceso en virtud del cual se reconoce el dominio de un conjunto de conocimientos, competencia y experiencia es necesario que los estándares, procesos y resultados sean de conocimiento de los actores involucrados y la sociedad en general.

Regularidad. Un sistema de acreditación cuyos resultados pasan a constituirse en fuente de información de desempeño y calidad debe ser aplicado con una regularidad preestablecida, según la naturaleza del objeto de acreditación. Sólo el proceso recurrente de evaluación respecto del cumplimiento de estándares o requisitos técnicos permite el uso de la información, tanto como garantía de calidad frente a terceros como respecto de su contribución a procesos de análisis y reflexión por parte del evaluado, brindando la oportunidad de producir cambios.

Credibilidad. El reconocimiento de conocimientos, competencias y experiencia relevantes que busca un sistema de acreditación, hace necesaria una construcción técnica y operativa de excelencia, de modo que todos los actores conozcan sus características y resultados, y depositen confianza en éstos. La credibilidad que así alcance el sistema le podrá brindar la necesaria legitimidad como instrumento de evaluación, pudiendo así optimizarse su uso.

VI.6.d. Propuesta de un Sistema de Calificación de Riesgo Municipal

Indicadores de riesgo

Tanto los indicadores usados en la preparación de los rankings como los rankings individuales pueden constituir el punto de partida para la elaboración de las calificaciones de riesgo. Sin embargo, se puede contar desde un principio con más información que para los rankings ya que como las calificaciones de riesgo se preparan sólo para aquellos municipios que deciden endeudarse es posible recabar información directamente de ellos en el proceso de preparación de la calificación. De todas formas existirán limitaciones importantes a la información que se pueda conseguir, en parte por problemas de estandarización, así como en el manejo de la información en la elaboración misma de la calificación de riesgo. Por lo tanto, se buscaría usar indicadores que minimicen la información a recabar directamente del municipio y que permitan utilizar una metodología simplificada. Ésta estaría basada más en una fotografía de la situación

vigente como son los rankings que en un modelo de proyecciones financieras de mediano plazo aunque usando más información que para los rankings y posiblemente proyecciones de algunas variables claves. Las proyecciones serían hechas individualmente por indicador o variable y al no estar basadas en un modelo econométrico no incorporarían efectos simultáneos ni permitirían iteraciones.

Los indicadores serían elegidos de entre los factores descritos más arriba, incluyendo los utilizados en la preparación de los rankings, en las áreas referentes a la institucionalidad jurídico-administrativa, marco institucional, base económica, capacidad de adaptación y flexibilidad, manejo financiero, presupuesto, gestión, deuda, activos, monitoreo, control y auditoría, y disponibilidad y acceso a la información.

Metodología de elaboración de la calificación de riesgo

Los pasos principales de una metodología para preparar la calificación de riesgo podrían ser los siguientes:

1. Definir una escala de medición para los indicadores seleccionados tanto cualitativos como cuantitativos, por ejemplo de 0 a 5. Esto permitiría discernir entre distintos grados de comportamiento ya sea cualitativo o cuantitativo buscando establecer distinciones en la calificación de riesgo otorgada para lograr los mejores términos y condiciones en el endeudamiento subnacional. Por ejemplo, en lo que se refiere a los controles internos, un municipio con un sistema que cumpla con todos los requisitos tendría un 5 por ese indicador, mientras otro al que los controles existentes no le hayan ayudado a evitar actividades indebidas podría tener sólo un 2 si es que cumplen con todos los otros requisitos pero si se hubieran dado casos de actividades indebidas detectadas a través de otros medios y no de los controles internos.
2. Definir en la forma más precisa posible los rangos cuantitativos y cualitativos que corresponden a cada número en la escala teniendo en cuenta que el puntaje final obtenido debe tener una correspondencia con una medición de riesgo que sea estándar en el mercado. Por ejemplo, para obtener una calificación AAA el puntaje total debe ser x, con un promedio de z por indicador, y siempre y cuando ningún indicador tenga un valor menor de 4.
3. Definir ponderaciones dentro de cada categoría por indicador para obtener un puntaje por categoría para que los indicadores más importantes se reflejen con mayor peso en el puntaje por categoría y por ende en el puntaje total.
4. Definir ponderaciones por categoría para obtener el puntaje total siguiendo el mismo criterio anterior.
5. Podría ser necesario agregar un calificativo si se piensa que el puntaje final aparece alto o bajo en la percepción de quién lo elabora para tomar en cuenta imponderables positivos o riesgos (“upside or downside risks”) que no se logran

captar bien, a través por ejemplo de que la evaluación tenga un sesgo negativo o positivo. Este sesgo tendría un valor (uno o más puntos) que se determinaría cuando se defina el benchmark y resultaría en un deterioro o en una mejora de la calificación de riesgo.

6. Elaborar un referente o benchmark. El benchmark debe ser preparado de forma tal que se establezca una correspondencia estrecha entre el puntaje determinado por los indicadores cuantitativos y cualitativos y como el mercado vería al municipio de tener acceso a la información en que se basan los puntajes. Es decir, si un total de x puntos corresponden a una calificación AAA, con las implicaciones que ello tiene para el mercado, debiera significar que si la calificación de riesgo hubiese sido hecha por una calificadora de riesgo con la misma información debiera haber llegado a la misma calificación. Se debe evitar a toda costa una inflación de ratings no sólo para evitar el sobreendeudamiento y problemas de solvencia municipal y de préstamos vencidos para la banca, sino que también para establecer credibilidad de las calificaciones de riesgo lo que permitiría mejores condiciones para el endeudamiento subnacional. Como se discutió en el punto anterior, se podrían incorporar sesgos positivos o negativos en la correlación de puntajes y calificaciones de riesgo.

VI.6.e. Proceso de implementación de un sistema de calificación de riesgo

Para facilitar la transición desde un sistema en que el endeudamiento municipal, con excepción de las operaciones de leasing y leaseback, está prohibido a no ser que se apruebe por ley a uno en que se levanta esa prohibición, dentro de un contexto de un sistema de manejo del endeudamiento municipal que busca asegurar la solvencia municipal y la estabilidad macroeconómica nacional, se recomienda:

1. Requerir del municipio una calificación de riesgo para endeudarse.
2. Preparar las calificaciones de riesgo por la misma agencia que elaboraría los rankings que estaría encargada además del monitoreo de la gestión municipal de tal forma de modificar la calificación de riesgo si la situación lo amerita. Esto permitiría también la retroalimentación de información entre los dos sistemas contribuyendo a mejorar la calidad y vigencia de ambos.
3. Preparar las calificaciones de riesgo utilizando la metodología descrita en la subsección VI.6.d. Sin embargo, si las condiciones necesarias no estuvieran dadas para implementar este sistema, y considerando que en un principio el endeudamiento sería con bancos, inicialmente se podría utilizar un modelo más simple basándose en tres o cuatro indicadores para construir un índice de solvencia para determinar el nivel de riesgo financiero que presenta el municipio, definiéndose cotas de riesgo.³⁴ Una alternativa más sofisticada sería utilizar un

³⁴ Por ejemplo, un modelo empleado en Colombia para clasificar el nivel de riesgo financiero de los proveedores de servicios de alcantarillado, acueducto y aseo fue el cálculo de un Indicador Financiero Agregado (IFA) compuesto por tres indicadores: liquidez y endeudamiento (L) de corto plazo, eficiencia

referente o benchmarking en lugar de cotas con el cual se compararía el municipio a ser calificado. El benchmark debiera reflejar estándares de mercado que sean reconocibles por las instituciones financieras y la Superintendencia de Bancos.

4. Incorporar progresivamente (a medida que los municipios desarrollen capacidad para recabar información y la agencia para monitorearla) nuevos indicadores cuantitativos y cualitativos a las calificaciones de riesgo en línea con los indicadores sugeridos en la subsección VI.6.d. Es posible que sea necesario reemplazar algunos de los indicadores utilizados inicialmente por otros más adecuados a la vez que se agreguen nuevos. Las modificaciones en los indicadores utilizados van a requerir definir escalas de puntajes para los nuevos indicadores, cambios en los puntajes de los indicadores que permanezcan y en las ponderaciones a aplicarse dentro de las categorías y a las categorías. Los nexos entre los puntajes y el benchmark también deben ser revisados.
5. Pasar a preparar las calificaciones de riesgo por calificadoras de riesgo que operen en el mercado local cuando se cuente con la información requerida por estas agencias y el personal calificado en el municipio para proveerla. Estas calificaciones de riesgo serían necesarias si un municipio quisiese emitir bonos en el mercado doméstico.
6. Transitar a calificadoras de riesgo que operan en el mercado internacional.³⁵ Estas calificaciones de riesgo serían necesarias si un municipio quisiese emitir bonos en los mercados de capitales internacionales.

VI.6. Refinanciamiento de la deuda subnacional encubierta

Como se discutió en el capítulo IV, un número importante de los municipios chilenos presentan una situación de deuda encubierta incurrida a través de diferentes mecanismos lo que dificulta tener un cuadro fidedigno de su posición financiera y la calidad de su gestión. El haber podido recurrir a financiamiento no autorizado ha “ablandado” de facto la restricción presupuestaria que enfrentan los municipios contribuyendo a crear problemas de solvencia futuros.

La deuda encubierta plantea dos problemas respecto al sistema de manejo del endeudamiento subnacional: (a) la necesidad de cerrar los canales a través de los cuales los municipios han logrado ablandar su restricción presupuestaria de forma tal que en el

(cumplimiento) de pagos (E) y cobertura (pago) de intereses (C). Para cada indicador se establecieron cotas máximas. Para L se definieron cotas superiores para tres rangos: para el rango superior $L_i \geq 1,1$ y $E_i \leq 60\%$, para el rango medio $L_i > 1,1$ y $E_i > 60\%$, y para el rango inferior $L_i < 1,1$ y $E_i > 60\%$. De acuerdo a la combinación de rangos se determinó el nivel de riesgo de la empresa. Colombia también utilizó un tipo de modelo similar en la ley semáforo para controlar el endeudamiento de los GSN y establecer regulaciones para el sistema financiero. Ver Anexo I.

³⁵ Países que imponen el requisito de calificación de riesgo para acceder al endeudamiento como México (dos calificaciones de riesgo), Perú y Colombia exigen que la calificación de riesgo haya sido preparada por una calificadora de riesgo internacional.

futuro no constituyan una vía para evadir las reglas fiscales y los controles sobre el manejo financiero de los municipios que sean establecidos por el gobierno central; y (b) resolver problemas de solvencia que pueda imponer actualmente la deuda encubierta de forma tal que no se establezca un precedente de “rescate” de los municipios en falta, a la vez que se busca fortalecer su gestión financiera para que sean viables sin el uso de ese endeudamiento. Estos problemas presentan el mismo tipo de desafío que los problemas que debe resolver un mecanismo de resolución de insolvencia como se discutió en la subsección VI.3.d.

Para la elaboración de los rankings se debe cuantificar el total de pasivos de cada municipio diferenciados por los distintos canales a través de los cuales se han incurrido en los pasivos. Utilizando esta información se deben definir mecanismos para impedir su uso en el futuro (ver subsección VI.4.b. para algunas recomendaciones al respecto).

En relación a la reestructuración de la deuda encubierta se deben usar instrumentos que no conlleven un rescate o condonación de deuda por parte del gobierno central para no establecer precedentes que le quiten credibilidad al sistema de manejo del endeudamiento subnacional a implementarse. Una posibilidad sería consolidar las deudas a nivel de cada municipio, reestructurarla a través de ofrecer condiciones comunes por tipo de deuda en los distintos municipios a los acreedores que dependerían de sus características, particularmente en materia de ingresos, pero basadas en un marco general a ser definido una vez que se cuente con la información para todos los municipios deudores. Usando este marco general se establecería un plan de pagos de servicio de deuda enmarcada en proyecciones de mediano plazo. Es posible que en la mayoría de los casos sea necesario definir también un plan de ajuste fiscal para acomodar el plan de pagos que busque fortalecer los ingresos y reducir los gastos para viabilizar las finanzas del municipio en cuestión. El plan de ajuste fiscal puede tener que incluir la liquidación de activos que no sean esenciales para la provisión de los servicios públicos a cargo del municipio y/o la privatización de ciertos servicios. En este contexto la constitución de asociaciones de municipios puede ser un instrumento importante para fortalecer las finanzas municipales a través de economías de escala que se puedan lograr en la provisión de servicios o en la gestión fiscal y financiera de los municipios miembros de la asociación.

El cumplimiento de las metas establecidas en el plan de ajuste, que sería negociado con el Instituto de Finanzas Municipales (ver punto 1 en la subsección VI.4.d.) y refrendado por el GORE correspondiente y el Ministerio de Hacienda, sería una condición necesaria para poder acceder eventualmente al endeudamiento mientras que el no cumplimiento del plan tendría un efecto negativo sobre el ranking y la calificación de riesgo del municipio.

VII. REFLEXIONES FINALES: INFORMACION FINANCIERA Y PACTO FISCAL MUNICIPAL

El Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet incluye entre sus propuestas en materia de descentralización la suscripción de un pacto fiscal municipal. A este respecto, el programa señala:

“Nuestra meta es que en todas las comunas de Chile las municipalidades cuenten con similares capacidades para responder a las necesidades de sus vecinos. Para ello, promoveremos un gran pacto fiscal entre el gobierno, las municipalidades y la ciudadanía, orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas.”

“Este pacto debe ser un esfuerzo centrado exclusivamente en los intereses de los vecinos de cada comuna, de tal modo que los municipios bien administrados sean premiados con más recursos y con el reconocimiento ciudadano, mientras que los malos administradores puedan ser identificados y sancionados antes de que perjudiquen irreversiblemente a la población.”

Esta propuesta incluye tres ideas centrales. La primera es que uno de los objetivos del pacto propuesto sería reducir (o eliminar) los desbalances horizontales del sistema (“similares capacidades para responder a las necesidades de sus vecinos”); la segunda es en la estructuración de un sistema capaz de administrar premios y castigos a las autoridades locales en base a la calidad de su gestión financiera (“que los municipios bien administrados sean premiados con más recursos y con el reconocimiento ciudadano, mientras que los malos administradores puedan ser identificados y sancionados antes de que perjudiquen irreversiblemente a la población”); la tercera es que se busca un pacto que involucre no sólo al gobierno y las municipalidades, sino también a la ciudadanía.

Estos tres elementos indican que la propuesta de pacto fiscal municipal se inscribe claramente en la perspectiva de profundizar la elección pública local, abandonando la lógica principal-agente que dominó en el gobierno del Presidente Lagos y que se reflejó en su énfasis en la coordinación territorial de inversiones.

El pacto fiscal municipal propuesto en el Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet, supone, como cualquier otro pacto político-social, un proceso de diálogo y negociación, en el cual los actores participantes estén dispuestos a ceder algo de interés a la contraparte a cambio de la obtención de materias de interés propio. En otras palabras, la idea de un pacto supone un juego de suma positiva, en el que todos los actores tienen algo que ganar.

A partir de las diversas manifestaciones de los alcaldes a lo largo del tiempo, es dable suponer que los municipios buscarían en un ejercicio de este tipo mayores recursos, mayor autonomía, mayor estabilidad y, posiblemente, una ampliación de sus responsabilidades.

Por su parte, el Gobierno debería demandar de los municipios mayor eficiencia, mayor transparencia y rendición de cuentas y mayor disciplina financiera.

La generación de sistemas de información, evaluación y calificación de la gestión financiera municipal debería cumplir un papel central en la articulación de estas aspiraciones y como componente de un pacto fiscal municipal. Esto es así por tres razones. Primero, porque buena parte de las inconsistencias del sistema municipal, de los controles que molestan a las autoridades municipales, y de las acciones encubiertas que complican al gobierno proviene de la desconfianza entre ambos actores. Esta desconfianza, reflejada en numerosas características del proceso de descentralización en Chile, tiende a retroalimentarse en el tiempo. Mientras las autoridades y servicios centrales muchas veces descalifican la gestión municipal como ineficiente, irresponsable o clientelística, los alcaldes perciben un gran desequilibrio entre las responsabilidades y los recursos y facultades que les otorga el poder central y perciben muchas medidas como expresión de los abusos del centralismo. En este contexto, un sistema capaz de proporcionar información objetiva sobre la gestión financiera municipal debería ayudar a reducir las desconfianzas y despejar los prejuicios, ayudando en consecuencia a reducir los controles excesivos dentro del sistema.

La segunda razón por la que un sistema de evaluación de la gestión financiera puede contribuir al éxito de un pacto fiscal municipal está en su capacidad para romper la homogeneidad que caracteriza las políticas y normas que regulan a los municipios. Pese a la evidencia de enormes heterogeneidades entre los municipios del país, la política de descentralización en Chile ha insistido en la uniformidad. Esta uniformidad no sólo confunde a municipios pequeños y grandes, rurales y urbanos, sino a municipios eficientes e ineficientes. En la medida que un sistema de evaluación permita identificar a los municipios que, dentro de sus posibilidades, son capaces de administrar responsablemente sus recursos, podrá sustentar políticas más selectivas que se transformen en un poderoso incentivo a la disciplina fiscal en todo el sector.

La tercera razón, es que, consistentemente con el énfasis puesto en el Programa de Gobierno, un sistema de evaluación de la gestión financiera municipal es capaz de darle más poder a la ciudadanía. En efecto, un electorado informado es el disuasivo más poderoso y eficaz a un uso irresponsable de los recursos municipales, pues amenaza la propia supervivencia política de las autoridades locales.

¿Qué tienen que ceder los actores para que un sistema de evaluación de la gestión financiera sea parte fundamental de un pacto fiscal municipal? Del lado de los municipios, el principal requisito al respecto es que éstos estén dispuestos a abrirse al escrutinio externo, evitando confundir autonomía con opacidad. Del lado del gobierno central, lo principal que se requiere es que éste sea capaz de reconocerse como parte interesada en la relación con los municipios y esté en consecuencia dispuesto a entregarle a una institución autónoma e imparcial la responsabilidad de recopilar, procesar y difundir la información.

De esta manera, los elementos aportados a lo largo de este trabajo entregan fundamentos analíticos y herramientas técnicas para responder a problemas y necesidades que son esencialmente políticos y que tienen que ver con la forma de construir una sociedad más

equitativa y una democracia más robusta. Un pacto fiscal municipal es en el fondo una manera de acercar estos dos mundos.

ANEXO I MANEJO DE ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

ARGENTINA³⁶

Argentina es un país descentralizado que se basa en el principio constitucional de que las provincias tienen el poder que no hayan delegado al nivel federal. Sin embargo, el gobierno federal tiene poder sobre las provincias porque puede crear transferencias o alterarlas a través de legislación.

Desde la mitad de la década de los 70s ha habido una descentralización sustantiva de las responsabilidades de gasto; sin embargo, los poderes para recaudar ingresos han permanecido concentrados al nivel federal lo que ha llevado a desequilibrios verticales en las provincias y a una fuerte dependencia de los GSN de las transferencias del gobierno central.³⁷

Las provincias son las responsables de organizar y asegurar un sistema municipal efectivo. En la práctica, las provincias han concedido diversos grados de independencia a sus municipalidades; la mayoría les han concedido autonomía, incluyendo el derecho de establecer y administrar sus propios impuestos. La elección directa de los alcaldes fue iniciada por la ciudad de Buenos Aires en 1996.

Antes de la Ley de Convertibilidad de 1991, todos los niveles de gobierno estaban permitidos de endeudarse en el exterior y en el mercado doméstico sin límites. Para hacer frente al incremento de responsabilidades de gastos, los GSN recurrieron al financiamiento de los bancos provinciales o comerciales (a menudo usando como colateral las transferencias futuras), emitieron cupones para pagar salarios o incurrieron en atrasos a proveedores. Los bancos de los gobiernos provinciales se consideraban como un banco central de cada provincia; proveían fondos a los gobiernos provinciales a pedido y a su vez recibían descuentos del banco central.

La Ley de Convertibilidad terminó con el financiamiento del banco central al sector público en todos los niveles y desde 1994 los gobiernos provinciales necesitan la aprobación del congreso para endeudarse en moneda extranjera. Además, como parte de los pactos fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales que se negociaron en 1992 y 1993 para servir de instrumento para coordinar la implementación de las reformas fiscales, se comenzó la reestructuración, privatización o liquidación de los bancos provinciales.

El acuerdo de libre convertibilidad ni los pactos fiscales fueron suficientes para lograr conseguir disciplina fiscal a nivel provincial. Como no había límites legales sobre las operaciones de endeudamiento en moneda nacional para las provincias, los gobiernos

³⁶ Ver Cuevas (2003), Schwartz y Liuksila (1997) y Webb (2004).

³⁷ En la década de los 90s la coparticipación constituía cerca de dos tercios del total de los ingresos de las provincias, con una amplia variación entre las provincias.

provinciales continuaron usando los ingresos de transferencias futuras como colateral en los préstamos con los bancos comerciales lo que hacía aparecer como si tuvieran garantía federal de su deuda por lo que los acreedores no colocaban restricciones ex ante a los préstamos. Además, el mejoramiento del comportamiento fiscal del gobierno central reflejaba en parte una política de descentralización de gastos sin una descentralización correspondiente de los ingresos.

Ley de Responsabilidad Fiscal

Argentina adoptó una Ley de Solvencia Fiscal (LRF) en 1999 para ayudar a mantener la confianza en la convertibilidad en un contexto de presiones fiscales significativas y perspectivas pobres de crecimiento. La LRF se aplicaba al gobierno nacional y contenía reglas de procedimiento y numéricas. Además de establecer límites numéricos para el déficit del gobierno central, la ley limitó el crecimiento de los gastos, estipuló la adopción de presupuestos plurianuales, creó un Fondo Fiscal Contra Cíclico e implementó medidas de transparencia en relación a las finanzas públicas. La LRF requería que se alcanzara equilibrio fiscal no más tarde que el 2003 y estableció techos nominales para el déficit a nivel nacional del sector público no financiero entre 1999 y el 2002. Pero estas metas no se cumplieron en ninguno de los años.

La LRF seguía un enfoque de “abajo hacia arriba”, invitando a los GSN a aprobar una legislación de responsabilidad fiscal propia y varias provincias lo hicieron. Sin embargo, la ciudad de Buenos Aires y tres de las cuatro provincias más grandes no aprobaron una LRF. Las provisiones de estas leyes diferían entre las provincias, y también fue diferente el grado de cumplimiento de ellas, aún antes de la crisis económica del 2001. Todas las LRF provinciales tenían límites sobre el déficit o sobre la deuda total, y la mayoría las tenía sobre ambos.

La falta de cumplimiento de las reglas numéricas de la LRF nacional y en las leyes provinciales llevó a un deterioro continuo de la situación fiscal. La tradición de no respetar reglas va más allá de las LRF. Por ejemplo, 16 de las 24 provincias tienen límites constitucionales sobre la relación entre el servicio de la deuda y el total del ingreso—20 a 25 por ciento—pero en el 2000 sólo 10 de las 16 provincias cumplieron con los límites; los resultados para el 2001 fueron peores. A fines del 2001, Argentina enfrentó la crisis más profunda de su historia y la LRF nacional se volvió no operativa.

Las LRF dejaron de operar por la falta de consistencia extrema entre la política fiscal y la monetaria en el contexto de un tipo de cambio fijo. Aunque la LRF federal no contenía disposiciones para lograr su cumplimiento, el problema más fundamental fueron las numerosas obligaciones de gasto inflexibles del gobierno, especialmente el servicio de la deuda y las transferencias provinciales. Los acuerdos federales-provinciales en el 2000 habían fijado pisos a las transferencias a las provincias en pesos nominales (=US dólares) que durarían varios años en un proceso de transición a un arreglo de largo plazo de promedios móviles que eran más favorables para el gobierno federal. Desafortunadamente la recesión del 2001 y después redujeron los ingresos al punto que el

gobierno federal no pudo hacer las transferencias prometidas y no cumplió con esas y otras obligaciones, pagándolas con deuda que circulaba como dinero.

Las LRF provinciales también tenían debilidades que habrían sido problemáticos aún cuando el colapso del gobierno central no hubiese venido primero. No tenían disposiciones para asegurar su cumplimiento y una masa crítica de provincias no las había aprobado—la provincia de Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires, y Santa Fe— las mismas que habían formado el grupo central para el ajuste fiscal a comienzos de los 90s. El Compromiso Federal del 2000 no tenía contingencias para asegurar la sostenibilidad fiscal en caso de escenarios de bajo crecimiento económico.

Después que Duhalde asumió la presidencia del país en 2002, se firmó un pacto fiscal con las provincias cuyos elementos principales eran el compromiso de la nación de ayudar a las provincias a manejar sus deudas a cambio de renunciar a montos garantizados de transferencias y se asignaron recursos al fondo de impuestos compartidos para reemplazar las garantías. El gobierno central asumió la responsabilidad de servir la deuda de las provincias pero no asumió la deuda. Las provincias pasaron a deberle al gobierno central ofreciendo parte de sus transferencias del gobierno central como garantía parcial por el endeudamiento. Además, las provincias que participaron en este esquema se comprometieron a reducir sus déficits y aceptaron un monitoreo por el Ministerio de Economía.

Otros mecanismos para ayudar a las provincias incluyeron un Fondo de Desequilibrio Provincial y un Fondo Federal de Asistencia a las Provincias que se conoce como Contribuciones del Tesoro Nacional que se utiliza como vehículo para transferencias discrecionales.

La LRF se modificó en 2004 (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal). La ley revisada crea un Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, mejora las prácticas de manejo de los gastos, y busca la armonización de las estadísticas fiscales. También establece límites a los gastos y el servicio de la deuda y contiene sanciones por no cumplimiento. Sin embargo, la ley contiene sólo sanciones institucionales definidas en forma poco precisa y que el gobierno federal puede aplicar con un cierto grado de discreción y la mayor parte del gasto de capital no está cubierto por las metas.

La ley revisada también sigue un enfoque de “abajo hacia arriba”, invitando a los GSN a participar en lugar de imponerles directamente las metas fiscales. La ley busca que las provincias presenten presupuestos balanceados de acuerdo a la ley de oro modificada, pero no hay un mecanismo de coordinación explícita para asegurar que la suma de los presupuestos individuales de las provincias sea consistente con los balances totales y primarios consolidados establecidos por el gobierno federal. A fines del 2005, la ley había sido ratificada por 19 provincias (de 24), representando alrededor del 80 por ciento de la población y una participación similar del gasto provincial total.

BRASIL³⁸

El federalismo revivió en Brasil con la vuelta a la democracia, dando legitimidad a los GSN ante el gobierno federal. A partir de 1982 se comenzó eligiendo por votación popular a los gobernadores, luego a los alcaldes y después a una asamblea constituyente que aprobó una nueva constitución (1988) que dio mucha autoridad a los GSN.

El desequilibrio vertical en las relaciones intergubernamentales establecido en la Constitución se conjugaba al mismo tiempo con desequilibrios horizontales en la representación parlamentaria en el Congreso Nacional y en las transferencias fiscales. Esto estableció el entorno para la no-cooperación en relación a la prudencia fiscal, especialmente porque los estados grandes y ricos tenían acceso al crédito y por lo tanto la posibilidad de actuar en forma poco prudente en materia fiscal.

Desde la restauración de la democracia a nivel subnacional hasta 1998, Brasil tuvo tres grandes crisis de deuda de los GSN. Los acuerdos que se firmaron entre el gobierno federal y los GSN (25 de los 26 estados, el distrito federal y 180 municipalidades) aunque importantes en promover el ajuste fiscal en esos niveles de gobierno ya que buscaron limitar déficit futuros y la capacidad de financiarlos, en la práctica contribuyeron también a aumentar la probabilidad de crisis ya que reforzaron la percepción de que el gobierno federal estaba preparado para conceder alivio de deuda a cualquier estado que lo necesitara. Además, como se reestructuró en lugar de perdonar la deuda, el stock de deuda continuó creciendo rápidamente, a la vez que los techos que se colocaron sobre el servicio de la deuda eliminaron los costos futuros del endeudamiento presente. Por lo tanto, los GSN y sus acreedores sufrieron consecuencias mínimas y las restricciones ex ante contenidas en los acuerdos de reestructuración de deuda no fueron cumplidas.

En 1999-2000 el círculo vicioso de falta de disciplina y cooperación se paró porque cambiaron los incentivos políticos y económicos. El Presidente Cardoso logró una alianza con los gobernadores de tres de los cuatro mayores estados. Esto creó una masa crítica de estados dispuestos a cooperar para lograr la prudencia fiscal lo que la hizo valiosa para que otros estados se unieran. Además, el gobierno federal implementó cuatro medidas claves a este respecto. Dos de las medidas se enfocaron en los deudores y dos en los acreedores. Para los deudores, se aprobó una resolución del Senado³⁹ que estableció límites sobre el endeudamiento de los estados y en 1997 se promulgó una ley marco (Ley 9696) estableciendo las condiciones para las renegociaciones de la deuda de los GSN.

La Ley 9696 estableció condiciones para las renegociaciones de deuda de los estados para los dos años siguientes que incluían metas para disminuir las relaciones de deuda y

³⁸ Ver Afonso (2007), Guerra (2007), IMF—ROSC (2001), Jul (2005, 2006a y 2006b), Ter-Minassian (1997b), Tollini (2007), Villela (2007) y Webb (2004).

³⁹ La Constitución da al Senado amplios poderes en los asuntos fiscales de los estados, pudiendo aprobar o rechazar pedidos de endeudamiento, además de varios controles sobre el banco central. El Senado Federal decide la fijación y excepción de márgenes de endeudamiento de todas las esferas de gobierno (sin veto presidencial). En 1999-2000 el Senado revirtió la tendencia anterior de aprobar peticiones de endeudamiento y, en vez, estableció restricciones sobre el endeudamiento de los estados y prohibió algunos tipos de endeudamiento.

de déficit, para los techos para el gasto de personal e inversión, para el crecimiento de los ingresos propios, y para la privatización de empresas estatales. La Ley también estipuló penalidades ex post más estrictas por no cumplimiento que las existentes en las negociaciones previas—la no concesión de garantías federales para el endeudamiento de los estados, penalidades de tasas de interés sobre la deuda de los estados asumida por el gobierno federal, incrementos en los techos de servicio de deuda y deducciones directas del servicio de deuda de las transferencias por ingresos compartidos con el gobierno federal. Aunque estas medidas se parecían a las impuestas anteriormente, éstas establecían límites más estrechos y le daban al gobierno un mandato más fuerte para retener transferencias a los estados que no cumplían con los acuerdos firmados. Esta ley fue la primera en asociar el rescate de los estados a la firma de un programa de ajuste fiscal (PAF), negociado y pactado bilateralmente con el Tesoro Nacional por los estados. Los PAF son parte integrante de los contratos de refinanciamiento. Las metas fiscales comprenden el stock de deuda, el resultado primario, privatizaciones y techos para el gasto en personal y para la inversión.

En relación a los acreedores, el banco central limitó el monto de préstamos totales de cada banco al sector público y prohibió préstamos bancarios a los estados que violaran los techos de deuda y de déficit o que no estuvieran pagando, estableciendo penalidades a los bancos por no cumplimiento de estas reglas. También las privatizaciones requeridas en los acuerdos de renegociación incluían a los bancos estatales, eliminándolos como fuente de financiamiento.

Una medida provisoria (1999) hoy día convertida en ley autorizó el refinanciamiento de las deudas de los municipios en bases semejantes a las de los estados excepto de que no hay PAF para los municipios. 180 municipios refinanciaron (cerca del 80% del endeudamiento municipal).

En 2000 la LRF prohibió los refinanciamientos.

Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)

Brasil promulgó una LRF en 2000. La LRF es una ley unitaria que cubre todos los niveles de gobierno (enfoque de “arriba hacia abajo”). Establece estándares mínimos para el proceso presupuestario de los estados, y para el manejo de personal y de la deuda. También contiene provisiones para el año final de las administraciones de las autoridades respectivas. Aunque la mayoría de las provisiones se refieren a condiciones ex ante, la LRF reitera el requisito de que el gobierno federal retenga de las transferencias las cantidades adeudadas por el GSN al gobierno federal. Los contratos laborales y de endeudamiento que violen la LRF no son legalmente válidos, lo que es una consecuencia negativa ex post para los acreedores. La LRF también prohíbe préstamos o refinanciamiento entre los varios niveles de gobierno. Una ley que acompañó a la LRF especifica penalidades criminales—multas e incluso cárcel—para los funcionarios que violen la LRF.

La LRF requiere que los GSN que quieran endeudarse deben primero presentar una solicitud al Ministerio de Hacienda probando que están en cumplimiento con la ley. Además, los préstamos que excedan los techos fijados por el Senado deben ser repagados en su totalidad, no incluyendo intereses, lo que constituye una penalidad tanto para los acreedores como para los deudores. En el intertanto, los gobiernos son inelegibles para las transferencias fiscales discrecionales o garantías federales y no pueden contraer nueva deuda.

La LRF también establece una regla de oro: la contratación de las operaciones de crédito en cada ejercicio queda limitado al monto del gasto de capital (los préstamos deben ser destinados solamente a gastos en inversiones). Además, para la concesión de garantías se exige una contragarantía de valor igual o superior y regularidad del tomador.

Límites para la Deuda de Estados y Municipios

La deuda consolidada líquida (incluida la deuda flotante) de los estados no puede exceder 2 veces los ingresos corrientes líquidos (RCL) teniendo un plazo de 15 años para reducir el excedente.⁴⁰ La deuda consolidada líquida de los municipios no puede exceder 1,2 veces la RCL teniendo también un plazo de 15 años para reducir el excedente. Las operaciones de deuda no pueden exceder el 16 por ciento de la RCL, mientras que el servicio de la deuda no puede exceder 11,5 por ciento de la RCL, los ARO (anticipación de ingresos) el 7 por ciento de la RCL y la concesión de garantías el 22 o 32 por ciento de la RCL.

Límites al Sistema Financiero

Desde 1999, el Consejo Monetario Nacional (CMN) fija límites para la actuación del sistema financiero en sus relaciones con el sector público.

Límite global: valor máximo en R\$ para el total de las operaciones crediticias con el sector público (empresas, estados y municipios). Racionamiento por fila: una nueva operación es autorizada solamente cuando otra se haya cancelado.

Límite individual por institución financiera: las instituciones que operan en Brasil están obligadas a mantener su exposición a los entes públicos en un valor inferior al 45% de su patrimonio líquido.

Autorización de las Operaciones de Crédito de los Estados y Municipios

El control sobre el endeudamiento fue transferido en el 2001 desde el Banco Central a la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), que ya era responsable sobre los demás controles.

⁴⁰ Problemas de asimetría: como la LRF exigía un límite único para los estados y uno único para los municipios, no fue posible definir un límite puntual desde el inicio. La alta dispersión del endeudamiento que variaba entre 4,5 y 0,3 al momento de aprobación de la LRF impidió que se trataran situaciones diferentes de una manera compatible. Por lo tanto, se definieron valores cercanos a la relación media y se dieron 15 años para que los estados y municipios se ajustaran.

La STN ejerce aún la función delegada por la LRF y por el Senado Federal para autorizar las operaciones de crédito de los estados y municipios, a través de la verificación del cumplimiento de los requisitos legales. Le corresponde al Ministerio de Hacienda divulgar las operaciones autorizadas y la posición de los estados y municipios en relación a los límites definidos en la ley y en las resoluciones del Senado Federal.

Límites a Gastos en Asociaciones Público-Privadas

La ley de Asociaciones Público-Privadas (APPs) establece mecanismos para que los GSN estén sujetos a límites en las concesiones. El gobierno federal no podrá conceder garantías ni realizar transferencias discrecionales a los GSN si la suma de los gastos de carácter continuado derivadas del total de APP ya contratadas por esos entes hubiera excedido, en el año anterior, el 1 por ciento de los ingresos corrientes líquidos del ejercicio presupuestario anterior o si los gastos anuales de los contratos vigentes, en los 10 años subsiguientes, exceden el 1 por ciento de los ingresos corrientes líquidos proyectados.

Monitoreo del Cumplimiento de las Reglas Fiscales

El control básico está vigente en el proceso presupuestario, por corte de rendición de cuentas (Tribunales de Cuentas), organismo auxiliar del poder legislativo respectivo que atesta el cumplimiento de los límites y metas.

El Ministerio de Hacienda no tiene poder para fiscalizar a los GSN. Mantiene registro centralizado de cada operación de crédito y publica índices de endeudamiento de cada GSN y consolida balances anuales.

Mecanismos para Asegurar el Cumplimiento de las Reglas Fiscales

Castigos administrativos: mientras dura el exceso de gastos con personal o deuda, se suspenden transferencias voluntarias, obtención de garantías y nuevo endeudamiento.

Castigos personales: alcanzan a los responsables de los tres poderes, en todos los niveles de gobierno. En varios casos, castiga a administradores por la omisión, es decir, no por los desvíos sino por no tomar medidas para corregirlos. Los castigos incluyen pérdida de cargo: no podrá ejercer función, cargo o empleo público por 5 años; y detención o reclusión y multa.

Todo ciudadano es parte legítima para denunciar y configura crimen la imputación infundada.

Programas de Apoyo Institucional a Estados y Municipios

Para mejorar el manejo financiero de los GSN y apoyar la implementación de los acuerdos de reestructuración de deuda, el gobierno central, en cooperación con instituciones multilaterales, diseñó un Programa de Modernización para la

Administración Fiscal Estadual (PNAFE). El PNAFE promueve la reestructuración, modernización y fortalecimiento de las instituciones responsables por el manejo financiero a nivel estadual, tanto en el manejo de los ingresos como de los gastos. También provee apoyo técnico y financiero para proyectos que busquen mejorar el marco legal para el manejo financiero gubernamental; integrar y fortalecer el manejo financiero, la auditoría y el control interno; y asegurar que los gobiernos estaduales impongan todos los impuestos de acuerdo con la legislación. Un programa similar para la Modernización de la Administración Fiscal Municipal (PNAFM) fue establecido posteriormente.

Resultados

El comportamiento fiscal de los GSN ha mejorado significativamente en los últimos años. Los estados que antes de 1997 presentaban un déficit fiscal agregado del orden de 1 por ciento del PIB reversionaron sus resultados, presentando hoy superávits en media superiores al 0,6 por ciento del PIB.

La relación promedio de deuda a ingreso neto disminuyó a la mitad entre 1998 y el 2001 (1,9 veces). A fines del 2000, 10 estados todavía tenían déficit por sobre la meta establecida en la LRF; a fines del 2001 solamente 6 no cumplían con la meta. Los estados han ajustado los gastos en personal, incluyendo las pensiones, aún más rápido: de los 18 estados que no cumplían las metas de la LRF en el 2000, 13 lograron cumplirlas a fines del 2001. Los ajustes continuaron en el 2002 y 2003.

Problemas

Endeudamiento federal: sin límites fijados aún por el Senado Federal.

Transparencia fiscal: no se ha aprobado la ley que crea el Consejo de Gestión Fiscal; el Ministerio de Hacienda continúa a expedir normas contestadas por algunos gobiernos; y los GSN utilizan “contabilidad creativa” para demostrar cumplimiento de los límites sobre gastos en personal.

COLOMBIA⁴¹

La Constitución de 1991 le dio un importante impulso al proceso de descentralización, incluyendo la elección por voto popular de los alcaldes y gobernadores. La Constitución y la Ley 60 comprometieron al gobierno nacional a expandir cada año la participación de los ingresos con los GSN hasta constituir cerca de la mitad de los ingresos corrientes en el 2002. Por su parte, la devolución de las responsabilidades de gasto fue relegada en su mayor parte a la legislación ordinaria. Esta correspondencia débil entre ingresos y gastos es un problema para el equilibrio del sector público, especialmente si se toma en cuenta el hecho de que los gobiernos territoriales usan sus transferencias como colateral para aumentar el endeudamiento como fuente de financiamiento. La determinación a nivel nacional tanto de la vinculación de los ingresos tributarios transferidos como de la

⁴¹ Ver Adenauer (2005), Ahmad y Baer (1997), Dabán (2004), IMF—ROSC (2003), Urrea Duque (2007) y Webb (2004).

vinculación de los recursos propios de los GSN limita la descentralización efectiva del gasto y estimula el uso del crédito. A su vez, los bancos tienen el incentivo para prestar en base a transferencias determinadas constitucionalmente a incrementarse. Reglas fiscales débiles, techos que no constreñían los gastos y transferencias de ingresos a los GSN que crecían automáticamente crearon un problema de “free rider” al nivel subnacional.

A fines de los 80s y en los 90s la descentralización fue acompañada por más libertad en el endeudamiento doméstico subnacional ya que no existía un control efectivo ex ante de los avances de caja de los bancos. La importancia de los préstamos de los bancos como una fuente de financiamiento para los GSN hizo que la regulación bancaria fuera una forma alternativa para controlar el endeudamiento SN. Se modificaron los requisitos de provisiones sobre los préstamos vencidos de los GSN, se aumentó la relación de capital a préstamos de estas entidades y se aumentó el monto de ingresos que debían ser usados como garantía para los préstamos.⁴² Estas reglas se relajaron en 1996 y la deuda SN aumentó desde el 2,6 por ciento del PIB en 1991 a 4,6 por ciento en 1997.

Ley Semáforo

Las primeras LRF en Colombia se aplicaron solamente a los GSN y buscaban reforzar el control del gobierno central sobre la deuda subnacional. En 1997 se aprobó una ley sobre endeudamiento a nivel subnacional (Ley de Endeudamiento Territorial o “ley semáforo”).

La ley introducía un sistema de calificación de los GSN basado en indicadores de deuda, prohibiendo el endeudamiento a GSN altamente endeudados (luz roja) y requiriendo un plan de ajuste cuando estaban en una categoría intermedia (luz amarilla) que se negociaba entre la entidad subnacional y una institución financiera y que era monitoreada por el Ministerio de Hacienda. El acuerdo consistía en una serie de metas fiscales a ser cumplidas en un período de tiempo determinado e incluía un sistema de reporte de información. También los bancos comerciales debían evaluar el riesgo de los préstamos a las entidades subnacionales, con la excepción de aquellos con garantía del gobierno central, aprovisionándolos al 100 por ciento.

Sin embargo, el sistema no fue tan efectivo como se esperaba, en parte porque los indicadores usados alcanzaban los niveles de advertencia solamente cuando la situación fiscal ya era crítica. Además, muchos gobiernos con luz roja pudieron incurrir en deuda nueva, incluso a través de presentar información financiera falsa. La ley dio dos años de transición para entrar en vigencia y eso aceleró la contratación de deuda. La norma resultó tardía o insuficiente para contener la crisis de sobreendeudamiento. En lugar de moverse de luz amarilla a verde, los departamentos se movieron de amarilla a roja. La

⁴² Al mismo tiempo que aumentan el costo del crédito, estas medidas debieran disminuir tanto la oferta de préstamos como la demanda (aunque alcaldes y gobernadores que sólo pueden ser elegidos por un período no parecen ser muy sensibles a la tasa de interés). También los departamentos mantenían depósitos con el sistema bancario al mismo tiempo que su endeudamiento se incrementaba. Esto se debía al alto grado de vinculación de las transferencias del gobierno central y de sus recursos propios junto con el requisito legal de mantener cuentas separadas para cada fuente. Dadas las fallas existentes en el proceso de monitoreo, el crédito de los bancos comerciales representaba recursos más fungibles para los gobiernos territoriales.

deuda subnacional creció en un 15 por ciento al año en 1998-2000. En 1999 se reforzó la ley semáforo requiriendo que los bancos constituyeran provisiones por el total de la deuda de cualquier territorio con una calificación roja de riesgo.

En el contexto de esta ley por el lado de la demanda de crédito se adoptó la regla de oro; se prohibió la doble pignoración de rentas; y se institucionalizaron los planes de ajuste fiscal para recuperar la capacidad de pago. Por el lado de los controles sobre la oferta de crédito, se responsabilizó a los prestamistas de la medición de la capacidad de pago de las entidades territoriales; la calificación de cartera territorial empezó a determinar la ponderación de activos en el cálculo del patrimonio técnico de los bancos pudiendo sólo ponderarse al 100 por ciento la cartera de entidades en luz verde.

Ley de Límites en Estructura de Gastos

En 2000 se aprueba una ley que establece un conjunto de reglas para los GSN, limitando los gastos operativos basándose en los recursos libremente disponibles de la entidad y en ciertos porcentajes que dependen de la categoría (población e ingreso) del estado o municipalidad de que se trate y requiriendo que los gobiernos efectúen cortes generales de gastos cuando los ingresos corrientes no asignados sean menores que los presupuestados. La ley prohíbe que el gobierno central conceda garantías al endeudamiento de GSN que no estén cumpliendo con los límites sobre los gastos operativos. Además, los gastos para las legislaturas estatales están limitados y las administraciones centrales estatales y municipales no están autorizadas a realizar transferencias a sus entidades públicas. También se aplican límites estrictos a la creación de nuevas municipalidades y las municipalidades que no sean viables deben consolidarse. Cuando los GSN no cumplen con los límites impuestos por la ley tienen que adoptar un programa de rescate fiscal para reestablecer la viabilidad dentro de los próximos dos años que es monitoreado por el Ministerio de Hacienda. Si no cumplen con el programa de ajuste, el ente subnacional puede ser reclasificado bajo una categoría inferior (las categorías de rankings de los gobiernos subnacionales por parte del gobierno central afectan la escala salarial de los servidores públicos de las entidades) o pueden tener que unirse a otro GSN. Para promover transparencia hay una lista extensa de características y requisitos para la elección de gobernadores, alcaldes, legisladores y sus parientes.

Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)

Una LRF que se aplica a todos los niveles de gobierno (La Ley Orgánica de Transparencia y Responsabilidad Fiscal) fue promulgada en el 2003, con reglas numéricas y de procedimiento.⁴³ La LRF refuerza los indicadores de liquidez y solvencia establecidos en la legislación previa (techos sobre el servicio de la deuda, stock de deuda y gastos) y requiere que el manejo fiscal en todos los niveles de gobierno sea consistente

⁴³ Por ejemplo, el gobierno central debe presentar al congreso un marco macroeconómico de mediano plazo antes de enviar el presupuesto, indicando los objetivos fiscales y macroeconómicos y explicando las desviaciones de las metas establecidas previamente.

con un marco macroeconómico de mediano plazo.⁴⁴ Se continúa a requerir que las entidades que no cumplan con los límites implementen planes de ajuste fiscal.

La LRF especifica un proceso para establecer las metas presupuestarias uniéndolas a rangos de metas para la deuda y el déficit. Las regulaciones de la ley agregan a la práctica de publicar resultados trimestrales, definiendo déficits sobre la base de ingresos de caja y obligaciones de caja en base devengada y definiendo la deuda para incluir la deuda flotante. La LRF establece una meta para eliminar las reservas presupuestarias en dos años. El resto de la deuda flotante, cuentas por pagar, debe contarse como deuda y por lo tanto debe estar controlada por el plan financiero/fiscal. Para ayudar con la disciplina fiscal a todos los niveles, la LRF prohíbe al gobierno nacional prestarle a los GSN o garantizarles deuda si están en violación de la ley semáforo o de estructura del gasto, o si tienen atrasos en el servicio de la deuda al gobierno nacional. Un GSN en estas condiciones no puede pedir prestado.

Para desincentivar los ciclos electorales en la política fiscal, la LRF prohíbe también que los gobiernos comprometan gastos futuros (vigencias futuras) o aumenten gastos de personal en un año electoral. Para los GSN hay restricciones adicionales sobre el déficit: eliminando la categoría intermedia de la ley semáforo (colocando así restricciones fuertes inmediatamente sobre los GSN que muestren señales de problemas) y requiriendo que los departamentos y municipalidades obtengan ratings satisfactorios de calificadoras de riesgo internacionales antes de poder pedir prestado. También se aplican sanciones a los funcionarios públicos de acuerdo con la Ley de Disciplina.

Colombia también utiliza mecanismos de mercado al aplicar los procedimientos de bancarota a las municipalidades y requerir calificaciones de riesgo.

La estrategia de control fiscal en la LRF difiere entre el nivel nacional y subnacional por las restricciones constitucionales diferentes que enfrentan en la política fiscal. Para los GSN la Constitución especifica la mayor parte de su ingreso, vía transferencias, y les da poco espacio para incrementar sus ingresos propios; por lo tanto, la LRF refuerza las restricciones ex ante sobre el déficit subnacional para complementar las restricciones existentes sobre el gasto subnacional. Para el gobierno nacional, donde se han concentrado la mayor parte de los problemas fiscales, la LRF aumenta la transparencia pero no le da al Ministerio de Hacienda una restricción presupuestaria firme con la cual pueda hacer cumplir la disciplina fiscal frente a demandas de grupos de interés especiales, incluyendo aquellas que vienen de los GSN. La Constitución, las obligaciones de la deuda, pensiones, y otras obligaciones legales determinan casi todos los gastos del gobierno nacional, así es que la LRF se concentra en limitar el déficit con

⁴⁴ Tanto el gobierno central como los GSN deben presentar cada año un marco macroeconómico consistente para un período de 10 años. La LRF agregó una regla adicional a las de la ley de estructura de gastos que es que el superávit primario como mínimo debe ser igual al servicio de la deuda. Estipula además que el manejo fiscal en todos los niveles de gobierno, incluyendo las autorizaciones de gasto y la recolección de ingresos, debe estar en línea con el marco macroeconómico de mediano plazo. Cuando un gobierno planea disminuir sus ingresos o incrementar sus gastos más allá de sus metas explícitas, debe obtener la opinión y aprobación del Ministerio de Hacienda. Los presupuestos del gobierno central y de los entes descentralizados también deben cumplir con los marcos macroeconómicos de mediano plazo.

lo que el ajuste deberá concentrarse en el lado de los impuestos llevando eventualmente a motivar moderación política sobre el gasto.

Límites al Endeudamiento Subnacional

En Colombia los controles al endeudamiento subnacional han pasado por varias etapas: laxitud y falta de control (antes de 1991); reacción y corrección (entre 1996-2001) y prevención en un marco institucional de responsabilidad fiscal (2001--....).

El artículo 364 de la Constitución establece que el endeudamiento interno y externo de la nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia. Pero no hubo desarrollo legal o reglamentario hasta finales de los 90s.

Hasta 1999 la regulación de crédito a nivel subnacional se basó en controles a la demanda y se reguló mediante decretos del gobierno nacional. El nivel máximo de la deuda se alcanzaba cuando el servicio de la deuda igualaba el 30 por ciento de los ingresos ordinarios, pero éstos no fueron claramente definidos.

El sistema permitía usar el crédito para financiar gastos corrientes y las normas permitían utilizar las transferencias nacionales como garantía y fuente de pago de operaciones de crédito. El crédito externo dependía de la concesión de garantías nacionales.

El indicador de endeudamiento presentaba serias deficiencias técnicas ya que sólo consideraba los ingresos como determinantes de la capacidad de pago. Al dejar de lado los gastos y permitir que las transferencias nacionales crecientes apalancaran excesos de deuda, se validaron estructuras insostenibles de gasto y sobreendeudamiento

Principales Reformas del Sistema de Manejo del Endeudamiento Subnacional

Las principales reformas al sistema de manejo del endeudamiento subnacional en el período 1999-2006 incluyeron:

- Identificación y provisión del pasivo pensional (ley 549 de 1999).
- Reestructuración de pasivos corrientes mediante mecanismos legales de excepción (ley de quiebras 550 de 1999).
- Límite a los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos de recaudo propio (ley 617 de 2000).
- Apoyo nacional para reestructurar deuda interna (ley 617 de 2000).
- Desvinculación de las transferencias gubernamentales de los ingresos corrientes nacionales (Acto legislativo 01 de 2001).

- Ajuste en el reparto de competencias entre la nación, los departamentos y los municipios en la prestación de servicios básicos (ley 715 de 2001).
- Prohibición de usar transferencias nacionales (SGP) de educación y salud como garantía y fuente de pago para contratar deuda (ley 715 de 2001).
- Fortalecimiento de ingresos tributarios subnacionales (ley 788 de 2002).
- Calificación obligatoria de riesgo crediticio para entidades descentralizadas subnacionales (Decreto 610 de 2002).
- Prohibición de contratar deuda en presencia de déficit primario (ley 819 de 2003).
- Prohibición de apoyos financieros nacionales para GSN que incumplan las LRF (ley 819 de 2003).
- Calificación de riesgo crediticio obligatorio para departamentos y municipios mayores de 100 mil habitantes (ley 819 de 2003).
- Prohibición de comprometer gasto con cargo a vigencias futuras durante el último año del período de gobierno (ley 819 de 2003).
- Prohibición de aumentar endeudamiento neto a entidades con atrasos de deudas vigentes con la Nación (ley 819 de 2003).

Resultados

- El balance fiscal regional y local consolidado ha mostrado superávit de alrededor de 0,4 por ciento del PIB, con los cinco últimos años presentando superávit.
- La deuda pública bajó y su perfil mejoró. La deuda territorial bajó de 9,6 por ciento del PIB en 1999 a 5,3 por ciento del PIB en junio de 2006. Con la reestructuración la vida media de la deuda aumentó de 2,8 a 5,9 años y el margen sobre la DTF bajó de 2,9 a 1,7.
- También aumentó la capacidad de inversión subnacional. La inversión en infraestructura aumentó de 1,9 por ciento del PIB en 2002 a 2,4 por ciento en 2004 y llegó a 3,2 por ciento del PIB en 2005.
- Los ingresos tributarios aumentaron de 2,9 por ciento del PIB en 2002 a 3,1 por ciento del PIB en 2005, aumentando la autofinanciación de la inversión.
- El pasivo corriente se reestructuró y se estabilizaron los gastos de funcionamiento. Con apoyo de la nación se han reestructurado US\$1000 millones en pasivos corrientes de 75 entidades. Un 70 por ciento del total reestructurado corresponde a

pasivos diferentes a deuda pública. Los gastos de funcionamiento se han estabilizado en 2,1 por ciento del PIB.

- Mejoró la calidad de la cartera. La cartera de los departamentos calificada como A pasó de un 35 por ciento del total a fines del 2000 a 58 por ciento a fines del 2006 mientras que para los municipios aumentó de 49 por ciento para 73 por ciento.
- Mediante la figura de las garantías se evitó una nacionalización plena de la deuda territorial. Un rescate financiero de esta naturaleza hubiera truncado la profundización de la descentralización. El costo de un rescate así habría sido el equivalente a 8 por ciento del PIB en 2001.
- Los programas de ajuste fiscal han ganado credibilidad como herramientas para superar situaciones de insolvencia.

Problemas

- No existe una estructura institucional que coordine e integre la planificación fiscal de los diferentes niveles de gobierno.
- El sistema de información y la rendición de cuentas de los GSN es todavía inadecuada. No existen requisitos de reporte de información fiscal mensuales incluso para las municipalidades y departamentos más grandes lo que debilita la responsabilidad de las entidades subnacionales. No existe información sobre la composición sectorial del gasto y el último censo fue realizado en 1993, aún cuando el nivel de transferencias a las entidades subnacionales está determinado por indicadores específicos de población.
- Hacer efectivos los controles existentes, en especial, a las entidades descentralizadas subnacionales.

INDIA⁴⁵

India es un estado federal con fuertes características unitarias. Los gobiernos locales obtuvieron status constitucional en 1993 a través de una enmienda que hizo obligatoria la creación de gobiernos locales urbanos y rurales dentro de los estados, una disposición que previamente era optativa. La Constitución le concede al gobierno central poderes sobre los estados, incluyendo el control sobre los poderes legislativos estatales y el derecho a asumir la administración de un estado en una situación de emergencia.

Los municipios dependen de los estados para la asignación de poderes para recolectar impuestos y para las transferencias fiscales (incluyendo préstamos), y utilizan endeudamiento del mercado (aunque en pocos casos) generalmente con garantía estatal para el financiamiento de infraestructura que se les haya asignado. Los estados no han

⁴⁵ Ver Flanagan (2006), Garg (2007), Hausmann y Purfield (2004), Kishore y Prasad (2007) y Purfield (2003 y 2004).

estado dispuestos a delegar la responsabilidad de proveer la infraestructura urbana y otros servicios a los municipios.

Marco Legal e Institucional para el Endeudamiento Subnacional

El endeudamiento estadual se ha facilitado porque India tenía un sistema de manejo del endeudamiento relativamente liberal. En un índice de autonomía⁴⁶ para endeudarse desarrollado por Rodden en el 2002, el régimen de la India estaba entre los más liberales. Los estados tenían un índice de 2,5 que comparaba con 2,5 para Perú, 2,6 para Australia, 2,7 para Alemania, 2,8 para México, 3,0 para Suecia y Estados Unidos, 3,25 para Canadá, y 4,0 para Argentina. El régimen de endeudamiento era más cercano al de las economías más avanzadas con la importante diferencia de que el endeudamiento externo por parte de los estados está prohibido aunque no es así para las municipalidades.

Los estados necesitan de la autorización del gobierno central para endeudarse si es que tienen deudas con el gobierno central o han obtenido garantías del gobierno central. Los estados podían endeudarse basados en la fortaleza de sus Fondos Consolidados dentro de ciertos límites fijados por sus legislaturas. Como ninguna de las legislaturas había aprobado leyes colocando límites sobre endeudamiento, los estados tenían poca disciplina fiscal impuesta por reglas. Tampoco existían leyes que requirieran que tuvieran presupuestos corrientes equilibrados. Además, otros tipos de endeudamiento de los estados no están sujetos a restricciones.

El endeudamiento municipal está regulado por el Acta de Préstamos para las Autoridades Locales. El acta especifica los propósitos para los cuales los gobiernos locales pueden endeudarse, los límites y plazos de los préstamos, el colateral y los procedimientos de pago. Sujeto a los límites impuestos por esta Acta, el gobierno estadual tiene flexibilidad para determinar el marco bajo el cual los gobiernos locales incluyendo las paraestatales pueden endeudarse en el mercado. El marco, que se define en las leyes municipales dictadas a nivel estadual, contiene reglas respecto a la naturaleza de los fondos que pueden ser usados para securitizar los préstamos; el tipo de obras para los cuales se pueden usar los fondos; el procedimiento para solicitar el permiso para endeudarse; la vía a través de la cual se pueden obtener fondos; la cantidad que se puede debitar contra los fondos que constituyen la securitización del préstamo; la asignación de esos fondos y como se pueden usar; y las cuentas que se deben mantener respecto a los préstamos.

Los arreglos institucionales intergubernamentales también incentivaban la indisciplina fiscal. Los planes anuales de los estados deben ser aprobados por la Comisión de Planificación (CP) a nivel del gobierno central. En el pasado la CP estaba dispuesta a aceptar mayores gastos si correspondían a inversión. También dado que los acreedores de los estados eran bancos e instituciones financieras de propiedad del gobierno federal, los estados no tenían dificultad en obtener préstamos no importando cual fuera su situación fiscal. Además, el gobierno federal prestaba directamente a los estados. Estos préstamos,

⁴⁶ Este índice evalúa los controles impuestos por los niveles más altos de gobierno sobre el endeudamiento subnacional y si los GSN pueden obtener financiamiento a través de sus empresas públicas y bancos.

que estaban ligados a las transferencias,⁴⁷ contribuyeron a la acumulación de deuda estadual. También se permitía a los estados el endeudamiento de corto plazo con el banco central hasta un cierto límite para cubrir deficiencias temporales de ingresos.

A través de incrementar repetidamente los límites de endeudamiento de los estados y prestarle asistencia en base ad hoc, el gobierno central creó un problema ya que señalaba que estaba dispuesto a tolerar restricciones presupuestarias blandas. Por lo tanto, aunque el gobierno federal estaba encargado por la constitución de velar para que los estados no se endeudaran indiscriminadamente, con su estructura institucional y prácticas de financiamiento facilitaba la acumulación de la deuda estadual.

Hacia fines de los 90s, la deuda acumulada de los estados alcanzaba el equivalente de más de 30 por ciento del PIB y los pagos de intereses eran el equivalente de 25 por ciento de los ingresos propios de los estados. Como resultado de esta situación, el gobierno federal inició varias medidas para consolidar las finanzas de los estados y reducir sus déficits fiscales.

Purfield (2004) muestra empíricamente que los estados con mayor acceso a las transferencias del gobierno central tienden a tener los déficits más grandes.

Prácticas de Endeudamiento Subnacional

Dentro de los parámetros definidos por el Acta de Préstamos para las Autoridades Locales ha surgido un mercado para bonos municipales que ha ido creciendo respecto a número de emisores, inversionistas e instrumentos (ver más adelante), así como en el volumen de transacciones y comprensión del mercado. El gobierno central emite letras del tesoro, bonos cupón cero, bonos con tasas variables y bonos indexados a la inflación. Las empresas públicas emiten principalmente bonos con y sin impuestos mientras que las empresas del sector privado emiten bonos y debentures, bonos cupón cero, bonos a tasa variable. Al nivel subnacional las empresas públicas estaduales emiten bonos garantidos por el gobierno estadual.

La primera emisión de bonos municipales fue hecha en 1997 por la Corporación Municipal de Bangalore. La emisión fue garantizada por el gobierno federal y no a través de la securitización de una fuente específica de recursos para el servicio de la deuda. La Corporación Municipal de Ahmedabad (CMA) emitió bonos en 1998 para financiar los gastos de capital de agua y saneamiento sin el apoyo de una garantía del gobierno federal pero con mejoras basadas en la constitución de fideicomisos de flujos de caja para el servicio de la deuda. La emisión tenía un componente público de 25 por ciento. En este contexto, CRISIL, una agencia calificadora de riesgo, basándose en la experiencia de su socio Standard and Poor's de los Estados Unidos, realizó un ejercicio exploratorio para evaluar el riesgo crediticio de las municipalidades.⁴⁸ Desde que CRISIL inició la práctica

⁴⁷ Alrededor de 30 por ciento de los recursos distribuidos por la CP eran transferencias con el 70 por ciento restante asignado como préstamos.

⁴⁸ La primera calificación de riesgo (A+) fue concedida por CRISIL a la Corporación Municipal de Ahmedabad (CMA). Siguiendo el ejemplo de CMA otras entidades municipales y paraestatales han

de conceder calificación de riesgo a las municipalidades ha habido un crecimiento significativo del mercado de capitales doméstico.

Los incentivos fiscales ofrecidos por el gobierno federal en forma de exenciones tributarias a ciertos emisores definidos por el Ministerio de Desarrollo Urbano en unos Lineamientos para la Emisión de Bonos Libres de Impuestos (2001) han dado un impulso adicional al mercado de bonos municipales. Para emitir bonos exentos de impuestos se requiere ser, entre otros, un gobierno local, o grupos de gobiernos locales a través de intermediarios financieros como se discute más adelante. Los fondos deben ser usados principalmente para inversión en infraestructura urbana. Se requiere desarrollar un proyecto de inversión que sea financieramente viable; crear un fideicomiso para servir la deuda; y nombrar un fideicomitente independiente para manejar el fideicomiso. El gobierno local debe además cumplir con las reglas de endeudamiento, y mantener una cobertura⁴⁹ del servicio de la deuda de 1,25 veces durante el período de vigencia del bono. El bono debe tener un período mínimo de 5 años, tener la opción de buy-back a valor de face. El monto máximo de los bonos libres de impuestos que se pueden emitir para financiar un proyecto de inversión es el equivalente de un tercio del costo total del proyecto o Rs 500 millones, el que sea menor; una relación deuda-capital propio que no exceda 3:1; y una contribución del 20 por ciento del costo del proyecto debe ser cubierto con recursos propios o transferencias. El proyecto debe contar con una calificación de riesgo de inversión y debe cumplir con los lineamientos de la Superintendencia de Valores de la India.

Para fortalecer a las municipalidades e incorporar asociaciones público-privadas, incluyendo el financiamiento de mercado de infraestructura municipal, el gobierno central inició un programa de asistencia para 63 grandes ciudades que busca aumentar la infraestructura municipal, implementar reformas que le permitan al sector privado invertir en estas estructuras (por ejemplo reformas al impuesto a la propiedad y definir cobros por servicios que cubran al menos los costos de operación y mantención) y volver transparentes a las municipalidades y hacerlas responsables por sus operaciones. Este programa implica calificaciones de riesgo de 63 municipalidades y busca asociar no sólo los tres niveles de gobierno sino que también involucrar al sector privado.

Las autoridades municipales pueden pedir prestado de las instituciones financieras y de los bancos u obtener recursos del mercado de capitales sujetos a las condiciones impuestas por los congresos estatales. No existe prohibición constitucional para que las municipalidades puedan endeudarse en el exterior como es el caso de los estados.

El hecho de que las municipalidades hayan entrado al mercado de capitales doméstico sin una forma de garantía del gobierno federal es un desarrollo reciente muy importante que responde a las iniciativas que se describen mas adelante.

accedido al mercado de capitales con el apoyo de CRISIL y otras dos agencias calificadoras de riesgo, ICRA Ltd. y CARE, que han desarrollado sus propios criterios y sistemas para evaluar el riesgo de crédito de las municipalidades.

⁴⁹ Definida como la razón entre los ingresos netos después de cumplir con todas las obligaciones y pasivos, excepto las obligaciones de largo plazo, a las obligaciones de largo plazo.

Todos los estados utilizaron el sistema de subastas para endeudarse en el mercado en 2006-07. El mercado se ha visto forzado a diferenciar entre los estados de acuerdo a su desempeño lo que ha motivado a los estados a mejorar su manejo fiscal para reducir el costo del endeudamiento. La diferencia en los márgenes entre la deuda emitida por el gobierno central y los gobiernos estatales se ha reducido en promedio de 50 puntos básicos a 20-25 puntos básicos. La disciplina del mercado y el uso de las calificaciones de riesgo ofrecen incentivos para mejorar la competitividad entre los estados. En este respecto, mayor transparencia y diseminación de información sobre desarrollos recientes y esperados en las finanzas de los estados es altamente deseable. Sería importante que los estados hicieran los cambios necesarios en sus marcos legales e institucionales para promover estos objetivos.

Medidas de consolidación fiscal a nivel subnacional

El gobierno central y el Banco de Reserva de la India (BRI) han implementado una serie de medidas buscando contener el endeudamiento de los estados. Entre éstas cabe mencionar:

- El crecimiento en la concesión de garantías llevó al BRI a urgir a los estados para que implementaran límites a las garantías. Estos límites operan en cinco estados en forma estatutaria y se aplican límites administrativos en otros tres estados. Varios estados han establecido fondos para la redención de garantías.
- En el 2000 se creó un Fondo para Reformas Fiscales (FRF) para incentivar a los estados a reducir sus déficits corrientes. Se les prometieron transferencias a los estados si reducían en 5 por ciento la relación entre su déficit corriente y sus ingresos dentro de un año y en un 25 por ciento en un período de cinco años. Bajo la FRF los estados definieron Programas de Reforma Fiscal de Mediano Plazo (PRFMP) que incluían reformas fiscales, reestructuración del sector público y reformas presupuestarias. No se establecieron sanciones por no cumplimiento de estos programas. La experiencia en los últimos cuatro años ha sido mixta, con los estados reduciendo la relación entre el déficit corriente y los ingresos desde 26 a 22 por ciento a marzo del 2004.
- En 2002, el gobierno federal inició un proceso para ayudar a los estados a sustituir préstamos caros del gobierno federal con préstamos más baratos accediendo a los mercados y a préstamos de las asociaciones de pequeños ahorristas. Este proceso disminuyó el costo de los intereses de la deuda de los estados por 0,15 por ciento del PIB. También se buscó incentivar a los estados a sustituir préstamos institucionales más caros y se les ofreció la opción de discontinuar los préstamos del gobierno federal a cambio de préstamos de mercado.
- A partir del año fiscal 2002-03 el gobierno federal estableció límites al endeudamiento de los estados. La tasa de crecimiento de la deuda estatal disminuyó a menos del 5 por ciento en términos nominales. Al año 2004 cinco estados (de 28) habían aprobado legislación de responsabilidad fiscal propia,

contemplando restricciones sobre el tamaño del déficit fiscal y la eliminación de los déficits corrientes en un período de tiempo determinado.

- El BRI estableció requisitos prudenciales sobre las inversiones en bonos garantizados por los gobiernos estatales efectuadas fuera del programa de endeudamiento de mercado de un 20 por ciento, y si se invoca la garantía la ponderación de riesgo de crédito sube a 100 por ciento.
- La aprobación del Acta de Responsabilidad Fiscal y Manejo Presupuestario (RFMP) en 2003 y sus reglas generaron momentum para la adopción de LRF estatales. Aunque la RFMP hizo tomar conciencia a los estados de la necesidad de consolidación fiscal no respondió al problema de cómo alcanzar una convergencia sistemática a una trayectoria estable y sostenible de la deuda.
- La Décimo Segunda Comisión Financiera (DCF)⁵⁰ definió tres canales a través de los cuales los estados pueden mejorar su situación fiscal: una mayor coparticipación de ingresos y mayores transferencias, reestructuración y alivio de deuda. La DCF propuso un plan para consolidar las deudas de los estados con el gobierno central a tasas de interés más bajas y con un período de gracia para el servicio de la deuda de cinco años. Como contrapartida, los estados deben implementar una LRF, eliminar el déficit corriente para el 2008-09 y contener el déficit agregado al equivalente de un 3 por ciento del PIB estatal para el 2009-10.⁵¹ El gobierno central establecería límites globales sobre el endeudamiento de los estados y en el futuro sólo le prestaría a los estados fiscalmente más débiles.
- Comenzando en el año fiscal 2005-06, el gobierno federal discontinuó la práctica de concederles préstamos a los estados desvinculando las transferencias del centro de los préstamos.
- El Auditor y Contralor General de la India nombró una comisión para que recomiende un sistema de contabilidad y de presupuesto para los gobiernos locales. Varios estados han acordado implementar estos sistemas, pero no ha habido un paso uniforme de implementación.

Mecanismos Especiales de Financiamiento de Infraestructura Municipal

a. Estructuras de financiamiento a nivel municipal

⁵⁰ La Comisión Financiera es un cuerpo constitucional que realiza recomendaciones en materia fiscal cada cinco años.

⁵¹ Otras recomendaciones de la DCF incluían: mejorar la relación de impuestos totales (gobierno central y estados) al PIB a 17,6 por ciento e incrementar el gasto de capital a cerca del 7 por ciento del PIB al 2009-10; disminuir el coeficiente de deuda total a 75 por ciento del PIB al 2009-10; reducir el pago de intereses relativo a los ingresos a 28 por ciento para el gobierno central y a 15 por ciento para los estados; implementar una política de empleo tal que la planilla total en relación a los gastos corrientes (excluyendo los intereses) no exceda el 35 por ciento; y eliminar los préstamos del gobierno central a los estados. La meta de largo plazo es reducir el coeficiente de deuda a 28 por ciento para el gobierno central y a 28 por ciento para los estados.

El Fondo de Desarrollo Urbano Tamil Nadu (FDUTN) fue pionero en establecer un mancomunación (“pool”) de fondos para permitir a las municipalidades más pequeñas obtener financiamiento del mercado de capitales. Estas estructuras de financiamiento permiten a las municipalidades asociarse para emitir un bono de un tamaño razonable y ahorrar en los costos de emisión. El portafolio de proyectos también ayuda a diversificar riesgos. Ha habido varias emisiones de este tipo en Tamil Nadu y Karnataka. Los mercados de bonos municipales y las estructuras de fondos conjuntos han sido promovidos por la USAID como parte de su proyecto FIRE.

b. Esquema gubernamental para financiamiento a grupos de municipios

El Ministerio de Alivio de la Pobreza Urbana y de Empleo ha desarrollado un “Esquema Para Mancomunar Fondos” para promover los mercados de bonos. Este esquema busca permitir a los municipios más pequeños acceder al mercado de capitales a través de una agencia intermediaria a nivel estadual o formando un consorcio de municipios. Las corporaciones para financiar el desarrollo de infraestructura urbana a nivel estadual actuarían como estadual actuarían como intermediarias. Los estados que no tengan estas corporaciones recibirán asistencia para establecerlas. El gobierno central también comparte el costo de obtener los fondos del mercado de capitales.

c. Préstamos bancarios sin garantía del gobierno estadual

Las municipalidades en varios estados han obtenido financiamiento directo de los bancos en la forma de préstamos para sus proyectos de inversión sin garantía del gobierno estadual.

d. Fondo de Desafío de la Ciudad

El gobierno federal planea introducir un sistema apoyado a nivel central llamado el Fondo de Desafío de la Ciudad para incentivar las reformas institucionales, fiscales y financieras necesarias para convertir a las ciudades en sujetos de crédito y hacerlas responsables de sus acciones, de forma tal que puedan obtener fondos para financiar la brecha de infraestructura.

Leyes de Responsabilidad Fiscal Subnacionales

En algunos estados, el ajuste fiscal precedió la aprobación de una LRF pero existen deficiencias en los sistemas de manejo de las finanzas públicas (especialmente en el reporte oportuno y completo de la información presupuestaria) y no existen sanciones (aparte de la reputación) en el modelo de LRF o en las LRF ya aprobadas.

Veintiséis gobiernos estatales han aprobado una LRF, con cuatro estados aprobándolas en 2002-03 antes de las recomendaciones de la DCF y los otros veinticuatro implementándolas cumpliendo con esas recomendaciones.

Las LRF tienen características similares:

- Las metas que se fijan en las LRF son parecidas a las establecidas por el gobierno central para sí y en línea con la recomendación de la DCF de eliminar el déficit corriente para el 2008-09 y reducir el déficit total a 3 por ciento del PIB estatal al 2009-10.
- Varios estados han colocado límites sobre la concesión de garantías.
- Ninguna de las LRF, excepto la de Assam, tiene sanciones.
- Todos los estados han incorporado mecanismos correctivos en las LRF, en forma de disparadores para cortes de gastos o incrementos de ingresos para corregir los desajustes, o medidas para neutralizar cambios de política efectuados durante el año.

El escepticismo inicial que los estados no cumplirían con las LRF ha sido parcialmente contrarrestado por el desempeño de los estados. Alrededor de 19 estados calificaron para recibir el perdón de deuda en 2006-07 por tener un desempeño fiscal en línea con las recomendaciones de la DCF. Podría argumentarse que los supuestos macro de la DCF fueron conservadores y que por lo tanto, las metas fiscales también han sido conservadoras. La posición fiscal para el 2004-05 fue mucho mejor de lo esperado por la DCF lo que ha hecho la reestructuración más fácil de lograr por los estados.

Es difícil monitorear el cumplimiento de las metas fiscales arriba de la línea (el balance corriente) lo que introduce un desafío adicional. En el pasado se ha visto que bajo condiciones de presión las definiciones de ajuste fiscal pueden interpretarse en forma flexible. Se ha hecho un esfuerzo para cerrar un canal de ajuste de clasificación: deuda y transferencias de capital a las empresas en lugar de subsidios. Sin embargo, los pasivos devengados derivados de operaciones extra presupuestarias (por ejemplo, pensiones y actividades cuasifiscales) y de las asociaciones público-privadas (y las dificultades en valorar las garantías que generan) todavía subsisten. También hay problemas de fechas: el servicio de deuda que puede ser perdonado si se cumplen ciertas condiciones de ajuste fiscal tendrá que ser pagado bastante antes de que la información auditada sobre desempeño esté disponible.

Controles

El marco legal e institucional se ha basado principalmente en implementación voluntaria con el gobierno central buscando dar incentivos a los estados para lograr los objetivos de ajuste fiscal y disminución de deuda. Las LRF se caracterizan por no incluir sanciones.

MÉXICO⁵²

⁵² Ver Amieva-Huerta (1997), IMF—ROSC (2002), México (2006), Ter-Minassian (1997), Vera-Martin (2004) y Webb (2004).

México tiene un sistema complejo de relaciones fiscales intergubernamentales que se caracteriza por un grado relativamente alto de centralización de gastos y por poderes limitados de recaudación de ingresos de los GSN. Cada estado tiene su constitución propia que está subordinada a la Constitución federal. El gobierno federal no tiene control directo sobre las finanzas de los estados. Sin embargo, la Constitución prohíbe que los GSN, incluyendo agencias descentralizadas y empresas públicas, se endeuden en el exterior. Los GSN pueden pedir prestado en el mercado doméstico para financiar inversión productiva hasta el límite fijado por sus propias legislaturas. Algunos estados prohíben cualquier tipo de endeudamiento.

A partir de 1988 el déficit de los gobiernos estatales aumentó, reflejándose en un crecimiento de su deuda. Los gobiernos estatales usan sus fondos de participación para garantizar préstamos del sistema bancario. Las municipalidades pueden endeudarse con los bancos comerciales pero lo hacen raramente. Los niveles más bajos de gobierno también pueden recibir préstamos de los niveles más altos.

México es un caso de prudencia fiscal sin una LRF, ya que ésta fue aprobada sólo en marzo de 2006. Los estados tienen mucha independencia dada por la Constitución para que el gobierno federal imponga una LRF de “arriba hacia abajo”, y por lo tanto el gobierno usó regulaciones del sistema financiero para motivar la prudencia fiscal a nivel estadual. Muchos estados tienen leyes o tradiciones en relación a la acumulación de déficit o superávit (fondos para día lluviosos), pero ninguno tiene una LRF.

En los tiempos de hegemonía del PRI, la deuda subnacional era garantizada por el gobierno federal, quién también mantenía un poder de veto informal así como también formal sobre la emisión de garantías. Existían controles ex ante y consecuencias ex post que mantenían la deuda subnacional a niveles sostenibles, pero los controles importantes y las consecuencias estaban fuera de las reglas formales y estaban basados en conexiones políticas personales. Desde los 90s, el entorno político cambió y el gobierno federal también cambió su régimen. La crisis generalizada de deuda y económica de 1995 incluyó a los estados, que obtuvieron alivio a través de reestructuración de su deuda con deuda de largo plazo indexada por inflación a tasas de interés reales positivas pero no de mercado y a través de programas de asistencia de pagos de cuatro años. Para evitar una nueva crisis fiscal, cada estado tuvo que aceptar un programa de ajuste diseñado por la Secretaría de Hacienda (SHCP), quién monitoreaba su cumplimiento previo al desembolso de los tramos anuales de asistencia, estableciendo un precedente de consecuencias fiscales, y logrando que los estados alcanzaran una situación financiera viable para fines de los 90s. El gobierno también puso término a su política de garantizar formalmente la deuda subnacional, aunque como una medida de transición estuvo de acuerdo en aceptar y ejecutar mandatos contractuales a través de los cuales los deudores usaban sus transferencias como colateral para el servicio de la deuda.

Endeudamiento Subnacional

El endeudamiento de los GSN está regulado parcialmente por la Constitución en México. La constitución establece que los GSN sólo pueden endeudarse en México y con

inversionistas mexicanos y sólo para inversión productiva (no se define lo que es inversión productiva). Sin embargo, los bancos de desarrollo federales y otras instituciones financieras pueden prestarle a los GSN en pesos con fondos que obtengan en moneda extranjera de las instituciones financieras internacionales, normalmente con cobertura del riesgo cambiario.

El artículo 9 de la Ley Nacional de Coordinación Fiscal (LNCF) que se dictó en 1980 autorizaba a los estados y al Distrito Federal a usar las transferencias federales como colaterales para préstamos. Este artículo requiere que los estados obtengan autorización para nuevo endeudamiento de los congresos locales y la deuda sólo se puede contratar para financiar proyectos de inversión.

En la preparación de los presupuestos estatales, cada estado debe proponer un nivel de endeudamiento y el congreso estatal debe aprobar un techo (incluyendo niveles de deuda para las municipalidades del estado). Para poder usar las transferencias federales como colaterales, los estados sólo necesitaban registrar el préstamo con la SHCP. En caso de atrasos o amenaza de quiebra, el gobierno federal deducía las obligaciones por servicio de deuda de los préstamos registrados de las transferencias de coparticipación de ingresos antes de remitirlas mensualmente a los estados.

El endeudamiento subnacional creció significativamente en los años anteriores a la crisis del Tequila. Entre 1988 y 1993 la deuda estatal creció a una tasa anual de 62 por ciento. A pesar de los bajos niveles de deuda en relación al PIB estadual, la deuda representaba un problema fiscal para la mayoría de los estados en parte por los bajos niveles de ingreso disponible para servir deuda y la capacidad limitada de los estados para recaudar ingresos adicionales. En 1994 la deuda estadual representaba en promedio un 65 por ciento de las participaciones.

El gobierno federal se hizo cargo de la deuda de los estados después de la crisis del Tequila, lo que llevó a una reestructuración de la deuda de los GSN. La deuda subnacional se dobló durante 1994-95 para alcanzar el equivalente de 2,2 por ciento del PIB como resultado de la crisis financiera y el alza de las tasas de interés. Los estados no pudieron continuar sirviendo su deuda y el gobierno federal se vio presionado a asumir la deuda. El Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados (PFFE) contemplaba transferencias de caja extraordinarias y su costo era de alrededor de ½ por ciento del PIB, 17 por ciento de las participaciones anuales y un 10 por ciento de la deuda subnacional, y continuó a ese nivel en términos reales hasta 1998. La deuda de los estados se reestructuró en UDIS, una nueva unidad de cuenta indexada a la inflación. La deuda de aquellos estados que se adhirieron al programa voluntariamente se extendió por 10 o 15 años comenzando en 1995, con un período de gracia de dos años. El gobierno federal también concedió descuentos dependiendo de la situación fiscal de cada estado.

Como contrapartida de esta operación, los estados tuvieron que acordar programas de ajuste fiscal con la SHCP. Los estados debieron comprometerse a equilibrar sus presupuestos, reducir los coeficientes de deuda, presentar sus cuentas financieras en una forma estandarizada, y poner al día y publicar una ley de deuda estadual para regular y

limitar el endeudamiento. A fines de 1995 todos los estados habían firmado cartas de intenciones con el gobierno federal, aunque no se implementó un mecanismo para asegurar su cumplimiento una vez que se hubieran entregado las transferencias extraordinarias. En 1998-99 a medida que se iban terminando los acuerdos fiscales, se terminó con PFFE y los fondos que aún quedaban se transfirieron a un fondo nacional para alivio de desastres.

Para fortalecer aún más la disciplina fiscal, el artículo 9 de la LNCF se reformó en 1997 para introducir nuevas restricciones sobre los GSN. La SHCP continuó a jugar un papel después de 1994-95 en asegurar el servicio de deuda de los estados que habían quebrado de forma tal que los acreedores no necesitaban tomar en cuenta el riesgo del crédito en los préstamos a los estados. Las modificaciones introducidas en 1997 buscaban forzar a los estados a practicar disciplina fiscal y a los bancos a analizar el riesgo del proyecto cuando concedían financiamiento. Los GSN continuaban a poder emitir deuda para financiar proyectos de inversión y a usar transferencias federales como colateral. Sin embargo, los bancos ya no podían pedirle a la SHCP que descontara de las transferencias federales el servicio de deuda del estado que no estaba cumpliendo con sus obligaciones. Las designaciones de colaterales y los mecanismos de repago debían establecerse de acuerdo a las leyes de deuda estatales y debían ser acordadas por las dos partes. Los estados también estaban obligados a presentar estados financieros para solicitar préstamos.

Sin embargo, después de la modificación del artículo 9, los GSN enfrentaron restricciones para acceder al crédito especialmente de los bancos comerciales lo que llevó a un esquema temporal de “mandatos”. Este esquema suspendía la reforma y permitía a los estados darle al gobierno federal una autorización (o mandato) para deducir los pagos de servicio de deuda de los ingresos coparticipados. Por lo tanto, el gobierno federal actuaba como fideicomisario para servir la deuda estadual que había sido colateralizada con las participaciones. En la práctica, el mandato se volvió pre-condición para que los estados pudieran acceder al mercado de crédito no sólo por el colateral sino porque era percibido como una garantía del gobierno federal. Consecuentemente, los bancos comerciales asignaban riesgo cero a estos préstamos, evadiendo la necesidad de desarrollar la capacidad para evaluar riesgo.

En 1999 se eliminó la posibilidad de otorgar transferencias discrecionales y con ello se acabó la percepción de que el gobierno federal podía rescatar a los estados. En la medida que los estados y los bancos en México habían sido testigos de rescates por parte del gobierno federal en el pasado tenían la expectativa de que podía volver a ocurrir y por lo tanto, consideraban el endeudamiento como una forma de obtener recursos federales extras. También, las regulaciones bancarias que limitaban la concentración de préstamos en un cliente no se aplicaban a los préstamos a los GSN (un régimen de excepción que se aplicaba a los estados y municipios) lo que aumentaba el atractivo para los acreedores de prestarles a los GSN. De acuerdo con las regulaciones bancarias, el régimen de excepción implicaba que todos los préstamos a los GSN estaban exentos de los requisitos normales de aprovisionamiento y de los límites de concentración. Las transferencias fiscales discrecionales se presupuestaban en una línea especial y a menudo grande para ser

asignadas a la discreción del ejecutivo. Los casos de los estados de Nuevo León y Chihuahua in 1998-99 mostraron el poder de los estados para obtener transferencias de recursos ad hoc. Esta práctica cambió en 1999 cuando se eliminó esa partida presupuestaria (Ramo 23).

Marco de Endeudamiento Subnacional

En abril de 2000, México introdujo un marco regulatorio para el manejo del endeudamiento subnacional que combinaba la disciplina de mercado con un mecanismo basado en reglas. La estructura interna de la SHCP se modificó para que su Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas (UCEF) actuara como la única ventanilla para los estados y municipios y para que se hiciera cargo del registro de la deuda subnacional. Las medidas se enfocaron principalmente en imponer restricciones presupuestarias “duras” a los recursos federales para los estados; reducir el riesgo moral en el endeudamiento subnacional; y aumentar la transparencia, eficiencia y rendición de cuentas del manejo fiscal subnacional.

El marco de endeudamiento establecido en 2000 para los GSN tiene cuatro elementos claves: (a) dar a los bancos señales ex ante de los riesgos de la deuda estadual aplicándole los mismos límites de concentración de deuda que a otros préstamos y con requisitos de capital basados en calificaciones de riesgo (se requieren dos) otorgados por compañías privadas internacionales; (b) dar fuertes incentivos a los deudores a publicar su información fiscal y financiera; (c) eliminar las transferencias discrecionales del gobierno federal, al menos aquellas del ejecutivo; y (d) acabar con el papel de la SHCP como fideicomisario para dar colaterales con participaciones a los préstamos.

El sistema es potencialmente completo, cubriendo tanto a los deudores como a los acreedores e incluyendo tanto controles ex ante como consecuencias ex post. Las medidas (a) y (b) buscan desalentar a los estados de recurrir a un endeudamiento excesivo y premiar a los estados que siguen una política prudente, mientras que las medidas (c) y (d) representan compromisos a nivel federal de que en el futuro permitirá a los estados y a sus acreedores sufrir las consecuencias de déficit excesivos. Basar el régimen de endeudamiento subnacional en incentivos, y no sobre requisitos estrictos, trabaja mejor en un entorno de no crisis, así es que sería bueno establecer vetos institucionales para prevenir rescates en una crisis. Aunque México no ha tenido hasta muy recientemente una LRF nacional, los gobiernos estatales tienen incentivos para hacer sus presupuestos y balances atractivos a los votantes, a las agencias calificadoras de riesgo, y a los acreedores—implementando de hecho el tipo de medidas que una LRF pudiera demandar.

Las regulaciones también contemplan el registro de la deuda con la SHCP, y el fortalecimiento de la transparencia y publicación de estadísticas fiscales y de deuda por los estados.

En particular, el marco de endeudamiento establece que:

- La eliminación del presupuesto federal para el 2000 del poder del gobierno central para realizar transferencias discrecionales, indicando de esa manera que ya no se harían más rescates.
- Eliminación de los “mandatos” dejando a los estados y sus acreedores que establezcan fideicomisos propios para la colateralización de los préstamos.
- Eliminación del régimen excepcional para los estados en relación a la exposición de una institución financiera a un cliente, limitando de esa manera el daño que puede ocasionar un estado y señalando que las instituciones financieras deben evaluar la calidad de los préstamos a los estados.
- Establecimiento de un nexo entre el aprovisionamiento de los préstamos de los bancos a los GSN y las calificaciones de riesgo de esos gobiernos, consistentes con las recomendaciones del Comité de Basilea de junio de 1999. Los estados y municipios deben obtener dos calificaciones de riesgo a escala global y en moneda local que estén al día y sean públicas de al menos dos agencias calificadoras de riesgo internacionales para ser usadas por los reguladores para asignar ponderaciones de capital (entre 20 y 115 por ciento).
- Para poder registrar los préstamos con el gobierno federal la entidad deudora debe estar al día en todas sus obligaciones de servicio de deuda con los bancos de desarrollo y en la publicación de las estadísticas de deuda. Para hacer atractivo el registro de los préstamos, los préstamos que no están registrados automáticamente se deben aprovisionar al 150 por ciento.
- Los bancos de desarrollo sólo pueden prestarle a los estados y municipios cuando el préstamo califica para ser registrado y su ponderación por riesgo es menor de 100 por ciento. Se permiten préstamos a entidades subnacionales con riesgos mayores si el préstamo tiene un componente de asistencia técnica financiado por un banco internacional de desarrollo o por acreedores multilaterales de tal forma que el origen y supervisión del préstamo esté sujeto a una institución neutral e independiente.

Calificaciones de Riesgo

A la fecha, los estados y municipios han cumplido con el requisito de obtener y mantener calificaciones de riesgo. Todos los estados, con la excepción de Campeche, han obtenido al menos dos calificaciones de riesgo de agencias calificadoras de riesgo internacionales. Las calificaciones de riesgo se han concentrado al nivel local en A/A+ (A1/A2 en la escala de Moody), indicando calidad crediticia mediana a alta. El Distrito Federal tiene la mejor calificación de riesgo entre los estados ya que tiene la misma calificación de riesgo a nivel local que el gobierno federal por el principio de solidaridad que se aplica al gobierno federal en relación a la deuda contraída por el Distrito Federal. La deuda contraída por el Distrito Federal requiere de la aprobación del gobierno federal y se

incorpora en el presupuesto anual federal. Fitch indica que la calificación de riesgo del Distrito Federal sería BBB+ (mex) si la garantía implícita no se aplicara.

Las calificaciones de riesgo han introducido disciplina en el manejo del endeudamiento de los estados y municipios por varias razones. Primero, las agencias calificadoras de riesgo emiten informes mensuales sobre la evolución de las calificaciones de riesgo, indicando los cambios posibles en las perspectivas de crédito, y en particular, cualquier empeoramiento o mejoramiento en la calidad del crédito. Segundo, las calificaciones de riesgo han mejorado la transparencia de la información financiera y la coordinación financiera a nivel estadual. Tercero, las calificaciones de riesgo ayudan a discriminar el costo del capital para los estados y municipios. Las calificaciones de riesgo son un mecanismo que ayuda a señalar la capacidad de los estados para pagar sus obligaciones sin conseguir financiamiento. A medida que las calificaciones de riesgo mejoran, se reduce el costo del financiamiento no sólo para el deudor sino también para el acreedor a través de menores aprovisionamientos de capital. Finalmente, las calificaciones de riesgo han aumentado el acceso al mercado de capital local, ayudando a profundizar el mercado de deuda doméstico (a través de la emisión de bonos, los llamados certificados bursátiles).

Endeudamiento Subnacional en el Mercado de Capitales Interno

La reforma del mercado de valores del 2001 junto con la reforma del marco de endeudamiento del 2000 ha ayudado a los estados y municipalidades a beneficiarse del desarrollo del mercado doméstico de bonos. Se clarificó el marco regulatorio para utilizar financiamiento a través de la emisión de bonos, permitiendo a los estados y municipios acceder al mercado de capitales local. La reforma introdujo un instrumento, los certificados bursátiles (CB), que desarrollaron el mercado local.

Todas las emisiones de CB deben hacerse a través de un Fondo Maestro (FM) lo que le permite a los estados colateralizar recursos al mismo tiempo que le da un alto grado de seguridad legal al acreedor. Bajo el FM, un tercer actor (fideicomisario) maneja parte de los ingresos de los estados destinados al servicio de la deuda. Al securitizar recursos al FM, algunos estados han definido un porcentaje de sus ingresos que se deben asignar a una emisión específica. Otros estados han definido ese porcentual al FM sin asignar un porcentaje particular a cada instrumento. Los ingresos se depositan directamente en un fideicomiso de acuerdo al porcentaje definido en el momento de la emisión del CB. Cuando securitiza las participaciones, el estado le da una orden irrevocable al gobierno federal para que deposite un porcentaje de las transferencias federales en el FM. El FM es el responsable de manejar los fondos, los pagos (principal e interés) y depósitos de reservas. La cuenta de reservas puede ser utilizada cuando las cuentas de principal e intereses no tienen fondos suficientes. En caso de un sobre-aprovisionamiento, el FM devuelve los fondos al estado.

Los GSN han mejorado su calificación de riesgo a través de la estructura del FM. También han diversificado sus fuentes de financiamiento y extendido el término de la deuda en parte a través de acceder a los mercados locales de deuda.

Algunas de las características del endeudamiento subnacional son:

- Las emisiones de CB por los GSN son el equivalente de alrededor de 5 por ciento del total de emisiones en el mercado local.
- Alrededor de un 30 por ciento de las emisiones han tenido el propósito de manejo de pasivos para mejorar el perfil de servicio de deuda y aprovechar tasas de interés domésticas más bajas.
- Aunque la mayoría de los GSN han emitido bonos a tasas de interés nominales, un 30 por ciento ha estado indexado a la inflación.
- La mayoría de los CB fueron emitidos con un cupón variable, con referencia principalmente a la tasa de 182 días de los CETES. Los márgenes han variado entre 75 puntos básicos a 300 puntos básicos.
- Los GSN han podido emitir a plazos relativamente largos. Todas las emisiones, excepto Veracruz (2003) han tenido un término de a lo menos 5 años. Nuevo León emitió en 2003 con una madurez original de casi 12 años.
- Los GSN han securitizado flujos futuros de participaciones federales (por un 45 por ciento del total emitido) y con respecto a sus propios ingresos han securitizado un 25 por ciento del total emitido con impuestos sobre los salarios. Chihuahua ha emitido securitizando ingresos de peajes.

A pesar de tener buenas calificaciones de riesgo, los GSN aún no han emitido instrumentos de deuda sin colateral. Los acreedores requieren la securitización de ingresos a través del FM bajo un entendimiento claro de que el gobierno federal no va a rescatar a estados con problemas y por lo tanto los acreedores demandan garantías para el pago. Por otro lado, los GSN pueden preferir instrumentos securitizados para minimizar costos de financiamiento. El caso de los GSN difiere de las emisiones corporativas que han sido en su mayoría sin securitización de ingresos.

El fondo creciente de recursos de los inversionistas institucionales domésticos ha jugado un papel significativo para proveer fondos para financiamiento de largo plazo. La reforma de pensiones de 1999 ha creado un grupo de inversionistas institucionales (AFORES) que han jugado un papel crucial en el desarrollo del mercado de capitales. Los fondos de pensiones están autorizados a invertir hasta un 35 por ciento de su portafolio en deuda de los GSN que tengan una calificación de riesgo sobre un cierto mínimo (AA-/aa3 escala local) con límites de concentración de 5 por ciento del portafolio en un deudor. A mayo de 2004 la deuda subnacional representaba alrededor de un uno por ciento del total de los activos de los fondos de pensión privados.

Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)

Una Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LRF) se promulgó en marzo de 2006. La LRF promueve la responsabilidad en las finanzas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas, el orden y certidumbre en la aprobación anual del paquete económico, el impulso al federalismo y la modernización presupuestaria. La Ley establece que el paquete económico se formulará con base en proyecciones de mediano plazo; define una fórmula para que el precio del petróleo se determine bajo criterios técnicos y no políticos, y prevé reglas claras para la distribución de los excedentes de ingresos. También define los mecanismos de ajuste en caso de caída de los ingresos, establece que nuevas leyes que impliquen mayores gastos deberán identificar la fuente de ingresos para cubrirlos, y limita, controla y transparenta el gasto en recursos humanos. El impulso al federalismo se busca dando certidumbre en los ingresos—se garantizan fuentes estables de ingresos para las entidades federativas estableciendo reglas claras para determinar que porcentaje de los excedentes de ingresos petroleros les corresponden a las entidades federativas; y dando certidumbre a los presupuestos locales—se prevé la publicación oportuna de los calendarios de presupuestos y de las reglas de operación de subsidios y se establece una clasificación geográfica del gasto para que las entidades federativas puedan planear y presupuestar con tiempo sus actividades.

Agenda

Aún cuando el marco de endeudamiento para los GSN que se implementó en 1999-2000 ha movido a México hacia un mecanismo de mercado para el manejo del endeudamiento subnacional, se necesita mejorar el manejo del endeudamiento en los diferentes estados. El gobierno federal tiene un papel importante que cumplir en incentivar y facilitar la implementación de estándares mejores de contabilidad y de reporte público para los GSN y en promover un comportamiento financiero prudente tanto de los acreedores como de los deudores.

Por ejemplo,

- A pesar del fortalecimiento del manejo del endeudamiento subnacional, existen todavía obstáculos para comparar y analizar las finanzas públicas estatales. Aunque todos los estados tienen leyes que requieren aprobación del congreso estatal para las operaciones de endeudamiento, las regulaciones varían entre los estados. Algunos estados han introducido regulaciones limitando la deuda a ser contratada en un año, mientras que otros han introducido límites al nivel total de endeudamiento. La mayoría de los estados deudores no tienen este tipo de restricciones en sus leyes estatales. A nivel municipal, no hay regulaciones sobre el endeudamiento ni medidas de supervisión sobre los poderes ejecutivos y los congresos locales.
- El registro de la deuda estatal en la SHCP puede mejorar el monitoreo de este endeudamiento. No obstante los incentivos para registrar los préstamos contratados por los estados, el registro de los préstamos se hace en base voluntaria y sirve solamente para información. Las estadísticas de deuda subnacional en la SHCP se refieren a la deuda contratada con los bancos comerciales y de desarrollo y no incorpora la emisión de deuda en el mercado de capitales doméstico. También

es poco claro si existen mecanismos que aseguren que los flujos de deuda se destinen a financiar infraestructura como se requiere.

- Los GSN deberían contabilizar en forma explícita sus pasivos contingentes. Los pasivos contingentes son importantes especialmente por los déficits actuariales de los fondos de pensiones estatales que pueden ser mayores que la deuda. Aún cuando la falta de una visión de largo plazo ha afectado las asignaciones a los fondos de pensión estatales, algunos estados han realizado reformas para aumentar la edad de retiro, las contribuciones de los empleados, y las provisiones de las pensiones para fortalecer sus sistemas.
- Se puede facilitar el financiamiento de los GSN a través del mercado de capitales doméstico:
 - Agrupando a los estados/municipalidades para acceder a los mercado de deuda como se hace en Estados Unidos con los bonos de bancos municipales y los fondos revolventes de los estados. Estos instrumentos permiten que diferentes instituciones emitan conjuntamente, compartiendo los costos fijos de endeudamiento.
 - Introduciendo regulaciones para homogeneizar los sistemas de contabilidad y promoviendo regulaciones de manejo de endeudamiento que sean consistentes a través de los diferentes estados.
 - Explorando medidas destinada a facilitar garantías parciales para las emisiones de bonos y para asegurar un manejo adecuado del riesgo para los GSN.

PERÚ⁵³

Perú es un estado unitario con una gran tradición centrista. El proceso de descentralización, que comenzó en el 2002, busca ser gradual, corregir las disparidades geográficas y asegurar la sostenibilidad fiscal. La ley de descentralización busca lograr que la mitad o más del gasto del sector público sea manejado y en cierta medida asignado por los GSN—distritos, municipalidades, regiones, y quizás macro-regiones, lo que compara con una situación en que menos del 10 por ciento del gasto público era manejado por los GSN. La transferencia de responsabilidades de gasto se implementará en cuatro etapas, con los programas de mayor tamaño como educación y salud siendo transferidos al final.

El proceso de descentralización está siendo manejado por un Comité de Descentralización Nacional (CDN) compuesto de un representante del Presidente de la República (que lo preside), dos representantes del gabinete ministerial, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y cuatro representantes de los GSN, que

⁵³ Ver Ahmad y García-Escribano (2006), Camacho (2007), Dabán (2004), García-Escribano (2007), IMF—ROSC (2004), Jul (2005 y 2006a), Sánchez (2007) y Webb (2004).

sirven por un período de cuatro años. El CDN está encargado de desarrollar las capacidades técnicas de los GSN; de la coordinación de los planes de los GSN con la sociedad civil; de canalizar la ayuda externa; y de dar apoyo financiero a los GSN. Existe un Fondo Intergubernamental de Descentralización (FIDE) manejado por el CDN que fue creado para cofinanciar proyectos de los GSN.

El marco legal para la descentralización en Perú consta de una enmienda constitucional en 2002 que mandaba la creación de gobiernos regionales; tres leyes orgánicas (ley marco de descentralización, ley de gobiernos regionales y ley de municipalidades); una nueva ley de transparencia y responsabilidad fiscal; una ley de descentralización fiscal; y una ley del sistema de acreditación.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que entre otros otorga al gobierno central la facultad de monitorear la situación fiscal de los gobiernos regionales, define repercusiones tangibles y concretas para los GSN que no cumplan con la LRF y ordena que en el 2003 se transfieran a los gobiernos regionales algunos programas de inversión pública y algunos programas sociales a las municipalidades.

El comportamiento de las finanzas públicas subnacionales no ha afectado al sector financiero del país o a su estabilidad macroeconómica. Para mantener esta situación se requerirá un esfuerzo concertado porque los cambios en la constitución y las nuevas leyes promulgadas desde el 2002 le han dado a los GSN la autoridad para contraer deuda, tanto en el mercado interno como en los mercados internacionales. Previo a la descentralización reciente, algunas municipalidades habían acumulado deuda que era relativamente considerable en relación a su tamaño fiscal y hay indicaciones que la deuda flotante está aumentando. La mayor parte de la deuda eran obligaciones de corto plazo, de las ciudades más grandes. La deuda formal era mayormente con el Banco de la Nación, que tiene un buen record de pagos ya que tiene acceso automático a las transferencias de ingresos, de las cuales se puede deducir el servicio de la deuda. También se han fortalecido los procedimientos de préstamos en años recientes.

Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)

Aún antes de comenzar el proceso de descentralización, Perú aprobó una ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LRF) efectiva en el 2000. La LRF requiere que el déficit fiscal anual del sector público no financiero (SPNF) no exceda el límite establecido en el Marco Macroeconómico Plurianual (MMM) y que no exceda un uno por ciento del PIB, excepto en los casos en que el congreso haya autorizado una situación de emergencia nacional o una crisis internacional, cuando el déficit puede alcanzar el 2 por ciento del PIB. Es importante destacar que este es un límite agregado y que frente a un deterioro de la posición fiscal de los GSN,⁵⁴ el gobierno central así como el resto del

⁵⁴ A medida que los GSN mejoren su capacidad para preparar y ejecutar proyectos de inversión es menos probable que presenten un superávit fiscal y por lo tanto es de esperar que su contribución al balance del SPNF se deteriore. El MEF está dando asistencia técnica a los GSN para fortalecer su capacidad de manejo financiero y para preparar proyectos de inversión. En cualquier caso, se contiene el posible deterioro de la posición fiscal a nivel subnacional a través de las reglas de responsabilidad fiscal establecidas en la LRF y

gobierno general y las empresas públicas deben mejorar su situación fiscal para compensar por ese deterioro para mantenerse dentro del techo del déficit establecido en la LRF. Además, a medida que aumentan las responsabilidades de gastos de los GSN se requerirá mayor flexibilidad fiscal de parte del gobierno central (por ejemplo para compensar por menores ingresos durante la ejecución presupuestaria) para asegurar el cumplimiento de la meta de déficit agregado. También a medida que los ajustes se hacen más difíciles de lograr a nivel subnacional también se vuelve más difícil coordinar las políticas fiscales para alcanzar los objetivos deseados. La LRF también creó un fondo fiscal de estabilización.

Aunque la ley inicial mejoró la transparencia y ayudó a reducir el déficit a nivel nacional, no logró contener el déficit del gobierno central dentro de los límites legales y no estableció disposiciones para los GSN. En el 2003 se aprobó una nueva ley para rectificar estos problemas.

La nueva LRF establece que: (a) cada GSN debe preparar y publicar un plan anual de desarrollo consistente con el marco macroeconómico de mediano plazo nacional; (b) el límite sobre el déficit se aplica tanto a los niveles subnacionales como al nacional; (c) los GSN necesitan la garantía del gobierno central para contraer deuda externa, que debe ser asignada para financiar infraestructura. El otorgamiento de garantías debe cumplir con la Ley Anual de Endeudamiento, incluyendo una demostración de capacidad para pagar; y (d) si un GSN viola las metas en la ley, el gobierno nacional debe retener transferencias para efectuar los pagos de deuda.

Reglas Fiscales a Nivel Nacional

Las reglas fiscales definidas en la nueva LRF se relajaron en dos áreas para adaptarse a las realidades económicas y administrativas: (a) se permite que el gasto público crezca a 3 por ciento por año en términos reales, en lugar de sólo 2 por ciento; y (b) en casos excepcionales, el déficit puede ser hasta 2,5 por ciento del PIB, en lugar de sólo 2 por ciento.

La nueva ley contiene cuatro mejoras claves para lograr la prudencia fiscal a nivel nacional:

1. Una cláusula nueva prohíbe normas administrativas o legales que interfieran con la ejecución correcta del MMM, establecido en la ley original, especialmente en lo que se refiere a las metas del déficit fiscal.
2. En años de elecciones, el gobierno sólo puede gastar hasta un 60 por ciento de la asignación anual de gasto en los primeros 7 meses y sólo puede usar un 40 por ciento del límite anual del déficit en el primer semestre.

en la LDF. En particular, para cada GSN el promedio de tres años del balance primario debe ser positivo y el gasto primario no puede crecer más de 3 por ciento al año en términos reales.

3. Se requiere el monitoreo trimestral del comportamiento fiscal y, en caso de menores ingresos que los presupuestados, remedios adecuados de ingresos y/o de gastos deben comenzar en el semestre siguiente.
4. Si se relajan los límites sobre el déficit fiscal bajo las circunstancias permitidas por la ley, se especifica mejor la transición para retornar a las reglas regulares.

Reglas Fiscales para los Gobiernos Subnacionales

La nueva ley establece cinco provisiones claves para los GSN:

1. Cada gobierno regional debe preparar y publicar un plan anual de desarrollo que sea consistente con el MMM nacional (incluyendo el tamaño del déficit fiscal).
2. Todos los GSN deben mantener un balance primario positivo en promedio en los últimos 3 años.
3. El límite sobre el déficit del sector público en la ley se aplica a los niveles subnacionales así como al nacional—una restricción ex ante importante. Las regulaciones necesitan definir el procedimiento para traducir el límite agregado fiscal en una asignación de límites de endeudamiento para cada nivel de gobierno.
4. Establece algunas restricciones ex ante para el endeudamiento subnacional. Los GSN sólo pueden pedir prestado internacionalmente con la garantía del gobierno central. Aunque no necesitan garantía del gobierno central para endeudarse en el mercado doméstico deben cumplir con ciertas reglas antes de solicitar nuevos préstamos. La garantía junto con una demostración de la capacidad para pagar le da al gobierno central la autoridad para vetar el endeudamiento subnacional.
5. Si un GSN viola las metas establecidas en la ley, el gobierno central debe retener parte de las transferencias para efectuar los pagos de deuda—una consecuencia ex post importante.

Reglas Numéricas

- a. *Servicio y stock de deuda*: para poder endeudarse en el mercado interno, la relación entre el servicio de la deuda subnacional no garantizada y los ingresos corrientes⁵⁵ debe ser menos del 10 por ciento y la relación del servicio de la deuda total a los ingresos corrientes debe ser menor que 25 por ciento. Una regla adicional para las municipalidades establecida en la Ley Orgánica de las Municipalidades es que el servicio de la deuda no puede exceder el 30 por ciento de los ingresos totales del año precedente (con un régimen especial para Lima). Además, la relación de la deuda subnacional no garantizada a los ingresos

⁵⁵ De acuerdo al reglamento de la nueva LRF, la definición de ingresos corrientes incluye las transferencias de otros niveles de gobierno pero excluye el balance operacional de años anteriores, el financiamiento obtenido por operaciones de endeudamiento interno y externo y los ingresos asignados a fideicomisos.

corrientes debe ser menor que el 40 por ciento y la de la deuda total a los ingresos corrientes debe ser menor que el 100 por ciento.

- b. *Regla de oro*: las operaciones de endeudamiento interno o externo deben usarse exclusivamente para financiar proyectos de inversión. Todos los proyectos de inversión deben ser evaluados a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
- c. *Gasto primario*: el gasto primario no puede crecer más de un 3 por ciento en términos reales al año.
- d. *Deuda de corto plazo*: la deuda de corto plazo (incluyendo la deuda flotante) al final del año fiscal no puede exceder un doceavo de los ingresos corrientes anuales.

Reglas de procedimiento

- a. Los GSN deben observar el marco legal presupuestario del gobierno central (que cubre la formulación, ejecución y auditoría de las operaciones presupuestarias).
- b. Las regiones y las municipalidades deben entregarle al gobierno central información trimestral y anual sobre sus resultados fiscales.
- c. Las operaciones de endeudamiento de los gobiernos regionales y municipales deben ser aprobadas por el MEF.
- d. Aunque la LRF no prohíbe a los GSN endeudarse domésticamente sin garantía del gobierno nacional, la Ley de Endeudamiento Anual establece que los contratos por los cuales los GSN acuerden operaciones de endeudamiento interno deben dejar expresa constancia que no conllevan aval o garantía del gobierno nacional, si ese fuere el caso.
- e. Los GSN que gestionen operaciones de endeudamiento directas o garantizadas por un monto mayor de US\$5 millones (límite para el 2005) deben contar con una calificación crediticia favorable extendida por una calificadora de riesgo.
- f. La Ley de Endeudamiento Anual establece también un límite al monto de garantías (US\$200 millones límite para el 2005) del gobierno central para operaciones de endeudamiento de los GSN que se pueden efectuar sólo contra entrega de contragarantías por el GSN.
- g. Para obtener la garantía, los proyectos de inversión materia de endeudamiento deben regirse por la Ley del SNIP.

Requisitos de Información

La ley de descentralización fiscal (LDF) estableció que los GSN deben preparar proyecciones fiscales de mediano plazo (indicando las operaciones proyectadas de endeudamiento externo e interno) que deben ser consistentes con el marco macroeconómico de mediano plazo de tres años publicado por el MEF. Los GSN deben reportar también los resultados fiscales trimestralmente y describir las medidas de ajuste, si fueran necesarias, para cumplir con las metas anuales. La LDF estableció que para fines del 2005, los GSN prepararán un reporte de manejo fiscal informando sobre el cumplimiento de las reglas fiscales y sugiriendo medidas de ajuste si fuesen necesarias para asegurar el cumplimiento de las reglas en un período de dos años.

Comité de Coordinación de Política Fiscal

Actualmente se encuentra para dictamen el proyecto de ley que autoriza constituir el Comité de Coordinación de Política Fiscal el cual establece sanciones por el incumplimiento de las reglas fiscales contenidas en la LRF. El Comité Fiscal se encargará de establecer anualmente los objetivos y metas fiscales que deben estar contenidos en el Marco Macroeconómico Multianual en concordancia con la LRF.

Mecanismos de Compensación e Incentivos Aplicados a los GSN

Las regiones obtendrán mayores transferencias del gobierno central si los gastos (excepto los incrementos salariales) exceden las transferencias compartidas como resultado de factores externos (como desastres naturales o una caída en el ingreso regional).

También las regiones obtendrán un bono (asignado para gasto en inversión y mantenimiento de infraestructura) igual al incremento en los impuestos por sobre su nivel potencial que resulte de esfuerzos para mejorar la administración tributaria y reducir la evasión.

El reglamento de la LRF también establece que los ahorros fiscales obtenidos por una provisión más eficiente de servicios públicos por las regiones pueden ser usados para inversión y mantenimiento.

Sistema de Acreditación

La LDF contemplaba también la aprobación de una ley de un Sistema de Acreditación para establecer un sistema para evaluar si los gobiernos regionales y locales cumplían con estándares mínimos de capacidad administrativa para calificar para la transferencia de funciones (incluyendo personal) y el monto correspondiente de recursos. La Ley del Sistema de Acreditación (LSA) y su reglamento se aprobaron en 2004. La evaluación de la capacidad administrativa de los GSN puede ser hecha por el CDN o por una agencia privada.

La LSA también regula el procedimiento anual para transferir funciones a los GSN. Para ello se requiere que cada Ministerio elabore un plan de transferencias sectoriales de mediano plazo. Estos planes deben describir las funciones que van a ser transferidas y

los indicadores de desempeño. Basándose en estos planes, antes de marzo de cada año, el CDN preparará un plan de transferencia anual, y en noviembre de cada año el CDN elabora una lista de GSN que hayan cumplidos con los requisitos de certificación. El CDN también crea una base de datos con información para el monitoreo de la provisión de bienes y servicios públicos por los GSN basados en indicadores de desempeño.

Creación de Macro Regiones

Una ley de Incentivos para la Integración y Creación de Regiones aprobada en junio del 2004 crea incentivos para la unión voluntaria de los gobiernos regionales (vía referendun) para lograr un número óptimo de regiones económicamente viables. Se programaron estas consultas para fines de octubre del 2005, 2009 y 2013. Para el referéndun del 2005, la CDN había aprobado solicitudes técnicas para la consolidación de 16 departamentos en 5 regiones. 15 de los 16 departamentos rechazaron las propuestas y por lo tanto, ninguno de los gobiernos regionales se unirá en regiones. Una de las razones del rechazo fue una interpretación diferente dada a los incentivos ofrecidos.

Sanciones

1. El CDN puede negar acceso por 90 días a las transferencias condicionadas a las regiones que no cumplan con las reglas fiscales durante dos años consecutivos.
2. Se niega el acceso a los fondos regionales y municipales a aquellos GSN que no estén cumpliendo con su servicio de deuda.
3. El gobierno central puede intervenir un gobierno regional que está colocando en peligro las finanzas del sector público no financiero.
4. No hay sanciones individuales, pero los funcionarios deben cumplir con la LRF de acuerdo a las reglas y principios de la Ley de Ética del Servicio Público.

Agenda

- Debe fortalecerse la legislación sobre el endeudamiento subnacional y de resolución de crisis. Se deben establecer las condiciones bajo las cuales el gobierno central puede intervenir un GSN que no cumpla las reglas fiscales. La legislación también debiera especificar los elementos principales de los programas de ajuste fiscal que serían requeridos cuando un gobierno regional es intervenido y también debe excluir claramente la alternativa de rescate, con los GSN utilizando sus transferencias de ingresos en caso de una reestructuración de deuda por parte del gobierno central.
- El marco de descentralización debe fortalecerse en el área de reporte de información. Se debe especificar los tipos de sanciones que se le aplicaría a los GSN que no cumplan con los requisitos de información. Para asegurar la disponibilidad de información oportuna, se podrían crear incentivos para que los

GSN utilicen el SIAF, por ejemplo haciendo la entrega de la información un requisito para la certificación de la capacidad administrativa del GSN.

Las finanzas subnacionales deben someterse a auditorías externas para asegurar que la descentralización de los fondos públicos se asigna en forma eficiente y equitativamente. Evaluaciones independientes y procesos de decisión participativa aseguran que los beneficios de la descentralización son compartidos por todos.

ANEXO II
CHILE—NORMAS FISCALES MUNICIPALES

ITEM

DISPOSICIONES

Institucionalidad Por ser entidades autónomas, las municipalidades pueden tomar y asumir decisiones propias lo que también se extiende a la administración de sus finanzas, lo que no impide que estén sujetas a las fiscalizaciones y controles que establece la ley.

Endeudamiento Las municipalidades requieren de una ley para contratar empréstitos. Los empréstitos deben ser destinados a financiar proyectos específicos y la ley que autoriza el empréstito debe indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales debe hacerse el servicio de la deuda. Para autorizar la contratación de empréstitos cuyo vencimiento exceda el período presidencial se requiere una ley de quórum calificado.

Las operaciones de leasing y leaseback no requieren ley y pueden ser autorizadas por el Ministerio de Hacienda. Las solicitudes para estas operaciones sólo pueden ser presentadas por aquellos municipios que no presenten déficit operacionales; cuyos flujos operacionales y de caja les permitan el pago de los compromisos adquiridos durante el plazo de la operación; que no registren deudas por pagos previsionales, en los aportes al FCM y en compromisos con proveedores; y estén autorizadas por el concejo municipal. Los fondos obtenidos a través de estas operaciones no son de libre disponibilidad y se establecen plazos y condiciones para estas operaciones. El municipio debe demostrar que las cuotas del leasing pueden ser financiadas con los menores gastos o los mayores ingresos de las inversiones que se financien. Los leasings inmobiliarios pueden durar un plazo mínimo de cinco y un máximo de 10 años (según disposiciones de la SBIF) y deben ser presentados previamente a Mideplan para su evaluación técnico-económica. Los fondos obtenidos a través de un leaseback sólo pueden destinarse para enfrentar situaciones nuevas que hayan provocado impacto financiero que no sean de responsabilidad del municipio y que no correspondan a déficit operacionales acumulados; y para financiar proyectos que generen un mayor nivel de actividad y que estén en las áreas prioritarias que establece el PLADECO, y aquellos proyectos destinados a mejorar la gestión financiera que reduzcan los costos operacionales del municipio.

CHILE—REGLAS FISCALES MUNICIPALES

ITEM	DISPOSICIONES
Presupuesto	<p>Sólo se pueden aprobar presupuestos que cuenten con financiamiento y el jefe de la unidad de control del municipio, o quién cumple con esta tarea, tiene la obligación de representar el déficit que advierta en el presupuesto presentado por el alcalde. Si durante la ejecución presupuestaria la unidad de control del municipio detecta la generación de un déficit financiero e informa de ello al concejo y al alcalde, el concejo será responsable de atender las representaciones que haga esta unidad y rectificar la situación, siendo de responsabilidad del alcalde proponer al concejo las modificaciones necesarias para corregir los déficit que se advierten. Si el concejo desatiende las observaciones de la unidad de control y no introduce las modificaciones necesarias o si el alcalde no propone los cambios requeridos o el concejo las rechaza, el alcalde y el concejo serán solidariamente responsables del déficit que arroje la ejecución presupuestaria al 31 de diciembre del año correspondiente.</p>
Personal	<p>Todas las municipalidades deben contar con un administrador que debe tener un título profesional. A diferencia de otros países (Brasil) no existen requisitos de calificación profesional para ser alcalde (sólo se requiere haber cursado cuarto medio) o concejal.</p>
Ingresos	<p>Se puede incrementar el presupuesto por aumentos en los ingresos debido a estimaciones de mayores ingresos o por la incorporación de ingresos no considerados.</p>
FCM	<p>El gobierno central aporta al FCM los fondos que para tal efecto se hayan incluido en la Ley de Presupuesto de la nación.</p>
Gastos	<p>Están autorizados los traspasos de gastos entre subtítulos presupuestarios, desde el ítem de un subtítulo al ítem de otro subtítulo, entre ítem de un mismo subtítulo y entre asignaciones de proyectos de inversión.</p> <p>Las subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado sin fines de lucro que colaboren en el cumplimiento de las funciones del municipio no pueden exceder del 7 por ciento del presupuesto municipal.</p>

CHILE—REGLAS FISCALES MUNICIPALES

ITEM

DISPOSICIONES

Inversión	<p>Se debe contar con un informe favorable de Mideplan para los proyectos, programas o estudios que correspondan a iniciativas de inversión. Este informe debe estar fundamentado en una evaluación técnica económica que analice la rentabilidad social de los proyectos. Asimismo, se deben seguir los procedimientos establecidos en el Sistema Nacional de Inversiones que constituye el marco técnico, constitucional y legal en virtud del cual se lleva a cabo la inversión del Estado.</p> <p>Mideplan debe realizar el seguimiento de todos los proyectos en ejecución para lo cual los municipios deben mantener actualizada la información financiera y el avance físico de los proyectos en el Banco Integrado de Proyectos (BIP) que administra Mideplan.</p>
Recursos Externos	<p>Los recursos obtenidos de fuentes externas y que se destinan casi exclusivamente a inversiones y proyectos locales pueden considerarse en el presupuesto municipal como ingresos directos o como cuentas complementarias. Los primeros son ingresos asociados a proyectos de inversión social o para apoyar situaciones de desempleo transitorio que son de carácter concursable. Ingresan al presupuesto municipal como transferencias y no comprometen el presupuesto del municipio ya que no deben ser devueltos, pero pueden comprometer el endeudamiento. Los segundos corresponden a fondos originalmente asignados a ministerios (Interior, MOP) u organismos del Estado que van en beneficio directo de las municipalidades que sirven de puente entre el organismo ejecutor y el administrador.</p>
Caja	<p>La administración de los fondos municipales correspondientes al FCM se realiza en base a un programa de caja establecido por la DIPRES. El sistema opera a través del Servicio de Tesorería. Los municipios pueden efectuar giros globales pero no pueden sobregirarse y en caso de mantener excedentes de caja están autorizados a comprar instrumentos financieros.</p>

CHILE—REGLAS FISCALES MUNICIPALES

ITEM

DISPOSICIONES

Compromisos	Los contratos de estudios para inversiones, de ejecución de obras y de adquisición de materiales y maquinarias, pueden celebrarse para ser cumplidos o pagados en más de un período presupuestario. Sin embargo, no se puede pactar el pago de todo o parte del valor en un plazo que exceda al período presupuestario en que se debe poner término al estudio, proyecto u obra contratada, ni cualquier otra forma de pago diferido. La autorización de estos recursos y la celebración de los contratos sólo pueden realizarse previa identificación presupuestaria la que debe ser aprobada por el Ministerio de Hacienda y ésta establecerá los montos por concepto de gastos, por los compromisos futuros que se pueden erogar, los límites máximos de gasto y las autoridades facultadas para firmar los contratos.
Activos	Está autorizada la enajenación de toda clase de activos, muebles e inmuebles que no sean imprescindibles para el cumplimiento de los fines que le son propios a los municipios. Las ventas deben ser dispuestas por resolución del jefe superior del organismo correspondiente, previa autorización del ministerio del ramo; si se trata de bienes fiscales, previa autorización del Ministerio de Hacienda. El producto de la venta de bienes muebles constituye un ingreso propio del municipio respectivo; si se trata de la enajenación de bienes inmuebles se ingresa transitoriamente como parte del patrimonio del municipio. El destino definitivo de tales fondos es determinado por Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda y firmado a nombre del Presidente de la República.
Estándares	El Ministerio de Hacienda y la Contraloría dictan las normas y exigencias contables y de control a las que deben ceñirse las municipalidades para la confección y ejecución del presupuesto de gastos. Los gastos municipales corresponden a estimaciones del límite máximo a que pueden llegar los egresos y compromisos (devengos). El presupuesto anual de las municipalidades debe ajustarse a las normas establecidas en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y en materia de dotaciones máximas y gastos de personal a los dispuesto en el Artículo 67 de la ley No 18.382.

CHILE—REGLAS FISCALES MUNICIPALES

ITEM	DISPOSICIONES
Estándares (continuación)	<p>La DIPRES instruye en detalle la elaboración del presupuesto y la ejecución presupuestaria de acuerdo a la ley de presupuestos de cada año.</p> <p>Para fines de información y de ejecución presupuestaria las municipalidades utilizan el clasificador de ingresos y gastos establecido por el Ministerio de Hacienda el 2004. A partir del 2008 se utilizará el que establecerá este ministerio para cada año.</p>
Información	<p>La Unidad de Control debe emitir un informe trimestral acerca del estado de avance del ejercicio programático presupuestario. También debe informar trimestralmente sobre el cumplimiento de los pagos de cotizaciones provisionales de los funcionarios municipales y de los trabajadores que se desempeñan en servicios incorporados a la gestión municipal (salud, educación) administrados directamente por la municipalidad o a través de corporaciones municipales; el cumplimiento de los aportes del municipio al FCM; y el cumplimiento de los pagos de asignaciones de perfeccionamiento docente.</p> <p>Se debe enviar un balance anual de ingresos y gastos a la Contraloría y a la DIPRES.</p> <p>Se debe remitir a la Contraloría para su registro todas las resoluciones que afecten a los funcionarios municipales.</p>
Control y Auditoría	<p>La Unidad de Control Interno es la encargada de realizar la auditoría interna de la municipalidad a fin de fiscalizar la legalidad de sus actos. También está encargada de controlar la ejecución financiera y presupuestaria del municipio y de representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible. Además colabora con el concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras y lo asesora en la definición y evaluación de la auditoría externa que éste puede requerir.</p>

CHILE—REGLAS FISCALES MUNICIPALES

ITEM

DISPOSICIONES

Control y Auditoría (continuación) La Contraloría General de la República (CGR) es la entidad que fiscaliza a las municipalidades en el correcto uso de los recursos, su administración y el fiel cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que las rigen. A través de su función jurídica examina la legalidad de los actos del municipio y del alcalde y emite dictámenes obligatorios sobre las materias sometidas a control e imparte instrucciones para su aplicación; tiene la obligación de registrar toda resolución que afecte a los funcionarios municipales y mantiene un registro del personal de las municipalidades; y efectúa la auditoría externa de los municipios, realizando un control financiero, administrativo, de obras y disciplinario (responsabilidades administrativas). Además, efectúa reparos respecto a responsabilidades civiles y denuncias a la justicia ordinaria respecto a responsabilidades penales y está encargada de la fiscalización de las corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales.

Sanciones

Si bien son aplicables al alcalde las normas relativas a los deberes, derechos y responsabilidad administrativa, y las de probidades administrativas establecidas en la ley N° 18.575, la legislación no establece sanciones explícitas al alcalde por incumplimiento de sus deberes. Al respecto, es necesario precisar el alcance y sentido del concepto notable abandono de deberes estableciendo la remoción de concejales y/o alcaldes conforme a las responsabilidades que les compete.

A pesar de las normas presupuestarias que establecen responsabilidades del alcalde y del concejo respecto a la generación de déficits presupuestarios, en la práctica no se han realizado acciones públicas para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad. Este incumplimiento se ha visto facilitado porque la Contraloría General de la República, entidad que ejerce el control externo del municipio, se encuentra limitada para objetar los ítems de gastos o los ingresos estimados en el presupuesto ya que sólo le corresponde conocer los presupuestos municipales ex - ante y es durante la ejecución presupuestaria que puede solicitar rectificaciones a los municipios; por la dificultad que tiene este

CHILE—REGLAS FISCALES MUNICIPALES

ITEM

DISPOSICIONES

Sanciones (continuación)

organismo para realizar sumarios administrativos al alcalde puesto que éste carece de un superior directo que dé curso al sumario; y por la debilidad de la legislación en materia de sanciones aplicables a quienes tienen responsabilidad en la generación de déficit y en actos de indisciplina fiscal como la adopción de formas de endeudamiento encubierto que muchas veces exceden el período que compete a su administración y que tiene efectos negativos en la administración siguiente.

De acuerdo a la ley la CGR puede constituirse en cuentadante y hacer efectiva la responsabilidad consiguiente a cualquier funcionario municipal que haya causado algún detrimento al patrimonio del municipio. Además, y según el grado de participación que les haya cabido a los funcionarios podrá fijar la proporción en que deben incurrir al pago de las obligaciones o aplicar las normas relativas a la responsabilidad solidaria.

Asociaciones

Cuando se trata de municipios pequeños, la ley permite que dos o más municipalidades puedan compartir una misma unidad de administración interna, excepto la secretaría municipal, el administrador municipal y la unidad de control, con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Adenauer, I. (2005): “The Intergovernmental Transfers System in Colombia”, Colombia: Special Issues, Chapter II, Country Report No 05/162, IMF, 2005.

Afonso, J.R. (2007), “Macroeconomía, Responsabilidad Fiscal y Crisis: La Experiencia Brasileña”, PPP, Seminario sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en los Países de América Latina, Brasilia, Brasil, mayo 2007.

Ahmad, E., Albino-War, M. and Singh, R. (2005), “Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations”, IMF Working Paper (WP/05/108), 2005.

Ahmad, E. y Baer, K. (1997), “Colombia” en *Fiscal Federalism in Theory and Practice* edited by T. Ter-Minassian, IMF 1997.

Ahmad, E. y García-Escribano, M. (2006), “Fiscal Decentralization and Public Subnational Financial Management in Peru”, IMF Working Paper (WP/06/120), 2006.

Ahmad, E., Singh, R., and Fortuna, M. (2004), “Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China,” IMF Working Paper (WP/04/98), 1998.

Amieva-Huerta, J. (1997), “Mexico” en *Fiscal Federalism in Theory and Practice* edited by T. Ter-Minassian, IMF 1997.

BoraKasi (2007a), “Análisis de la situación financiera de los Municipios Chilenos y Propuesta de Instrumentos y Políticas para su Fortalecimiento”, I Informe de Avance, Taller de Trabajo—Descentralización y Fortalecimiento de Ciudades en Chile, agosto 2007.

BoraKasi (2007b), “Finanzas Municipales Chile”, Borrador, Chile 2007.

Braun, M. and Tommasi, M. (2004), “Subnational Fiscal Rules: A Game Theoretic Approach” in *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets—Background, Analysis and Prospects*, edited by George Kopits, IMF 2004.

Camacho P., P. (2007), “Avances y Desafíos de la Descentralización Fiscal en el Perú”, PPP, Seminario sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en los Países de América Latina, Brasilia, Brasil, mayo 2007.

Cuevas, A. (2003), “Reforming Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina”, IMF Working Paper (WP/03/90), 2003.

Dabán, T. (2004), “Fiscal Decentralization in Latin America: Lessons for Peru”, in *Peru: Selected Issues*, IMF Country Report No 04/156, 2004.

Fitch Ratings (2003), “Metodología Internacional para la Calificación Financiera de los Entes Territoriales y Municipales”, Informe Metodológico, International Public Finance, enero 2003.

Flanagan, M. (2006), “India—State Finances and the Twelfth Finance Commission”, Chapter IV in India Country Report No 06/56, IMF 2006.

García-Escribano, M.(2007), “Toward a Sound Fiscal Decentralization in Peru”, in *Peru: Selected Issues*, IMF Country Report No 07/53, 2007.

Garg, S. C. (2007), “Overview of Urban Infrastructure Finance in India”, in *Financing Cities—Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa*, edited by George E. Peterson and Patricia Clarke Annez, The World Bank, Sage Publications, 2007.

Gonzalez, C.Y., Rosenblatt, D. y Webb, S.B. (2004), “Rules for Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America”, in *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets—Background, Analysis and Prospects*, edited by George Kopits, IMF 2004.

Guerra, E. C. (2007), “A Gestao Fiscal e a Transparencia—A Experiencia do Governo Federal no Acompanhamento de Estados e Municipios”, PPP, Seminario sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en los Países de América Latina, Brasilia, Brasil, mayo 2007.

Hausmann, R. and Purfield, C. (2004), “The Challenge of Fiscal Adjustment in a Democracy: The Case of India”, IMF Working Paper (WP/04/168), 2004.

International Monetary Fund (2001), “Brasil: Report on Observance of Standards and Codes (ROSC)—Fiscal Transparency Module”, Country Report No 01/217, 2001.

International Monetary Fund (2002), “Mexico: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, Country Report No. 02/200, 2002.

International Monetary Fund (2003), “Colombia: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, Country Report No. 03/128, 2003.

International Monetary Fund (2004), “Peru: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, Country Report No. 04/109, 2004.

Jimenez, J.P. (2007), “Relaciones Fiscales Intergubernamentales en América Latina: Una Visión regional”, PPP, Seminario sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en los Países de América Latina, Brasilia, Brasil, mayo 2007.

Jul, A. M. (2005), “Informe sobre Inversión Pública y Asociaciones Público-Privadas”, Trabajo preparado para el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, noviembre 2005.

Jul, A. M. (2006a), “Off-budget Operations”, paper prepared for a meeting of the Public Policy Management and Transparency Network: Development Effectiveness and Result-Based Budget Management on May 8-9, 2006, IDB, Washington, D.C. www.iadb.org/publications/search.cfm?Topics=CM&language=English&searchLang=E

Jul, A.M. (2006b), “Gobiernos Subnacionales y Leyes de Responsabilidad”, Octubre 2006, Santiago, Chile.

Kishore, A. and Prasad, A. (2007), “Indian Subnational Finances: Recent Performance”, IMF Working Paper (WP/07/205), 2007.

Liu, L. (2007), “Gestión del endeudamiento subnacional” PPP, Seminario sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en los Países de América Latina, Brasilia, Brasil, mayo 2007.

Marcel, M. (2007a), “Componentes Subnacionales en Leyes de Responsabilidad Fiscal en América Latina”, PPP, Taller de Trabajo: Descentralización y Fortalecimiento de Ciudades en Chile—Plan de Trabajo para el corto y mediano plazo, Termas del Corazón, 30 y 31 de julio 2007, Chile.

Marcel, M. (2007b), “Acreditación y Mejora Continua de los Procesos de Gestión Subnacional en Chile”, Borrador, Santiago, Chile, agosto 2007.

Medas, P. (2007), “Gestión Macroeconómica y Descentralización”, PPP, Seminario sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en los Países de América Latina, Brasilia, Brasil, mayo 2007.

Mexico (2006): Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, marzo 2006.

Plekhanov, A. and Singh, R. (2006), “How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated?”, IMF Staff Papers, Volume 53 Number 3, 2006.

Purfield, C. (2003), “India—State Government Finances”, Chapter IV, IMF Country Report No 03/261, 2003.

Purfield, C. (2004), “The Decentralization Dilemma in India”, IMF Working Paper (WP/04/32), 2004.

Robinson, M. “National and State Fiscal Rules in Australia: An Outline and Critical Analysis”, Queensland University of Technology.

Rodden, J. (2002), “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World,” American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3, pp 670-687.

Sánchez V., J.L. (2007), “Asignación de Ingresos a Gobiernos Subnacionales: Experiencia Peruana”, PPP, Seminario sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en los

Países de América Latina, Brasilia, Brasil, mayo 2007.

Saz-Carranza, A. y Serra-Martin, A. (2007), “Los gobiernos locales en Alemania, España, Reino Unido y Suecia: Ideas para el caso chileno”, PPP, Termas del Corazón, 30 y 31 de julio 2007, Chile.

Schwartz, G. y Liuksila, C. (1997), “Argentina” en *Fiscal Federalism in Theory and Practice* edited by T. Ter-Minassian, IMF 1997.

SUBDERE (2006), “Memoria de la Descentralización 2000-2006”, Chile 2006.

Ter-Minassian, T. editor (1997a), “Fiscal Federalism in Theory and Practice”, IMF 1997.

Ter-Minassian, T. (1997b), “Brazil” en *Fiscal Federalism in Theory and Practice* edited by T. Ter-Minassian, IMF 1997.

Ter-Minassian, T. y Craig, J. (1997), “Control of Subnational Government Borrowing” en *Fiscal Federalism in Theory and Practice* edited by T. Ter-Minassian, IMF 1997.

Ter-Minassian, T., Albino-War, M. and Singh, R. (2004), “Managing Subnational Borrowing,” paper presented at the Authors’ Conference for the Handbook of Fiscal Federalism, Turin, August 2004.

Tollini, H. (2007), “Questoes de Gestao do Gasto Público no Brasil”, PPP, Seminario sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en los Países de América Latina, Brasilia, Brasil, mayo 2007.

Urrea Duque, N.M. (2007), “Endeudamiento Subnacional: Experiencia Colombiana 1996-2006”, PPP, Seminario sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en los Países de América Latina, Brasilia, Brasil, mayo 2007.

Valenzuela, J.P. (2007), “Características del Sistema de Financiamiento Municipal Chileno”, PPP, Chile 2007.

Vera-Martin, M. (2004), “Sub-Sovereign Public Finances and Debt”, in *Mexico: Special Issues*, IMF Country Report No 04/418, 2004.

Villela, R. (2007), “Rigidez Orcamentaria e Vinculacoes no Brasil”, PPP, Seminario sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en los Países de América Latina, Brasilia, Brasil, mayo 2007.

Villela, R. (2007), “Coordenacao Fiscal e Controle do Endividamento Subnacional no Brasil”, PPP, Seminario sobre las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en los Países de América Latina, Brasilia, Brasil, mayo 2007.

Webb, S.B. (2004), “Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin

American Experience”, World Bank Policy Research Working Paper 3309, May 2004.

Wildasin, D. E. (2004), “The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework,” *National Tax Journal*, Vol. 57 (June), pp. 247-272.