

Factores del Desempeño

Fiscal Municipal

Vicente Waldo Aguirre Tarquino*

Gabriel Rodrigo Cuentas Pórcel*

Iván Armin Albarracín Herrera*

Claudia Cristina Ruiz Morales*

Junio, 2012

* vicentewaldo@hotmail.com

* ivan.albarracin@gmail.com

* gabriel_r86@hotmail.com

* claurumor@hotmail.com

El contenido del presente documento es de responsabilidad de los autores y no compromete la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas donde se desempeñan profesionalmente.

Resumen

El presente documento realiza un análisis del desempeño fiscal de los Gobiernos Autónomos Municipales utilizando la metodología de datos de panel, a través de la cual se verifica el desempeño fiscal, medido a través del resultado primario y las variables que influyen en este y por lo tanto en el desarrollo local de las diferentes regiones del país, encontrando que, de las variables analizadas: fiscales, estructurales, políticas e institucionales; el cumplimiento de la reglas fiscal es la de mayor significancia.

Clasificación JEL: (C23, H79)

Palabras clave: (Desempeño fiscal, resultado primario, datos de panel, descentralización fiscal)

I. El Proceso de Descentralización en Bolivia

El proceso de descentralización en nuestro país tiene una data importante, que comienza con la Ley de Participación Popular hasta evolucionar en las autonomías instauradas en la Constitución Política del Estado e implementadas a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que marcan un hito importante en el desarrollo económico y social del país.

En los inicios, con la Ley de Participación Popular se consolida el proceso de participación de la población, a través de la articulación de comunidades campesinas, indígenas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país; desde el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones territoriales de base urbanas y rurales hasta la ampliación de competencias de los municipios, responsables de los servicios de salud, educación, deportes, caminos vecinales y microriego. El logro más importante es la distribución de recursos de coparticipación tributaria de acuerdo a la densidad poblacional.

Por su parte, la Ley de Descentralización Administrativa, tiene por objeto establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo dentro del régimen de descentralización administrativa y el régimen de recursos económicos y financieros municipales y departamentales.

La promulgación de estas leyes permitió a la sociedad organizarse e identificar prioridades de inversión expresadas en el Programa Operativo Anual instrumento a través del cual se pudo viabilizar la verificación de la satisfacción de las necesidades de la sociedad en diferentes puntos del país, este hecho a su vez ha generado una cercanía en el relacionamiento de la población con las autoridades.

Si bien la participación popular dotó de competencias y recursos a los gobiernos municipales y prefecturas, estas enfrentaron debilidades en la capacidad administrativa, que se reflejaron directamente en denuncias de corrupción, sobre endeudamiento,

Ley N°3058 Hidrocarburos – Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	32.47% Gobierno central 33% GAD 27,62% GAM 6,91% Universidades Públicas
Regalías y Patentes Mineras	Regalías: 100% GAD Patentes: 30% GAM 70% Gobierno central
Regalías Forestales	Aprovechamiento: 66,67% GAD 33,33% Gobierno central Desmante: 50% GAM 50% Gobierno central
Regalías y Patentes por Hidrocarburos	Regalías: 100% GAD Patentes: 30% GAM 70% Gobierno central

Elaboración: propia en base a la normativa vigente.

Complementariamente a las leyes descritas anteriormente, se establece a la Ley N°1178 de Administración y Control Gubernamental que proporciona un marco normativo para el funcionamiento y regulación de la gestión pública nacional, que a través de sus lineamientos generales y las normas básicas, de cada uno de los sistemas es que se operativizan las funciones específicas en todas las entidades públicas.

Las normas descritas anteriormente permitieron evolucionar en el proceso de descentralización que estuvo caracterizado por administraciones deficientes, sobre endeudamiento y corrupción, sin embargo en la década del 2000, estos problemas se fueron corrigiendo a través de medidas de política fiscal cuyo objetivo fue la readecuación financiera y fortalecimiento institucional, que permitió a municipios importantes, como La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija y otros de ciudades capitales e intermedias, reorganizar su estructura financiera administrativa, que con el pasar del tiempo permitió a estas madurar y mejorar el desarrollo local de sus ciudades de una manera un poco más organizada.

En este contexto, la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en febrero de 2009 establece entre muchos cambios, un nuevo modelo económico del Estado que comprende una economía plural orientada a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos.

Este nuevo modelo económico plantea al Estado como el principal protagonista y ejecutor de la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación, actuando en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, buscando garantizar de esta forma su abastecimiento, distribución y redistribución de la riqueza y los excedentes económicos.

Asimismo, se establece la profundización de la descentralización a través de la instauración de una nueva estructura y organización territorial, mediante la cual se reconocen distintos niveles de gobiernos autónomos como ser: departamental, regional, municipal e indígena originario campesino.

A estos nuevos niveles de gobierno autónomos se les asignan diferentes tipos de competencias a ser ejercidas en el ámbito de su jurisdicción (Exclusivas, Concurrentes y Compartidas). Respecto a las competencias en materia económica, los niveles de gobierno autónomos ejercerán las referidas a la generación de ingresos a través impuestos, tasas y contribuciones especiales, cobro por prestación de servicios, recursos por regalías, fondos fiduciarios, fondos de inversión, endeudamiento y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.

La administración de recursos por parte de los diferentes niveles autonómicos, requiere de un marco normativo basado en la sostenibilidad fiscal y financiera, regidos por el principio de equilibrio fiscal sujetándose a los límites fiscales globales establecidos por el nivel central del Estado como impulsor del desarrollo económico.

A través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”, promulgada en julio de 2010, se establecen principios y lineamientos generales para la administración de los recursos públicos que permitirán la implementación de las autonomías en armonía con el planteamiento de la Constitución política del Estado.

Es así que se plantean importantes desafíos para las autonomías como los de implementar las tesorerías departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinas en sujeción a los principios, normas y procedimientos emitidos por la instancia encargada de las finanzas públicas, la canalización de recursos de financiamiento resguardando la sostenibilidad fiscal y financiera de sus entidades, los mecanismos mediante los cuales estas entidades deberán presentar la información relacionada a su desempeño de tal manera que sea posible coordinar políticas en el ámbito del desarrollo económico.

Estos desafíos implican que las entidades territoriales encaren estrategias para modernizar sus administraciones, hacer énfasis en la incorporación de personal idóneo e innovador que les permita establecer estructuras político administrativas que puedan interactuar con las políticas macroeconómicas planteadas que dinamicen el nuevo modelo económico establecido y así lograr el desarrollo local sincronizado con el desarrollo económico del país.

Con la instauración de una nueva estructura y organización territorial en el país, se establecen también lineamientos de política fiscal para garantizar la implementación de las autonomías de manera equilibrada y sostenible, permitiendo el desarrollo local y por tanto el crecimiento de la economía en su conjunto. Estos abarcan una serie aspectos relacionados a la administración de sus recursos, empezando en el registro presupuestario de los mismos hasta su ejecución a través de la tesorería y su financiamiento.

La administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas (incluidas las autonomías) se rige por su presupuesto, disponiendo su ejecución conforme al plan general de desarrollo económico y social del país, garantizando la sostenibilidad fiscal y financiera, preceptos que se conducen por el principio de equilibrio fiscal y están sujetos a los límites fiscales macroeconómicos.

Para las entidades del ámbito territorial, se establece la constitución e implementación de tesorerías departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinas en sujeción a los principios, normas y procedimientos emitidos por la instancia rectora del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público. Por ejemplo, el hecho de que la totalidad de sus recursos financieros se mantengan en cuentas corrientes fiscales autorizadas por el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado permite mayor transparencia y sensibilidad de las autoridades locales y de la población en general, incentivando a la gobernabilidad y por lo tanto al desarrollo de las regiones.

Por el lado del financiamiento, la contratación de créditos y empréstitos internos y externos de las entidades territoriales autónomas es realizada en las condiciones más ventajosas en términos de tasas, plazos y monto, así como demostrar la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, enmarcándose en las políticas y niveles de endeudamiento, concesionalidad, programación operativa y presupuesto, permitiendo a éstas entidades administrar sus finanzas bajo los preceptos de sostenibilidad fiscal y financiera, que coadyuvan a estabilidad macroeconómica.

En el caso específico de la contratación de deuda pública externa, esta debe ser autorizada por la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, por tratarse de financiamiento contratado por el Estado.

La presentación de información financiera fiscal por parte de las entidades territoriales autónomas permite realizar análisis cuantitativos y cualitativos de su desempeño fiscal, lo cual hace posible formular lineamientos de política fiscal que coadyuvan a la transparencia y eficiencia en su administración.

La nueva organización política del Estado Plurinacional determina la creación de lineamientos de política fiscal innovadores y flexibles de tal forma que los diferentes niveles de gobierno se articulen con eficiencia, transparencia, prudencia, planificación, responsabilidad y sostenibilidad fiscal y oportunidad y estableciendo no solamente niveles de coordinación entre éstos, sino también se genere la sinergia necesaria al interior de las entidades territoriales autónomas para que adecúen sus estructuras administrativas, políticas de ejecución de gastos y generación de ingresos, poniendo en marcha programas y proyectos de desarrollo local integrales que mejoren al bienestar de sus regiones en términos de servicios básicos, empleo, seguridad, infraestructura.

Es así que la medición del desempeño fiscal subnacional es un instrumento no solamente para medir éste sino también para generar definiciones de política fiscal que coadyuven a una mejor gestión fiscal financiera.

II. El Desempeño Fiscal Subnacional en Latinoamérica

A pesar de la limitada información respecto al desempeño subnacional en Latinoamérica, la evaluación del desempeño y la gestión pública subnacional es un tema de interés creciente, por lo que diferentes países en la región actualmente implementan sistemas de evaluación del desempeño de diverso grado de complejidad.

La evaluación del desempeño de las finanzas públicas subnacionales y la comprensión de sus determinantes son importantes en el contexto de descentralización que vive la región. A continuación se presenta un resumen de los aportes contemporáneos más relevantes respecto a las propuestas metodológicas que tratan el tema, las mismas buscan resumir la literatura que describe la experiencia latinoamericana y boliviana, asimismo se sintetizan propuestas metodológicas de aplicación genérica.

II.1 Experiencia Latinoamericana

A nivel regional existen algunas experiencias que desde la Administración Gubernamental nacional o subnacional miden el Desempeño Subnacional, entre estas destacan las experiencias de Chile, Colombia, México y el Salvador.

A pesar del bajo nivel de descentralización política, fiscal y administrativa Chile cuenta con el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional; el SINIM es una herramienta de coordinación, transparencia y monitoreo para la gestión municipal y es aplicado en 345 municipios. Está compuesto por 149 indicadores que provee información sobre el desempeño de las funciones municipales (exclusivas y concurrentes) en siete áreas de gestión municipal: Administración y Finanzas, Salud, Educación, Territorial, Social Comunitaria, Caracterización Comunal, Genero.

En el caso de Colombia, la Dirección Nacional de Planificación elabora de forma recurrente un ranking de desempeño fiscal aplicado en la totalidad de municipios y departamentos del país, los indicadores están miden la eficiencia (funciones de producción por sector), eficacia (cumplimiento de metas de los Planes de Desarrollo), requisitos legales (cumplimiento normativo), gestión (con un componente administrativo relacionado a la estabilidad de personal directivo, profesionalización de la planta, nivel de sistematización, automatización de procesos, sistema de control interno; y otro de gestión financiera que mide porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento, magnitud de la deuda, porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias, porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios, porcentaje del gasto total destinado a inversión, capacidad de ahorro, indicador de desempeño fiscal), entorno (que toma en cuenta factores exógenos como los políticos, socio demográficos y otros relacionados).

En el 2006 en México, a través de la cooperación técnica del Banco Mundial se elaboró una propuesta ¹ de indicadores para mejorar el desempeño de la gestión gubernamental; entre las variables fiscales y de eficiencia consideradas se encuentran ingresos totales, propios, federales, gasto primario, balance primario, fiscal, efectividad en la movilización de los impuestos, eficiencia en la recaudación de impuestos, rigidez versus flexibilidad en el presupuesto, calidad y eficiencia en el gasto para inversión pública, integración territorial y concurrencia, cofinanciamiento de proyectos con municipalidades².

En el Salvador, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo se implementó el Sistema de Diagnóstico Administrativo Financiero Municipal (DAFIMU), cuyo objetivo es diferenciar las municipalidades según su desempeño y capacidad financiera, diagnosticar necesidades y formular programas de asistencia técnica y capacitación para mejorar los aspectos financieros del municipio.

El DAFIMU está compuesto por 17 indicadores cuantitativos (equilibrio financiero, autonomía financiera, solvencia financiera, capacidad financiera, relación con el Gasto en personal, eficiencia en la planeación presupuestaria, eficacia en la recaudación, ingresos propios por habitante, eficiencia en el gasto administrativo, administración en el manejo de la deuda, efectividad de la inversión) y cualitativos (auditoría externa,

¹ México Fortaleciendo el desempeño administrativo y la Transferencia Fiscal a Nivel Estatal.

² De forma adicional a lo expuesto, existe una serie de sistema de medición de desempeño, entre estas se resalta las siguientes: i. El Sistema de Indicadores de Desarrollo (SINDES), este sistema utilizan indicadores que monitorean la cobertura y capacidad de proveer bienes y servicios públicos y el costo unitario que la provisión de estos representa, esta operada a través de la asociación de municipios. ii. Desde lo Local, este es un sistema con 39 indicadores y esta operado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, iii. Sistema de Indicadores de Gestión, el cual esta operado por el Banco Nacional de Obras (BANOBRAS) el cual a través de sus programas de crédito incorpora diferentes indicadores de gestión. iv. Sistema de de Indicadores de Gestión Municipal, el cual presenta una base sistematizada para el diagnostico en tres áreas temáticas: servicios, gestión y finanzas y demandas de la ciudadanía, este sistema esta operado por el Centro de Investigación y Docencia y el Instituto Nacional para el Desarrollo Social.

A los sistemas citados es posible añadir una serie de estudios, entre estos resalta el realizado por, Mendoza Velázquez (2010), que usando técnicas de análisis multivariado (Análisis de componentes principales y el Análisis exploratorio de factores), realiza una exploración de las finanzas publicas de los estados en México, las citadas técnicas le permiten reducir 32 variables financieras en seis factores: dimensión financiera, sostenibilidad de la deuda, equilibrio presupuestario, apalancamiento, proporción del gasto y de inversión.

auditoría interna, contabilidad, registro de contribuyentes, servicios públicos, promoción del desarrollo económico local).

II.2 Experiencia Nacional

En Bolivia existen experiencias en la elaboración de información y análisis del desempeño subnacional, entre estas se destaca la el Ranking Municipal realizado por la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, quien valora la gestión local de los municipios en cinco ámbitos:

- Eficacia en la ejecución del gasto: porcentaje el total de gastos en relación al total de los ingresos.
- Esfuerzo fiscal: recaudación de ingresos propios con respecto al total.
- Inversión en Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): porcentaje de la inversión total del municipio es destinada a los ODM.
- Inversor en Desarrollo Económico Local (DEL). Porcentaje correspondiente a inversión en DEL respecto al total de inversión.
- Inversor per cápita.

Para realizar este análisis se utilizaron datos de ejecución presupuestaria desagregados por municipio, agregados en los ámbitos nacional, departamental y por categorías municipales a través de los cuales se establecen categorías en base a los resultados obtenidos y premiar a los municipios que lograron un desempeño sobresaliente se observa que la metodología no relaciona los indicadores en un indicador central, lo cual no permite la comparación entre entidades.

Por su parte el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas viene desarrollando instrumentos de seguimiento y control al desempeño fiscal de las entidades subnacionales los cuales se concentran en verificar el cumplimiento de las reglas fiscales, a través de los indicadores de liquidez, solvencia y concesionalidad exigidos por el Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público (RIOCP), o los indicadores

Financieros e Institucionales³ establecidos inicialmente por el Plan de Readequación Financiera (PRF) y actualmente por el Programa de Desempeño Institucional y Financiero (PDIF), a pesar de que estos instrumentos se consolidaron en la cultura institucional, no tienen una cobertura total y solo se aplican a requerimiento de las entidades subnacionales, en el caso de solicitar un RIOCP o como parte de la adscripción y posterior seguimiento al PDIF.

Adicionalmente a lo citado, se realizaron estudios que permitan contar con una metodología y un diagnóstico fiscal financiero en el ámbito subnacional, entre estos se destaca lo propuesto por Vargas (2005)⁴, que plantea indicadores para medir eficacia, eficiencia y capacidad administrativa y aplica su propuesta a una muestra de 20 Municipios, cita que tiene como principal obstáculo la calidad y la disponibilidad de información.

Por su parte Estrada (2009), retoma la metodología y modifica lo propuesto por Vargas para todos los municipios, prefecturas ahora gobiernos autónomos departamentales (GAD) y universidades públicas para las gestiones 2006 y 2007, considerando además aspectos como los institucionales y legales, al igual que Vargas plantea indicadores para los componentes de eficacia, eficiencia y capacidad administrativa y elabora un ranking global y por componente.

En el 2010 se aplica la propuesta metodológica de Estrada a la totalidad de Entidades Subnacionales (ES) y realizan ajustes metodológicos necesarios, se replica la metodología para las gestiones 2006 al 2009 y se recomienda cambiar la fuente de información primaria, de los estados financieros registrados por estas entidades a los

³ Indicadores Financieros: Resultado Global, Resultado Corriente, Resultado Primario, Solvencia, Liquidez (Servicio de Deuda / Ingresos Corrientes Recurrentes), Servicio de Deuda / Resultado Corriente, Servicio de Deuda Per cápita, Concesionalidad, Dependencia Fiscal, Inversión respecto al total, Eficacia de la ejecución presupuestaria.

Indicadores Institucionales: Indicadores varios que miden la capacidad administrativa y están basado en la provisión de bienes y servicios según las competencias asumidas por las diferentes entidades.

⁴ En Estrada (2009).

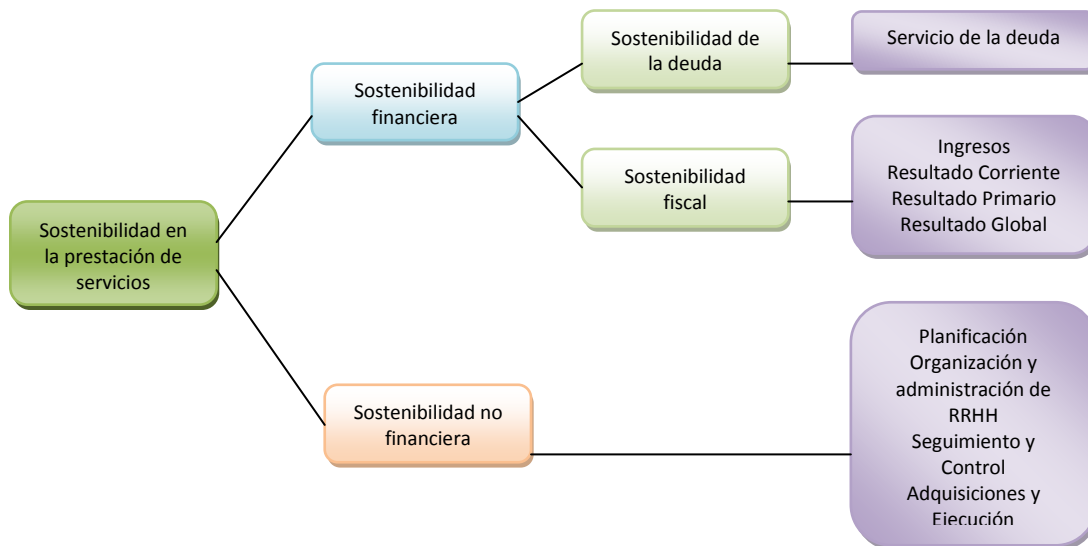
datos utilizados para la generación de cifras fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF).

III.3 Propuestas Metodológicas de Aplicación Genérica

La literatura en general se preocupa de la sostenibilidad de las finanzas públicas y no específicamente del desempeño, de la misma manera se concentra en estudiar la sostenibilidad fiscal donde el componente de la deuda juega un papel fundamental, estudios como éstos fueron elaborados por Coronado J. (2009) quien además de realizar la propuesta metodológica realiza una aplicación a una muestra de municipios en Bolivia, Braun y Llach (2010) que presentan una serie de indicadores para medir el desempeño fiscal y estudian sus determinantes, esta propuesta es aplicada por Sanchez y Zenteno para el caso Colombiano, finalmente, Llampen, Morón y Seminiario para el caso peruano. A los aportes citados se suman las metodologías planteadas por las agencias calificadoras de riesgo Standard & Poor's y FitchRatings que tienen metodologías específicas para valorar el desempeño subnacional desde diferentes ámbitos a objeto de valorar el riesgo crediticio.

En el caso específico de Coronado J. (2009) la sostenibilidad es definida como a través de dos componentes, el primero relacionado con la capacidad de generar recursos suficientes y el segundo como la sostenibilidad de la deuda, pensada en la capacidad de mantener un nivel de deuda que no genere problemas de pago. También señala que la sostenibilidad de las finanzas públicas es parte de un aspecto mayor que interesa a la sociedad y es la sostenibilidad en la prestación de servicios, entendida como la capacidad de cumplir en cualquier periodo con la provisión de una determinada canasta de servicios a la comunidad en función al mandato legal asignado.

Grafico 1: COMPONENTES DE LA SOSTENIBILIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y VARIABLES COMPROMETIDAS

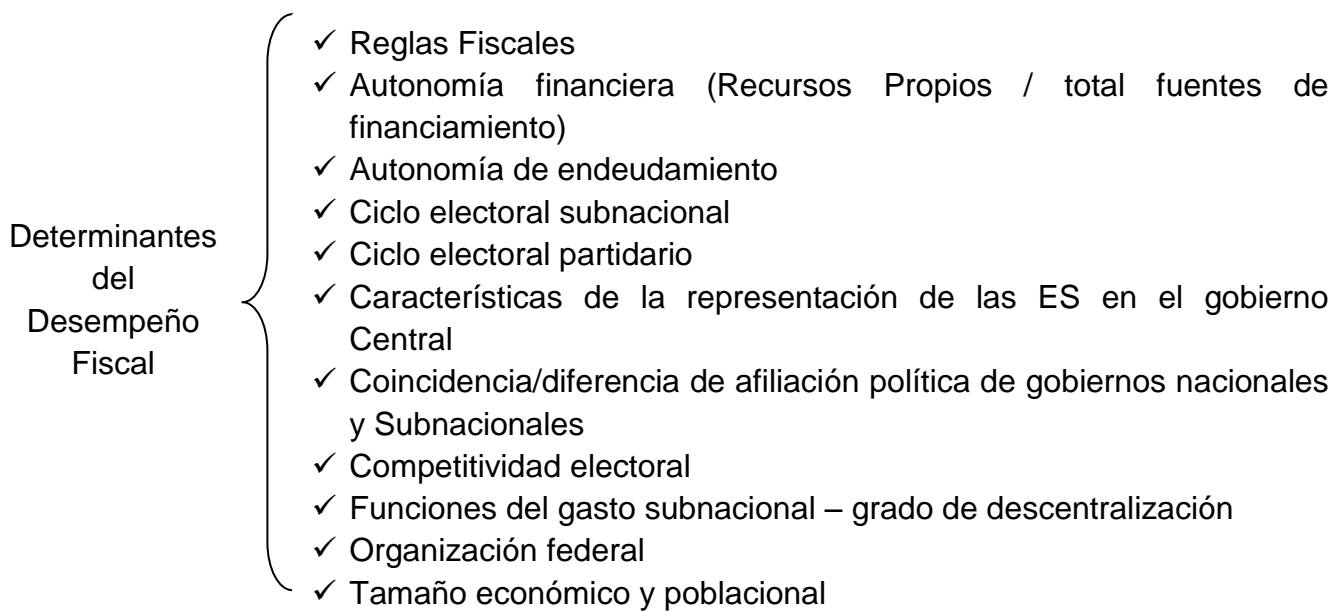


Fuente: Coronado J. (2009)

Elaboración: Propia

Por otra parte, Braun y Llach (2010), presentan una serie de indicadores para medir el desempeño fiscal así como sus determinantes:

- Indicadores de Desempeño Fiscal
- ✓ Resultado Operativo (Ingreso corriente – Gasto corriente)
 - ✓ Resultado Primario (Ingresos totales – Gastos Totales excluyendo intereses de la deuda)
 - ✓ Resultado fiscal (Ingresos totales – Gastos totales; ó Resultado primario + intereses de la deuda)
 - ✓ Resultado Operacional (Resultado fiscal compensado por inflación de acreedores)
 - ✓ Ratio stock de deuda sobre PIB
 - ✓ Ratio de stock de deuda sobre ingresos corrientes
 - ✓ Ratio de Intereses de deuda sobre ingresos corrientes



El análisis de estos indicadores es posible a través de metodologías que permitan obtener resultados para establecer los determinantes del desempeño fiscal:

- a) *Modelo verdadero de comportamiento fiscal*, que plantea un modelo econométrico con datos de panel, a partir de cuyos resultados se puede realizar un análisis de sostenibilidad.
- b) *Depuración de los indicadores fiscales*, opción que facilita el análisis ante limitaciones en el acceso a información y se basa en la construcción de indicador de sostenibilidad ajustado que utiliza el déficit primario y un indicador de sostenibilidad fiscal que señala cual es el ajuste de ingresos y egresos se debe realizar para que el perfil de la deuda sea sostenible.
- c) Construcción de un indicador minimizando la econometría, la cual hace referencia una propuesta de cálculo a partir de variables proxy el déficit ajustado, se sugiere su utilización cuando existe poca cantidad de información.

Por su parte las calificadoras de riesgo, utilizan metodologías para medir el desempeño subnacional, en el caso específico de Standard & Poor's (2011) que asigna *calificaciones crediticias* sobre la base de un análisis cualitativo y cuantitativo utilizando

factores financieros, económicos e institucionales, su esquema general se basa en aspectos como son el marco institucional, economía, administración financiera, flexibilidad presupuestal, desempeño presupuestal, liquidez, nivel de endeudamiento y pasivos contingentes.

Para el caso específico de la *evaluación de la administración financiera* de gobiernos locales y regionales utiliza las siguientes categorías específicas: transparencia y difusión de información, elaboración de presupuesto, Planeación financiera y de inversión de largo plazo, administración de ingresos y gastos, administración de deuda, administración de reservas y liquidez, administración de entidades relacionadas con el gobierno (Ej. Empresas de propiedad del gobierno local), solidez administrativa y política y manejo de riesgos externos.

Por su parte, Fitch Ratings de similar manera que Standard & Poor's incorpora en su calificación crediticia factores cualitativos y cuantitativos, otorgando mayor importancia al primer factor, asimismo sitúa a la calidad de la gestión reflejada en el desempeño fiscal y financiero como determinantes en la calidad crediticia. Los factores analizados de orden cualitativo son: factores institucionales y administrativos, perfil económico y social, factores presupuestarios, gestión y los cuantitativos están concentrados en el análisis financiero y el análisis de la deuda y el riesgo indirecto.

III. Desempeño fiscal de los Gobiernos Autónomos Municipales

En este acápite se analiza la evolución de los indicadores de desempeño fiscal de 130 GAM agrupados por categorías municipales⁵ para las gestiones 2006 al 2011. La fuente de información son los flujos de caja efectivos elaborados por Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la construcción de cifras fiscales.

⁵ Los GAM más representativos a nivel nacional.

III.1 Evolución del desempeño fiscal de las entidades municipales

III.1.1 Clasificación de los GAM

Con el objeto de poder comparar los resultados entre gestiones, se clasificaron los municipios en categorías municipales, es así que estos se clasifican en cuatro categorías A, B, C y D según el tamaño poblacional, tal como se muestra en el Cuadro 2, es importante aclarar que en la muestra existe solamente un municipio que pertenece a la categoría A, por lo que para fines metodológicos, se lo incorpora en la categoría B.

Cuadro 2: CATEGORÍA POBLACIONAL SEGÚN NÚMERO DE HABITANTES

Categoría Municipal	Rango de Población	Nº de GAM
A	0 a 5.000	1
B	5.000 y 15.000	41
C	15.000 y 50.000	63
D	Más de 50.000	25

Fuente: Extraído de Federación de Asociaciones Municipales.
(<http://www.fam.bo>)

III.1.2 Definición de Indicadores de Desempeño Fiscal Municipal

Para la evaluación del Desempeño Fiscal de los municipios definen los siguientes indicadores:

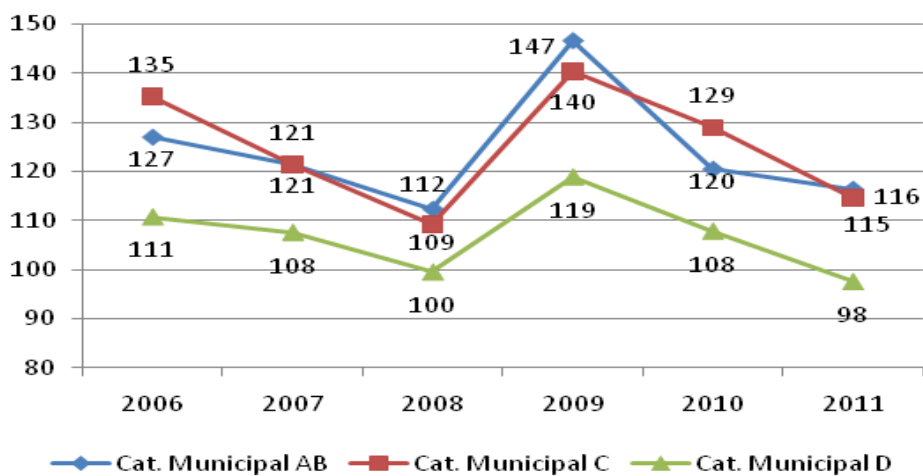
a) Capacidad de Financiamiento del Funcionamiento (CFF), muestra la capacidad que tiene la entidad municipal para poder cubrir sus gastos de funcionamiento a partir de sus Ingresos Corrientes No Comprometidos (ICNC), es decir aquellos ingresos que no tienen una finalidad específica para su utilización y por la tanto pueden financiar las operaciones cotidianas de la entidad.

Este indicador se obtiene como el cociente entre los gastos corrientes (gastos de funcionamiento) y los ICNC, el diseño del indicador obedece a lo establecido en el Artículo 3 de la Ley de Gasto Municipal y la Disposición Transitoria Décimo Novena de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que establecen límites al gasto de funcionamiento de los GAM, la variable puede ser considerada proxy del cumplimiento de las reglas fiscales impuestas al recoger lo establecido en el marco legal,

Si el indicador se encuentra por debajo del 100%, mejor será el desempeño de la entidad municipal, puesto que sus gastos corrientes serán financiados con los ICNC quedando un excedente de libre disponibilidad. Por el contrario si los valores de CFF fueran superiores al 100% indican el uso de fuentes de ingreso diferentes a los ICNC para cubrir los gastos de funcionamiento, en este caso la entidad estaría mostrando un bajo desempeño. Cuando el indicador es igual a 100%, los gastos de funcionamiento son financiados con la totalidad de los ICNC.

El Gráfico 2 muestra el comportamiento promedio anual CFF para todas las categorías municipales.

Gráfico 2: CFF DE LAS ENTIDADES MUNICIPALES POR CATEGORÍA MUNICIPAL (Promedio del valor CFF)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales (DGAFT) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En el periodo de análisis, los resultados muestran que en todas las categorías municipales las entidades enfrentan dificultades para cubrir sus gastos de funcionamiento con los ICNC. Exceptuando a la categoría D en la gestión 2008 y 2011, que se evidencia que en promedio las entidades que incurren a otras fuentes de financiamiento diferentes a los ICNC para cubrir sus gastos de funcionamiento.

Los mejores resultados del indicador se hallan en la gestión 2011 para la categoría D y 2008 para las categorías A, B y C. De manera contraria el 2009 fue la gestión de más bajo desempeño para las entidades municipales debido a que registran los valores CFF más altos.

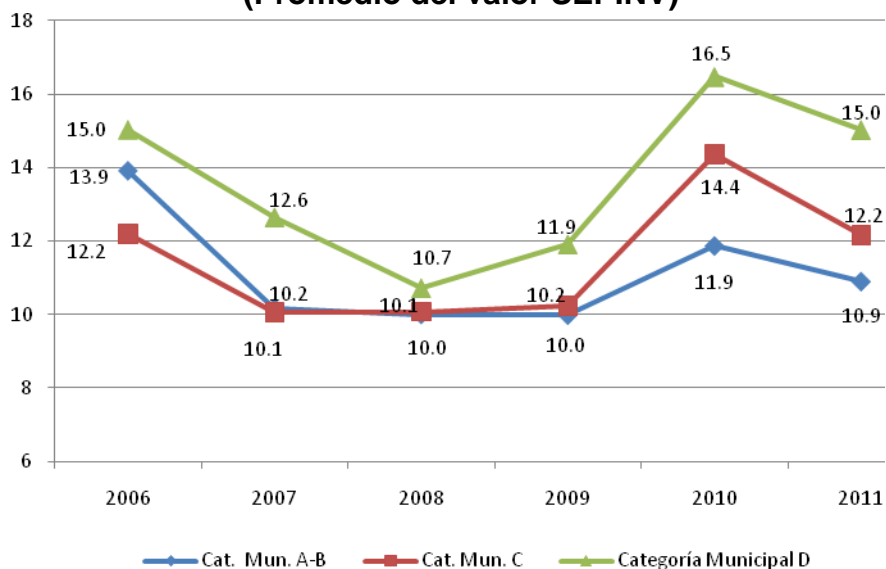
La evolución del indicador en el periodo de análisis dan cuenta de una relación inversa entre el tamaño poblacional y los valores CFF registrados, es decir que a mayor tamaño poblacional se registran menores valores CFF y viceversa. Es posible que este resultado se deba a las mayores fuentes de ingresos con que cuentan las entidades de mayor población respecto a las pequeñas que permiten cubrir con mayor facilidad los gastos de funcionamiento.

b) Relación servicios Personales Inversión (SEPINV), este indicador se obtiene como el cociente entre los gastos en servicios personales y la inversión (aproximada por la formación de capital fijo de los flujos de caja efectivo) y mide cuanto la entidad gasta en servicios personales para lograr la inversión en la gestión correspondiente.

Al ser un análisis comparativo entre gestiones, el SEPINV puede ser considerado como una medida de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, un GAM será más eficiente en la medida que el valor del indicador sea más pequeño, es decir, cuando menor cantidad de gasto en servicios personales utilice para lograr la inversión.

El Gráfico 3 muestra la evolución promedio del indicador para todas las categorías municipales comprendidas en el análisis entre las gestiones 2006 al 2011.

**Grafico 3: SEPINV DE LAS ENTIDADES MUNICIPALES POR CATEGORÍA MUNICIPAL
(Promedio del valor SEPINV)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGAFT.

El gráfico muestra que en las últimas gestiones, los niveles de eficiencia en todas las categorías municipales estuvieron deteriorándose, destacándose los GAM de la categoría D que además de registrar los mayores valores SEPINV en todo el periodo analizado, experimentan el mayor crecimiento del indicador entre 2008 y 2011 (4.3 puntos).

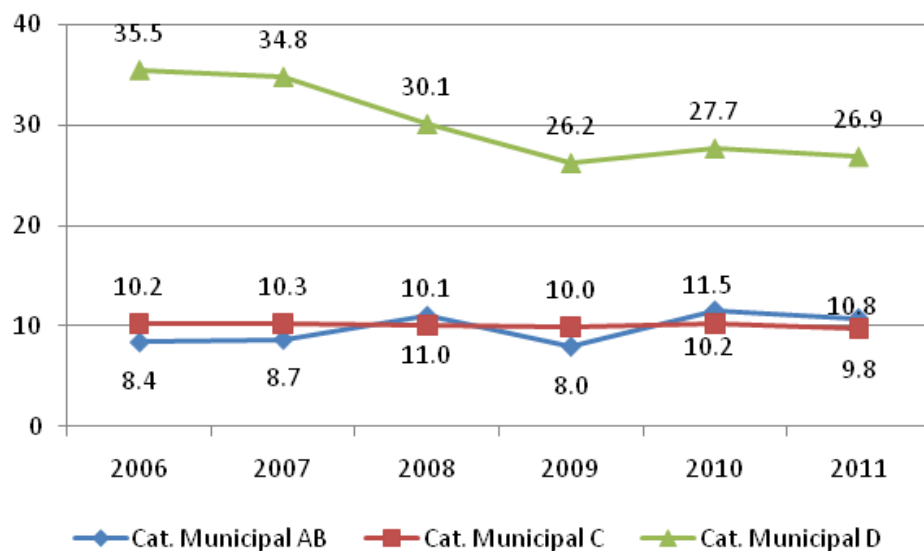
Los resultados dan cuenta que los GAM de la categoría A y B son en promedio más eficientes en el uso de los recursos públicos que los GAM de las demás categorías. En particular, por cada Bs100 de gasto en inversión se necesitan Bs10.9 en gastos de funcionamiento para los GAM de la categoría A y B, Bs12.2 para la categoría C y Bs15 para la D, estos resultados muestran una relación inversa entre el tamaño poblacional y los resultados SEPINV.

c) Dependencia Fiscal (DF), permite medir el logro de autonomía financiera. La evolución del indicador muestra la capacidad de generación de recursos propios que tiene la entidad.

Los resultados del indicador se obtienen como producto del cociente entre los ingresos propios y las transferencias corrientes recibidas del gobierno central. En la medida en que el valor DF sea más alto, indicará que el GAM es capaz de generar una mayor cantidad de recursos propios en relación a los ingresos por las transferencias corrientes, en este caso la entidad mostrara un buen desempeño, se dice lo contrario mientras más pequeño sea el valor DF.

El Gráfico 4 muestra la evolución promedio del indicador DF para las categorías municipales en las gestiones 2006 al 2011.

Gráfico 4: DF DE LAS ENTIDADES MUNICIPALES POR CATEGORÍA MUNICIPAL (Promedio del valor DF)



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGAFT.

El análisis del promedio de los valores DF obtenidos por los GAM en sus diferentes categorías municipales, pone de manifiesto una mayor dependencia de los recursos por transferencias corrientes en las categorías A-B y C respecto a la categoría D, es decir existe una asociación directa entre el tamaño de la entidad medido a través de su tamaño poblacional y el resultado DF obtenido.

El comportamiento promedio del indicador entre gestiones advierte una estabilidad en la capacidad de generación de ingresos propios, este hecho es evidente en los GAM de la categoría A-B y C donde por cada Bs100 de transferencias corrientes recibidas del nivel central logran generar, en promedio, Bs9.7 y Bs10.1, respectivamente. La evolución del indicador en la categoría D advierte una mayor capacidad de generación de ingresos propios en 2011 respecto a 2006.

d) Gobernabilidad y Color Político

La información muestra que el número de conflictos de gobernabilidad aumenta a medida que se va cumpliendo la gestión electoral, específicamente desde el tercer año, como se exhibe a continuación:

**Cuadro 3: NÚMERO DE CONFLICTOS DE GOBERNABILIDAD
POR GESTIÓN**

Año	Año de Gestión	N° de conflictos
2006	2	6
2007	3	18
2008	4	18
2009	5	15
2010	1	10
2011	2	3
TOTAL		70

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGAFT.

Los problemas de gobernabilidad suscitados al final de la gestión electoral, independientemente de su origen, tienen efecto en la siguiente elección en la cantidad de los mismos, es decir, las nuevas administraciones resultantes del proceso electoral gozan de mayor representatividad y por tanto no se enfrentan en el corto plazo a observaciones a su gestión.

En lo referente al color político, se tiene que para la primera gestión electoral (2004-2009), en los años correspondientes al periodo analizado en este documento, el 63%

de los GAM tuvo una orientación política diferente a la del Gobierno Central, mientras que de forma posterior a las elecciones de 2010, este porcentaje se redujo a 51%.

e) Resultado Primario (RP), es el balance económico que se obtiene antes del pago de los vencimientos de los intereses de la deuda pública interna y/o externa, se obtiene como la diferencia entre el ingreso y gasto total sin considerar los intereses de la deuda. Los valores del indicador pueden ser positivos o negativos, valores positivos del indicador denotan superioridad de los ingresos totales sobre los gastos no financieros, situación conocida como superávit primario; lo contrario ocurre cuando los gastos no financieros son superiores a los ingresos totales, en ese caso el resultado se conoce como déficit primario.

El cuadro 4 muestra el porcentaje de entidades que registraron superávit/déficit primario en cada una de las gestiones.

**Cuadro 4: RESULTADO PRIMARIO
(Porcentaje de entidades)**

Categoría Municipal	Resultado Promedio	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cat. A-B	>0	90%	66%	66%	32%	79%	90%
	<0	10%	33%	34%	68%	21%	10%
Cat .C	>0	92%	78%	63%	29%	90%	95%
	<0	8%	22%	37%	71%	10%	5%
Cat .D	>0	92%	80%	64%	48%	100%	100%
	<0	8%	20%	36%	52%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGAFT.

Los resultados permiten apreciar que el número de GAM con superávit primario va disminuyendo gradualmente desde 2006 alcanzando un mínimo en 2009 para volver a incrementarse en 2011. Este resultado es coincidente con la caída de precios de los hidrocarburos y por lo tanto en las transferencias que recibían las entidades en esa gestión. En 2009, en promedio todas las categorías municipales experimentan déficit primario contrariamente a lo observado en 2011 donde en promedio las entidades municipales alcanzan el mayor superávit primario de todo el periodo analizado.

IV. Planteamiento de un Modelo Econométrico para establecer los Determinantes del Desempeño Fiscal

El desempeño fiscal de los municipios, debe estar sustentado en una buena gestión de los recursos, cumplimiento de las reglas fiscales además de estabilidad institucional, política, además de lograr que este sea sostenible en el tiempo.

La información presentada en párrafos anteriores permite conjeturar que esta afirmación es válida para el caso boliviano, sin embargo, aún queda por establecer los factores que explican el desempeño por parte de los municipios.

IV.1 Especificación del modelo

Se propone realizar la identificación de estos factores a partir de un modelo econométrico de datos de panel del desempeño fiscal en función a variables estructurales, fiscales, institucionales y políticas, dentro el periodo 2006 a 2011, para una muestra de 130 municipios⁶.

El uso de datos de panel permite controlar la presencia de efectos individuales además de la existencia de efectos temporales persistentes y no observados⁷ (Greene, 2005).

Se postula el siguiente modelo, en términos de observaciones:

$$RP = \beta x_{it} + z_i + \alpha_{it} + \varepsilon_{it} \quad i= 1.....130, t = 2006....2011 \quad (1)$$

⁶ Corresponde a la totalidad de municipios disponibles en la Base de Datos de las Operaciones Efectivas de Caja

⁷ El impacto de variables como tipo de cambio, precios de los commodities asociados a la recaudación nacional, superávit fiscal nacional, ciclos electorales (nacional o subnacional) y años de elección de autoridades subnacionales, estaría siendo capturado en el modelo a través de dummies de tiempo.

Donde:

RP es el **resultado primario**, medida del desempeño, definido como la diferencia entre los ingresos del gobierno y sus gastos para la gestión corriente. (Sanchez & Zenteno, 2010).

α_{it} son efectos individuales considerados fijos, hipótesis que resulta válida al momento de la estimación del modelo y que será justificada posteriormente. Estos efectos específicos corresponden a características propias de las entidades susceptibles de explicar su desempeño fiscal.

x_{it} es el vector de variables explicativas de carácter fiscal, estructural, institucionales y políticas, que varían tanto entre entidades como dentro del periodo de análisis.

z_i son los efectos temporales a lo largo de todo el periodo de análisis.

ε son términos residuales estocásticos tal que $\varepsilon_{it} \sim N(0, \sigma_\varepsilon)$.

Entre las variables explicativas se considera las siguientes:

Fiscales

Dependencia Fiscal, mide el nivel de autonomía financiera de la entidad respecto de las transferencias de recursos por parte del Gobierno Central.

Estructurales

Categoría municipal, de acuerdo al número de habitantes por municipio, se asigna el valor de 1 para aquellos municipios categoría "A", hasta 4 para los municipios categoría poblacional "D".

Políticas

Conflictos de Gobernabilidad, variable dummie que toma el valor de 1 si el municipio presentó conflictos para cada gestión, 0 si no los tuvo, debe tomarse en cuenta además que, la presencia de conflictos de este tipo dentro las entidades generan la inhabilitación de cuentas fiscales de las mismas afectando aún más la gestión en el municipio.

Color Político, variable que permitirá verificar si existe alguna relación entre el desempeño fiscal de la entidad y la relación política con el gobierno central, para lo cual se asigna los valores, 1 si el alcalde elegido pertenece al partido de gobierno, 0 si pertenece a otra corriente política.

Para la asignación descrita, se hace referencia a los resultados electorales obtenidos en las elecciones municipales 2004 y 2010, asumiendo que la autoridad elegida no fue removida de su cargo ya que no se consideró las rotaciones de los mismos posteriores a la elección.

Institucionales

Cumplimiento de Regla Fiscal, que hace referencia, como se indicó anteriormente, al cumplimiento de los límites de Gasto Municipal medido a través del indicador CFF, siendo 1 si la entidad cumple, 0 en caso contrario.

SEPINV, que mide el costo en términos de servicios personales del nivel de inversión alcanzado por la entidad, es decir, es una medida de eficiencia del gasto.

Experiencia, sumando un valor de 1 por cada año de gestión, es decir, dado que las elecciones municipales se realizaron en la gestión 2004, los años 2006, 2007, 2008 y 2009, tienen asignado valores de 2, 3, 4 y 5, respectivamente, para la gestión 2010, se asigna un valor de 1 y 2011 con 2, ya que registró la posesión de nuevas autoridades electas en 2009.

Como se mencionó anteriormente, la estimación se llevó a cabo mediante un modelo de datos de panel, con efectos individuales fijos y temporales, una de las principales aportaciones del análisis de este tipo es que permite medir efectos y comportamientos que no es posible identificar en datos puros de series temporales o de corte transversal.

En lo que se refiere a los efectos individuales específicos, se dice que estos son aquellos que afectan de manera desigual a cada uno de los agentes de estudio contenidos en la muestra los cuales son invariables en el tiempo y que afectan de manera directa las decisiones que tomen dichas unidades. Usualmente se identifica este tipo de efectos con cuestiones de capacidad de gestión, eficiencia operativa, la experiencia y otros.

Los efectos temporales serían aquellos que afectan por igual a todas las unidades individuales del estudio pero que no varían en el tiempo. Este tipo de efectos pueden asociarse, por ejemplo, a los choques macroeconómicos que pueden afectar por igual a todas las unidades de estudio.

Las pruebas de hipótesis para la elección del modelo señalado, como se muestra en cuadro siguiente, el *p-value* Test F indica que si existe heterogeneidad inobservable, por lo que es recomendable realizar la estimación mediante un modelo de Efectos Fijos y no así mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios.

De igual forma, se demuestra que los coeficientes de las variables de tiempo son distintos de 0, de acuerdo al resultado del test paramétrico para las dummies temporales, por lo que se debe incluir los efectos temporales en la estimación del modelo.

Cuadro 5: PRUEBAS DE HIPOTESIS PARA LA ESPECIFICACIÓN DEL MODELO

Test	P-value
F	0.0670
T Dum	0.0000
Hausman	0.0000
Multiplicador de Lagrange	0.9315

Adicionalmente, la *Prueba de Hausman* y la del *Multiplicador de Lagrange para efectos aleatorios* muestran que la estimación por efectos aleatorios no presenta mejores cualidades para la captura de información, siendo más eficientes y consistentes los estimados obtenidos mediante el modelo de efectos fijos.

IV.2 Resultados de la Estimación

El Cuadro 6 presenta los resultados de la estimación para el modelo de desempeño de las entidades. Se observa que entre 2006 y 2011, las variables políticas son estadísticamente significativas, además de la regla fiscal y la eficiencia del gasto.

Cabe resaltar que la estimación realizada puede presentar problemas de endogeneidad, dado que el cumplimiento de reglas fiscales puede estar en función al desempeño institucional además que el volumen de transferencias del gobierno central hacia las entidades se calcula en base, entre otros, a la población del municipio.

Cuadro 6: RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN PARA EL MODELO DE DESEMPEÑO FISCAL

Variable	Coeficiente	Std Error	P - Value
Dependencia Fiscal	-0.058	0.043	0.245
Población	0.525	0.909	0.564
Gobernabilidad	7.580	2.166	0.001
Color Político	-3.000	1.241	0.016
Regla Fiscal	10.275	1.348	0.000
Experiencia	-0.376	1.722	0.827
SEPINV	0.829	0.111	0.000
Tdum 2006	4.364	2.554	0.088
Tdum 2007	-2.935	3.893	0.451
Tdum 2008	-7.547	5.448	0.166
Tdum 2009	-14.938	7.069	0.035
Tdum 2010	Omitida		
Tdum 2011	6.397	2.575	0.013
Constante	10.013	3.564	0.005

El cumplimiento de la regla fiscal, además de la eficiencia en el gasto tendrían un impacto positivo en el desempeño fiscal de los municipios, además que como se señaló son altamente significativas.

El resultado de la relación SEPINV señalaría una relación positiva, la cual puede ser razonable en el caso de que una menor inversión implique un menor gasto total, por lo tanto se tiene una mayor probabilidad de resultado fiscal primario positivo.

La gobernabilidad por su parte, se presenta como uno de los determinantes más importantes del desempeño fiscal, ejerciendo un efecto positivo para la obtención de resultados primarios deseables para la entidad.

La relación con el partido de Gobierno, al contrario, se mostraría como negativa, aunque este punto debe ser analizado profundamente, dado el hecho de la constante rotación de alcaldes y que a partir de 2010, la composición del Consejo Municipal se elige de forma particular y no conjuntamente a la autoridad edil.

La experiencia en la gestión municipal, tendría una relación negativa con el desempeño, situación que podría originarse en que las autoridades recién electas, tienen un limitado conocimiento de la administración pública, subvaluando su ejecución y logrando resultados fiscales positivos.

La estimación indicaría que la mayor autonomía financiera de las entidades, repercutiría negativamente en su desempeño fiscal.

En lo referente a las dummies temporales, las mismas recogen el impacto del ciclo electoral, siendo las gestiones 2009 y 2011, las más significativas, marcando el último año de gestión (2009) con un efecto negativo en el desempeño, incurriendo en resultados negativos por la mayor ejecución de obras y para el caso de 2011, al ser la primera gestión de las nuevas autoridades electas en 2010, un resultado positivo en el desempeño, fundamentado en la prudencia fiscal de las nuevas autoridades.

Por último, contar una población alta en los municipios tendría un efecto positivo en el desempeño fiscal.

V. Limitaciones

Las variables Color Político y Experiencia, no contemplan cambios de autoridad de la autoridad electa, sucedidos de forma posterior a la elección.

En el caso de la Gobernabilidad, solo se anota la existencia de conflicto sin su origen o la magnitud del mismo, la cual puede ser medida en número de días de inhabilitación de cuentas corrientes fiscales, y tipo de cuentas corrientes inhabilitadas.

Los resultados negativos en una gestión pueden ser compensados en otras gestiones, esto limita la definición de la variable dependiente como RP, como proxy del Desempeño Fiscal.

VI. Conclusiones

La descentralización en Bolivia tuvo un periodo de maduración de más de 15 años, lapso que fue útil, por un lado para el gobierno central para establecer lineamientos de política fiscal, enmarcados principalmente en el establecimiento de un marco normativo enfocado en la disciplina fiscal, la sostenibilidad financiera y el fortalecimiento institucional, pudiendo identificar dos periodos, el primero caracterizado por la concepción de medidas consecuencia del sobre endeudamiento y el desconocimiento de las entidades para administrar los recursos transferidos en este periodo se observa una dispersión de la normativa, básicamente orientada a solucionar problemas que surgieron en el momento.

Por otro lado, este periodo permitió a las entidades subnacionales aprender de experiencias como el sobre endeudamiento y la corrupción, que les permitieron trabajar en temas relacionados al fortalecimiento institucional, administración financiera, el relacionamiento con las instancias de control social y otros inherentes, que permitieron tomar conciencia de la responsabilidad por la administración de los recursos público y alcanzar el objetivo que es el desarrollo local y la atención de las necesidades de la población de los municipios.

El proceso de descentralización se afianza mucho más con la promulgación de la Constitución Política del Estado y refrendada a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, a través de las cuales se define una nueva estructura política del estado con la instauración de las Autonomías municipales, departamentales, regionales e indígena originario campesinas, este hecho establece desafío tanto para estas autonomías como para el Estado, en el sentido de que éstas deben mejorar sus

estructuras institucionales, capacidades de su personal, el establecimiento de la planificación estratégica local debido a las nuevas competencias asignadas.

Por su parte, para el Estado el desafío es también interesante en el sentido de que este debe proporcionar políticas fiscales que no solamente se enmarquen en la disciplina y sostenibilidad fiscal sino también que permitan implementar las autonomías de manera ordenada y coherente la cual acompañe el nuevo modelo económico y por lo tanto su desarrollo a través del planteamiento de normativa y herramientas que permitan un monitoreo y seguimiento del desempeño.

Según el modelo econométrico planteado, se observa que el cumplimiento de la regla fiscal para el límite del gasto sería un factor importante para el desempeño fiscal de las entidades los municipios, además que las entidades subnacionales se encuentran vulnerables a temas políticos como ser las elecciones, el color político no solamente de la autoridad edil, sino también la del concejo municipal, que en algunos casos originan conflictos de gobernabilidad que estancan el desarrollo de las funciones de estas entidades.

Referencias Bibliográficas

- Aguirre, V. e I. Albarracín, (2011). "Análisis de Desempeño Fiscal Subnacional 2006-2009". Documento de Trabajo. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. La Paz, Bolivia: mayo.
- Banco Mundial (2006). "México: Fortaleciendo el Desempeño Administrativo y la Transparencia Fiscal a Nivel Estatal". Reporte No. 36740-ME, septiembre.
- Coronado, J. (2009). "Sostenibilidad de las Finanzas en Gobiernos Subnacionales", Debt Relief Internacional Ltd., Londres, Reino Unido.
- Departamento Nacional de Planeación, (2007). "Desempeño Fiscal de los Municipios y Departamentos, 2007", Departamento Nacional de Planeación 2008, Bogotá, Colombia.
- Estrada, P. (2009). "Metodología de Análisis de Desempeño Fiscal Subnacional". Documento de Trabajo, Ministerio de Economía Públicas, La Paz, agosto.
- Federación de Asociaciones Municipales (2009). "Ranking Municipal 2007". FAM-Bolivia, La Paz, Bolivia.
- Fitch Ratings (2011). "Metodología de Calificación de Gobiernos Locales y Regionales". Disponible, <http://www.fitchratings.com.co/resources/getresource.aspx?ID=1769> (Recuperado el 1 de Febrero de 2012).
- Fitch Ratings (2011). "Comparativo Municipalidades de Latinoamérica". Disponible, http://www.fitchratings.cl/Upload/Microsoft%20Word%20-%20Informe%20Municipios%20LATAM_ER_Dic%2031%202009_T_Dic%2031%202015.pdf (Recuperado el 1 de Febrero de 2012).
- Gaceta Oficial de Bolivia, *Constitución Política del Estado*, febrero de 2009.
- Gaceta Oficial de Bolivia, *Ley 031*, de 19 de julio de 2010.
- Gaceta Oficial de Bolivia, *Ley 2296*, de 20 de diciembre de 2001.
- Gaceta Oficial de Bolivia, *Ley 2042*, de 21 de diciembre de 1999.
- Gaceta Oficial de Bolivia, *Decreto Supremo 28213*, de 24 de junio de 2005.
- Gaceta Oficial de Bolivia, *Decreto Supremo 29894*, de 07 de febrero de 2009.
- Gaceta Oficial de Bolivia, *Decreto Supremo 28666*, de 05 de abril de 2006.
- Greene, W. (2003). "Econometric Analysis", Prentice Hall N.J., Estados Unidos.

- Iskandar, A. (2006). "Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina". Disponible, <http://demos.estratosol.com.mx/icma/media/Estudio%20Comparado%20sobre%20Sistemas%20de%20Medici%C3%B3n%20de%20Desempe%C3%B1o%20Municipal%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20Final.pdf> (Recuperado el 15 de Abril de 2012).
- Llompén Z., E. Morón, C. Seminario. "Descentralización y Desempeño Subnacional- El caso de Perú Fiscal" en del Valle, M y A. Galindo. (Eds.) "Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: Los casos de Colombia y Perú" (2010), Primera Edición, BID, pp. 98-135.
- Martínez, J. (2006). "Descentralización y Crédito Público". *Documento de Trabajo RAF 003/2006, enero*.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, "Operaciones Efectivas de Caja Gobiernos Autónomos Municipales, serie: enero a diciembre 2006-2011". Disponible, http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=1674&id_item=631 (Recuperado el 15 de febrero de 2012).
- Ministerio de Hacienda (actualmente Ministerio de Economía y Finanzas Públicas). *Resolución Ministerial 525*, de 22 de octubre de 2007.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *Resolución Ministerial 680*, de 30 de diciembre de 2011.
- Poor's, S. &. (2011). "Metodología para calificar Gobiernos Locales y Regionales". Disponible, <http://www.standardandpoors.com/servlet/BlobServer?blobheadername3=MDT-Type&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3DLGRsMethodologyMexico.pdf&blobheadername2=Content-Disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobkey=id&blobheadername1=content-type&blobwhere=1243940062355&blobheadervalue3=UTF-8> (Recuperado el 9 de febrero de 2012).
- Sanchez, F. y J. Zenteno, (2010). "Descentralización y Sostenibilidad Fiscal Subnacional: El caso de Colombia", Uniandes, Bogotá, Colombia.

Apéndice

En base a la información de Operaciones Efectivas de Caja (OEC) se construyen los indicadores de desempeño fiscal aplicadas a las entidades municipales. A continuación se detalla el cálculo de las variables insumo para la obtención de los mencionados indicadores.

Capacidad de Financiamiento del Funcionamiento (CFF)

Metodología

La construcción del indicador requiere de dos variables Gasto Corriente e ICNC.

A. Ingresos Corrientes no Comprometidos

Su cálculo responde a lo dispuesto por la Ley de Gasto Municipal y la LMAD, se construye a partir de la suma algebraica de los siguientes ítems del flujo de caja base efectivo.

Cuadro 1: CÁLCULO DE LOS INGRESOS CORRIENTES NO COMPROMETIDOS- GAM

Operación	Partida	Porcentaje aplicable	Descripción
+	111	25%	Ingresos de Operación
+	112	25%	Ingresos Financieros
+	113	25%	Ingresos Tributarios Propios
+	114	25%	Ingresos Fiscales no Tributarios
+	116	25%	Otros Ingresos Corrientes
+	-	25%	Coparticipación Disponible para Gasto Corriente
=			ICnC

donde la Coparticipación disponible para el Gasto Corriente se calcula de la siguiente manera:

Cuadro 2: CÁLCULO DE LA COPARTICIPACIÓN DISPONIBLE PARA GASTO CORRIENTE

Operación	Partida	Descripción
+	11505	Coparticipación Tributaria
-	11505010000382	Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)
=		Coparticipación Disponible para Gasto Corriente

B. Gastos de funcionamiento

Los gastos de funcionamiento están dados por los gastos corrientes por tanto:

Gastos de Funcionamiento= Gastos Corrientes (partida 21000000000000)

C. Capacidad de financiamiento del funcionamiento

Finalmente el indicador esta dado por:

$$CFF = \frac{\text{Gastos_de_Funcionamiento}}{ICNC} * 100 \quad (1)$$

D. Interpretación

El indicador CFF muestra la capacidad de financiamiento del gasto operacional o de funcionamiento con los ICNC. Es considerado como un indicador de sostenibilidad financiera y liquidez.

Valores superiores a 100 indican superioridad de los gastos de funcionamiento sobre los ICNC, en ese caso el financiamiento del gasto corriente requiere el uso ingresos comprometidos con la inversión implicando problemas de liquidez y sostenibilidad. Valores menores a 100 indican capacidad de financiamiento del gasto de funcionamiento además de la generación de un excedente de libre destino.

Relación Servicios Personales Inversión (SEPINV)

Metodología

La construcción del indicador necesita de dos variables: Servicios Personales e Inversión.

A. Servicios personales

Éste gasto corresponde a la partida OEC “211 – Servicios Personales”, la cual incluye el siguiente desglose:

Cuadro 3: DESGLOSE DE LA PARTIDA SERVICIOS PERSONALES

Partida	Descripción
21101	Empleados Permanentes
21101000000500	Sueldos Básicos
21101000000501	Bonos
21101000000503	Aguinaldos
21101000000504	Asignaciones Familiares
21101000000505	Aportes Laborales Fondo de Pensiones
21101000000508	Dietas
21101000000520	Otros
21102	Empleados no Permanentes
21102000000521	Remuneración Total
21102000000530	Otros

B. Inversión

Como Inversión⁸ se considera la partida OEC “221-Formación de Capital”, la cual incluye el siguiente detalle:

Cuadro 4: DESGLOSE DE LA PARTIDA FORMACIÓN DE CAPITAL

Partida	Descripción
221	Formación de Capital
22101	Construcciones y Mejoras
22101000000854	Construcciones y Mejoras
22102	Compra de Activos Fijos nuevos
22102000000856	Edificios y Terrenos
22102000000858	Equipo de Oficina y Muebles
22102000000861	Equipo Médico y de Laboratorio
22102000000862	Equipo de Comunicaciones
22102000000863	Equipo Educativo y de Recreación
22102000000864	Otra Maquinaria y Equipo
22102000000865	Estudios para Proyectos
22102000000874	Activos Fijos sin Discriminar
22103	Inversión Social
2210300000087A	Inversión Social

En la partida de Inversión Social, se encuentran las transferencias y algunos servicios que prestan las GAM como ser el Seguro Universal Materno Infantil, el Seguro del Adulto Mayor, pagos por concepto de Salud y Educación y otros relacionados

C. Relación servicios personales - inversión

La relación Servicios Personales – Inversión, es obtenida como la razón entre el gasto destinado al pago de Servicios Personales y el gasto en Formación Capital (Inversión), en términos matemáticos, esto es:

$$SEPINV = \frac{\text{Servicios_Personales}}{\text{Formación_de_Capital}} \quad (2)$$

D. Interpretación

Este indicador relaciona el producto de la gestión (Inversión) con uno de los insumos para lograr el mismo (Servicios Personales), por lo que es considerado como un indicador proxy de eficiencia.

⁸ Se entiende por inversión al flujo de recursos destinado al aumento del stock de capital.

Una entidad será más eficiente en la medida que el valor del indicador sea más pequeño, es decir, menor cantidad de gasto en Servicios Personales utilice para lograr la Inversión.

Dependencia fiscal (DF)

Metodología

La construcción del indicador necesita de dos variables: Ingresos Propios y Transferencias Corrientes

A. Ingresos Propios

Corresponde a la suma de las siguientes partidas:

Cuadro 5: CÁLCULO DE LOS INGRESOS PROPIOS – GAM

Operación	Partida	Descripción
+	111	Ingresos de Operación
+	112	Ingresos Financieros
+	113	Ingresos Tributarios Propios
+	114	Ingresos Fiscales no Tributarios
+	116	Otros Ingresos Corrientes
+	121	Venta de Activos Fijos
=		Ingresos Propios

B. Transferencias Corrientes

Se considera la partida OEC “115 - Transferencias Corrientes”, la cual incluye el siguiente detalle:

Cuadro 6: DESGLOSE DE LA PARTIDA TRANSFERENCIAS CORRIENTES

Partida	Descripción
11504	Transferencias del Sector Público
11505	Coparticipación Tributaria
1150501	Por Renta Interna
1150502	Por Impuestos a las Transacciones Internacionales

C. Dependencia Fiscal

El indicador DF es obtenido como el promedio móvil de los Ingresos Propios y el promedio móvil de las Transferencias Corrientes a 12 meses, todo ello multiplicado por 100. La expresión en su versión compacta es la siguiente:

$$DF_j = \frac{\text{Ingresos_Propios}}{\text{Transferencias_Corrientes}} * 100 \quad (3)$$

D. Interpretación

El indicador es interpretado como la cantidad de recursos que es generado por el esfuerzo de la entidad por cada Bs 100 de Transferencias Corrientes que recibe.

Es un indicador que permite medir el logro de autonomía financiera, mientras más grande sea el valor este indicara un buen avance, es decir, el GAM genera una mayor cantidad de recursos propios respecto a los ingresos por transferencias percibidos.

Resultado Primario (RP)

Metodología

La construcción del indicador demanda el uso de dos variables: Ingresos Totales y Gastos no Financieros.

A. Ingresos Totales

Comprende las siguientes partidas:

Cuadro 7: DESGLOSE DE LA PARTIDA DE INGRESOS TOTALES

Partida	Descripción
1	Ingresos Totales
11	Ingreso Corriente
12	Ingreso de Capital
13	Recuperación de préstamos del sector privado

B. Gastos no Financieros

Los Gastos no Financieros son los Gastos Totales sin considerar el Servicio de Deuda, es decir las amortizaciones, comisiones e intereses de la deuda pública interna y externa.

Cuadro 8: CÁLCULO DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS

Operación	Partida	Descripción
+	2	Egresos Totales
-	21501	Intereses y Comisiones de la deuda externa
-	21502	Intereses y Comisiones de la deuda interna
=		Gastos no Financieros

C. Resultado Primario

El Resultado Primario se obtiene de la diferencia entre los Ingresos Totales y los Gastos no Financieros, tal como se muestra en la fórmula:

$$Resultado_Primario = Ingresos_Totales - Gastos_no_Financieros \quad (4)$$

D. Interpretación

El Resultado Primario es el balance económico que se obtiene antes del pago de los vencimientos de los intereses de la deuda pública interna y externa, valores positivos reflejan la superioridad de los Ingresos Totales sobre los Gastos no Financieros, situación conocida como superávit primario y cuando los Gastos no Financieros son superiores a los Ingresos Totales como déficit primario.

La información proporcionada por el Resultado Primario da indicios sobre la dirección que debe adoptar la política fiscal en pos de generar estabilidad y confianza en el manejo de las finanzas públicas.