

Mecanismos financieros alternativos para la inversión pública local

14 GRUPO SOBRE POLÍTICA
FISCAL Y DESARROLLO

14 GRUPO SOBRE POLÍTICA FISCAL Y DESARROLLO

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA / Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPFDD)

Mecanismos financieros alternativos para la inversión pública local / Por Mompó, Fernando y Nina, Peter / CEDLA 2015

N° 14 - Noviembre de 2015 - La Paz, Bolivia

Serie: Revista del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPFDD)

CEDLA (Ed.)

I. t.

II. s.

Contenido

- Introducción I
 - Constitución de una entidad en el marco del mercado de valores para el desarrollo local
Por Fernando Mompó 3
 - Fondo de Apoyo a Iniciativas Económicas (FAIC)
Por Peter Nina 19
-

Director Ejecutivo: Javier Gómez
Coordinación GPFDD: Juan Luis Espada
Autores: Fernando Mompó
Peter Nina
Producción editorial: Unidad de Comunicación y Gestión de Información
Edición y diseño: Comunicación CEDLA
Fotografía de tapa: Cortesía www.educacionsinfronteras.org
Impresión: Imprenta Presencia

Editorial CEDLA Av Jaimes Freyre N° 2940, Sopocachi
Telfs. 2 412429 - 2 413223
E-mail: info@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

El presente documento ha sido publicado en el marco del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPFDD) y cuenta con el apoyo del Gobierno del Principado de Asturias.

Las opiniones presentadas en el presente documento son las de los autores y no son necesariamente compartidas por las agencias que han apoyado generosamente este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

PRESENTACIÓN

La caída en el precio del petróleo y de los minerales, la contracción de las principales economías en el mundo, principalmente de los socios comerciales del país (Brasil, Argentina), configuran un escenario de disminución de recursos fiscales que tiende a profundizarse para el siguiente ejercicio fiscal. Desde el 2014, luego de ocho años de superávit fiscal, se registró un déficit en las cuentas fiscales de un 3,4% del Producto Interno Bruto, y para el 2016 se estima que éste indicador alcance el 4,5%.

Detrás de estas cifras, una de las tendencias que genera preocupación para la gestión territorial tiene que ver con la disminución de las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales. Según cifras oficiales, el 93% de las transferencias que reciben las gobernaciones se origina por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), regalías de hidrocarburos y minería; en el caso de los municipios, el 47% de sus transferencias es por IDH. Por tanto, la disminución de un 32% por IDH y regalías de hidrocarburos que se estima en el Presupuesto General del Estado para la gestión 2016 significará que los municipios y las gobernaciones dispondrán de menos recursos para el desarrollo de sus territorios.

A lo anterior, se suma el recorte de un 12% del IDH, producto de la Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera. Por tanto, la disminución de transferencias a instancias subnacionales no solo responde a variables externas, sino también, hay acciones fiscales que están mermando “temporalmente” estos recursos.

La disminución de estos recursos supone inevitablemente un efecto en el programa de inversión pública, según datos de CEDLA, entre el 2006 y 2013 el 43% del financiamiento la inversión pública provienen del IDH, regalías y del fondo compensatorio.

En vista de todos estos elementos, cobra relevancia la búsqueda y exploración de mecanismos fiscales que permitan a instancias subnacionales el atenuar los efectos en la caída de sus ingresos, en ese marco, CEDLA ha realizado un análisis sobre la posibilidad de constituir fondos público-privados que no solo estén orientados a canalizar eficiente y eficazmente los pocos recursos públicos municipales, sino también, sea un medio que ayude a canalizar recurso privados a iniciativas productivas y/o sociales, más aun en un escenario en que la movilización de recursos

internos frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible puede configurar un escenario interesante para que la cooperación u otras instancias privadas puedan aportar al desarrollo territorial.

En ese marco, ponemos a conocimiento del público un nuevo número de la revista del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPF) denominado Mecanismos Financieros alternativos para la inversión pública local, esperamos que los elementos expuestos en este medio permitan promover un debate en los municipios sobre el uso de estas alternativas financieras como un medio que facilite el desarrollo local.

Javier Gómez Aguilar
Director Ejecutivo
CEDLA

CONSTITUCIÓN DE UNA ENTIDAD EN EL MARCO DEL MERCADO DE VALORES PARA EL DESARROLLO LOCAL

Por Fernando Mompó

A través de las funciones que se le asignan, un gobierno municipal tiene el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población que está en su jurisdicción y también a que ese ámbito geográfico se desarrolle de manera sostenible, vale decir haciendo uso de los recursos existentes velando porque las generaciones futuras también tengan acceso a ellos.

Para cumplir con estas funciones, los gobiernos municipales cuentan con distintas fuentes que le proveen recursos financieros. En la actualidad, una de las principales fuentes es la transferencia que realiza el gobierno central por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Los municipios no han disminuido su dependencia de los recursos provenientes del IDH mediante la creación de impuestos propios o a partir de fuentes privadas que estén interesadas en los objetivos del municipio.

Respecto a los recursos privados, existen diferentes fuentes como organismos multilaterales, cooperación internacional y organismos no gubernamentales entre otros que tienen líneas de acción afines a los de los gobiernos municipales. Estos recursos privados han financiado diferentes proyectos en coordinación con los municipios, tanto para objetivos sociales como productivos, las experiencias en muchos casos no han sido satisfactorias debido a cambios en el liderazgo del gobierno municipal, dificultades con la capacidad de ejecución y seguimiento, falta de aportes de contraparte y también desvío de recursos.

La presente propuesta plantea mecanismos que pueden allanar varias de estas limitantes para una interacción público-privada más transparente y efectiva. Los mecanismos tienen que ver con la participación de un tercero del ámbito privado que genera confianza a ambas partes y que viabiliza la ejecución de proyectos conjuntos.

Entre estos mecanismos se puede mencionar a los fideicomisos, que implican necesariamente la participación de un banco autorizado por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) y por ende con la garantía de una regulación rigurosa.

De manera similar la creación de Fondos de Inversión Cerrados o Abiertos, requieren la participación de Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión (SAFI) cuyo funcionamiento debe estar autorizado de acuerdo a la Ley del Mercado de Valores. Estas entidades también son objeto de una regulación estricta para garantizar la transparencia a los inversionistas.

Los gobiernos municipales cuentan con recursos fiscales que no se ejecutan de manera eficiente pese a las necesidades existentes en temas productivos y sociales. Adicionalmente a los recursos públicos, existe una potencialidad para los municipios de realizar proyectos en conjunto con actores privados comprometidos con el desarrollo territorial que puedan aportar recursos financieros.

El nuevo marco normativo, especialmente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), abre posibilidades para facilitar la creación de fondos con participación pública y privada que se presentan como una alternativa para dinamizar el impacto de las acciones de los gobiernos municipales.

La Constitución Política del Estado, la Ley del Mercado de Valores, el Código de Comercio y las leyes relacionadas al sector municipal también ofrecen alternativas aun no exploradas por los gobiernos municipales.

Asimismo, se ha emitido la Ley de Servicios Financieros que abre posibilidades a las entidades financieras para administrar fideicomisos públicos con ventajas que les resultan atractivas, y que independientemente del volumen del fideicomiso no afectan el Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP) del banco a diferencia de los privados que si afectan su CAP en el 20% del monto del Patrimonio Autónomo.

La Constitución Política del Estado, la Ley del Mercado de Valores, el Código de Comercio y las leyes relacionadas al sector municipal también ofrecen alternativas aun no exploradas por los gobiernos municipales.

Es en este entorno que se plantea la posibilidad de proponer mecanismos concretos que viabilicen, tanto legal y financieramente, la interacción pública-privada en beneficio de la sociedad que es parte del territorio municipal.

Aunque el documento se enfoca en la interacción público-privada, también está implícita la posibilidad de explorar la interacción pública-pública.

El presente documento propone diferentes mecanismos que permiten la creación de fondos municipales público-público y/o público-privado para la gestión eficiente y eficaz de los recursos fiscales con el fin de responder las necesidades del sector productivo y/o del sector social, ámbitos centrales para el desarrollo integral y sostenible del territorio y de su población.

A la vez, el documento contiene las descripciones de las potencialidades y limitaciones de los tres tipos de fondos de inversión que establece el marco legal vigente (Fideicomisos, Sociedades de Inversión y Fondo de Inversión Cerrada).

MODELOS DE INVERSIÓN

Se considera dos modelos de inversión: directa e indirecta. La diferencia radica en que en el modelo de inversión directa el o los municipios son actores directos en las inversiones. En el modelo de inversión indirecta el o los municipios son actores vía la conformación de empresas públicas que serían las inversionistas en los fondos.

La inversión directa implica que los municipios participen como accionistas de Sociedades Anónimas o Sociedades Anónimas Mixtas. Esto requerirá con seguridad que los miembros de los Gobiernos Municipales se capaciten en la normativa vigente sobre sociedades del sector privado como las mencionadas y sus mecanismos de gobierno corporativo. Es decir, su participación en la Junta de Accionistas y en el Directorio entre las principales. Esto implica entender los derechos y obligaciones que tienen los accionistas de cada una de estas sociedades.

Para muchas decisiones de las sociedades privadas se requiere tiempos cortos que exigirán a su vez que las instancias de gobierno de los municipios se ajusten a los plazos para acompañar las decisiones y no generar perjuicio por demoras de carácter administrativo.

MODELOS DE INVERSIÓN DIRECTA

Se analizan tres opciones para los modelos de inversión directa: fideicomisos, sociedades de inversión y fondos de inversión cerrados.

Fideicomisos

El fideicomiso es una figura jurídica establecida en el Código de Comercio y que está reservada para su ejecución por entidades bancarias de acuerdo a dicha norma y a la Ley de Servicios Financieros. El Código de Comercio hace referencia simplemente a que los fideicomisos deben ser administrados por Bancos, no hace diferencia si son privados o públicos, por lo que puede entenderse que mientras sea un banco está habilitado para hacer fideicomisos. De hecho actualmente los bancos privados ofrecen el servicio de fideicomiso y también lo hace el Banco de Desarrollo Productivo y el Banco Unión que son bancos con participación estatal en la propiedad.

El Código de Comercio en su Sección III Fideicomiso dice:

ARTÍCULO 1.409.- (CONCEPTO).

Por el fideicomiso una persona, llamada fideicomitente, transmite uno o más bienes a un **Banco, llamado fiduciario**, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada en provecho de aquél o de un tercero llamado beneficiario.

En el Título II Capítulo I Servicios Financieros Autorizados artículo 119 referido a las operaciones activas, contingentes y de servicios que están autorizadas a efectuar las entidades de intermediación financiera en su inciso m) especifica “Ejercer comisiones de confianza y operaciones de fideicomiso, incluidos fideicomisos en garantía, de acuerdo a reglamentación por parte de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero – ASFI”.

Adicionalmente a los bancos privados, en el artículo 180 que se refiere a operaciones permitidas para el Banco de Desarrollo Productivo – Sociedad Anónima Mixta (BDP – SAM) en el inciso c) dice: “Realizar negocios y operaciones de fideicomiso ya sea en calidad de fideicomitente, fiduciario o beneficiario”.

El fideicomiso es un contrato, mediante el cual un conjunto de bienes o derechos son destinados por el fideicomitente a un fin lícito claramente determinado, cuya realización se encomienda al fiduciario. El rol de fiduciario está reservado para los Bancos y su responsabilidad es la de administrar o enajenar los bienes o derechos para cumplir una finalidad determinada en provecho de aquél o de un tercero llamado beneficiario.

El contrato es el componente central de un fideicomiso ya que en este documento se establecen las responsabilidades y derechos de todos los participantes: fideicomitente, fiduciarios y beneficiarios. También la duración del mismo y los controles que tendrá, por ejemplo, una auditoría externa anual que garantiza, mediante la opinión imparcial de un tercero, el cumplimiento de todas las partes respecto al contrato.

El fideicomitente no necesariamente es una sola persona (natural o jurídica). Los que aportan recursos al fideicomiso pueden ser dos o más personas, naturales o jurídicas, públicas o privadas. Evidentemente es necesario que todos los aportantes estén de acuerdo con el objeto del fideicomiso. Una ventaja del fideicomiso es que en el caso de existir más de un fideicomitente no existen normas que establezcan el tamaño de la participación de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se ejemplifica las distintas posibilidades de participación con tres fideicomitentes:

Cuadro 1 Ejemplos de participación en FIDEICOMISO			
PARTICIPANTES	% DE PARTICIPANTES	% DE PARTICIPANTES	% DE PARTICIPANTES
Fideicomitente 1	30%	50%	95%
Fideicomitente 2	30%	30%	4%
Fideicomitente 3	40%	20%	1%

Fuente: Elaboración propia

El fideicomiso se constituye en un patrimonio autónomo y por lo tanto no forma parte del patrimonio general del fideicomitente ni forma parte de la garantía general de los acreedores de éste.



El fideicomiso se encuentra regulado por las siguientes normas:

- Código de Comercio.
- Ley de Servicios Financieros.

El cumplimiento de los contratos de fideicomiso será controlado por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI).

La constitución de fideicomisos por los Municipios debe enmarcarse en la normativa de Fideicomisos Públicos en los que el Fideicomitente es el Estado, directamente o por medio de sus representantes (entidades públicas). La transmisión del Estado del dominio fiduciario de determinados bienes es con carácter temporal y no definitivo.

Existen dos tipos de fideicomisos públicos: uno que implica la transferencia de recursos públicos, como ejemplo Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, y otro que se refiere a la transmisión de recursos públicos como es el Fideicomiso para el Desarrollo Productivo – FDP o el Fideicomiso para Poblamiento y Repoblamiento Ganadero – Fiporega.

Para diferenciar claramente ambos tipos de fideicomiso se describe un ejemplo de cada uno de ellos:

1. Bono Juancito Pinto (Transferencia definitiva de recursos)

Es un Subsidio de Incentivo a la Permanencia Escolar que nace mediante el Decreto Supremo 28999. La unidad ejecutora se modifica mediante Decreto Supremo 29246 pasando del Ministerio de Planificación y Desarrollo al Ministerio de Educación y Culturas. Posteriormente el Decreto Supremo 29321 establece que el Ministerio de Educación y Culturas está autorizado a constituir un fideicomiso que será administrado por el Banco de Desarrollo Productivo S.A.M

El Decreto Supremo 309 establece claramente que la el fideicomiso será instrumentado mediante la transferencia de recursos. Esto es fundamental porque se entiende que la constitución del fideicomiso no tiene la intención de que los recursos una vez entregados vuelvan al Estado sino que se convierten en un subsidio para determinado grupo poblacional.

2. Fideicomiso para el poblamiento y repoblamiento ganadero (Transmisión temporal y no definitiva de recursos)

Este fideicomiso conocido como FIPOREGA fue creado el año 2007 mediante Decreto Supremo 29231 mediante el cual se autoriza al entonces Ministerio de Hacienda a constituir un fideicomiso a ser administrado por el Fondesif.

Por la falta de efectividad de ejecución se cierra este fideicomiso mediante Decreto Supremo 601 de agosto de 2010. El Decreto Supremo 0908 de junio de 2011 autoriza al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras a constituir un fideicomiso para el Poblamiento y Repoblamiento de Ganado con la participación del Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. como fideicomitente. El mencionado Decreto autoriza *la transmisión temporal y no definitiva* de recursos para constituir el fideicomiso.

Para el efecto es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los fines que se persigue en un fideicomiso público serán siempre de “interés público”, consecuentemente **deben enmarcarse en las políticas, planes y programas del Estado**.
- Implica **transferencias o transmisiones público/privadas**, y al carecer el Fideicomiso de personería jurídica y siendo Fideicomitente el Estado, es transcendental que su instrumentación se realice a través de la promulgación de Ley o de un Decreto Supremo, **que autoriza la constitución del Fideicomiso**.
- Dado que los Fideicomisos gozan de una autonomía patrimonial y organizativa, pueden ser considerados como una unidad económica jurídica; sin embargo, al ser constituidos con los bienes del Estado o fondos públicos orientados a la prestación de servicios de interés público, su organización y funcionamiento se encomiendan **con sujeción al control y vigilancia de la Administración Pública**.

CONCLUSIONES

Luego del análisis del marco legal vigente, la implementación de un Fideicomiso Público, ya sea por transferencia o transmisión de recursos implica un proceso cuidadoso de diseño y estructuración, que evite la vulneración de la normativa pública aplicable.

La CPE en su artículo 302, establece como una de las competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su numeral 24 los “Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias”, sin embargo, no existe normativa que especifique la manera en que podrían constituirse.

Por otro lado, el Fideicomiso público Implica transferencias o transmisiones público/privadas, y al carecer de personería jurídica y siendo Fideicomitente el Estado, es transcendental que su instrumentación se realice a través de la promulgación de Ley o de un Decreto Supremo, que autorice la constitución del Fideicomiso.

Existen recursos propios de los Municipios que no son regulados como la recaudación de impuestos establecidos por cada Municipio, entre otros, que representan una oportunidad con menos limitantes para su inversión en fideicomisos dependiendo de su magnitud.

De todas maneras, vale la pena explorar con algunos bancos el interés que existiría para la constitución de fideicomisos con participación de gobiernos municipales dado que el beneficio para los bancos es que los fideicomisos públicos no afectan el Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP) y le dan al banco el potencial de generar ingresos (sin importar el monto del fideicomiso) sin tener que incrementar sus aportes de capital.

Existen recursos propios de los Municipios que no son regulados como la recaudación de impuestos establecidos por cada Municipio, entre otros, que representan una oportunidad con menos limitantes para su inversión en fideicomisos dependiendo de su magnitud.

Otra alternativa es que se pueda constituir el fideicomiso con la participación del municipio solo como beneficiario, de esta manera no se requeriría la autorización del gobierno central para la constitución del fideicomiso dado que los recursos son privados. Podría haber entidades privadas interesadas en transferir inversiones usando el mecanismo de fideicomiso sin requerir aporte de contraparte del municipio con la garantía de la transparencia generada por la administración del banco.

Fondos de inversión cerrado

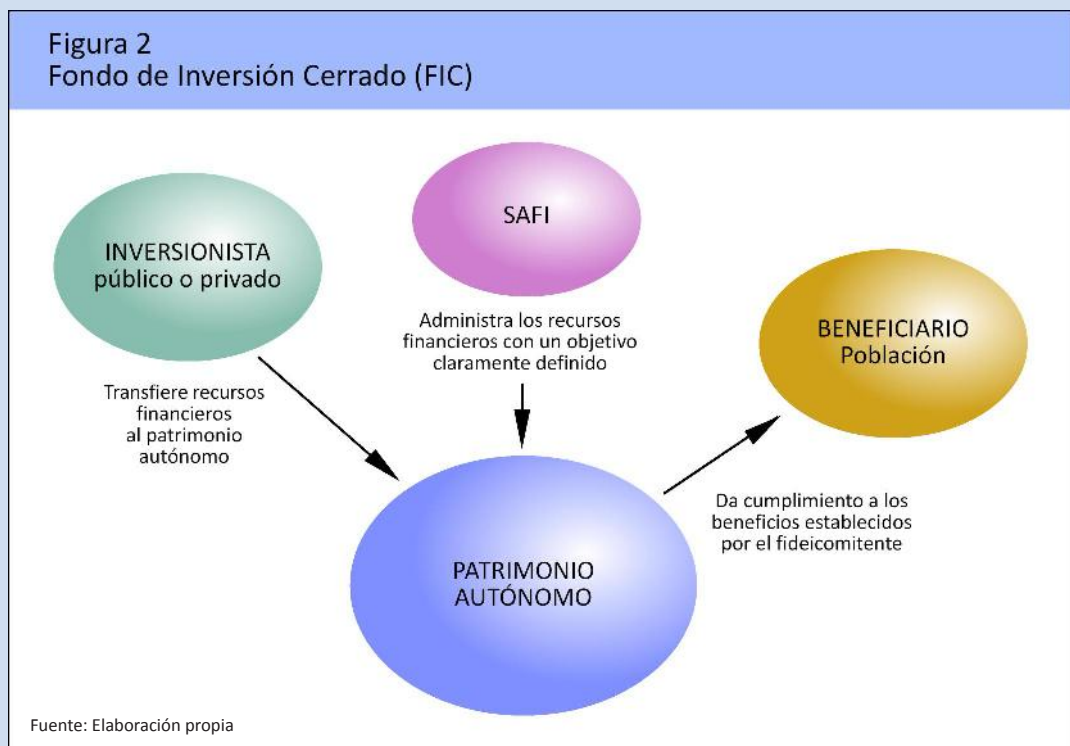
El Fondo de Inversión Cerrado (FIC) es aquel Fondo de Inversión cuyo patrimonio inicial y duración están previamente determinados y las cuotas de participación colocadas no son redimibles directamente por el Fondo, salvo en las circunstancias y procedimientos dispuestos específicamente por sus Reglamentos Internos.

Las cuotas de participación son los aportes que realizan los diferentes inversionistas al Fondo. Las cuotas se recuperan al final del plazo establecido para el funcionamiento del Fondo.

Si es que algún inversionista deseara recuperar el monto de su inversión de manera anticipada en el caso de los Fondos de Inversión Abiertos cabe la posibilidad de que el mismo Fondo adquiera las cuotas de participación de los inversionistas, lo que hace a las cuotas de participación redimibles por el mismo Fondo.

Para los Fondos de Inversión Cerrados cuando un inversionista requiera recuperar su inversión de manera anticipada, el mismo Fondo no puede comprarle sus cuotas de participación (no redimibles por el mismo Fondo). Por tanto, el inversionista tendría que ofrecer sus cuotas de participación mediante el mercado de valores y buscar otro inversionista que le compre sus cuotas de participación.

Al igual que todos los Fondos de Inversión, el FIC debe ser administrado por una Sociedad Administradora de Fondos de Inversión (SAFI), que se constituirá en sociedad anónima de objeto único, la que tendrá a su cargo la administración e inversión del patrimonio común.



Los Fondos de Inversión Cerrados que deseen crear los Municipios podrán ser administrados por la SAFI propuesta en el punto sobre *Fondo de Inversión Cerrado* con la flexibilidad de objetivos que permite la Constitución Política del Estado.

Uno de los mayores atractivos para la constitución de FICs que tiene un municipio es que no existe una relación mínima de apalancamiento, vale decir que si se plantea constituir un FIC por un valor de \$US. 1 millón, el municipio podría aportar por ejemplo \$US. 50.000.-, el resto será aportado por los otros inversionistas.

En el siguiente cuadro se muestran las diferentes posibilidades de composición de los aportantes. Se plantea un ejemplo con tres aportantes que podrían ser más o también menos. El monto total del FIC del ejemplo es de \$US. 1 millón, este monto también es referencial dado que no existe un límite inferior ni superior en monto para constituir un FIC.

Cuadro 2 Ejemplos de inversión en FIC			
INVERSIONISTAS	MONTO DE APORTE	MONTO DE APORTE	MONTO DE APORTE
Inversionista 1	\$US. 500 mil	\$US. 800 mil	\$US. 550 mil
Inversionista 2	\$US. 300 mil	\$US. 100 mil	\$US. 400 mil
Inversionista 3	\$US. 200 mil	\$US. 100 mil	\$US. 50 mil

Fuente: Elaboración propia

Aunque en los objetivos de la presente investigación se plantea analizar solamente la constitución de Fondos de Inversión Cerrados, el numeral 24 del artículo 302 de la CPE establece que los municipios pueden crear Fondos de Inversión lo que implica que pueden ser cerrados o abiertos. La diferencia entre uno y otro son solamente de forma y no impiden los objetivos especificados en este documento.

Sociedades de inversión

La Sociedad de Inversión fue creada por el Código de Comercio, asimilando tal función a la de los Fondos Mutuos. Con la Ley del Mercado de Valores, los Fondos Mutuos y por consiguiente la denominación de la Sociedad de Inversión fueron trasladadas al ámbito del mercado de valores y los artículos del Código de Comercio que hacían referencia a esta sociedad fueron abrogados.

En la Ley del Mercado de Valores no existe la figura de “Sociedad de Inversión” específicamente, sin embargo, podría asumirse que la figura de “Sociedad Administradora de Fondos de Inversión” (SAFI) es la figura que se aplicaría por la similitud de funciones.

Además la Ley del Mercado de Valores asume implícitamente como sinónimos las dos denominaciones en el artículo 87 (el subrayado es propio):

Artículo 87. “Las expresiones “fondos de inversión”, “fondos mutuos”, “fondos de capitalización”, **“sociedades de inversión”**, “sociedades de fondos de inversión”, **“sociedades administradoras de fondos de inversión”** u otras de similar objetivo, sólo podrán ser utilizadas para los fondos e instituciones autorizadas conforme a la presente Ley y sus reglamentos.”

Los artículos relevantes para la presente investigación de la “Normativa para los Fondos de Inversión y sus Sociedades Administradoras”, son los siguientes (el subrayado es propio):

Artículo 3. “Para obtener su autorización de funcionamiento e inscripción en el Registro del Mercado de Valores, las Sociedades Administradoras **deberán constituirse como sociedades anónimas de objeto exclusivo**”.

Por tanto, se puede asumir que los Municipios pueden considerarse personas jurídicas con características particulares que requerirían que la Superintendencia establezca el tipo de documento sustitutivo que podría ser el acta de aprobación del Concejo Municipal.

Artículo 4. Podrán ser accionistas de las Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión, los Bancos, las Compañías de Seguros, las Agencias de Bolsa, y **otras personas naturales y jurídicas** que cumplan con los requisitos establecidos por la presente normativa.

Artículo 7. Las Sociedades Administradoras deberán constituirse con un **capital social mínimo, íntegramente suscrito y pagado equivalente a \$us 150.000 (Ciento Cincuenta Mil 00/100 Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica) más \$US 30.000 (Treinta Mil 00/100 Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica) por cada Fondo de Inversión administrado adicional al primero.**

Artículo 53. La Sociedad Administradora deberá acreditar y mantener en todo momento una garantía de funcionamiento y buena ejecución equivalente al mayor entre \$US. 100.000 (Cien Mil 00/100 Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica) y el 1% (uno por ciento) del total de las

carteras de los Fondos de Inversión Abiertos bajo su administración, en el caso de Fondos de Inversión Cerrados, dicho porcentaje es del cero punto setenta y cinco por ciento (0.75%) del total de sus carteras.

Dicha garantía deberá ser constituida a favor de la Superintendencia a través de: Boletas de Garantía, Garantías a Primer Requerimiento, Valores del Tesoro General de la Nación, póliza de caución o una combinación de las anteriores.

Artículo 11. Previa a la constitución de la sociedad conforme a las disposiciones mercantiles vigentes, las personas naturales o jurídicas que tengan la intención de constituir una Sociedad Administradora de Fondos de Inversión deberán cumplir con la presentación de los siguientes requisitos específicos ante la Superintendencia:

Para personas jurídicas:

1. Original o Copia Legalizada del Testimonio del Acta de la Junta Extraordinaria de accionistas en la que se resuelva la participación como accionista en una Sociedad Administradora de Fondos de Inversión. Dicho Testimonio deberá encontrarse debidamente inscrito en el Registro de Comercio.

Por el inciso 1. de requisitos para personas jurídicas parecería que sólo las Sociedades Anónimas podrían ser accionistas de una SAFI, no obstante más adelante el mismo artículo 11 estipula lo siguiente:

Para el caso de **personas jurídicas que por sus características particulares**, no cuenten con alguna documentación detallada en los incisos anteriores, la Superintendencia podrá determinar el tipo de información o documento sustitutivo que deba presentarse.

Por tanto, se puede asumir que los Municipios pueden considerarse personas jurídicas con características particulares que requerirían que la Superintendencia establezca el tipo de documento sustitutivo que podría ser el acta de aprobación del Concejo Municipal.

De todas maneras, en caso de que el regulador no aprobase la participación directa de los municipios en la constitución de una SAFI, se podría optar por el Modelo de Inversión Indirecta descrito en el siguiente capítulo de este documento.

CONCLUSIONES.

La constitución de una SAFI podría darse bajo las siguientes opciones de propiedad:

- Un municipio.
- Dos o más municipios.
- Un municipio y la FAM.
- Dos o más municipios y la FAM.

En todos los casos anteriores se puede sumar la participación de entes privados. Los aportes de capital de los socios no tienen que ser en partes iguales, tampoco existen normas de participación mínima. En el siguiente cuadro se muestran ejemplos de aportes de capital con el mínimo que exige la norma que es de 150 mil dólares como monto total con tres socios iniciales.

Cuadro 3 Ejemplos de aportes de capital en SAFI			
SOCIOS	MONTO DE APORTE	MONTO DE APORTE	MONTO DE APORTE
Socio 1	\$us. 50 mil	\$us. 100 mil	\$us. 140 mil
Socio 2	\$us. 50 mil	\$us. 25 mil	\$us. 5 mil
Socio 3	\$us. 50 mil	\$us. 25 mil	\$us. 5 mil

Fuente: Elaboración propia

Esta es una de las opciones que propone la investigación porque además los municipios (probablemente los más pequeños) que no sean accionistas de la SAFI pueden contratar los servicios de esta para:

- La creación y administración de Fondos de Inversión.
- Asesoramiento con conocimiento especializado sobre normativa y temática municipal.
- Búsqueda de contrapartes públicas y/o privadas para fortalecer los fondos creados.

Modelos indirectos

En el caso de que la autoridad de Pensiones y Valores no estuviera de acuerdo en que los Municipios sean accionistas directos de la SAFI, como se recomienda en el punto sobre *Fondo de Inversión Cerrado* una de las opciones es la participación indirecta a través de la creación de Empresas Públicas Municipales.

La CPE entre las Competencias de los Gobiernos Municipales Autónomos descritas en el artículo 302 numeral 26 prevé la creación de Empresas Públicas Municipales.

CONCLUSIONES.

Uno o más municipios, en sociedad con la FAM y/o con privados podrían constituir Empresas Públicas Municipales que con el objeto de apoyar iniciativas productivas y sociales constituyan una SAFI para la administración de distintos tipos de Fondos que sean de interés de los municipios.

OBJETO DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN MUNICIPALES

Análisis del marco legal específico

En la Constitución Política del Estado (CPE), Ley de Gobiernos Autónomos Municipales y Ley Marco de Autonomías y Descentralización, se establecen las competencias, atribuciones y fines

que tienen los municipios sin excepciones.

En la *Constitución Política del Estado* el artículo 302 establece las competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos en su jurisdicción. A continuación se destacan las que tienen mayor relación con aspectos sociales, ambientales y productivos:

- 2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
- 3. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales.
- 5. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos.
- 7. Planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos cuando corresponda.
- 17. Políticas de turismo local.
- 21. Proyectos de infraestructura productiva.
- 24. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
- 26. Empresas públicas municipales.
- 35. Convenios y/o contratos con personas naturales o colectivas, públicas y privadas para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones, competencias y fines.
- 40. Servicios básicos así como aprobación las tasas que correspondan en su jurisdicción.

En la **Ley de Gobiernos Autónomos Municipales** el artículo 16 establece las atribuciones del Concejo Municipal. A continuación se destacan las que tienen mayor relación con aspectos sociales, ambientales y productivos:

- 4. En el ámbito de sus facultades y competencias, dictar Leyes Municipales y Resoluciones, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas.
- 7. Aprobar o ratificar convenios, de acuerdo a Ley Municipal.
- 8. Aprobar contratos, de acuerdo a Ley Municipal.
- 17. Autorizar la creación de Empresas Públicas Municipales en su jurisdicción.
- 20. Aprobar mediante Ley Municipal, la emisión y/o compra de títulos valores, cumpliendo la normativa vigente.
- 23. Aprobar la constitución de empréstitos, que comprometan las rentas del Gobierno Autónomo Municipal, de conformidad a la normativa vigente.
- 24. Autorizar la participación del Gobierno Autónomo Municipal, en la conformación de regiones, mancomunidades, asociaciones, hermanamientos y organismos municipales, públicos y privados, nacionales o internacionales.
- 28. Aprobar mediante Ley Municipal los requisitos para la provisión de Servicios Básicos.

En la **Ley Marco de Autonomías y Descentralización** el artículo 7 establece los fines que tienen los gobiernos autónomos (entre ellos los municipios) en su jurisdicción. A continuación se destacan las que tienen mayor relación con aspectos sociales, ambientales y productivos:

- 3. Garantizar el bienestar social y la seguridad de la población boliviana.
- 5. Promover el desarrollo económico armónico de departamentos, regiones, municipios y territorios indígena originario campesinos, dentro de la visión cultural económica y productiva de cada entidad territorial autónoma.

- 7. Preservar, conservar, promover y garantizar, en lo que corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en su jurisdicción.

En la misma Ley en el artículo 8 establece como función general de la autonomía municipal lo siguiente:

- 3. Impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural.

En la misma Ley en el Capítulo III Alcance de las Competencias, le da a los Gobiernos Municipales Autónomos competencias en áreas de salud, hábitat y vivienda, agua potable y alcantarillado, educación, recursos naturales, biodiversidad y medio ambiente, desarrollo rural integral, desarrollo productivo, turismo, transportes entre los más importantes.

Objeto de potenciales fondos a crearse

Como resultado del análisis del marco legal se puede concluir que los Fondos que creen los municipios abarcan muchos ámbitos relacionados con el desarrollo humano, tanto desde ámbitos económicos como sociales. También está establecido que es posible realizar alianzas con otros municipios y con actores privados tanto nacionales como extranjeros.

En resumen, las necesidades de recursos financieros para contribuir al desarrollo socio económico de la población que es parte de la jurisdicción de un municipio pueden ser complementadas por actores privados nacionales y extranjeros que podrían tener mayor confianza en la ejecución de proyectos que se encuentren bajo la administración de una SAFI mediante la creación de Fondos de Inversión Cerrados y/o Abiertos.

Para ilustrar de mejor manera la potencialidad que representa la creación de Fondos de Inversión para los municipios se presentan tres ejemplos:

- Sin devolución de los recursos financieros iniciales (a fondo perdido)
- Con devolución de los recursos financieros iniciales sin rendimiento
- Con devolución de los recursos financieros iniciales con rendimiento

Cabe mencionar que los montos presentados son hipotéticos y no representan una estimación precisa específica.

Como se verá en los tres ejemplos que se presentan las posibilidades que presentan los FICs son variadas y dependen de las necesidades de la población y la creatividad de los asesores en la constitución de los Fondos.

Fondo para salud sin devolución de recursos iniciales

El municipio propone constituir un Fondo de Inversión para la construcción y equipamiento de un hospital y cobertura de costos de operación de tres años.

Se estima que el costo de construcción y equipamiento del hospital es de 200 mil dólares. Además, los costos de operación del hospital son de 100 mil dólares por año. Por tanto, para lograr el objetivo se requiere una inversión total de 500 mil dólares.

El municipio constituye un FIC para lo que aporta 50 mil dólares y en alianza con asesores especializados y una SAFI busca inversionistas sociales que participan con 450 mil dólares.

Las necesidades de recursos financieros para contribuir al desarrollo socio económico de la población que es parte de la jurisdicción de un municipio pueden ser complementadas por actores privados nacionales y extranjeros que podrían tener mayor confianza en la ejecución de proyectos que se encuentren bajo la administración de una SAFI mediante la creación de Fondos de Inversión Cerrados y/o Abiertos.

Si bien la creatividad es una característica que puede dar origen a distintos tipos de Fondos con diferentes objetivos, existen algunos tipos tradicionales.

El objetivo del Fondo es contribuir a la mejora de la atención en salud a la población de la jurisdicción.

Una vez constituido el Fondo, la SAFI se encarga de la administración de los recursos financieros y procede a ejecutar el proyecto. La mayor preocupación de los inversionistas sociales que es el desvío de los recursos, se mitiga por la administración de la SAFI en el marco de la transparencia de la normativa del mercado de valores.

Si la construcción y equipamiento toman un año, sumados a los recursos para operación de tres años, el proyecto requiere un plazo total de cuatro años.

Culminado el plazo la SAFI debe realizar un informe del cumplimiento del proyecto, dado que los inversionistas no esperaban una devolución de su aporte inicial, con ello se cierra el Fondo de Inversión.

Fondo para el medio ambiente con devolución de los recursos iniciales sin rendimiento

El municipio propone conseguir recursos para la administración de un área protegida por cinco años.

Se estima que el costo de administración del área protegida es de 60 mil dólares anuales, por tanto, se requiere un total de 300 mil dólares para los cinco años.

El rendimiento de una inversión financiera es de 3% anual como mínimo, por lo que para obtener los recursos de 60 mil dólares anuales se precisa inversores que aporten 2 millones de dólares.

El municipio aporta con todos los gastos de constitución del FIC y los recursos de funcionamiento del primer año. Una vez constituido el Fondo los rendimientos del primer año cubren los costos de operación del segundo año y así sucesivamente hasta el quinto año de operación.

Una vez culminado el tiempo del proyecto la SAFI presenta el informe de ejecución, se cierra el FIC y se devuelve el capital inicial aportado por los inversores.

Una experiencia similar a la propuesta es administrada actualmente por el FUNDESNAF.

Fondo productivo con devolución de los recursos iniciales y rendimiento

El municipio propone constituir un fondo para otorgar financiamiento a productores de la jurisdicción.

Se requiere un monto de \$US. 1 millón para dar créditos de alrededor de \$US. 20.000.- a 50 productores. Se prevé que los productores podrán pagar una tasa de interés del 10% anual.

El municipio aportará con oficinas, mobiliario y equipos para las personas que evaluarán los créditos. El rendimiento obtenido por la cartera colocada será de \$US. 100 mil por año. El 35% coadyuvará en la cobertura de costos y un fondo de previsión para cartera no recuperable, el restante 65% se entregará a los aportantes del fondo como rendimiento por su inversión a partir del segundo año.

El FIC tendrá una duración de 10 años luego de los cuáles el FIC realiza un informe a los aportantes de los logros del proyecto, la entrega de los rendimientos de manera anual y la devolución de los recursos financieros iniciales.

Algo similar se da con los fideicomisos que administra el Banco de Desarrollo Productivo con distintas entidades financieras del país.

TIPOS DE FONDOS

Si bien la creatividad es una característica que puede dar origen a distintos tipos de Fondos con diferentes objetivos, existen algunos tipos tradicionales que se describen a continuación.

Fondo de capital de riesgo

Los nuevos emprendimientos son de alto riesgo, algunos estudios estiman que siete de cada 10 fracasan antes del primer año. Por este motivo su financiamiento es de alto riesgo y no es recomendable que las entidades financieras lo realicen con los recursos generados con ahorros del público.

En varios países el Estado constituye Fondos de Capital de Riesgo que pueden canalizarse a través de entidades públicas o entidades financieras privadas.

Adicionalmente, el riesgo que implican los nuevos emprendimientos es mitigado con actividades de capacitación, asesoramiento y seguimiento que encarecen el costo de administración de estos fondos.

Es posible crear estos Fondos con los mecanismos propuestos en la investigación. Los inversionistas esperan un rendimiento más alto por el riesgo que implican y en general, tienen la expectativa de recuperar su inversión luego de un plazo establecido.

En Bolivia se han dado experiencias de prueba de fondos de capital de riesgo con resultados no del todo satisfactorios. La dificultad está en que la entidad de capital de riesgo se hace accionista de la empresa y comparte la propiedad con el empresario.

En primer lugar, la mayor parte de las empresas no tienen órganos de gobierno conformados o si los tienen no cumplen la función que les corresponde. En general no existen Juntas de Accionistas ni tampoco un Directorio ni Gerente porque la mayor parte de las empresas son unipersonales y es el dueño el que asume todas estas funciones. En principio es difícil hacer que el propietario ceda parte de estos espacios de gobierno cuando lo que él no está buscando es un socio, sino la obtención de capital en condiciones más blandas y flexibles que las de un financiamiento bancario.

Esta falta de claridad da lugar a dificultad del gestor del Capital de Riesgo en participar en la gestión de la empresa porque para hacerlo de manera efectiva se requeriría que alguien esté delegado casi de manera permanente para cogestionar la misma. También desde el lado del empresario genera desmotivación porque siente que con el capital de riesgo ha permitido la intromisión de otras personas en su empresa y en sus espacios de gobernabilidad quitándole libertad de decisión y acción, finalmente genera desmotivación a continuar con la sociedad.

La solución sencilla sería la de que el inversor de capital de riesgo abandone la empresa, lamentablemente sucede que para que se devuelva el capital invertido por el Fondo no existen los recursos en la empresa ni tampoco los tiene el empresario, por tanto, se tiene una sociedad en que ninguno de los socios está cómodo.

Es probable que haya casos exitosos pero son los menos. En todo caso en países en los que la formación empresarial está más desarrollada y el manejo de los órganos de gobierno ha superado la etapa de empresas unipersonales y se han constituido en Sociedades de Responsabilidad Limitada o Sociedades Anónimas, estos mecanismos han tenido mayor éxito.

Fondo de capital semilla

Los Fondos de Capital Semilla son similares a los de Capital de Riesgo porque están dirigidos a emprendedores. Una característica que podría diferenciarlos es que es posible que parte de los recursos financieros sean otorgados a fondo perdido ya sea para capital de inversión o gastos de asesoramiento entre otros.

El financiamiento está limitado para los emprendedores porque la evidencia muestra una alta tasa de mortalidad de las empresas nuevas antes del primer año de funcionamiento. Por tanto, los niveles de mora irrecuperable son considerablemente más elevados que en créditos otorgados a empresas en funcionamiento.

En Bolivia la situación no es diferente y para las entidades financieras reguladas es aún más limitante por la responsabilidad que tienen por la administración del ahorro del público que es el dinero con el que otorgan préstamos los bancos.

El riesgo es más elevado porque al no tratarse de una empresa en marcha, ni el propio impulsor del proyecto puede estar seguro del nivel de ingresos que se pueda generar efectivamente. Pese a contar con un proyecto, estudios de factibilidad, estudios de mercado y otras herramientas de gestión, existen múltiples factores internos y externos a la empresa que pueden afectar negativamente el resultado esperado.

Por otro lado, una empresa en marcha ya ha pasado con alta probabilidad por estas dificultades y el que continúe en funcionamiento es una prueba tangible de que ha superado situaciones comprometidas con éxito.

Evidentemente, la opción de que los nuevos emprendimientos carezcan de financiamiento no es deseable, por ello se han creado mecanismos financieros alternativos. Los Fondos de Capital Semilla cumplen esta función, aunque el riesgo inherente es el mismo, se atenúa porque su financiamiento no proviene del ahorro del público sino de otras fuentes que están dispuestas a asumir ese mayor riesgo. Por otro lado, generalmente estos Fondos cuentan con mecanismos no financieros adicionales como capacitación, asesoramiento y seguimiento a la gestión del proyecto que también contribuyen a minimizar el riesgo del nuevo emprendimiento.

Estos mecanismos no financieros que acompañan al Fondo de Capital Semilla son costosos pero el diseño del Fondo ya prevé este gasto y el impacto social y económico en los beneficiarios puede compensar con creces el gasto adicional realizado.

Fondo de garantía

Los Fondos de Garantía tienen el objetivo de coadyuvar en el acceso a financiamiento de empresas que no lo obtienen debido a que no cuentan con garantías.

Los inversionistas constituyen un Fondo que garantiza parcial o totalmente los créditos obtenidos en una institución financiera. El objetivo es que el riesgo que se percibe sea mitigado por la garantía del Fondo.

Luego de que la entidad financiera establece un relacionamiento con el prestatario y este presenta un buen comportamiento de pago en el tiempo se espera que los financiamientos futuros ya no requieran el apoyo del Fondo de Garantía y este pueda ser usado para apoyar a otros empresarios.

Existen experiencias en Bolivia de Fondos de Garantía, uno estatal en funcionamiento actualmente y uno privado que fue operado por FUNDES.

Los Fondos de Garantía cubren solo un porcentaje del crédito aunque en algunos casos de especial interés se ha cubierto hasta el 100% del crédito. El cliente supera de esta manera la barrera del acceso al crédito con un costo adicional que es la comisión que cobra el Fondo. Algunos clientes tienen reparos ante este costo adicional sin evaluar que el no acceder al financiamiento representa un mayor costo por la pérdida de la oportunidad de realizar la inversión.

La reducción del costo puede ser paulatina de la siguiente manera: el cliente en el primer financiamiento puede recibir una garantía por el 50% del valor del crédito, en un segundo financiamiento sólo del 25% que representará un menor costo y finalmente una vez alcanzada la confianza con la entidad financiera tanto hacia el cliente como hacia el proyecto se podrá obtener un financiamiento sin necesidad del Fondo de Garantía.

Fondo de financiamiento

El Fondo de Financiamiento funciona de la misma manera que el descrito en el punto sobre *Fondo Productivo con devolución de los Recursos iniciales y rendimiento* (Pág. 14) Puede tener limitaciones y estar circunscrito a un territorio geográfico, a un sector económico o a una dimensión empresarial (microempresa por ejemplo).

La ventaja de los Fondos de Financiamiento es que los constituyentes establecen las condiciones de préstamo, de las cuáles las más importantes son el monto, el plazo, la tasa de interés y el tipo de

garantía. Estas condiciones pueden asemejarse a las existentes en el mercado, es decir a las de las instituciones financieras, o ser más convenientes para los clientes a quienes se busca favorecer.

Evidentemente, la flexibilidad de condiciones implica que es probable que se deba contar con recursos adicionales específicos que permitan la sostenibilidad del Fondo si es que la tasa de interés es muy baja. También si se flexibilizan las garantías habrá que reservar recursos que prevean una mora mayor a la del sistema. No obstante, como se puede observar el apetito de riesgo y de rentabilidad esperada puede ser mucho más flexible que el de una entidad financiera regulada que trabaja con ahorros del público.

Los plazos también pueden extenderse dependiendo de la voluntad que tengan los constituyentes del Fondo de mantener los recursos invertidos por largo tiempo. Es posible que aportantes privados estén dispuestos a mantener su inversión por mayor tiempo siempre y cuando los objetivos del Fondo así lo requieran, por ejemplo, financiamiento de capital de inversión para empresas productivas.

Una vez probada la efectividad de estos mecanismos, se puede constituir una o varias SAFIs con participación municipal de tal manera que se cuente con un asesoramiento especializado para la constitución de Fondos de Inversión relacionados a la temática municipal.

CONCLUSIONES GENERALES

Para la constitución de Fondos de Inversión Abiertos o Cerrados se requiere la participación de una SAFI necesariamente bajo el esquema presentado en el punto *Fondo de Inversión Cerrado* (Pág 8) del presente documento. Una alternativa sería la creación de un banco para utilizar el mecanismo de fideicomiso, sin embargo esta no se recomienda por lo siguiente: el capital mínimo para constituir un Bnaco PYME es aproximadamente de 5 millones de dólares y para un Banco Múltiple de 8 millones de dólares mientras que para constituir la SAFI sólo se requiere un capital de 150 mil dólares.

Además, no sería eficiente la constitución de un banco sólo para prestar servicios de fideicomiso, la complejidad de administración y la competencia ya existente hacen que se prefiera la constitución de una SAFI.

Inicialmente, se recomienda que los municipios constituyan Fondos de Inversión con el apoyo de agentes de bolsa y SAFIs existentes con el fin de generar aprendizaje para los municipios y confianza para los inversionistas y reguladores. En general las innovaciones en el sistema financiero, por su sensibilidad exigen de demostración de tal manera que el regulador esté dispuesto a incorporar normativa que les de viabilidad.

La mejor manera de generar esta confianza es asociarse con una entidad ya regulada, sea una Agencia de Bolsa o una SAFI. Un impulso adicional sería el de conseguir recursos de asistencia técnica que cubran costos del asesoramiento especializado y las gestiones ante el regulador.

Una vez probada la efectividad de estos mecanismos, se puede constituir una o varias SAFIs con participación municipal de tal manera que se cuente con un asesoramiento especializado para la constitución de Fondos de Inversión relacionados a la temática municipal.

Como se explicó en el punto sobre *Sociedad de Inversión* (Pág 9) la posibilidad de que los municipios participen como accionistas de las SAFIs está abierta en la normativa vigente.

La interacción público-privada presenta oportunidades que el mercado de valores así como el sector financiero puede viabilizar.

Pese a las múltiples necesidades existentes en nuestro país, su atención siempre está limitada por la escasez de recursos. El sector público por sus características también tiene recursos limitados, en el caso particular de los municipios, especialmente los pequeños esta situación es más evidente.

Existen distintos actores privados que están interesados en brindar recursos que contribuyan a atender necesidades sociales y productivas de los municipios. Estos actores privados son

Con el propósito de compensar la caída de ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales, la Asamblea Legislativa aprobó en julio la Ley 713 que amplía la vigencia del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) e incrementa gradualmente su alícuota desde 0,15% para 2015 hasta 0,30% para el año 2018.

organismos multilaterales, cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales entre otros.

Los municipios han accedido y acceden a estos recursos pero no en la medida del potencial existente por distintos motivos, entre ellos: dificultades normativas en la transferencia de recursos, limitada capacidad de ejecución y cambios en la gobernabilidad entre los principales.

Este documento propone acercar a estos dos sectores mediante la aplicación de mecanismos del sector financiero y del mercado de valores que generan transparencia y mayor experiencia en la administración de recursos financieros.

La constitución de fideicomisos requiere la participación de bancos autorizados por la ASFI, sean estos públicos o privados.

Por otro lado, se plantea también la captación de recursos mediante la constitución de Fondos de Inversión Cerrados administrados por Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión que son también entidades reguladas.

La normativa vigente no excluye la constitución de Fondos de Inversión Abiertos con participación de los municipios, lo cual brinda otra opción.

Ambos mecanismos tienen ventajas similares para lograr la atracción de recursos privados para el logro de objetivos públicos.

En el caso de que la normativa limite la participación directa de los municipios en los mecanismos descritos, se propone la creación de empresas municipales contempladas en la Constitución Política del Estado como una opción que permita una participación indirecta.

Finalmente, se plantea que, luego de la implementación de Fondos de Inversión mediante SAFIs existentes, se promueva la creación de una o más SAFIs Municipales, que se especialice en la constitución de Fondos para los municipios.

La opción de crear un banco no se recomienda por el aporte de capital mínimo que se requiere

FUENTES CONSULTADAS

Constitución Política del Estado (CPE).

Código Nacional de Comercio, Decreto Ley N° 14379.

Ley 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Ley N° 482, Ley de Gobiernos Autónomos Municipales (9/01/2014).

Ley N° 1834, Ley del Mercado de Valores (31/03/1998).

Normativa para los Fondos de Inversión y sus Sociedades Administradoras (13/08/2004).

Ley N° 393, Ley de Servicios Financieros (5/08/2013).

Decreto Supremo 29565 (14/05/2008).

Decreto Supremo 1134 (8/02/2012).

Decreto Supremo 1460 (10/01/2013).

Fondos de Apoyo a Iniciativas Económicas (FAIC)

Por Peter Nina

ANTECEDENTES.

En el año 1995 se da inicio a un nuevo escenario para las comunidades de los Municipios en Bolivia, aprobándose la Ley 1551 “Ley de Participación Popular”, gracias a la cual las comunidades han tenido la oportunidad de captar fondos del Estado, a través del Municipio, y ejecutar proyectos de desarrollo.

Pese a ello, muchas comunidades no se beneficiaron de esta Ley, y los proyectos propuestos no respondían a sus necesidades. Como consecuencia, estas obras se deterioraron y perdieron funcionalidad.

La gran mayoría de los recursos planificados en los Planes Operativos Anuales (POA, o presupuestos anuales) priorizan proyectos de envergadura para aliviar necesidades de servicios básicos como agua, electrificación y caminos, entre otros.

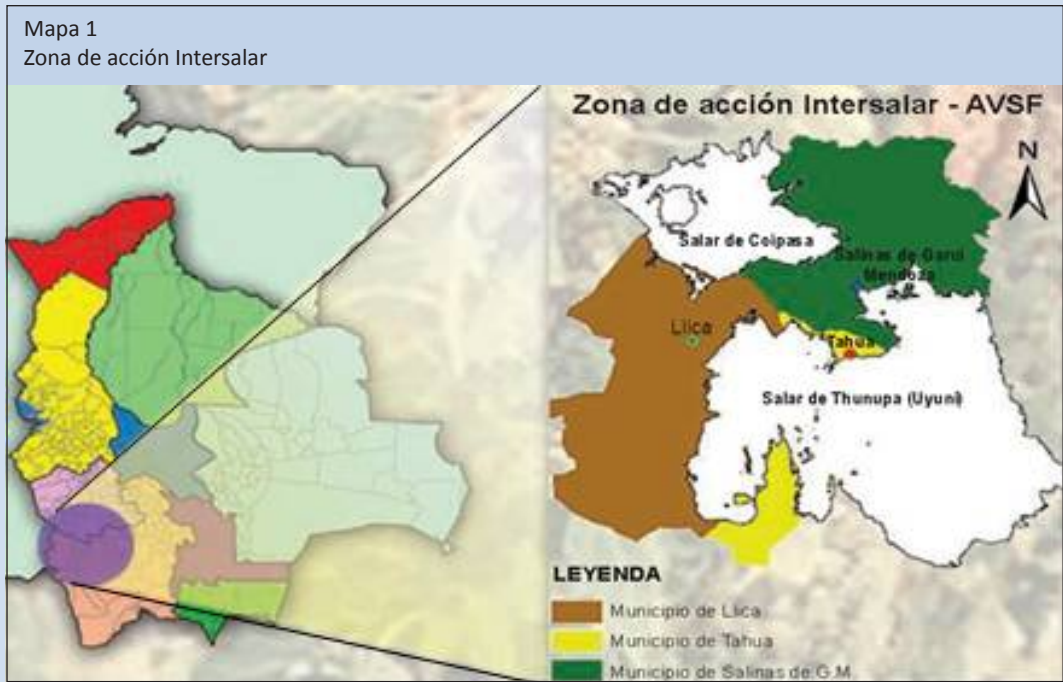
El apoyo a la producción en las comunidades se fue relegando mientras que en las capitales de sección y/o provincia fue aumentando. Así surge la necesidad de proponer una estrategia para atender las necesidades de las comunidades con pequeñas inversiones y de promover una responsabilidad compartida entre los actores territoriales.

EXPERIENCIA DE AVSF CON LOS FONDOS CONCURSABLES (FAIC).

Esta experiencia se inició en el Municipio de Morochata, Cochabamba (2005 - 2007) y se consolidó en la zona intersalar de Bolivia (2007 - 2015). Esta segunda etapa se implantó en los Municipios de Llica y Tahua (provincia Daniel Campos del departamento de Potosí), Salinas de Garci Mendoza (provincia Ladislao Cabrera del Departamento de Oruro). En el mapa 1 se muestra el mapa de ubicación de estos Municipios.

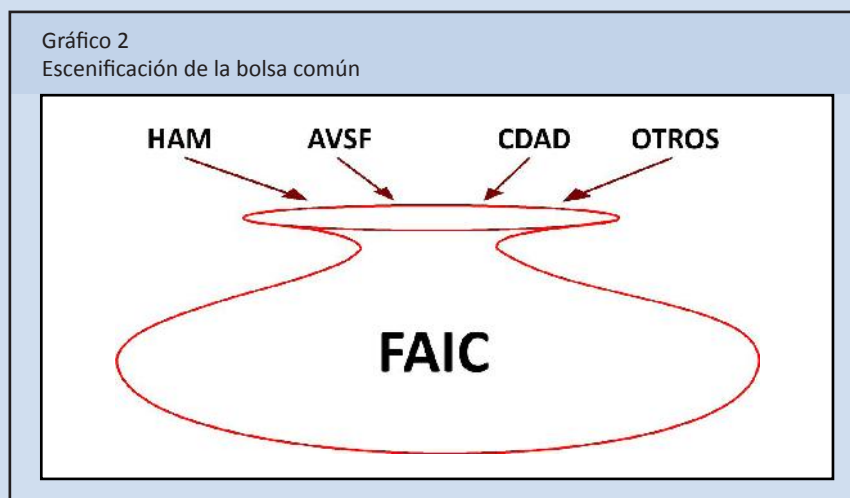
Por un lado, estas comunidades al igual que muchas en el territorio nacional buscan el desarrollo a través de la participación en la negociación del presupuesto local y representación organizativa en los espacios de decisión. En muchas oportunidades cuando se elaboraban los POA, Plan de Desarrollo Municipal (PDM), planes Regionales y nacionales se inducían a que las comunidades aprueben estos sin consultar sus verdaderas necesidades. Consecuentemente se genera incredulidad en las comunidades y los planes y reuniones informativas se cumplen como mera formalidad. Por otro lado, en un territorio Municipal existen instituciones públicas o privadas que de alguna manera buscan objetivos comunes, sin embargo, por su tiempo de duración o metas diferenciadas realizan trabajos aislados y a menudo repetitivos.

Otro aspecto es la visión de desarrollo que suele priorizar obras de infraestructura (canchas, plazas, sistemas de agua, etc.) antes que procesos productivos o emprendimientos económicos.



De estas realidades y necesidades surgen los proyectos concursables FAIC (Fondo de Apoyo a Iniciativas Comunes). El FAIC es un sistema de financiamiento de proyectos que busca fortalecer las capacidades de propuestas locales y estrechar los lazos de confianza entre los gobiernos municipales y las comunidades. Este es un fondo (bolsa común de contrapartes) destinado a financiar proyectos productivos agropecuarios ejecutados por las comunidades beneficiarias con acompañamiento de los co-financiadores. Esta bolsa común es administrada por los Gobiernos locales (Municipios) según una metodología participativa y ligada las normas de gestión municipal vigentes.

Esta bolsa común (Gráfico 2) cuenta con aportes en efectivo del Gobierno Municipal, las comunidades beneficiarias y las instituciones de apoyo. Según los montos estimados en un convenio de trabajo y el número de beneficiarios posibles se fijan los techos presupuestarios para la inversión de esa gestión. Esta bolsa común es administrada por el Gobierno Municipal según acuerdos y reglamentos preestablecidos.



CARACTERÍSTICAS DEL FAIC¹

La asignación de este recurso financiero a las comunidades es de forma anual y bajo una metodología de concurso y participación comunal por dos razones:

1. Dado que a menudo el fondo total del FAIC no es suficiente para atender las necesidades de todas las comunidades. Con menor número de comunidades se puede elevar el techo presupuestario de los proyectos.
2. Se busca la predisposición y organización de la comunidad ante este desafío, demostrando apropiación, dinamismo y compromiso para con el proyecto planteado.

En el contexto descrito, se definió de común acuerdo que el fondo transferido atiende temas agropecuarios relacionados a la gestión del territorio, dado que en la asignación de recursos en los POA de los Gobiernos municipales atiende muy poco a este rubro aunque es esencial para la vida del desarrollo local de las comunidades.

El FAIC es una forma de transferencia directa a las comunidades. Financia micro-proyectos que se ejecutan durante una gestión, es decir no reportan saldos a fin de año. Asimismo, con esta forma de trabajo se desafía a las comunidades a apropiarse de las normas de la administración pública con todos sus requisitos y formalidades.

Es una acción que permite que las comunidades sean autónomas en la toma de decisiones y reflexionen sobre sus necesidades, fortaleciendo su capacidad de propuesta, organización comunal y el control social. Del mismo modo apoya a fomentar la integración de la comunidad en trabajos de faena, la apropiación de la obra y su cuidado. La organización y decisión comunal puestas como requisito para esta forma de trabajo, va más allá de la ejecución y conclusión de un proyecto. Tiene el fin de reflexionar y tomar acción sobre la realidad de su territorio. Un comunario decía: *“La libertad que nos han dado para decidir el proyecto ha sido fundamental para unificar, reflexionar, concertar y tener más responsabilidad de parte de la comunidad”*.

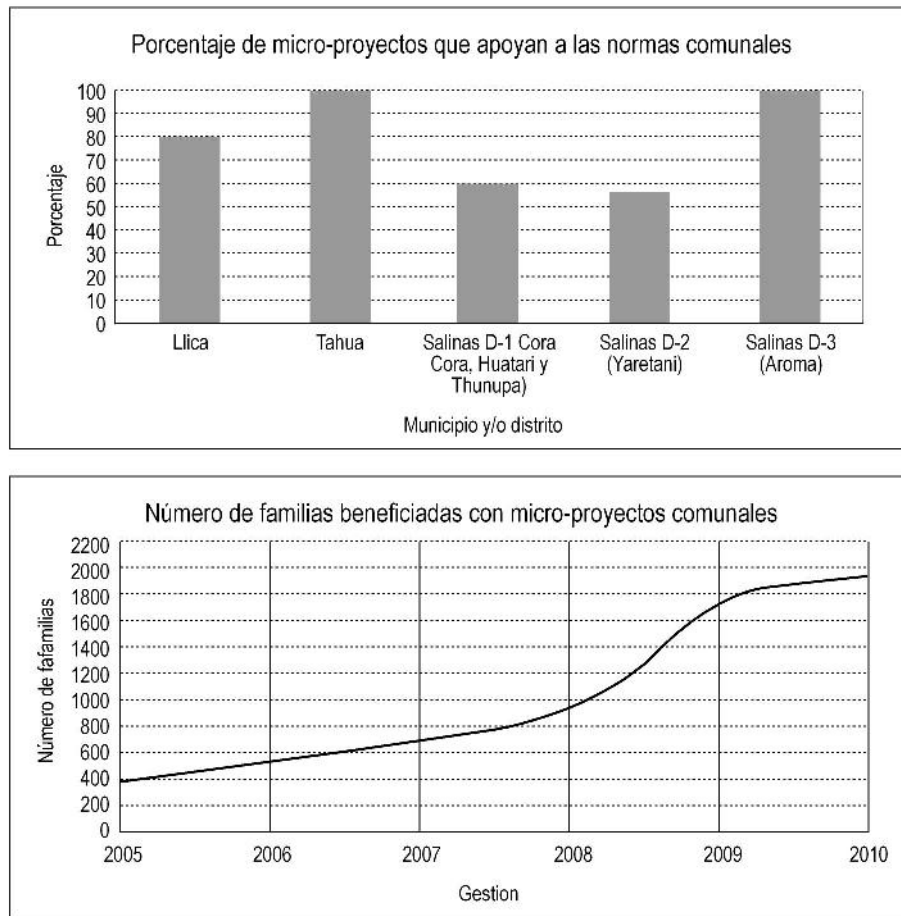
En todas las comunidades, donde se ejecutaron estos proyectos, se avanzó mucho en la gestión del territorio, en consecuencia en el 100% de estas comunidades se profundizaron los acuerdos internos que luego fueron plasmados en las “Normas Comunes”. En muchos casos estos acuerdos requirieron recursos económicos para ser viables apoyados por los micro-proyectos concursables que ayudaron de gran manera. Proyectos como la apertura de caminos a las laderas para cultivar la quinua en cerro, la delimitación de áreas de pastoreo, el refrescamiento sanguíneo de llamas, mejoramiento de sistemas de riego, entre otros fueron los proyectos que se ejecutaron con esta metodología de trabajo.

Por otro lado, se ejecutaron proyectos de transformación de quinua y equipamiento de centros artesanales que no necesariamente estuvieron plasmados en sus normas comunales, sin embargo se priorizaron debido a la dinámica comercial entre comunidades vecinas. Asimismo, en cada gestión, el número de familias beneficiadas fue en ascenso debido a la apropiación de esta metodología por parte de las comunidades. En el gráfico 2 se presenta el porcentaje de iniciativas comunales orientadas a apoyar el cumplimiento de algunos acuerdos de la norma comunal. Del mismo modo existe un incremento del número de familias beneficiadas por estos proyectos.

El FAIC es una forma de transferencia directa a las comunidades. Financia micro-proyectos que se ejecutan durante una gestión, es decir no reportan saldos a fin de año. Asimismo, con esta forma de trabajo se desafía a las comunidades a apropiarse de las normas de la administración pública con todos sus requisitos y formalidades.

1. FAIC: Fondo de Apoyo a Iniciativas Comunes

Gráfico 3
Porcentaje de iniciativas comunales que apoyaron el cumplimiento de la norma comunal y número de familias beneficiadas



DIFICULTADES.

Existen algunas dificultades para mejorar la adopción de esta herramienta desde las diferentes ópticas de los actores. Por ello es muy importante capacitar a los actores sobre los roles y responsabilidades en esta forma de trabajo.

Por un lado, el Gobierno Municipal debe asumir que esta forma de inversión es delegada, es decir que ahora las comunidades son las que ejecutan el proyecto, realizan los presupuestos, cotizaciones, compra de materiales, rendición de cuentas e informes financieros y técnicos y el avance de la obra de su proyecto. En este sentido el Gobierno Municipal debe acompañar de cerca este proceso a fin de garantizar el cumplimiento de las normas administrativas.

Por otro lado, las comunidades deben asumir la elaboración y viabilidad del proyecto presentando un perfil básico con toda la información relevante del mismo. En esta propuesta deben especificarse los objetivos, las metas, la metodología, el presupuesto y el cronograma de actividades. Esta información permite el seguimiento eficiente de la ejecución. Para garantizar un uso transparente y eficaz de los fondos es importante fortalecer el control social a través de un comité de obra. Este comité, a la cabeza de un líder nato o su autoridad comunal, acompaña a la comunidad en el manejo de fondos públicos. En el caso del Proyecto Intersalar, son 96 proyectos que han sido ejecutados, de los cuales sólo uno (1%) no culminó exitosamente porque la comunidad se desorganizó y tuvo que revertir los fondos.

También existe el riesgo de que las obras sean de poca calidad, ante ello se debe acompañar técnicamente la ejecución de las obras sin quitar la iniciativa, decisión y organización de la comunidad. También se corre el riesgo de perder la credibilidad de las comunidades si no se cumple la convocatoria y reglamentos, ante ello es importante formar un comité de seguimiento de obras conformado por un representante del municipio, un representante de las comunidades y un representante de los co-financiadores.

Finalmente, las instituciones públicas y privadas deben asumir que esta forma de trabajo tiene una dinámica que debe adecuarse a actividades locales esencialmente el calendario agrícola, ganadero y festivo de la región.

PROCEDIMIENTO

Esta forma de trabajo se inicia con la firma de un convenio entre las instituciones de cooperación sean públicas o privadas. En este convenio se resaltan las responsabilidades económicas y técnicas de las partes, la firma de este debe ser institucional y no personal, es decir, no es sólo responsabilidad del alcalde y del concejo municipal de turno, sino del Gobierno Municipal, independientemente de quien esté a cargo.

Luego se realiza un reglamento donde se resalta el objetivo del Fondo de Apoyo a Iniciativas Comunes, los roles y aportes de los distintos actores, las normas y procedimientos administrativos. Es relevante que el borrador de este reglamento sea elaborado por los co-financiantes (Municipio e instituciones de apoyo) y luego debe ser revisado y validado por el comité de seguimiento.

Tras aprobar el reglamento, el Gobierno Municipal con apoyo de las instituciones deben elaborar la convocatoria al concurso de proyectos la cual debe contar con bases y criterios. Estos dos documentos (reglamento y convocatoria) se socializan en reuniones importantes donde todos los representantes comunales estén presentes. Junto a la convocatoria se distribuye material de apoyo para la elaboración de los perfiles de proyecto.

Lanzada la convocatoria se debe apoyar a las comunidades en la elaboración de los perfiles de proyecto ya sea en encuentros conjuntos o individuales, este apoyo debe concentrarse más en la parte presupuestaria y la metodología de ejecución. Estos encuentros permiten fortalecer la organización comunal y apoyar la reflexión sobre el manejo de su territorio en base a su proyecto planteado.

De acuerdo a las fechas de convocatoria, se recogen las propuestas de proyectos (perfiles de proyectos), y se procede a la primera instancia de evaluación de los documentos presentados por las comunidades.

La segunda instancia de evaluación se realiza en campo según cronograma establecido (día y hora de visita) en base a carpetas recibidas. Esta visita es en el lugar de la obra y se aprovecha para hacer el ajuste de las carpetas (perfiles de proyecto).

En el gráfico 3 se muestra la evaluación de campo de proyectos de apertura de caminos hacia las laderas.

La tercera instancia de calificación se la realiza en una feria de presentación de proyectos o reuniones de cabildos (Gráfico 4). Lo central de esta feria de proyectos o cabildo es compartir experiencias e ideas para el desarrollo en las comunidades y dar a conocer las iniciativas al conjunto de actores del territorio. Es recomendable que esta feria dure sólo un día, donde cada comunidad presenta su proyecto argumentando de la mejor manera posible usando materiales como: Maquetas del proyecto, papelógrafos explicativos, productos y hasta escenificación de socio dramas ante el jurado y público en general.

El jurado que evalúa y califica los proyectos es constituido por representantes de: el Gobierno Municipal, las instituciones de apoyo y las autoridades originarias.

Según reglamento, concluido la fase de evaluaciones, al final de la feria se procede a la entrega del aporte de contraparte en efectivo de las comunidades a la bolsa común. Acto seguido el

Gráfico 4
Evaluación de campo (2da. etapa de evaluación)



Fuente: AVSF

Gráfico 5
Feria y cabildo de proyectos (3ra. etapa de evaluación)



Fuente: AVSF

Gráfico 6
Obra de estanque de agua y cerca de protección de áreas de pastoreo



Fuente: AVSF

Gobierno Municipal transfiere el total de recursos a la comunidad previa firma de convenio entre las instituciones involucradas.

A partir de la transferencia se hace el seguimiento a la ejecución del proyecto teniendo cautela esencialmente en proyectos de obras civiles. Este seguimiento es una oportunidad para conversar con los miembros de la comunidad y recabar sus impresiones y preocupaciones en la ejecución del proyecto.

Según se avance en gastos, se hace la rendición de cuentas en base a normas municipales. Para este efecto se debe tomar muy en cuenta las fechas de las notas fiscales y el pago de impuestos oportuno en caso que se trate de contratos y recibos de pago.

Concluidas la ejecución física y presupuestaria, se realiza la entrega de obras de parte las comunidades al Gobierno Municipal y las instituciones de apoyo. Este momento es propicio para hacer un balance sobre este trabajo y rescatar aprendizajes para las siguientes gestiones. En el gráfico 6 se muestran dos obras concluidas en los Municipios de Salinas y Llica respectivamente.

AVANCES

La experiencia de AVSF, en la zona intersalar, ha permitido que los municipios con los que se trabajó designen en su POA recursos orientados a apoyar e impulsar las actividades agropecuarias en sus comunidades. En este sentido, año tras año estos municipios fueron incrementando su presupuesto hasta ser la institución quien dinamice las inversiones productivas y ambientales en las comunidades. En el gráfico 7 se muestra el ascenso del aporte Municipal y el descenso del aporte de AVSF a fin de crear una sostenibilidad en esta forma de trabajo (Ver gráfico 6).

La experiencia también fue difundida por AVSF en los municipios de Cocapata (Cochabamba) y Pelechuco (La Paz) y municipios rurales de la región de Puno (Perú) en marco al proyecto Binacional Alpaca. En este ámbito se difundió como Fondos de Iniciativas Locales (FIL), las cuales promovieron la diversificación económica, la gestión territorial y la organización local.

Finalmente, AVSF durante las gestiones 2013, 2014 y 2015 en marco a la ejecución de tres proyectos, se replicó esta experiencia de trabajo en los Municipios de Llica (Potosí), Salinas de Garci Mendoza y Pampa Aullagas (Oruro), con algunos ajustes que permitieron que esta forma de trabajo se identifique y consolide más en las comunidades y gobiernos locales.

Por otro lado, esta experiencia de trabajo fue rescatada y aplicada por la Fundación Fautapo, quienes la denominaron: Fondos de Fomento a la Sostenibilidad (FFS) desarrollado entre 2010 y 2014 en los municipios de Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas, Santuario de Quillacas, Santiago de Huari y Challapata en el departamento de Oruro y los municipios de Llica, Tahuá, Uyuni, Colcha K, San Pedro de Quemes, San Agustín y Tomave en el departamento de Potosí.

Del mismo modo, el programa CONCERTAR de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) difundió esta forma de trabajo en la Mancomunidad de Municipios Gran Tierra de Los Lípez (MAMGT-LÍPEZ).

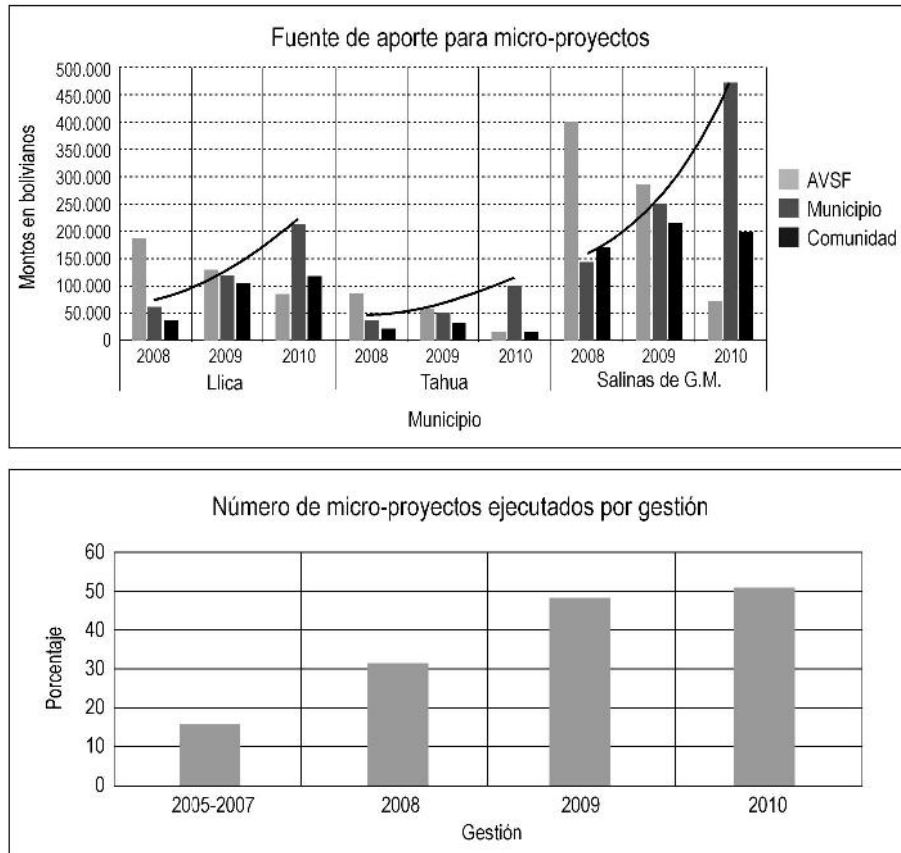
DESAFÍOS

En esta experiencia de trabajo con los Gobiernos locales, agentes de cooperación y las comunidades se plantean varios desafíos. El primero se centra en responder a la confianza. Si bien el Gobierno Municipal confía recursos públicos a las comunidades estas deben responder, a esta confianza, con un manejo eficiente del mismo, es decir, un manejo con transparencia y cumpliendo las normas de administración Municipal.

Un desafío para los gobiernos locales es responder al dialogo realizado en 2004 denominado "Municipios productivos", en este entendido es un desafío permanente. para los Gobiernos locales. destinar recursos en su POA para proyectos productivos agropecuarios.

A nivel administrativo legal, no hubo inconvenientes por lo que las comunidades realizaban los procesos de compra y adquisiciones a nombre del Municipio y respetando las normas municipales.

Gráfico 7
Aporte en efectivo acendente a los Municipios



Fuente: Elaboración propia en base a datos AVSF

Sin embargo en el marco de las autonomías municipales, se debe considerar que la reglamentación de este tipo de fondos de inversión que legalice las transferencias directas y habilite legalmente a las comunidades como gestoras del proyecto.

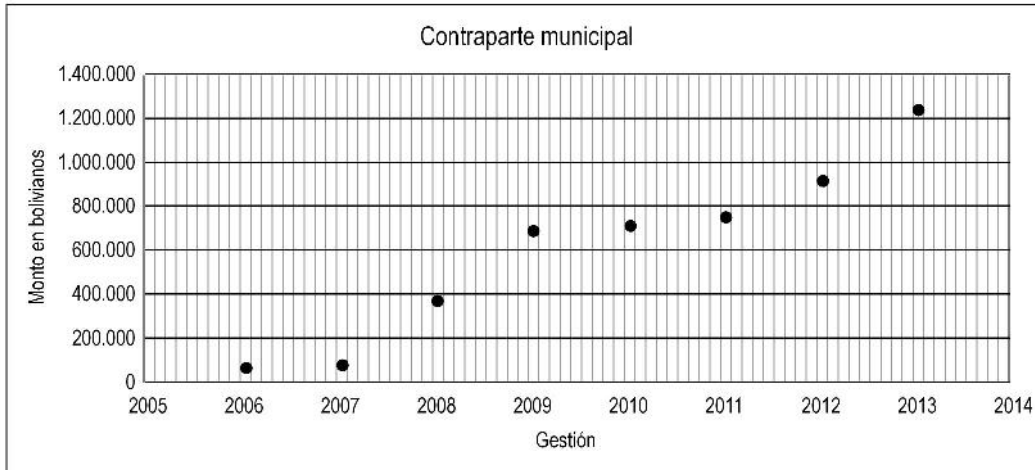
SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad de esta forma de trabajo se centra en tres niveles. Por un lado, está ligado a la predisposición del Gobierno Municipal, ya que el mismo con recursos económicos provenientes del gobierno central puede potenciar este tipo de actividades como lo realizó el Municipio de Salinas de Garci Mendoza (Gráfico 8).

Del mismo modo, la sostenibilidad depende de la capacidad de las comunidades hasta lograr incidir no sólo en los gobiernos locales (municipios), sino en instituciones regionales y nacionales para estos destinen recursos económicos para el desarrollo de las comunidades en sus planes operativos.

Finalmente, las instituciones de cooperación deben comprender que los objetivos y metas de los proyectos no siempre coinciden con los objetivos y metas de los aliados. La riqueza está en saber compatibilizar los mismos y lograr cumplir los objetivos y metas de las comunidades, fortaleciendo su autoestima, responsabilidad y capacidad de gestión.

Gráfico 8
Aporte municipal para proyectos agropecuarios



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Municipio de Salinas de G.M.

Con el apoyo de



GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E IGUALDAD

Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo