

Elementos para la Formulación de una Política de Crédito Subnacional en Bolivia

Documento para Discusión y Comentarios

Enero de 2006

gtz



Programa de Apoyo
a la Gestión Pública
Descentralizada y Lucha
Contra la Pobreza-PADEP
Descentralización

Elementos para la Formulación de una Política de Crédito Subnacional en Bolivia

Documento para Discusión y Comentarios

Enero de 2006

gtz



Programa de Apoyo
a la Gestión Pública
Descentralizada y Lucha
Contra la Pobreza-PADEP
Descentralización

Presentación

El documento se ha elaborado como un aporte de la GTZ Cooperación Alemana, a la discusión interna que el Ministerio de Hacienda está llevando adelante, para el desarrollo de lineamientos de política en materia de descentralización fiscal, que precautelen la sostenibilidad de las finanzas públicas y la viabilidad económica del país. Esta discusión coordinada por la Red de Análisis Fiscal del Ministerio, se ha emprendido en un contexto nacional, de discusión y debate sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en Bolivia, demandas regionales por una profundización de la descentralización hacia las prefecturas departamentales y el próximo establecimiento de una asamblea constituyente.

Este documento pretende exponer algunos elementos que pueden contribuir a enriquecer el actual debate sobre la gestión y el control de las finanzas y el crédito subnacional en Bolivia, que fueron extraídos de la experiencia en la asistencia técnica en aspectos fiscal-financieros a nivel municipal, de un análisis empírico de la evolución y las características del endeudamiento municipal y prefectural en Bolivia, así como de la revisión de la amplia literatura en el tema. En ningún caso, las opiniones vertidas en este documento constituyen una propuesta de política del Ministerio, ni tampoco representan una posición oficial de la GTZ en la materia.

El Componente Descentralización del Programa PADEP de la GTZ, agradece la dedicada y valiosa colaboración de la Red de Análisis Fiscal y de la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda, así como también los comentarios aportados por La Dirección de Crédito Público de este Ministerio y los comentarios y opiniones de entendidos en el tema, que fueron entrevistados.

Componente Descentralización, PADEP-GTZ.

Dr. Markus Steinich, Asesor Principal.

Documento elaborado por Ximena Coronado y José Luis Evia, con valiosas contribuciones de Ximena Serrudo y la asistencia de Werner Saal en el manejo de la información. Este documento ha sido elaborado en el Componente Descentralización como un insumo para la discusión interna de la temática, así como una contribución al Ministerio de Hacienda con este mismo propósito.

ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA DE CRÉDITO PÚBLICO SUBNACIONAL EN BOLIVIA

INDICE

- I. Introducción

- II. Marco Normativo Institucional
 - 2.1 Asignación y Gestión de los Recursos de Crédito
 - 2.2 Mecanismos de Control y Administración del Endeudamiento
 - 2.3 Políticas de Apoyo y Reprogramación del Endeudamiento Subnacional

- III. Consideraciones Institucionales
 - 3.1 Necesidades de Crédito y Sostenibilidad Fiscal
 - 3.2 Riesgo Moral y Clientelismo en el Crédito Subnacional
 - 3.3 Política y Clientelismo
 - 3.4 Control Horizontal al Mismo Tiempo que Control Vertical
 - 3.5 Normas Oportunas y Creíbles para Casos de Insolvencia
 - 3.6 Los Fondos de Garantía
 - 3.7 Información y Acceso al Crédito

- IV. Análisis Cuantitativo del Endeudamiento Subnacional y Caracterización del Problema
 - 4.1 Características de la Deuda Subnacional
 - 4.2 Financiamiento del Gasto Municipal
 - 4.3 Obtención de Crédito por los Municipios
 - 4.4 La Amortización de Deuda
 - 4.5 El Endeudamiento de las Prefecturas
 - 4.6 Determinantes del Acceso al Crédito Subnacional
 - 4.7 Destino de la Deuda Municipal

- V. Principales Resultados del Análisis

- VI. Principales Implicaciones del Análisis
 - Anexo 1 – Procesamiento de la Información
 - Anexo 2 – Descripción Fuentes de Financiamiento
 - Bibliografía

ABREVIATURAS

BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CD	Consejo Departamental
CPE	Constitución Política del Estado
CRIOCP	Certificado de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público
DUF	Directorio Único de Fondos
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
LAP - 1999	Ley de Administración Presupuestaria, No.2042,1999
LDA- 1995	Ley de Descentralización Administrativa, No.1654, 1995
Ley SAFCO	Ley de Administración y Control Gubernamental, No 1178, 1990
LMV	Ley del Mercado de Valores, No.1834, 1998
NBSCP	Normas Básicas del Sistema de Crédito Público, RS 218041, 20 julio 1997
PNC	Política Nacional de Compensación
POA	Plan Operativo Anual
PRF	Programa de Readecuación Financiera
RIOCP	Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público
RRDE	Reglamento del Registro de Deuda Externa Pública y Privada de Bolivia, BCB, Resolución Directorio 113/2003
TGN	Tesoro General de la Nación
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VTCP	Viceministerio de Tesoro y Crédito Público

RESUMEN EJECUTIVO¹

El documento se ha elaborado como una contribución de la GTZ Cooperación Alemana, a la discusión interna que el Ministerio de Hacienda lleva adelante, para establecer a futuro, lineamientos de política que precautelando la viabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, deberán guiar eventuales reformas de las relaciones fiscales intergubernamentales en Bolivia. Reformas que están siendo impulsadas por las crecientes demandas por mayor autonomía para las prefecturas y el próximo establecimiento de una asamblea constituyente.

A continuación se presentan las principales implicaciones y conclusiones para el sistema de control del endeudamiento subnacional y la formulación de una política de crédito público con miras a una profundización de la descentralización en Bolivia, derivadas de un análisis del marco normativo institucional del crédito subnacional, algunas consideraciones institucionales sobre el riesgo fiscal subnacional de la literatura en el tema y un análisis empírico cuantitativo sobre las características del endeudamiento municipal y prefectural en los últimos cinco años.

Implicaciones sobre el control del crédito subnacional

- Pese a que el gobierno central ha desarrollado medidas para exigir la responsabilidad del pago a las instituciones subnacionales, el marco legal actual, desarrollado en otro contexto institucional, no reconoce explícitamente la existencia de créditos públicos sin garantía nacional. En el caso que el gobierno nacional, profundizando el proceso de descentralización en Bolivia, decidiera ceder mayores facultades a los gobiernos subnacionales para gestionar financiamiento reembolsable de forma independiente, o inclusive solamente profundice las atribuciones de gasto, el gobierno nacional debe adecuar los mecanismos de control. Esta ajuste pretendería que, tanto en la norma como en la práctica, pueda distinguirse el crédito o soporte que otorga cada gobierno subnacional, de la garantía que el gobierno nacional podría aportar en casos específicos, como por ejemplo, un crédito conjunto. Paralelamente, el FNDR podría desempeñar un papel más activo en el desarrollo de los mecanismos de control de la deuda subnacional, en apoyo al órgano rector, no sólo por ser el principal proveedor de crédito para determinados sectores, sino también por la relación más directa que esta institución mantiene con sus sujetos de crédito.
- El establecimiento e implementación de instrumentos orientados a un mayor control del crédito subnacional, como una Ley de Responsabilidad Fiscal, en la actualidad parecería

¹ En el documento, el término subnacional hace referencia a los gobiernos municipales y a las prefecturas, aunque estas últimas son consideradas hasta la fecha como instancias de administración desconcentradas. Así mismo, se utilizan con el mismo significado general, los términos: crédito, financiamiento reembolsable, deuda y endeudamiento. A menos que se especifique otro significado, estos términos hacen referencia al endeudamiento de largo plazo, que la legislación Boliviana establece que es el que tiene un plazo de repago mayor a un año.

carecer de un elemento fundamental para su éxito, como lo es un consenso político, además de un compromiso de parte de los gobiernos subnacionales más fuertes, para mantener la disciplina en el manejo de los recursos fiscales. Sin esta condición y pese a las favorables condiciones para la gobernabilidad con las que cuenta el nuevo gobierno, será difícil imponer normas de disciplina que perduren en el tiempo. Parece necesario entonces, ir construyendo un ambiente de cooperación y coordinación entre los gobiernos subnacionales, de manera que estos perciban claramente las ventajas de un comportamiento responsable en el manejo fiscal y del endeudamiento, así como también, los costos del sobre endeudamiento.

- Un sistema de gestión de endeudamiento subnacional requiere de normas claras para los casos en los que se tenga que enfrentar la insolvencia de algún gobierno subnacional, como lo fue el PRF para sus circunstancias particulares. Este sistema, debería permitir la imposición de normas de comportamiento y sanciones creíbles, además de promover la participación de todos gobiernos subnacionales (además del insolvente) en el diseño e implementación del esquema de solución (incluso en su financiamiento), de manera que todos estos internalicen los costos económico asociados a la quiebra de cualquier gobierno, generando incentivos para controlar horizontalmente el buen desempeño de sus pares.
- Aún cuando la implementación de límites a la deuda subnacional, ha sido fundamental para controlar el sobreendeudamiento, es posible todavía mejorar y complementar estos controles:
 - Complementando gradualmente la regla 20/200, debería observarse simultáneamente la trayectoria plurianual de varios indicadores que muestren: i) el resultado operacional ii) el financiamiento con recursos propios iii) el financiamiento con incremento de pasivos de corto plazo iii) el peso del endeudamiento pasado y el programado. El valor presente neto puede ser un indicador muy artificial en un contexto nacional en el que resulta muy difícil determinar el costo alternativo de los recursos de crédito subnacional.
 - La capacidad de pago debería medirse, no en relación a los recursos totales de los municipios, sino en relación a los recursos disponibles para el repago futuro de la deuda. Al evaluar la capacidad de repago de un municipio, esto implicaría considerar los gastos necesarios para la atención de servicios públicos esenciales, aquellos comprometidos en fideicomisos, así como las transferencias con destino específico, aunque estas sean corrientes. Si bien parece legítimo que parte los recursos esperados de la explotación del gas, sirvan para hacer inversiones a través de endeudamiento, la naturaleza del sector hidrocarburífero, sujeto a una alta volatilidad, sugiere no considerar estos recursos en la medición de la capacidad de pago (o considerar solo una limitada fracción de estos).

- Debe mejorarse el control del proceso presupuestario, de forma que se conozca y limite, la acumulación de pasivos de corto plazo como medio de financiamiento (deuda flotante).
- La Información y transparencia es determinante, siempre y cuando haya quien esté interesado y dispuesto en usar esta información, para sus decisiones en relación al crédito hacia municipios y prefecturas. En este caso, corresponde a la política de crédito subnacional del gobierno central, establecer condiciones para acreedores públicos y privados, de forma que la información de las finanzas subnacionales, se refleje en una mayor o menor provisión de recursos de crédito hacia los gobiernos subnacionales y por tanto hacia los ciudadanos locales.
- En Bolivia, una parte considerable del riesgo fiscal en las finanzas subnacionales podría controlarse mejorando la información que brinda el gobierno central a los subnacionales sobre las disponibilidades de ciertas fuentes de financiamiento, así como abordando los problemas de debilidad institucional subnacional, de forma más agresiva. En algunos países los programas de fortalecimiento de la gestión del endeudamiento, son coordinados con los mecanismos públicos de crédito, quienes pueden llegar más directamente a sus sujetos de crédito.

Implicaciones sobre la provisión de crédito subnacional en escenarios de mayor descentralización.-

En Bolivia, las políticas de crédito público subnacional se han concentrado principalmente en la asignación de recursos de cooperación internacional. Estos recursos han llegado al país en condiciones muy específicas y en algunos casos dirigidas a programas que no necesariamente apuntaban a objetivos estratégicos locales o nacionales, o respondiendo a la demanda de sectores particulares en el país. Es así que en el contexto actual, resulta difícil relacionar la cartera de crédito subnacional, con las prioridades de política o incluso con las necesidades de financiamiento de las instituciones. Por esto, se hace cada vez más patente la necesidad de establecer una política clara y explícita de asignación de recursos públicos destinados al crédito, y al mismo reconocer, a través de condiciones institucionales adecuadas, el rol que deben desempeñar otras fuentes alternativas (no públicas) de financiamiento reembolsable para gobiernos subnacionales, donde la oferta de recursos públicos no pueda alcanzar a cubrir las demandas y necesidades. Una política que considere estos elementos, permitirá a su vez, un diseño más específico de las medidas de control y sanciones, tanto para deudores como acreedores, conteniendo de forma más efectiva, el riesgo moral inevitable en este tipo de transacciones.

En términos generales, el debate actual sobre un rediseño fiscal del país, puede considerarse una oportunidad para apoyar el desarrollo de un sistema de financiamiento público más adecuado y eficiente. En este contexto, se presenta también la mejor oportunidad para especificar *el rol esperado del crédito en el financiamiento del gasto público descentralizado*, lo cual demanda ciertas definiciones:

- Determinando los sectores y regiones prioritarios para los objetivos de política nacional, puede también canalizarse preferencialmente el financiamiento disponible hacia estos sectores, por ejemplo, dirigiendo hacia estos las transferencias corrientes y los recursos blandos, mientras que se identifican otros sectores que pueden soportar financiamiento más competitivo. En general, la evidencia ha mostrado que el financiamiento de servicios públicos básicos no es el destino natural del crédito, por lo que su uso en este tipo de actividades, incrementa el riesgo moral subnacional. Se puede deducir entonces, que las transferencias en primer lugar y luego los recursos propios y otros recurrentes, deberían ir a cubrir este gasto público esencial.
- Por otra parte, el financiamiento de sectores que son viables, financieramente o por lo menos económicamente, o aquellos sectores donde se demuestre que existe un impacto directo en las posibilidades de crecimiento económico que a mediano plazo repercutirán positivamente en el balance financiero subnacional, pueden naturalmente ser confiado a la oferta pública o privada de crédito. Es muy importante aclarar que si se espera un incremento extraordinario de ingresos en el futuro, alisar el consumo de estos ingresos a través de un crédito, sólo es económicamente justificable si la mejor situación no depende del esfuerzo de una gestión o una generación en particular. En todo caso, si el ingreso esperado no es lo suficientemente cierto, o tiene un perfil de mucha volatilidad, como sucede en el caso de la explotación del gas, el tamaño de eventuales pérdidas en caso de errores en las previsiones de los ingresos, no justifica un endeudamiento con esta garantía.
- La asignación de los escasos recursos de créditos blandos con los que cuenta el país, tendría que obedecer a prioridades de la política de desarrollo nacional, donde el gobierno central podría concentrar el soporte que actualmente brinda al endeudamiento subnacional, a través de garantía soberana, plazos y tasas preferenciales, o fondos de garantía administrados directamente.
- No parece justificable que los acreedores privados que hacen negocios con gobiernos subnacionales, disfruten de una garantía nacional, excepto cuando contribuyan a la inversión en prioritarios para el país. Para limitar, tanto en la norma como en la práctica, el rescate de créditos de esta naturaleza o el apoyo de estos con los instrumentos mencionados anteriormente, es necesario el establecimiento de una norma creíble para tratar los casos de insolvencia, que además pueda aplicarse con éxito en casos ejemplificadores. Siendo esta medida, junto con la provisión de información al mercado, los elementos más efectivos para contrarrestar la tentación a la selección adversa de acreedores privados de gobiernos subnacionales.

Oferta de crédito para el nivel subnacional

- Es inevitable recurrir al crédito para atender sectores estratégicos para el desarrollo local, y lo será todavía más a nivel departamental, cuando buena parte de las

decisiones de inversión se trasladen a este ámbito y no sean más tomadas desde el nivel central. En este caso, las Prefecturas demandaran también cierta libertad para gestionar oportunamente el financiamiento de sus proyectos estratégicos. Si el gobierno decide cederles esta atribución, previa consideración de elementos de eficiencia y capacidad, deberá no sólo fortalecer el control, sino también modificar las condiciones en las que se otorga actualmente el financiamiento a las prefecturas, en consideración a que será un tercero (además del financiador y el actual canalizador del financiamiento que es generalmente una instancia del nivel central), quien tomará las decisiones sobre el uso de estos recursos públicos. Esto implica también reconocer la posibilidad de que existan acreedores privados importantes.

Sobre el servicio del saldo actual de la deuda prefectural.

- Existen antecedentes que intentaron reasignar los pasivos de los proyectos de inversión que quedaron a cargo de las prefecturas, al implementar de la Ley de Descentralización Administrativa. Sin embargo, esta cesión de pasivos no pudo completarse en la práctica, debido a que los acreedores no estaban dispuestos a modificar las garantías otorgadas en los contratos. Esto es cierto también hoy día, por lo que cualquier repartición del actual saldo de la deuda, aunque sea en sectores delegados al nivel departamental, correría el riesgo de ser un ejercicio solamente nominal, ya que en la práctica, el repago dependerá de los instrumentos operativos que tenga el gobierno central para asegurar el repago de los créditos. Estos instrumentos pueden ser utilizados hoy día por la administración nacional, y de hecho lo son en el caso de la deuda departamental, sin necesidad de mayores negociaciones.

Elementos para la Formulación de una Política de Crédito Público Subnacional en Bolivia¹

I. Introducción

El gasto público en Bolivia, representó 81 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto para el año 2004, de los cuales, 27,4% fueron ejecutados por las prefecturas y municipalidades. Para este mismo año, la inversión pública total alcanzó 602 millones de dólares, financiada en un 50% con créditos externos, 16% con donaciones externas y sólo un 34% con recursos generados internamente, donde también se cuenta un pequeño porcentaje de crédito.

Además de la importancia del gasto público subnacional, la economía boliviana en general muestra una alta dependencia de los recursos externos para financiar la inversión pública, donde el crédito es definitivamente el mayor contribuyente. Durante la última década, una parte importante de estos recursos de financiamiento han pasado a la administración de municipalidades y prefecturas, para el cumplimiento de nuevas competencias y responsabilidades. Al mismo tiempo, el nivel central ha visto con preocupación, crecientes problemas en la gestión de este endeudamiento y el cumplimiento de los compromisos con los acreedores de estas instituciones. Además de experimentar fuertes presiones financieras, al ir perdiendo fuentes de financiamiento sin una equiparable redistribución de las responsabilidades de gasto público. Más aun, el sobre-endeudamiento y los desequilibrios financieros, han dado lugar a moras recurrentes en las obligaciones de varias municipalidades y algunas prefecturas, y otras situaciones, donde se ha requerido el apoyo del gobierno central para evitar mayores consecuencias. Hoy en día, recientes demandas por mayor apoyo y el persistente deterioro de las finanzas de municipalidades grandes, señalan un serio problema potencial en este aspecto, aún a pesar de que la gestión y el control de las finanzas subnacionales se han desarrollado considerablemente durante los últimos años.

Es así, que el debate actual sobre la descentralización en Bolivia, que cada vez hace más énfasis en la redistribución de los recursos del Estado a través de un nuevo orden fiscal, se presenta como una oportunidad inédita para mejorar los sistemas de financiamiento intergubernamental y por su puesto las políticas y sistemas de financiamiento reembolsable y su control a nivel subnacional. Pero al mismo tiempo, acentúan fuertemente el riesgo de profundizar los problemas anteriormente mencionados.

En adelante, la primera parte del documento presenta una caracterización del sistema actual de crédito subnacional, tanto en términos de la provisión de crédito como del control del sobreendeudamiento, que siguió de cerca la evolución del sistema fiscal dentro del proceso de

¹ En el documento, el término subnacional hace referencia a los gobiernos municipales y a las prefecturas, aunque estas últimas son consideradas hasta la fecha como instancias de administración desconcentradas. Así mismo, se utilizan con el mismo significado general, los términos: crédito, financiamiento reembolsable, deuda y endeudamiento. A menos que se especifique otro significado, estos términos hacen referencia al endeudamiento de largo plazo, que la legislación Boliviana establece que es el que tiene un plazo de repago mayor a un año.

descentralización en Bolivia. Esto permitirá resaltar características importantes de la economía y el sistema fiscal financiero, para el análisis posterior.

Como ocurre en todos los países, las políticas y medidas adoptadas para la gestión de la deuda subnacional no se han desarrollado en base a un modelo con los mejores principios teóricos, porque ha tenido que responder a problemas, a veces muy coyunturales. Por lo que sería un ejercicio muy artificial el tratar de calzar el sistema vigente, dentro de los modelos de buenas prácticas que se conocen. Por esto, después de intentar describir la realidad boliviana, la segunda sección del documento, presenta las principales consideraciones institucionales en relación al endeudamiento y el riesgo del endeudamiento subnacional. Intentando ordenar, a partir de estos lineamientos, tanto los elementos normativos descritos, como los hallazgos empíricos del análisis cuantitativo que se presentan en una tercera parte del estudio.

En un cuarto punto se ha considerado útil resumir todos los resultados anteriores, para finalmente terminar con un conjunto de implicaciones de los resultados de análisis sobre la pertinencia de los mecanismos de control vigentes y los elementos que debería considerar una política de crédito subnacional, con miras a una profundización de la descentralización fiscal en Bolivia.

II. Marco Normativo Institucional

El marco normativo que rige el crédito público nacional y subnacional está establecido desde la misma Constitución Política del Estado (CPE), las normas del sistema de inversión pública y financiamiento externo, la Ley del Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental que se emitió el año 1990, en cuyo marco se desarrollaron otras disposiciones reglamentarias como las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público (1998), así como también la Ley de Administración Presupuestaria (1999), Leyes Financieras especialmente desde 1999, entre otras. Las relaciones fiscales y financieras a nivel subnacional están establecidas actualmente en disposiciones como Ley de Participación Popular (1994), Ley de Descentralización Administrativa (1995), Ley de Municipalidades (1999), Ley del Dialogo (2001), Ley del Mercado de Valores y su reglamento (1998), etc.

A continuación se considera esta normativa analizando: i) las implicaciones de las políticas vigentes sobre la asignación y gestión de los recursos de crédito en las municipalidades y prefecturas en Bolivia, ii) los mecanismos de control del endeudamiento público subnacional que se han implementado hasta la fecha y, finalmente iii) las políticas de apoyo y reprogramación a las finanzas subnacionales en materia de endeudamiento.

2.1. Asignación y gestión de los recursos de crédito

En Bolivia, el financiamiento a través de crédito se reconoce desde la CPE, como un instrumento fundamental para el desarrollo económico. La responsabilidad de gestionar y asignar el financiamiento de la inversión pública ha recaído fundamentalmente en el Ministerio de Hacienda. Por su parte, las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (NBSNIP-1996) establecen los mecanismos y procedimientos del acceso a fuentes de

financiamiento interno y externo y facultan al Ministerio a través de su cartera correspondiente a la contratación de recursos externos de Organismos Financieros Multilaterales, Agencias de Cooperación y Gobiernos, para financiar el programa de inversión pública.

Sin embargo, desde la profundización de la descentralización con la *Ley de Participación Popular (LPP)* de 1994, las municipalidades adquieren nuevas competencias en materia de gasto público que se van profundizando paulatinamente y que por supuesto, requerían un nuevo perfil de financiamiento. En el caso de las Prefecturas, la *Ley de Descentralización Administrativa (LDA)* de 1995, determinó la absorción de importantes responsabilidades en materia de inversión pública que se encontraban hasta entonces en manos de las corporaciones de desarrollo y por su puesto, intentó también asignar la responsabilidad sobre los créditos ya contraídos para la inversión en marcha, lo cual, en la práctica no fue posible. En ambos casos, y como asumía la *Ley del Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental (SAFCO)* desde 1990, se abre la posibilidad de que ambas instancias gestionen y utilicen crédito para cubrir sus necesidades de financiamiento. Sin embargo, hay por lo menos dos salvedades o diferencias, que tendrán implicaciones en la conducta de Municipios y Prefecturas en relación al endeudamiento.

Por una parte, las prefecturas reciben responsabilidades de gasto en áreas estratégicas de inversión (salud, educación, transporte carretero, etc.), y dentro de estas áreas, en ciertas funciones (personal de salud y educación, por ejemplo), donde las políticas de gasto deben ser definidas a nivel central, lo que obviamente tendría implicaciones en la gestión del financiamiento de estos gastos. Por otra parte, se establece explícitamente que las Prefecturas deben gestionar sus recursos ante o mediante el Ministerio de Hacienda, lo cual se enfatiza en la *Ley de Administración Presupuestaria (LAP)* de 1990. Esta ley también reconoce la imposibilidad de que las Prefecturas asuman legalmente las deudas de los proyectos que han heredado.

Si bien, varios mecanismos públicos han cubierto, en cierta medida, las demandas de financiamiento de estas instituciones a lo largo de las últimas décadas, actualmente, los proveedores públicos de crédito subnacional se resumen en el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) creado en 1987 y el Ministerio de Hacienda, que canaliza recursos de organismos multilaterales y bilaterales, aunque estos recursos sean gestionados y comprometidos por las propias entidades subnacionales. Sin embargo, en relación al acceso a los recursos de crédito, salvo lo establecido en la Ley del Diálogo (2001), en la práctica no puede distinguirse una política nacional, clara y consistente a lo largo del tiempo. Tampoco hay claridad en las disposiciones vigentes sobre el papel que se espera que tenga el crédito subnacional de fuentes privadas. Aunque, la regulación del mercado de valores (1998) de forma explícita establece para todas las entidades públicas descentralizadas, la posibilidad de hacer oferta pública de valores en el mercado nacional o extranjero, en sujeción a las normas.

Hay que destacar a la Ley del Diálogo como un hito en el desarrollo del sistema de financiamiento subnacional, que establece de forma coordinada, la implementación de varios instrumentos orientados a la reducción de la pobreza, en torno a la Política Nacional de Compensación (PNC). Esta política reorienta la función y los objetivos del FNDR, estableciéndolo como el mecanismo oficial de canalización de recursos públicos de crédito para la inversión descentralizada, con los objetivos principales de: (ver recuadro I) (i) contribuir al

desarrollo local y regional, (ii) el fomento al desarrollo del mercado privado de financiamiento, y (iii) promover el endeudamiento prudente a través de programas de desarrollo institucional.

RECUADRO I

Políticas relacionadas con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional

A partir de la Ley del Diálogo, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) se transforma en una entidad financiera no bancaria de desarrollo del Gobierno de Bolivia, con autonomía de gestión y patrimonio propio. Su funcionamiento se rige por las Leyes del Diálogo, Bancos y Entidades Financieras, y SAFCO. Su objetivo principal es *contribuir al desarrollo local y regional del país a través de la otorgación de créditos a Municipios, Mancomunidades Municipales, y Prefecturas*, orientadas al desarrollo del mercado privado de financiamiento, promoviendo un endeudamiento prudente a través de programas de desarrollo institucional.

En el marco de la Política Nacional de Compensación (PNC) se determina que todos los recursos públicos o de ayuda oficial al Gobierno de Bolivia para financiar la inversión pública, son recursos nacionales de compensación y deben respetar los criterios compensatorios y mecanismos de financiamiento establecidos; se determina también los criterios y mecanismos de financiamiento de los Fondos (FPS y FNDR) para la implementación de la PNC y la política de crédito subnacional.

En consecuencia, el FNDR define su misión institucional: *"Por medio de operaciones de crédito, financiar inversiones y planes de desarrollo institucional comprendidas en las competencias de los municipios y prefecturas como sujetos de crédito, desarrollando el mercado de crédito municipal, para contribuir al desarrollo local y regional"*, y los siguientes objetivos específicos:

- Graduar clientes que presentan condiciones para el mercado privado de crédito
- Ampliar formas de intervención en respuesta a la demanda
- Financiamiento flexible, diversificado y accesible
- Proveer servicios de financiamiento altamente demandados por clientes elegibles
- Consolidar el FNDR como una entidad financiera no bancaria autorizada

Sectores para la elegibilidad de proyectos:

- Saneamiento básico
- Equipamiento urbano
- Transporte
- Energía
- Fortalecimiento municipal
- Salud – Educación
- Agropecuario

Criterios de elegibilidad de proyectos y contrapartes:

- Convenio PAI
- Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público
- Cumplir con los límites de endeudamiento
- Cuentas regularizadas en Hacienda, FNDR y FPS
- No financia refinanciamientos, compra de valores, capital de trabajo, gastos de administración.
- Financia contrapartes del FPS
- Contrapartes diferenciadas (entre 25% y 15%) para cinco grupos de municipios en base a criterios de pobreza (NBI-INE).

A modo de referencia, las principales líneas de financiamiento que actualmente administra son:

- Programa de Saneamiento Básico Urbano (BID)
- PSAC (Banco Mundial y Bilateral)
- PROVIVIENDA: Mejoramiento de Barrios, Saneamiento Básico, Aseo Urbano, equipamiento social, desarrollo comunitario, fortalecimiento municipal (BID)
- Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal (BIS)

Fuente: www.fndr.gov.bo

Al mismo tiempo, en el reglamento de implementación de la PNC, se asume que el FNDR apoyará los objetivos compensatorios de esta política y sus mecanismos establecidos. Lo anterior, resalta la multiplicidad de objetivos que se ha pretendido asignar, a este mecanismo de provisión del crédito, lo cual ha tenido que hacer su labor muy compleja. Además de apoyar la reducción de la pobreza, el FNDR tiene el mandato de incentivar el desarrollo y equilibrio de las finanzas subnacionales y diversificar las alternativas de financiamiento subnacional. Objetivos

que pueden ser muy difícil de cumplir simultáneamente, ya que la concentración de pobreza no necesariamente está directamente relacionada con las demandas de fortalecimiento institucional y el desarrollo de las iniciativas de mercado.

Las líneas de financiamiento con las que actualmente cuenta el FNDR, se concentran en el fortalecimiento/desarrollo institucional y el saneamiento e infraestructura básica. Al mismo tiempo, el Fondo debe captar su financiamiento, que en la práctica, proviene casi íntegramente de la cooperación internacional. Este hecho, hacen disponibles recursos con diversos objetivos y con condicionalidades, que no necesariamente son accesibles o corresponden a las necesidades de las municipalidades y regiones demandantes del crédito o de las regiones más pobres, que como veremos más adelante no son precisamente quienes demandan crédito. Por el contrario, el estudio ha mostrado evidencia de que en las regiones más pobres, por lo menos a nivel municipal, las necesidades de financiamiento se estaría cubriendo en buena medida con transferencias, lo cual parece razonable. El FNDR ofertó un menú de proyectos elegibles, amplio y diversificado, sin embargo, al analizar la ejecución efectiva de recursos, la asignación parece concentrarse en las líneas específicas, tal vez con requerimientos más fáciles de cumplir por parte de las municipalidades.

2.2. Mecanismos de control y administración del endeudamiento

Respecto al respaldo del crédito subnacional, la CPE determina que toda deuda pública está garantizada, y que todo compromiso contraído de acuerdo a las leyes es inviolable. De acuerdo a la Ley SAFCO, toda deuda pública de largo plazo es contraída por el *Tesoro General de la Nación (TGN)*, por cuenta de éste o por cuenta de la entidad beneficiaria, que asume la responsabilidad de su repago. Pese a que posteriores disposiciones administrativas intentan delimitar la responsabilidad del TGN sobre el servicio de la deuda subnacional, los contratos con los acreedores oficiales reflejan el respaldo nacional que en última instancia estas instituciones exigen.

La administración y control del crédito público se realiza a través del Sistema de Tesorería y Crédito Público y sus normas básicas (1998), que son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del sector público, junto con cualquier otra disposición que emita el órgano rector en la materia.

Por otra parte, el *Banco Central de Bolivia (BCB)*, en lo que se refiere al crédito público, además de regular el volumen del crédito de acuerdo a su programa monetario y establecer encajes legales para las entidades de intermediación financiera, tiene la responsabilidad de administrar y llevar el registro de la deuda pública interna y externa. En lo que se refiere a la deuda de instituciones descentralizadas, los procedimientos establecidos para el registro de deuda externa no reconocen de forma específica el endeudamiento público, que no tenga garantía del estado. Esto hace aún más patente que el sistema de gestión y administración de deuda pública desarrolló sus fundamentos en una época en la que el gasto público en su mayoría estaba controlado centralmente y ninguna institución pública contaba realmente con atribuciones significativas para el financiamiento a través del crédito (Ley del BCB de 1995 y Reglamento Específico del 2003).

Para fines de los años noventa, se habían evidenciado dos problemas importantes: por un lado, varias municipalidades grandes no podían cumplir con el pago de todo tipo de compromisos. Por otro lado las prefecturas tenían la responsabilidad de proporcionar recursos para el pago de una parte importante de la deuda externa del país, obligación que en muchos casos no cumplían a cabalidad.

En respuesta a estos problemas, las NBSCP (1998) y la LAP (1999), introducen avances significativos en la administración y control del endeudamiento y las finanzas subnacionales, que ha logrado contener el explosivo crecimiento del endeudamiento y el deterioro financiero. Entre las medidas introducidas que tuvieron un impacto muy directo se destacan nuevas normas para la presupuestación y control del gasto, la prohibición de préstamos de recursos financieros interinstitucionales y la autorización a Hacienda, a través del Viceministerio de Tesorería de Crédito Público (VTCP), para debitar de las cuentas fiscales recursos para el pago de la deuda contraída a través del TGN, de las instituciones que no cumplan con sus compromisos. Estas medidas atacaban los problemas más recurrentes observados en las deudas acumuladas por las municipalidades y las prefecturas, hasta entonces.

Al mismo tiempo se establecían controles administrativos que sientan las bases del actual sistema de control fiscal, las cuales se pueden resumir en: la obligatoriedad de registrar el inicio de operaciones de endeudamiento para una autorización previa de la contratación de endeudamiento interno y externo, directo o indirecto, contingente, de corto o mediano plazo, con agentes públicos o privados, incluyendo gastos devengados no pagados; la obligación de sujetarse a límites de endeudamiento; se prohíbe la contratación de deuda no concesional salvo una autorización expresa; y por primera vez se establecen mecanismos de apoyo para el reajuste financiero, los cuales mencionaremos más adelante. Este conjunto de medidas se han implementado en buena medida, aunque se observan limitaciones operativas que en la práctica no permitían cumplir algunas de estas disposiciones, como por ejemplo, el registro y autorización previa de gastos devengados y no pagados, o del endeudamiento contingente cuando no se había establecido una definición apropiada de este concepto. Es más la experiencia posterior mostró que gran parte de la deuda subnacional no estaba conciliada y registrada.

El cumplimiento de la norma sobre deuda no concesional, tampoco parecía posible de imponerse en ese momento. Primero, porque no estableció una definición de este parámetro, y más importante, porque las fuentes de crédito disponibles entonces y aún actualmente, no tienen las condiciones blandas del financiamiento disponible a nivel central, lo que es especialmente cierto en el caso de las municipalidades. El hecho de no contar en ese momento con una política de acceso al crédito subnacional (no sólo de control), y ni con información mínima del problema, limitó al gobierno central en la posibilidad de prever aspectos operativos importantes para la efectivización de sus controles. Es así que reglas fiscales que funcionaban al nivel central, como restricciones al flujo neto de endeudamiento no concesional, o los mismos indicadores de liquidez y solvencia que se aplicaban a la deuda pública externa, no fueron fácilmente implementados en los niveles subnacionales, tanto en la definición del concepto como en los techos establecidos. Tal vez, estas limitaciones perjudicaron la iniciativa del año 2003, de imponer un límite al compromiso de las transferencias corrientes del TGN a las municipalidades, que se retenían en los fondos de garantía establecidos.

Otros mecanismos de control impulsados por el Ministerio de Hacienda también tuvieron implicaciones interesantes para el financiamiento privado a municipalidades. Por ejemplo, para créditos bancarios a las municipalidades, se estableció que cuando estos créditos no contaban con el RIOCP, la provisión bancaria alcanzaría el 100%. Alguna literatura considera esta medida como una de las más efectivas para controlar los problemas de selección adversa que se había observado en el pasado, sin embargo, hay que considerar que después del año 1996, cuando comenzó la mora a gran escala de las deudas municipales, los bancos no han otorgado nuevos créditos subnacionales, pese a que varias instituciones han podido gestionar un RIOCP y demostrar el cumplimiento de los límites de endeudamiento. La excepción son las operaciones que lograron contar con el respaldo de los fondos de garantía que el TGN estableció con la retención de transferencias corrientes, y que descansan en la garantía de este mecanismo que administra esta instancia del nivel central, mas bien que en la evaluación financiera del riesgo municipal.

A nivel de Prefecturas, la LAP dejó bien establecido que estas instancias quedaban en un rol eminentemente administrativo o hasta quizá nominal-contable, en la administración de gran parte de su financiamiento, ya que los recursos para el servicio de las deudas se descontarían y pagarían directamente a los acreedores, usando las transferencias corrientes que el TGN canaliza a las Prefecturas, y que constituyen la mayor parte de su ingresos.

2.3. Políticas de apoyo y reprogramación del endeudamiento subnacional

La iniciativa marco de apoyo a las finanzas subnacionales del Gobierno Nacional la establecieron la LPP de 1998, y la LAP de 1999, que reconocieron un serio problema en las finanzas subnacionales, en medio de una crisis económica que se estaba acentuando en el país, y requería medidas a este nivel, para apoyar la reactivación economía y proteger los programas de inversión pública. Es así, que el D.S. 25737 del año 2000, implementa el Plan de Readecuación Financiera, con el objetivo general de lograr el saneamiento fiscal, pero con un número considerable de objetivos específicos, no siempre directamente orientados al propósito general (ver recuadro II).

Si bien, no es objetivo del documento analizar a profundidad esta política, hay elementos de la misma que tienen implicaciones en el análisis que se hace más adelante. Un aspecto principal, se refiere a los objetivos de esta política, los mismos que han ido cambiando desde su concepción inicial. En líneas generales, se puede decir que el mandato de esta política incluía dos propósitos difíciles de alcanzar simultáneamente y mucho más, si se pretendía hacerlo con un mismo instrumento. Por un lado, está el objetivo de la reactivación económica y de la inversión pública, lo que claramente requiere medidas que expandan el crédito interno y aumenten el gasto público, como pretendían por ejemplo, las reprogramaciones y condonación de cargos de créditos del FNDR, que alcanzó a todos los clientes de este fondo, y no sólo a las instituciones del PRF.

Por otro lado, se planteó el objetivo de restablecer el equilibrio financiero y la capacidad de pago de las municipalidades, lo que definitivamente requiere medidas para el control del gasto y sobre

todo, medidas de refinanciamiento que tiendan a buscar que el crédito interno y externo, antes y después de la reconversión de la deuda subnacional - ya sea a través de títulos del TGN, con recursos de cooperación, u otros medios - no aumente.

RECUADRO II

Aspectos Generales del Plan de Readección Financiera

La Ley de Administración Presupuestaria de 1999, determina que las entidades descentralizadas, autónomas y autárquicas que hayan sobrepasado los límites establecidos, deberán presentar y sujetarse a un Plan de Readección Financiera (PRF) para encauzarse dentro de los límites, en un plazo menor a 5 años. El Viceministerio de Tesorería y Crédito Público, es responsable de realizar el seguimiento y autorizar créditos excepcionales para el cumplimiento de estos planes.

La Ley de Reactivación Económica del año 2000, establece la implementación del PRF con recursos de organismos internacionales, con el objetivo prioritario de *aliviar la deuda originaria en inversiones, apoyo al área productiva y caminos vecinales*, y los siguientes objetivos principales:

- Recuperar la capacidad de endeudamiento de Gobiernos Municipales
- Generar condiciones para el incremento de sus ingresos fiscales
- Mejoramiento de los programas de inversión

El D.S. 25737, del año 2000, establece como objetivo general del PRF *lograr el saneamiento y sostenibilidad fiscal de entidades públicas con problemas de endeudamiento*, y define los siguientes objetivos específicos:

- Lograr en un plazo no mayor a tres años, se adecuen a los límites, generando capacidad de pago y sostenibilidad
- Racionalizar el gasto corriente y contribuir a medidas tendientes al saneamiento fiscal sostenido
- Apoyar esfuerzos para el crecimiento y generación de recursos propios y mejorar los niveles de inversión, a través de excedentes financieros
- Facilitar a las entidades públicas las renegociación para aliviar el peso de la deuda
- Captar recursos de organismos internacionales para el saneamiento fiscal y el financiamiento de proyectos de inversión

Principios y condiciones:

- Base voluntaria, línea de base sobre una auditoría municipal y propuesta de medidas para la readección
- Apoyo a negociación y refinanciamiento de deuda
- Gestión para la condonación de deuda pública a ser acordada en el marco del PRF
- Autorización para endeudamiento que supere límites de la norma, previo cumplimiento de metas fiscales
- PRF puede ser financiado con ahorros municipales, cooperación financiera, administrados por los fondos, recursos del TGN por plazos menores a un año, Bonos del TGN de 3 años (D.S. 25737)
- Se establece el Fondo de Garantía para garantizar el pago de la deuda reprogramada u otra que se autorice
- Se prohíbe a cualquier entidad estatal refinar deuda de instituciones no acogidas al PRF

Fuente: Normas legales citadas.

El precario estado del registro de la deuda al inicio del programa, hace difícil evaluar el impacto en términos económicos, del uso de instrumentos como los fondos de garantía, los remates de deuda privada, la emisión de títulos del TGN, y otros. Lo que si es evidente es que los dos propósitos impuestos no podían cumplirse al mismo tiempo. En una lectura muy superficial de las medidas y los acuerdos adoptados en el marco del PRF, se observa que si bien se emprendieron importantes acciones orientadas a retomar la disciplina fiscal, finalmente, las decisiones mostraron quizá una mayor preocupación por las consecuencias económicas de la contracción de la inversión pública y de la suspensión de pagos a los acreedores.

Para los objetivos del estudio y en base a los principios y buenas prácticas expuestos en la literatura sobre la materia, pueden deducirse algunas implicaciones del uso de algunos de estos instrumentos, sobre los incentivos para la disciplina fiscal y el control de los riesgos asociados al crédito subnacional. Estas consideraciones se hacen en la siguiente parte del estudio.

III. Consideraciones Institucionales

Esta sección del estudio pretende recoger algunos elementos identificados por la literatura desarrollada en la materia, como claves para mejorar el control del endeudamiento subnacional, y deducir algunas implicaciones sobre las políticas Bolivianas en este campo.

En primer lugar, el tipo de proyectos que requieren crédito para su financiamiento, determinan ciertos requisitos y condiciones, para que este financiamiento sea sostenible y no perjudique la equidad intergeneracional. De aquí se desprenden implicaciones importantes para los indicadores de endeudamiento en Bolivia. Más adelante, se analizan diferentes fuentes de riesgo fiscal en el endeudamiento subnacional, relacionadas fundamentalmente con problemas de información.

3.1. Necesidades de Crédito y Sostenibilidad Fiscal

El endeudamiento contribuye de diferentes maneras a una mejor gestión económica y en muchos casos estas funciones están entrelazadas entre sí. La generación de deuda: i) incrementa la capacidad de generación de ingresos de la sociedad. Si esta tendrá mayores ingresos en el futuro, el endeudamiento trae al presente una parte de esos mayores ingresos para que puedan ser disfrutados por la presente generación, contribuyendo así a la equidad intergeneracional, ii) el endeudamiento puede alisar el consumo inter-temporal. Si en el futuro se prevé un incremento en los ingresos, este incremento inesperado puede traerse al presente para que beneficie también a esta generación. Para que se realicen estos beneficios, se necesitan cumplir ciertos requisitos y condiciones en relación al tipo de proyectos que se financia a través de deuda.

a) Proyectos que generan flujo de ingresos para el municipio

Pueden existir préstamos que se justifiquen en la primera característica del endeudamiento anotada arriba, cuando un municipio pretende un préstamo destinado al incremento de la capacidad de producción del municipio, que generará el flujo de ingresos necesario para repagar el crédito. En este caso, el repago del crédito se garantiza con los ingresos que provienen de la inversión realizada. Este tipo de préstamos y proyectos parecen especialmente adecuados para ser financiados en el mercado, ya sea a través de préstamos bancarios o emisión de acciones. Si el repago de la deuda se relaciona directamente con los ingresos del proyecto, quien provea el crédito evaluará el emprendimiento más de cerca, y posiblemente hará un seguimiento cercano de la inversión, lo que incrementará la eficiencia de la inversión local y la eficiencia de la asignación del crédito en la economía nacional.

Este tipo de endeudamiento, tiene posibilidades de implementarse exitosamente si: i) la inversión realmente se utiliza en la generación de nuevas capacidades; ii) estas capacidades generen nuevos ingresos; iii) los nuevos ingresos pueden ser capturados por el municipio para proceder al repago de la deuda.

Es importante resaltar que en este tipo de endeudamiento, el repago del crédito y el éxito del proyecto que se financia, en principio es independiente de las demás cuentas del municipio. Es decir, un proyecto que demuestre su viabilidad (que pueda generar un flujo de recursos que repague la deuda y proveer de un servicio valioso para la comunidad), debería ser realizado independientemente de la situación fiscal del municipio, siempre y cuando la ejecución de este proyecto no altere el resto del balance fiscal del municipio, esto es, que la ejecución del proyecto no debe estar asociada a la reducción de superávit o el incremento del déficit corriente.

Dentro de este tipo de endeudamiento, se puede también plantear la posibilidad de financiar proyectos que incrementen la capacidad de la comunidad y generen beneficios para esta, pero, donde el municipio no tiene la capacidad de apropiarse de una parte de estos beneficios y por tanto, no puede generar el flujo de ingresos adicionales necesarios para hacer frente al repago de la deuda. Al disociarse la relación entre el desempeño del proyecto y el repago de la deuda, se pierde también el incentivo que tiene el financiador para evaluar correctamente el proyecto y controlar más de cerca el destino de los recursos que provee.

En este caso el éxito de la operación dependerá de que el municipio logre mantener o generar un ahorro operacional en el tiempo, a partir de sus propias cuentas, para poder cumplir con el servicio del endeudamiento. Entendemos como superávit operacional a la suma de los ingresos, menos todos los gastos que son necesarios para mantener el normal funcionamiento del municipio. Ha de notarse, que se hace referencia al ahorro operacional y no a los ingresos, pues incluso mayores ingresos en el futuro no implican mayores ahorros operacionales, que puedan utilizarse para pagar la deuda, ya que es probable que también existan necesidad de mayores gastos. Si es posible mantener un nivel de ahorro operacional en el tiempo, proveyendo a la comunidad de la misma cantidad y calidad de servicios municipales, entonces existe la posibilidad de traer esos ahorros al presente, mediante el endeudamiento.

En suma, para que la deuda contraída en estas circunstancias sea sostenible se necesita: i) ser capaces de generar ahorro en el tiempo, ii) asegurar que la deuda financie las inversiones que se han planeado realizar y iii) que las inversiones generen beneficios para la comunidad. El punto ii no es trivial, pues aún cuando nominalmente los recursos de endeudamiento vayan a financiar el proyecto para el que fueron comprometidos, puede ocurrir que parte de estas inversiones, ya eran realizadas anteriormente en los municipios y que el nuevo financiamiento a través de deuda, libere esos recursos para ahora destinarlos a inversiones que beneficien sólo a la generación presente o incluso al consumo. En este caso, el endeudamiento no es legítimo y deteriora la equidad intergeneracional.

b) Créditos destinados a alisar el consumo

Si se espera que en el futuro se incrementen los ingresos de la comunidad, entonces es posible traer parte de este mayor flujo de ingresos al presente, para que beneficien no sólo a las futuras generaciones, sino también a las generaciones presentes, contribuyendo así a la equidad

intergeneracional. La condición es que el mayor flujo de ingresos futuros de la comunidad provenga de un acontecimiento exógeno, independiente de su esfuerzo (una ganancia inesperada). En cambio, si el mayor flujo de ingresos futuros proviene del esfuerzo propio de una generación (mayor esfuerzo de trabajo, o mayor esfuerzo fiscal de la comunidad), la redistribución va en contra de la equidad intergeneracional, pues distribuye el esfuerzo de una generación para beneficio de otra.

Este pudiera ser el caso de los futuros ingresos relacionados con la explotación del gas. Si las futuras generaciones tendrán estos *mayores* ingresos, y gozarán de mejores servicios, no por su esfuerzo propio, sino por la explotación de un recurso natural (el gas), entonces la emisión de deuda para incrementar el consumo de la presente generación mejorará la equidad intergeneracional. Es claro que el gas y los recursos que provienen de este, pertenecen no solo a las futuras generaciones, sino también a las presentes. Hay que notar sin embargo, que para preservar la equidad intergeneracional solo se debe traer ingresos extraordinarios al presente, si en el futuro estos serán suficientemente altos (si antes de la redistribución, la sociedad presente ya goza de estos recursos extraordinarios en la misma proporción en la que gozarán las futuras generaciones, una redistribución hacia la generación presente sería injusta). En el extremo, si los ingresos extraordinarios actuales son mayores a los ingresos extraordinarios futuros, la equidad intergeneracional requerirá que la sociedad ahorre parte de estos recursos, para que las futuras generaciones puedan disfrutar en la misma magnitud de este ingreso extraordinario.

Resulta claro entonces, que si los ingresos extraordinarios actuales son mayores o iguales a los ingresos extraordinarios futuros, no se debería capitalizar el flujo de ingresos extraordinarios futuros, pues esto implicaría que las generaciones futuras no puedan disfrutar de una parte equitativa de estos ingresos extraordinarios (que estarían ya comprometidos para el pago de las obligaciones de deuda). Por otra parte, se podría argumentar que si se capitaliza todo el ingreso extraordinario futuro y se invierte en proyectos, esto puede generar beneficios para las siguientes generaciones, preservando así la equidad intergeneracional. En este caso, estaríamos en una situación similar a la examinada en el apartado anterior, no obstante, queda el hecho de que las siguientes generaciones quedarían excluidas de la decisión sobre el uso de estos recursos, por lo que en realidad, no participarían completamente de la propiedad de estos recursos que pertenecen a todas las generaciones.

Adicionalmente, el que este tipo de endeudamiento no genere más adelante problemas requiere que los nuevos ingresos efectivamente se realicen en el tiempo. Dado que el futuro es siempre incierto y que el análisis de las situaciones descritas anteriormente requiere una estimación de los ingresos, una actitud prudente demanda proyecciones muy conservadoras. Esto es especialmente cierto cuando los ingresos extraordinarios están relacionados con recursos naturales, debido a las fluctuaciones a las que están sometidos sus precios. Las proyecciones que se realicen en relación a los ingresos futuros, pueden incurrir en errores por sobrevaloración o por subvaloración del ahorro operacional. En el primer caso, el costo del error será el ajuste que se deberá realizar en el consumo de la siguiente generación, que de ser significativo, iría en contra de la equidad intergeneracional, e incluso podría poner en riesgo la provisión de servicios municipales esenciales. Si se subvalúa el ahorro operacional, se estaría incrementando el consumo de la presente generación en menor cantidad de lo que es posible, lo que afecta también a la equidad intergeneracional. Parecería que el costo del error por sobrevaloración es

mayor al costo del error por subvaloración, por lo que se debería preferir incurrir en el primer error a incurrir en el segundo tipo de error.

Es justificable capitalizar futuros ingresos extraordinarios a través de deuda, solamente si existe la certeza de que estos serán mayores en el futuro, o si los beneficios que se derivarán de estos ingresos serán compartidos también por las generaciones futuras. Por ello, cualquier préstamo de este tipo debería examinar cuidadosamente las proyecciones de ingresos y gastos futuros (incluyendo los gastos de mantenimiento y las inversiones necesarias para mantener el nivel de provisión de bienes municipales en cierto nivel), así como el destino efectivo de estos recursos. Un incremento de los ingresos extraordinarios no debería de permitir automáticamente la posibilidad de mayor endeudamiento.

c) Implicaciones sobre la regla del 20/200.-

En el contexto anterior, cabe realizar un análisis sobre las restricciones que en la práctica están ejerciendo, los límites al endeudamiento de las instituciones públicas descentralizadas, que se constituyen en uno de los principales instrumentos de control del endeudamiento. Las normas nacionales establecen que el peso del valor presente del stock de la deuda, debe ser menor o igual al 200% de los ingresos corrientes y que el servicio de esta deuda sea menor al 20% de estos ingresos corrientes².

Si bien esta regla ha servido para proveer un indicador de fácil manejo para el control del endeudamiento municipal, a la luz de la discusión anterior, se pueden deducir algunos elementos que pueden servir para fortalecer el control que ejerce. Parece ser, que existe consenso sobre dos elementos importantes:

- i) La capacidad de servicio de la deuda de la municipalidad proviene del ahorro operativo que pueda generar, es decir, de sus ingresos recurrentes menos sus gastos recurrentes. Estos gastos recurrentes deberían incluir todos aquellos que se requieren realizar usualmente para mantener el funcionamiento del municipio. Además de los costos de mantenimiento, idealmente debería incluirse, la expansión de los servicios a la misma tasa de crecimiento de la demanda de estos.
- ii) Con esta regla, un incremento en las transferencias que proviene de un incremento en los precios de los hidrocarburos, generará una mayor capacidad de endeudamiento de los municipios y prefecturas. Esta expansión de la capacidad de endeudamiento puede ser solamente “temporal”, si el incremento en el precio de los hidrocarburos sufre de shocks transitorios, por lo que las entidades que se endeudan sobre esta base pueden encontrarse sobre-endeudadas, si luego las transferencias por coparticipación del impuesto directo a los hidrocarburos decrece. Es por ello importante readecuar la regla de endeudamiento para no introducir las transferencias por coparticipación de los hidrocarburos en el coeficiente de endeudamiento, o por lo menos, limitarla comprometiendo una pequeña fracción de

² Estos límites fueron implementados a partir de las NBSCP, con las Leyes Presupuestarias sucesivas y otras disposiciones posteriores. En la práctica, se han establecido proxies para la medición del valor presente del stock, como por ejemplo, el pasivo total del balance general de las instituciones, aunque para los municipios en el PRF, se hace un cálculo más exhaustivo de este valor. Adicionalmente, con algunas aproximaciones, se ha buscado considerar en el cálculo del servicio del endeudamiento, los pasivos de corto plazo que se acumularon en la gestión anterior, o por lo menos parte de los mismos.

los ingresos extraordinarios futuros, de manera de preservar la equidad intergeneracional y evitar incurrir en riesgos de sobreendeudamiento.

No obstante, la regla ha sido muy útil hasta ahora y no parece recomendable modificarla súbitamente, por lo menos por dos razones. Primero, su control es sencillo y existe bastante experiencia en su manejo tanto en las instancias subnacionales como en el gobierno central, y segundo, su sencillez y otros factores han generado un alto grado de legitimidad en todos los niveles de gobiernos, sobre su utilización. Sin embargo, parece necesario complementar esta regla con otras, que midan más de cerca la capacidad de endeudamiento, las cuales deberán todavía demostrar su operacionalidad y funcionalidad, además de ganar legitimidad, antes de sustituir a la regla del 20/200.

Una virtud de la regla 20/200, es que genera incentivos para que los gobiernos subnacionales escojan un perfil de deuda con intereses bajos y largos plazos. Esto resulta claro si consideramos el siguiente modelo simplificado del endeudamiento municipal y sus reglas.

La siguiente ecuación representa la restricción sobre el servicio de la deuda:

$$SV = \frac{SD}{n} + (i * SD) = 0,2 * Ic \quad (1)$$

La restricción sobre el stock de la deuda está representada por la ecuación siguiente:

$$SD = 2 * Ic \quad (2)$$

Donde SV es el servicio de la deuda, SD es el stock de la deuda, n es el período de amortización, i es la tasa de interés (que debe además incluir todas las comisiones), Ic es el ingreso corriente del municipio.

Despejando SD en la primera ecuación obtenemos:

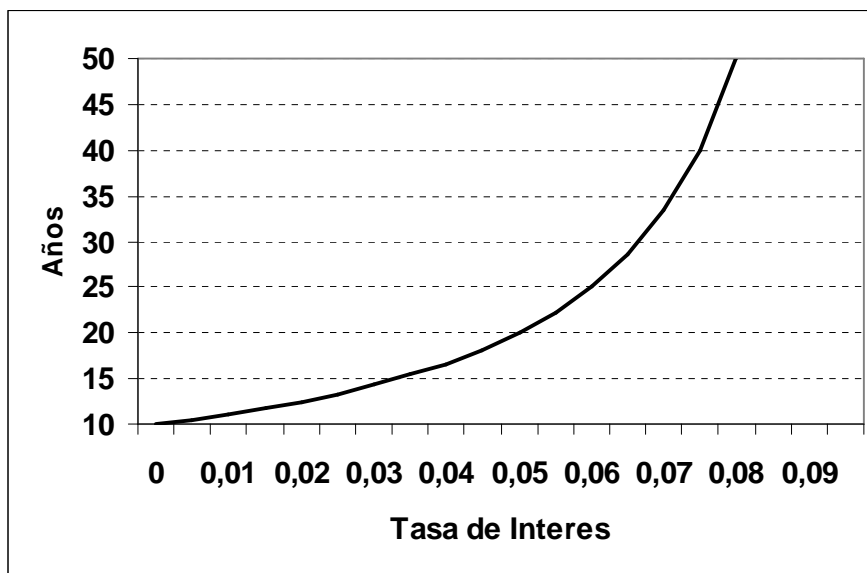
$$SD = \left[\frac{(0,2 * n)}{(1 + i * n)} \right] * Ic \quad (3)$$

Resolviendo la ecuación (2) y (3) obtenemos:

$$n = \frac{1}{(0,1 - i)}$$

Esta relación representa la característica que debe cumplir el endeudamiento para alcanzar al mismo tiempo, el techo establecido por las dos restricciones (20/200), haciendo una gestión eficiente de sus posibilidades de endeudamiento (i.e. usando toda la deuda posible). Esta relación se muestra en el gráfico 1, a continuación.

Gráfico 1
Restricción al Endeudamiento



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Esta curva representa la frontera sobre la cual se alcanzan las dos restricciones de endeudamiento simultáneamente. Si una entidad subnacional se sitúa sobre la curva (y ya no puede endeudarse), entonces habrá alcanzado el stock máximo y el servicio máximo que le permiten sus ingresos corrientes. Si en cambio, se sitúa por debajo de la curva, habrá alcanzado el límite máximo de servicio de deuda que le permiten sus ingresos corrientes, pero no el stock máximo que hubiera podido acumular. Existe entonces, una penalización implícita sobre el stock permitido de endeudamiento, cuando la deuda tiene plazos más cortos que los definidos por la anterior curva, para distintos niveles de tasa de interés, y donde la restricción sobre el stock de la deuda será menor al 200% de los ingresos corrientes.

Para evitar una penalización sobre el stock de la deuda, en el caso que se alcance primero la restricción de flujo, se debe cumplir la siguiente restricción:

$$n(0,1-i) < 1$$

Esto quiere decir:

- i) que el perfil de la deuda subnacional no debería nunca tener en promedio, una tasa de interés (incluida las comisiones) mayor del 10%,
- ii) que el período promedio de la deuda no debe ser menor a 10 años de plazo en promedio,
- iii) que para tasas de interés más cercanas a 10%, se requiere períodos de amortización más largos. El trade-off entre la tasa de interés y el plazo de amortización está dado por el anterior gráfico. Así por ejemplo, un nivel máximo de endeudamiento a un plazo de 25 años cumpliría con la condición arriba mencionada si la tasa de interés es menor al 6% en moneda nacional (incluidas comisiones).

La experiencia de varios municipios muestra que la restricción al crédito, aparece mas bien por la regla que limita el servicio de la deuda, que por la que limita el stock de la deuda. Por lo que la condición que restringe un mayor endeudamiento parece ser más frecuentemente la restricción de flujo. Esto mostraría que el perfil del endeudamiento que han logrado los gobiernos subnacional no es el que implícitamente considera como adecuado esta regla³.

Si se calculase el stock de la deuda como el valor presente neto de la deuda, y suponiendo que el servicio de la deuda es constante, podemos escribir la condición sobre el stock de deuda como:

$$VPND = SV \left[\frac{((1+r)^n) - 1}{((1+r)^n) * r} \right] = 2Ic \quad (4)$$

Donde VPND es el valor presente neto de la deuda y “r” es la tasa de descuento.

Si combinamos las ecuaciones (1) y (4) obtenemos:

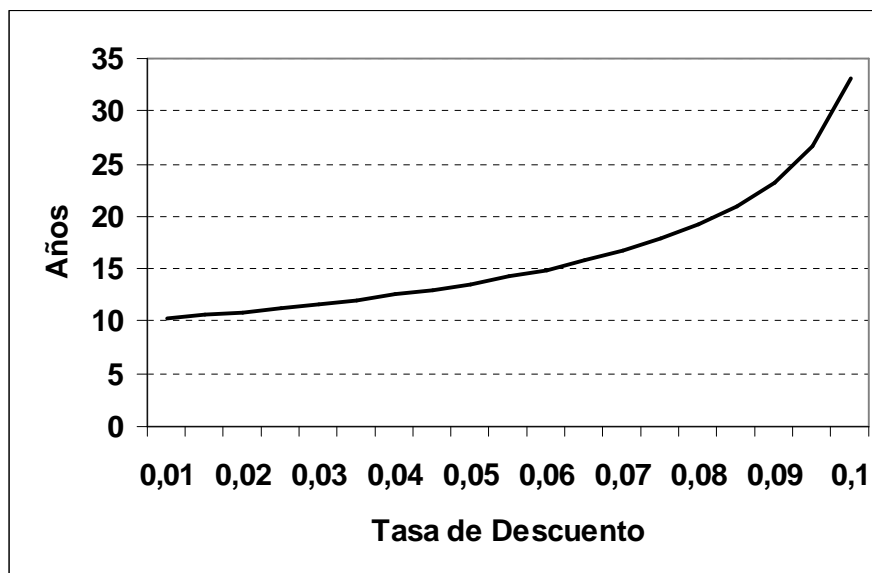
$$n = \frac{(-\ln(1-10r))}{(\ln(1+r))}$$

Lo destacable de la anterior formulación es que la tasa de interés no aparece en la formulación final. Esto estaría significando que alcanzar simultáneamente las dos condiciones de endeudamiento, cuando se mide el valor presente neto, sería en cierta medida independiente de la tasa de interés. Otra vez, el plazo mínimo promedio de los créditos debe ser de 10 años para alcanzar simultáneamente ambas restricciones. El trade-off en este caso se establece entre la tasa de descuento y el plazo promedio del endeudamiento, tal como se muestra en el siguiente gráfico 2.

Lo anterior no significa que el sistema no tiene incentivos para que los municipios contraten endeudamiento a tasas de interés bajas y plazos largos, pues estas variables influyen directamente sobre el servicio de la deuda, generan un incentivo importante para que los gobiernos subnacionales traten de elegir un perfil de endeudamiento concesional.

³ Es así que esta regla está estableciendo implícitamente un “grado de consecionalidad” aceptable o como lo denominamos aquí adecuado. Este nivel puede no ser consistente con los niveles de consecionalidad que se buscan en el endeudamiento nacional.

Gráfico 2.
Restricción al Endeudamiento y tasa de descuento



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Al elegir la tasa de descuento, se alterara el valor presente del stock de deuda ya que como es lógico, con tasas de descuento relativamente altas la actualización del flujo de pagos en el tiempo reduce fuertemente el valor de los pagos más lejanos, por lo que el stock de deuda del gobierno subnacional se reduce. En este caso la desventaja de utilizar el valor presente para medir el stock de endeudamiento, es que puede introducir cierta discrecionalidad en un conjunto de reglas que parecen estar libre de esta. Así, el gobierno central podría permitir que una entidad subnacional que ha alcanzado su límite de stock (medido en valor presente) y no ha alcanzado su límite de flujo pudiese endeudarse más, variando la tasa de descuento. Como se ha dicho, debido a que la restricción sobre el flujo ha sido la que generalmente ha limitado el endeudamiento, no se ha observado este problema en muchos casos.

Las consideraciones anteriores sobre las funciones económicas del endeudamiento y las condiciones necesarias para que estas se cumplan, han permitido deducir algunas implicaciones en relación a los límites al endeudamiento subnacional en Bolivia, especialmente en la perspectiva de mayores ingresos futuros derivados de la explotación del gas y la necesidad de considerar el costo de mantener la calidad de los servicios públicos a futuro. Por otra parte, se ha visto que la regla 20/200, estaría implícitamente induciendo un perfil o “concesionalidad” determinado en el financiamiento subnacional, además de introducir cierto riesgo de discrecionalidad en el cálculo del valor presente.

Además de las condiciones descritas en este apartado, existen otros riesgos para que el endeudamiento pueda efectivamente cumplir con su rol en la economía. Estos riesgos están relacionados, con las deficiencias en la información entre deudores, acreedores y reguladores, por un lado y por otro, con factores o intereses exógenos, que pueden alterar las decisiones racionales de estos actores. Estos riesgos se consideran a continuación.

3.2. Riesgo Moral y Clientelismo en el Crédito Subnacional

El problema del riesgo moral aparece cuando los municipios se endeudan por encima de su capacidad de pago, debido a que piensan que finalmente el gobierno central vendrá en su rescate, y será este quien asuma el compromiso de pago de sus obligaciones. La convicción de que finalmente será el gobierno central quien tendrá que hacerse cargo de las obligaciones de los municipios, debe basarse en el convencimiento de que es posible generar presiones sobre el gobierno central para que este acepte finalmente hacerse cargo de la deuda municipal. Que el gobierno central acepte esto, dependerá de la debilidad política del gobierno por un lado y por otro, de la capacidad de presión que pueda ejercer el gobierno subnacional. Por otra parte, el gobierno nacional tendrá un interés en que ciertos servicios que son provistos por el nivel subnacional, no se interrumpan cuando un gobierno subnacional tenga problemas financieros, lo que debilita su posición frente a los gobiernos subnacionales.

Este problema se complica, si los financiadores perciben esta garantía implícita y no consideran la posibilidad de no pago, cuando escogen a qué entidades subnacionales financiarán. En este caso el financiamiento se otorgará a las entidades subnacionales que ofrezcan las mejores ventajas financieras, por ejemplo mayores tasas de interés. Estas ventajas, sin embargo, no reflejan necesariamente mejores proyectos de inversión, y por el contrario, con mucha frecuencia mas bien reflejan una situación desesperada por recursos financieros de municipios al borde de la insolvencia. Se genera entonces un problema de selección adversa.

3.3 Política y Clientelismo

El riesgo moral en las finanzas subnacionales está directamente relacionado con la debilidad política del gobierno. Esta debilidad, se ha expresado tradicionalmente en la necesidad de los gobiernos de obtener apoyo en los congresos nacionales, a fin de aprobar leyes que hagan viable su plan de gobierno (obtener gobernabilidad). En este contexto, el crédito subnacional se convirtió en muchos países (y existe cierta evidencia casual de esto en el caso boliviano, según la opinión de algunos especialistas) en un medio para obtener apoyo político, a cambio de recursos destinados a gobiernos subnacionales en manos de otras representaciones políticas (incluido el alivio de deuda), de manera que estos pudiesen realizar proyectos y así poder regenerar su poder local. Hay que señalar también que estas pugnas de poder a través de los partidos pueden reproducirse dentro de un mismo partido político, que tenga caciques locales, y puedan ejercer presión sobre la estructura dominante de su partido condicionando su apoyo la gestión gubernamental a cambio de recursos financieros, o de alivio de deuda. De esta manera, un sistema político donde el poder político está fragmentado y es necesario llegar a acuerdos políticos para obtener gobernabilidad, es más propenso al problema de riesgo moral. De igual manera un partido político sin un liderazgo fuerte, y con varias corrientes internas, y caciques locales, hacen que el sistema sea más vulnerable al problema de riesgo moral.

De forma simétrica, la fuerza que puede tener un gobierno subnacional puede también generar un mayor problema de riesgo moral. Gobiernos locales fuertes pueden presionar más efectivamente sobre el gobierno nacional. Esta presión puede ejercerse a través del mecanismo

descrito más arriba (si las agrupaciones políticas locales tienen también una representación nacional), o a través del enfrentamiento de la población local contra el gobierno nacional, que puede llegar incluso a la movilización de las poblaciones locales. La capacidad de presión de los gobiernos subnacionales sobre los gobiernos centrales estará en relación directa con su representación a nivel nacional, su liderazgo frente a la población local, la capacidad de movilización de esta población, y la significación de esta población dentro del conjunto de la población nacional.

En este sentido, poblaciones grandes y con mayor poder económico son las poblaciones que poseen una mayor capacidad de movilización, y donde el desprestigio del gobierno central tiene mayores consecuencias políticas para estos gobiernos, por lo que son estas las más propensas al problema del riesgo moral. En cambio los municipios más pequeños y más pobres, y por ello con menor capacidad de presión, tienen menor probabilidad de generar comportamientos de riesgo moral. Es claro que un sistema de crédito municipal que ha concentrado sus créditos en un grupo reducido de municipios, los más ricos y los más poderosos, estará más sujeto a los potenciales problemas de riesgo moral que otro sistema que tiene una distribución más homogénea del crédito. No obstante la distribución del crédito responde también al poder económico y político de las sociedades, por lo que puede ser difícil tratar de configurar una distribución del crédito diferente.

Esto genera un sistema de financiamiento regresivo, donde los gobiernos subnacionales más poderosos (ricos) y poblados son capaces de acceder al crédito, y tienen una mayor capacidad de hacer presión para transferir sus deudas al gobierno central, total o parcialmente (en el caso de reprogramaciones), accediendo así a transferencias a las que no tienen acceso los gobiernos subnacionales más débiles.

Es por esto que, en gran medida, el éxito de una ley de responsabilidad fiscal, o de reglas de endeudamiento que puedan reducir el riesgo de sobreendeudamiento, depende del apoyo de los gobiernos subnacionales más importantes, o con mayor capacidad política. Cabe hacer referencia a los casos más sobresalientes en la región; Colombia y Brasil, donde las normas de responsabilidad fiscal han sido la expresión de un consenso o un pacto político previo en pro de la responsabilidad fiscal (Webb, 2004). Otra posibilidad, es el surgimiento de un gobierno central con un fuerte liderazgo dentro y fuera de su partido, que logre no solo aprobar una serie de normas que traten de limitar el sobreendeudamiento, sino que además, pueda hacer cumplir estas normas. Sin embargo, este último arreglo tendrá menos posibilidades de permanecer en el tiempo; una vez que el liderazgo se reduce, y el poder central pierde su fuerza, se romperá el acuerdo. En cambio un acuerdo que descansa sobre un consenso de los gobiernos locales tiene más posibilidades de permanecer, debido a que se mantiene cierta dispersión de poder entre todos los gobiernos subnacionales.

3.4. Control Horizontal al Mismo Tiempo que Control Vertical

Tal como ha señalado Webb (2004), se puede considerar a la capacidad de endeudamiento de una sociedad en su conjunto como un bien común. Este bien común sufre del mismo problema de los bienes comunes más tradicionales: la tendencia a sobre-explotar este bien, llegando

finalmente a destruirlo. Esto sucede porque cada unidad subnacional puede conseguir un beneficio si logra endeudarse y transferir el problema al gobierno, pero no considera su aporte al problema de financiamiento del déficit global, pues percibe que el problema que genera al gobierno central es marginal, y considera que su actitud no tendrá mayores consecuencias sobre los problemas financieros del gobierno central. Por esto se generará una carrera para sobreendeudarse que terminará generando una crisis fiscal que afectará finalmente a todos los gobiernos (central y subnacionales).

Cuando un gobierno subnacional traspasa su problema de endeudamiento total o parcialmente al gobierno central está recibiendo una transferencia que reduce la cantidad de recursos disponibles para toda la sociedad (incluyendo los demás gobiernos subnacionales). De esta manera cuando un municipio incumple con sus obligaciones hace uso de los recursos que podrían haber beneficiado a todos los municipios, y pone en peligro la estabilidad financiera del conjunto de la sociedad. Sin embargo esto no es percibido por los demás gobiernos subnacionales, por lo que frecuentemente el intento de un gobierno subnacional por traspasar sus deudas total o parcialmente al gobierno central recibe el apoyo de los demás gobiernos subnacionales, que sólo perciben esta actitud como un antecedente para poder realizar una acción semejante.

Para evitar la denominada tragedia de los comunes, el sistema de crédito debe internalizar los costos que sufren los demás gobiernos subnacionales cuando uno de sus pares logra traspasar su deuda al gobierno central. Una forma de hacerlo es que todos los gobiernos subnacionales sientan alguna pérdida, cuando uno de ellos queda sobreendeudado, compartiendo los costos de la insolvencia de este municipio. Esto requiere que los mecanismos de tratamiento para gobiernos subnacionales sobreendeudados, sean diseñados con la contribución de recursos de los demás gobiernos subnacionales, o recursos que, de no suceder la quiebra, estarían destinados a los todos gobiernos municipales, de forma que estos participen en la solución del problema, así como también en fijar las reglas de comportamiento que deberá cumplir el sobreendeudado. Esto permitirá que los demás gobiernos subnacionales ejerzan control y presión sobre sus pares que tratan de tomar ventaja de los recursos nacionales, internalizando los costos en términos de acceso al crédito o a otros recursos. Un sistema como este permitirá adicionalmente que el riesgo moral se reduzca, pues será más difícil obtener apoyo y simpatía de todos los gobiernos subnacionales si un gobierno subnacional trata de traspasar su deuda a otras regiones, reduciendo así el poder de negociación de un gobierno subnacional individual.

Dado que esta penalización será en general menor que el costo (pues este se distribuirá entre todos los gobiernos subnacionales, el gobierno central y en lo posible acreedores), es todavía factible que muchos municipios encuentren que es deseable estar sobreendeudado, llevando el sistema al colapso. Sin embargo es más probable que los municipios aprendan a colaborar entre sí y se llegue a un equilibrio deseable, y eviten el equilibrio de fondo de pozo. Por tanto, una norma de responsabilidad fiscal que descansa sobre un acuerdo cooperativo entre los gobiernos locales tiene mayores posibilidades de tener éxito al evitar problemas de sobre-endeudamiento.

3.5. Normas Oportunas y Creíbles para Casos de Insolvencia

La discusión anterior ha entrado en el diseño de un sistema que prevé, que sucederá con un municipio que no cumpla sus obligaciones de deuda. Es necesario que quede establecido cuál es el procedimiento para tratar con municipios sobreendeudados e insolventes, para evitar la discrecionalidad al momento de enfrentar este tipo de situaciones. Un sistema con reglas claras evitará, o al menos reducirá la posibilidad de discrecionalidad, y por ello también contribuirá a reducir el riesgo moral. Hay que resaltar que un sistema como este, aún cuando sea implementado legalmente sólo será un proyecto, que se consolidará efectivamente si es capaz de aplicarse cuando el problema surja. En gran parte su poder disuasivo provendrá de su aplicación; deberá crear una reputación en el tiempo. Cuantas más veces sea probado mayor será su poder, pues podrá imponerse apoyándose en el sentido de equidad. Este sistema debe ser lo suficientemente disuasivo para evitar que tenga que ser utilizado, pero tiene que ser lo suficientemente realista para que pueda ser utilizado en caso necesario, resolviendo el problema, pero manteniendo los incentivos para evitar generar mayor riesgo moral.

3.6 Los Fondos de Garantía

Parte del convencimiento de que el gobierno tendrá que rescatar a los municipios que se han sobreendeudado, proviene del hecho que el gobierno central es en última instancia es el responsable de garantizar la provisión de servicios básicos a la población, y que por lo tanto deberá cumplir con su misión. Es difícil pensar que el gobierno central podrá dejar que un municipio recorte su gasto en educación y salud o servicios básicos (alumbrado público, recojo de basura) o incluso algunas actividades de inversión (mantenimiento), para que pueda afrontar el pago de la deuda. Por esto, el gobierno central debería establecer que los ingresos que cubren este tipo de obligaciones (ingresos propios o transferencias) no pueden ser comprometidas para el pago de la deuda. Para considerar esto, el superávit que desea capitalizarse al contratar deuda debe descontarse de este tipo de egresos, si no han sido descontados anteriormente, y se debe evitar que los recursos que el gobierno transfiere para cubrir este tipo de gastos se comprometan para el pago de deuda. Debe en especial prohibirse que las cuentas que se manejan para este tipo de operaciones o transferencias puedan comprometerse en fideicomisos o cuentas interceptas (fondos de garantía).

En Bolivia, los fondos de garantía han cumplido un papel importante al generar una garantía creíble de repago para los acreedores, lo cual ha permitido que accedan a créditos que de otra manera no hubiesen estado disponibles para los gobiernos subnacionales. Sin embargo, este tipo de fondos tiene varios problemas, que han sido analizados ampliamente en la literatura. El primer problema está relacionado con la evaluación del crédito. Al tener una fuente de repago altamente segura, que no está ligada al desenvolvimiento de los deudores, los prestamistas no tienen ningún incentivo para evaluar correctamente la capacidad de repago del municipio, o la viabilidad de los proyectos que financian. Esto reduce grandemente el papel de asignador de recursos al acreedor. Por otro lado, dado que el fondo de garantía está administrado por el gobierno central existe un mayor peligro de que el acreedor considere que la deuda está garantizada por el gobierno central, agudizando el problema de riesgo moral. Por ello sería aconsejable que el gobierno central no sea el administrador de los fondos de garantía, dejando a

los municipios por separado, o a su asociación, la tarea de establecer los fondos que sea conveniente, directamente como un arreglo entre el acreedor y el deudor. Otra vez, estos fondos no deberían de aplicarse sobre las transferencias destinadas a la provisión de salud, educación y servicios básicos.

3.7 Información y Acceso al Crédito

Los gobiernos subnacionales podrían también sobreendeudarse si no conocen con cierta certeza sus posibilidades reales de endeudamiento, ya sea por falta de capacidad técnica o por falta de información sobre sus fuentes de financiamiento e ingresos que delimitan su restricción presupuestaria. En Bolivia, este tipo de problemas puede estar generando un riesgo fiscal considerable en las finanzas subnacionales. La reducción de esta incertidumbre está en gran parte en manos del gobierno central, quien puede mejorar la información sobre las disponibilidades de fuentes de financiamiento para los gobiernos subnacionales, de forma que estos puedan tener mejores estimaciones sobre sus flujos futuros de ingresos (especialmente sobre aquellos impuestos que el gobierno central coparticipa). En relación a las debilidades institucionales de los niveles subnacionales, estas deben ser atendidas a través de programas específicos. En varios países estos programas son coordinados con los mecanismos públicos de crédito, que pueden llegar más directamente a los sujetos de crédito.

En todo caso, cualquier acción de control, supervisión o evaluación del desenvolvimiento de la deuda subnacional requiere de información confiable y oportuna sobre la situación financiera de los municipios. Existen importantes iniciativas del Ministerio de Hacienda para mejorar la información disponible, como hacer cumplir la obligatoriedad de los municipios para reportar sus estados financieros, y el implantar un sistema de gestión de deuda en los municipios de cierto tamaño. Aún cuando la información sobre la situación financiera de los municipios ha mejorado, existe todavía un amplio espacio para mejorar la calidad de este tipo de información.

Más importante aún en esta etapa, es comenzar a aprovechar la información que se está generando, de forma que sirva como criterio de toma de decisiones para quienes participan del mercado de créditos y para quienes tienen la función de ejercer el control de los gobiernos subnacionales tanto mediante acciones de fiscalización, o mediante el voto. El endeudamiento subnacional, a nivel de los municipios, es controlado por los concejos municipales. De hecho, estos concejos deben aprobar cualquier endeudamiento, por lo que son corresponsables de que surjan situaciones de sobreendeudamiento. Para que estos concejos puedan ejercer un control más adecuado sobre el ejecutivo necesitan de mayor y mejor información, en lo posible proveniente de una fuente independiente.

La población de un municipio debe también aprender a juzgar una gestión municipal no solamente por las obras que realiza, sino también por su gestión financiera. Hasta ahora y con raras excepciones, el único parámetro de evaluación de la gestión municipal para los votantes ha sido la realización de obras. El mismo rol de los comités de vigilancia se ha reducido a exigir la realización de obras, o el compromiso de financiación de proyectos. Esto ha generado un incentivo para que un gobierno municipal descuide la gestión financiera. Si la probabilidad de continuidad de una gestión depende de la realización de obras, la actitud racional de una gestión

será maximizar el número de obras que puede mostrar (y financiar). Habrá entonces un incentivo para lograr el mayor flujo de financiamiento, sin observar la capacidad de repago de que se disponga. El sobreendeudamiento resulta en un problema secundario, pues este problema sólo se enfrentará si la administración logra mantenerse en la gestión municipal.

Para que la población aprenda a juzgar también el desempeño financiero de un gobierno municipal debe de tener información de fácil acceso. Por ello, la información disponible sobre el desempeño financiero de los gobiernos municipales debería de ser procesada de una manera que la haga útil a la población en general, y debería de ser difundida para que la población juzgue el desempeño financiero de un municipio. Se podría elaborar periódicamente un informe sobre el desempeño financiero de los municipios y difundirlo. Este informe debería de ser realizado en lo posible por una entidad independiente.

IV.- Análisis Cuantitativo del endeudamiento Subnacional y caracterización del problema

El propósito del análisis cuantitativo es obtener órdenes de magnitud del financiamiento subnacional, y conocer los efectos que han tenido las diferentes políticas en relación al crédito subnacional sobre la asignación de estos recursos.

4.1. Características de la Deuda Subnacional

El análisis cuantitativo sobre el endeudamiento se basa en los datos provenientes de la ejecución presupuestaria de los gobiernos subnacionales (municipios y prefecturas) que reporta la Contaduría General de la República para las gestiones 2000-2004. Estos datos no cuentan con los reportes de ejecución presupuestaria de todos los gobiernos municipales para todos los años. Esto se debe a que no todos los municipios han reportado sus ejecuciones presupuestarias para todo el período. El siguiente cuadro muestra el número de municipios para los cuales se tiene información por año.

Tabla 1.
Municipios que reportaron su Ejecución Presupuestaria, 2000 – 2004

Año	Nº Municipios
2000	258
2001	216
2002	187
2003	265
2004	301

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la
Dirección Gral. de Contaduría

Adicionalmente, no todos los años son los mismos municipios los que reportan su ejecución presupuestaria. En la base de datos construida, existen 121 municipios que reportan información sobre su ejecución presupuestaria todos los años considerados. Si bien, esta base de información disponible no cubre a todos los municipios, podemos asumir con cierta certeza que todos los municipios que reciben crédito están incluidos entre los municipios que reportan sus

ejecuciones presupuestarias. Esto especialmente debido a que para recibir crédito, los municipios deben contar con una base administrativa y un registro contable mínimo, que haga posible que sean elegibles para que se les otorgue crédito.

En el caso de las prefecturas los datos cubren las nueve prefecturas, para todo el período. Hay que señalar que la información proveniente de las prefecturas está más ordenada y mejor apropiada que la información de los municipios, lo que refleja una mayor capacidad para llevar ordenadamente sus registros contables.

4.2. Financiamiento del Gasto Municipal

El gasto registrado por las alcaldías entre el año 2000 y el año 2004, alcanzó a 3,25 mil millones de bolivianos. Como se observa en el siguiente cuadro, la principal fuente de financiamiento⁴ del gasto provino de las transferencias del TGN, que financiaron más del 38% del gasto total de las alcaldías. La segunda fuente de financiamiento fueron los recursos específicos que financiaron más del 36% de los mismos. Sumadas ambas fuentes, financiaron casi el 75% de los gastos de los municipios para el período analizado. Menos importante, pero todavía significativos fueron las transferencias de donación externa, que financiaron el 7% del gasto total, y la donación externa que financió casi el 3% del gasto total.

Tabla 2.
Fuentes de Financiamiento del Gasto Municipal⁴, 2000 - 2004
(Expresado en Miles \$us)

Código	Fuente	Monto	Porcentaje
10	Tesoro General de la Nación	5.449	0,17%
20	Recursos Específicos	1.196.014	36,75%
41	Transferencias TGN	1.245.902	38,29%
42	Transferencias Recursos Específicos	48.051	1,48%
43	Transferencia de Crédito Externo	32.733	1,01%
44	Transferencias de Donación Externa	218.879	6,73%
45	Transferencia de Crédito Interno	266	0,01%
46	Transferencias TGN Otros Ingresos	2.914	0,09%
70	Crédito Externo	60.426	1,86%
80	Donación Externa	93.986	2,89%
90	Crédito Interno	7.223	0,22%
91	Prestamos TGN	73.372	2,25%
92	Prestamos Recursos Específicos	82.944	2,55%
93	Prestamos de Crédito Externo	65.258	2,01%
94	Préstamo de Donación Externa	946	0,03%
95	Prestamos de Crédito Interno	2.228	0,07%
100	Otras Fuentes	117.553	3,61%
	Total	3.254.144	100,00%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

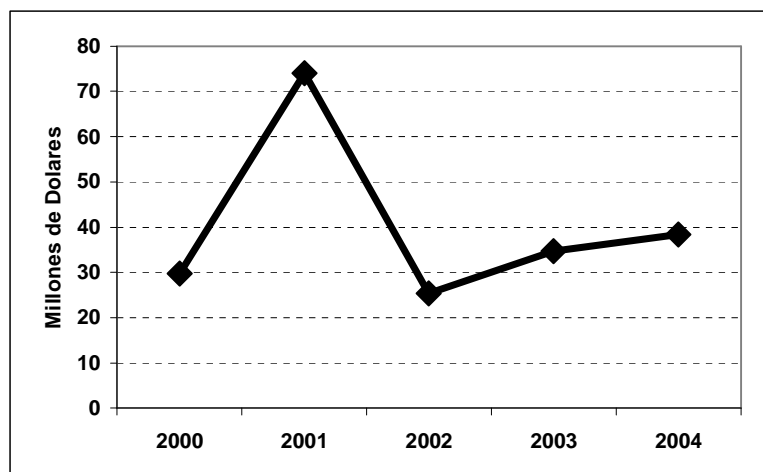
⁴ Ver el Anexo 2, para una explicación sobre la clasificación por fuentes de financiamiento, que se utiliza en los reportes financieros del sector público en Bolivia.

Si observamos por el lado del gasto los egresos que fueron financiados por algún tipo de endeudamiento (transferencia de crédito interno y externo, crédito interno y externo, y los préstamos del TGN, de recursos específicos, de crédito externo e interno, de donación externa)⁵ cubrieron el 8,7% de los egresos totales de los municipios, alcanzando estas fuentes más de 2.358 millones de bolivianos. En todo el período analizado el crédito significó una pequeña parte del financiamiento de los egresos.

4.3 Obtención de Crédito por los Municipios.-

En el período comprendido entre 2000 y 2004, las alcaldías obtuvieron crédito por un valor superior a los 202 millones de dólares. El siguiente gráfico muestra la evolución de los desembolsos del crédito, según los reportes de ejecución presupuestaria de las alcaldías. El monto total del crédito que obtuvieron las alcaldías anualmente fue siempre superior a los 20 millones de dólares. El año 2001, los desembolsos de créditos alcanzan su mayor nivel, superando los 74 millones de dólares. Este nivel máximo de desembolsos se debe a la implementación del PRF (Plan de Readequación Financiera), que implicó el desembolso de importantes montos de financiamiento para los municipios. El 2002 el crédito obtenido cae a sus niveles más normales. Desde entonces ha tendido a incrementarse, hasta superar el pasado año los 38 millones de dólares.

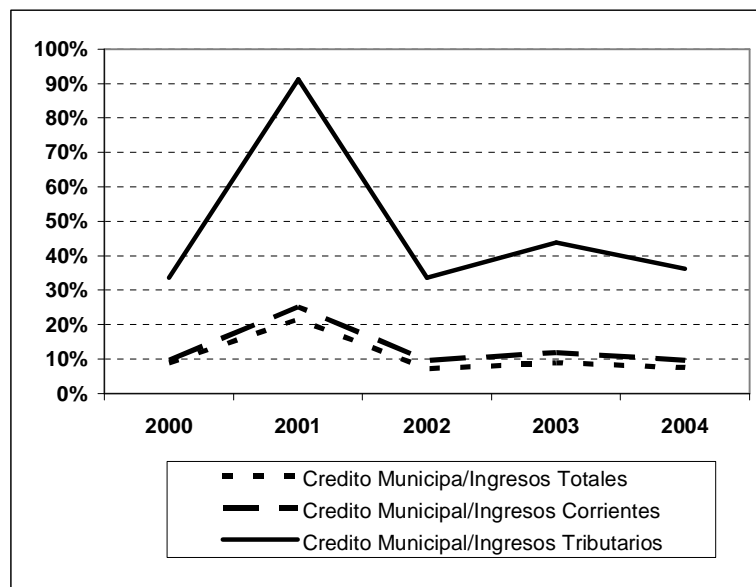
Gráfico 3.
Obtención del Crédito Municipal



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

⁵ Ni las municipalidades, ni las prefecturas acceden directamente al crédito externo, y prácticamente el total de los créditos está denominado en dólares americanos. La clasificación presentada estaría reflejando en muchos casos, una gestión directa de la municipalidad ante el organismo internacional financiador (crédito externo, préstamo de crédito externo) o una cesión de recursos de un crédito externo gestionado por el gobierno central (transferencia de crédito externo) y lo mismo para el caso del crédito interno.

Gráfico 4.
Crédito Municipal sobre Ingresos Municipales



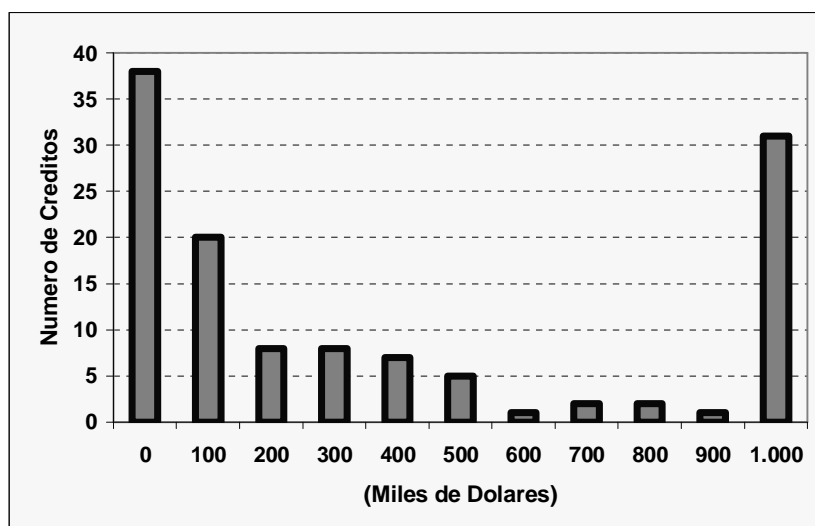
Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Como porcentaje de los ingresos totales de las municipalidades, los desembolsos de crédito han alcanzado entre el 7% y el 8% en el período, excepto el año 2001, cuando superaron el 21% de los ingresos totales. En cambio, en relación a los ingresos corrientes de las municipalidades, este crédito ha significado entre el 9% y el 11%, salvo el 2001, cuando llegan a representar el 25%. La significación del crédito es más importante si se consideran los ingresos tributarios (recaudados y/o gestionados por las propias municipalidades). En este caso, los desembolsos por concepto de deuda externa oscilan, entre al 33 y 43% de los ingresos tributarios, llegando el 2001, a representar más del 91% de los ingresos tributarios de los municipios.

En la muestra existen 123 ocasiones, en las que las ejecuciones presupuestarias muestran la obtención de crédito. El monto anual que declaran recibir como crédito los municipios, se concentra en los dos extremos: existen 38 casos en que declaran haber recibido préstamos hasta 100.000 dólares en algún año, pero también existen 31 casos, en que declaran haber recibido anualmente desembolsos de créditos por más de 1 millón de dólares. Si bien, en la distribución del crédito existen dos modas, la cantidad de créditos con desembolsos de hasta de 500 mil dólares anuales, es de 81, por lo que parecería que la política ha sido la de financiarse con montos de créditos relativamente pequeños, como se puede deducir la observar el gráfico 5. No obstante, la importancia de los grandes desembolsos junto a la cantidad de estos casos, genera una importante concentración del crédito.

El año en el que un menor número de municipios declara haber recibido crédito es el 2000, donde solamente 14 municipios inscriben créditos en su ejecución presupuestaria. Esto puede responder, como se ha observado en otros análisis, a un comportamiento típico después de un año de lecciones de autoridades municipales.

Gráfico 5.
Distribución del Crédito Municipal, 2000 - 2004



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Desde entonces, la cantidad de municipios que han recibido créditos ha ido en ascenso, llegando el 2004, hasta 33, el número de municipios que declaran haber recibido créditos. El 2001 no solamente es el año en el que el monto de créditos a los municipios es mayor, sino también que es el año en el que una mayor cantidad de municipios (diez) declaran haber obtenido créditos por más de 1 millón de dólares. Esto refleja claramente la incidencia del PRF en la concentración del crédito.

Los municipios con mayor endeudamiento en el período aparecen en la siguiente tabla:

Tabla 3.
Endeudamiento Municipal, 2000 – 2004

Municipio	Monto (En Miles \$us)	Porcentaje
Cochabamba	59.676	31,48%
La Paz	50.519	26,65%
Santa Cruz	23.719	12,51%
El Alto	16.475	8,69%
Trinidad	9.827	5,18%
Sucre	6.109	3,22%
Quillacollo	5.536	2,92%
Riberalta	4.144	2,19%
Potosí	4.049	2,14%
Bermejo	3.517	1,86%
Tarija	3.115	1,64%
Oruro	2.863	1,51%
Total	189.549	100,00%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Como se puede observar en la tabla anterior, el crédito se ha concentrado en los tres municipios principales del país. El municipio que ha obtenido más crédito en el período es Cochabamba, que ha inscrito en su presupuesto ejecutado, más de 59 millones de dólares para el período. Le sigue La Paz, con un monto ejecutado para el período más de 50 millones de dólares. Muy por detrás le siguen Santa Cruz, que declara haber recibido en el período, más de 25 millones de dólares y El Alto que ha recibido en este período más de 16 millones de dólares.

Tabla 4.
Acceso al Crédito de los Municipios, según Ejecución Presupuestaria, 2000 – 2004
(Expresado en Miles \$us)

Año	Corto Plazo		Largo Plazo	
	Interno	Externo	Interno	Externo
2000	6.982	0	17.063	5.678
2001	908	0	56.571	16.534
2002	850	779	18.838	4.853
2003	18.997	238	12.598	2.860
2004	14.773	77	12.508	11.037
Total	42.510	1.094	117.578	40.962

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

La tabla 4, muestra que el crédito que obtuvieron las alcaldías es principalmente crédito de largo plazo, que representa más del 78% del total, el resto corresponde al crédito de corto plazo. Más del 79% de los créditos que obtuvieron los municipios fueron créditos internos, y sólo algo más del 20% del total de los créditos fueron créditos externos⁶.

La principal fuente de endeudamiento, de acuerdo a la tabla 5 a continuación, son los préstamos de crédito externo, que financia el 30% del endeudamiento municipal. Le sigue por orden de importancia los préstamos del TGN que representa el 25% de la deuda total. También son importantes el crédito externo y los préstamos con recursos específicos, que son responsables del 14 y 13% de los créditos recibidos por las municipalidades en los cinco años estudiados⁷.

⁶ Hay que señalar, que ni las municipalidades, ni las prefecturas acceden directamente al crédito externo, además que el total de los créditos están denominados en dólares americanos. Por tanto, esta separación estaría reflejando en muchos casos, una gestión directa de la municipalidad ante el organismo internacional financiador (crédito externo) o una cesión de recursos de un crédito gestionado a por el gobierno central (transferencia de crédito externo, préstamo de crédito externo).

⁷ Una descripción de las principales fuentes de financiamiento para municipios y prefecturas, se presente en el Anexo 2.

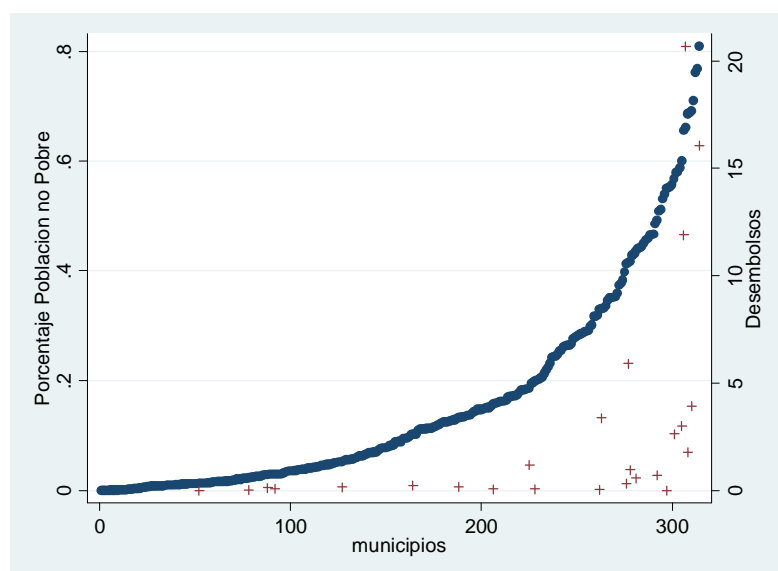
Tabla 5.
Acceso al Crédito de los Municipios, según Fuente de Financiamiento ,
2000 – 2004

Código	Fuente	Desembolsos (En miles \$us)
43	Transferencia Crédito Externo	8.520
44	Transferencia de Donación Externa	10
70	Crédito Externo	28.323
90	Crédito Interno	22.998
91	Prestamos TGN	50.872
92	Prestamos de Recursos Específicos	26.037
93	Prestamos de Crédito Externo	61.430
94	Préstamo de Donación Externa	1.095
95	Préstamo de Crédito Interno	1.016
100	Otras Fuentes	77
	Total	202.146

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Entre los organismos financiadores, se observa en la tabla 6 de la página siguiente, que el principal es la Corporación Andina de Fomento, que otorga casi el 20% del financiamiento total. Le siguen Otros Recursos Específicos y Otros Organismos Financiadores del Gobierno que participan con el 13% del financiamiento. Más atrás están el Banco Interamericano de Desarrollo con más del 10% del financiamiento total para el período de estudio.

Gráfico 6.
Distribución del Crédito Municipal
Año 2001, para 314 municipios



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Por otra parte, el anterior gráfico 6, muestra que para el año 2001, el porcentaje de la población no pobre para los 314 municipios, y el total de obtención de crédito que estos municipios declaran haber obtenido a partir de su ejecución presupuestaria. Como puede apreciarse, los municipios más pobres (con una menor proporción de población no pobre), son los municipios que reciben menos crédito.

Tabla 6.
Acceso al Crédito de los Municipios, según Organismo Financiador
2000 – 2004

Código	Organismo Financiador	Monto (En Miles \$us)
111	Tesoro General de la Nación (TGN)	16.964
112	TGN. – Papeles	13.138
129	Otros Organismos Financiadores del Gob.	25.758
210	Recursos Específicos Municipales	3.067
230	Otros Recursos Específicos	26.225
314	Corporación Andina de Fomento	39.939
381	Fondo de Ayuda al Desarrollo (España)	1.329
411	Banco Interamericano de Desarrollo	21.859
415	Agencia Internacional de Fomento (BM)	11.044
417	Banco Importaciones – Exportaciones Japón	74
512	Agencia de Cooperación Inter. del Japón	1.056
518	Banco de Cooperación Inter. del Japón	112
552	España	1.755
554	Francia	330
561	Japón	5.540
671	Bancos Privados	21.285
672	Proveedores	9.771
719	Org. Financiadores Exter. no Determinados	98
729	Otros Organismos Financiadores Externos	2.297
	Otros Organismos Financiadores no Identificados	503
	Total	202.144

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

La tabla 7 a continuación, muestra la distribución de los municipios que declaran haber accedido al crédito el año 2001, ordenados ascendentemente en relación al porcentaje de población no pobre que poseen. Para el 2001, los 50 municipios más pobres no habían recibido ningún crédito, mientras que sólo 4 de entre los 100 municipios más pobres habían accedido al crédito. En cambio 7 de los 14 municipios más ricos del país (con mayor proporción de población no pobre) habían accedido al crédito.

Tabla 7.
Número de Municipios que Accedieron al Crédito (*)
Año 2001

Municip. Mas Pobres	Total	Nº Municip. Acumulado
1-50	0	0
51-100	4	4
101-150	1	5
151-200	2	7
201-250	3	10
251-300	8	18
301-314	7	25
Total	25	25

(*) La muestra para el año 2001, contienen observaciones para 216 municipalidades. Se asumió que las 98 municipalidades que no reportan sus ejecuciones presupuestarias no acceden a crédito.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Si nos referimos al monto de los créditos de la tabla 8, el acceso es aún más concentrado. Se observa que las 250 municipalidades más pobres sólo accedieron el 2001 al 4,7% del crédito total desembolsado a los municipios ese año. Los 300 municipios más pobres recibieron el 23,8% del crédito concedido a los municipios. En cambio los 14 municipios más ricos del país concentraron más del 81% del crédito concedido a los municipios el 2001.

Tabla 8.
Monto de Créditos a Municipios (*)
Año 2001, para 314 municipios

Mas Pobres	Total (En miles \$us)	%	Acumulado (En miles \$us)	%
0-50	0	0,0	0	0,0
51-100	237	0,3	237	0,3
101-150	159	0,2	396	0,5
151-200	410	0,6	806	1,1
201-250	1.322	1,8	2.127	2,8
251-300	11.881	16,0	14.008	18,9
301-314	60.005	81,1	74.013	100,0
Total	74.013	100,0		

(*) La muestra para el año 2001, contienen observaciones para 216 municipalidades.

Se asumió que las 98 municipalidades que no reportan sus ejecuciones presupuestarias no acceden a crédito.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

La tabla 9, muestra la distribución del crédito que declaran las ejecuciones presupuestarias de 314 municipios, para el año 2001, según el tamaño de su población. Los municipios más pequeños (con hasta 5.000 habitantes) no obtuvieron ningún desembolso el año 2001. La mayor cantidad de municipios que si accedieron al crédito (9 municipios) son los municipios que poseen poblaciones mayores a los cien mil habitantes. Un mayor monto de los créditos, está asociado a las poblaciones más grandes. Todos los municipios con población mayor a 100.000 habitantes, a excepción de uno, recibieron crédito el 2001. No obstante hay que recordar que el 2001 (año del censo de población y vivienda) es también el año que se implementa el PRF, que como se ha destacado más arriba genera una importante concentración del crédito.

Tabla 9.
Distribución del Crédito por Tamaño de Municipio
Año 2001, para 314 municipios

Población	No.
<2000	0
2000-5000	0
5000-10000	6
10000-20000	4
20000-40000	4
40000-100000	2
100000<	9

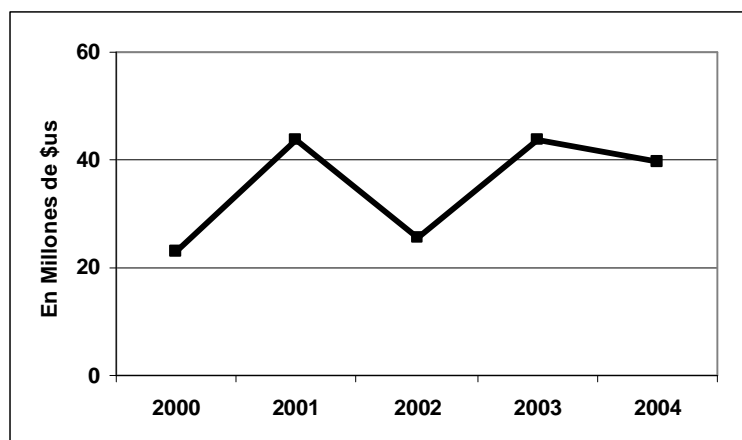
Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la DGC.

La concentración del crédito se nota mucho más acentuada, si consideramos el monto de los créditos a los que tuvieron acceso los municipios. La mayor parte de los desembolsos de crédito (casi el 84%) fue a municipios con más de cien mil habitantes. Los municipios con más de 40 mil habitantes absorbieron más del 93% del crédito que se otorgó el 2001.

4.4 La amortización de Deuda

Durante el período 2000 y 2004, los municipios cancelaron por concepto de amortización de deuda más de 176 millones de dólares. Anualmente, la cancelación de deuda varió entre 44 y 23 millones de dólares, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 7.
Amortización de Deuda Municipal



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

De acuerdo a la información que presenta la tabla 10 ciertos municipios soportaron un mayor peso del pago de su deuda, para el período considerado. El municipio de Cochabamba realizó el mayor pago de deuda, superando los 74 millones de dólares. Le siguen muy de lejos La Paz con más de 47 millones de dólares y Santa Cruz, que amortizó más de 25 millones de dólares..

Tabla 10.
Amortización de Deuda Municipal, 2000 – 2004

Municipio	Monto (En Miles \$us)
Cochabamba	74.153
La Paz	47.712
Santa Cruz	25.045
Sucre	6.879
Trinidad	4.805
Oruro	4.532
El Alto	3.426
Tarja	1.242
Quillacollo	959
Potosí	934
Yacuiba	834
Warnes	472
Tupiza	443
Riberalta	390
Bermejo	343
Achacachi	295
San Borja	276
Colcapirhua	247

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la
Dirección Gral. de Contaduría

El servicio de la deuda pública que afrontaron los municipios fue principalmente el servicio de la deuda pública interna: más del 91% del servicio que registran las alcaldías para el período de estudio corresponde al servicio de la deuda externa, mientras que sólo algo menos del 9% del servicio de la deuda que declaran estas instituciones, corresponde al servicio de la deuda interna.

Tabla 11.
Servicio de Deuda Municipal Interna y Externa
2000 - 2004
(Expresado en Miles \$us)

Año	Interna	Externa
2000	22.519	567
2001	43.595	169
2002	22.760	2.725
2003	38.422	5.507
2004	33.355	6.441
Total	160.650	15.408

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Gral de Contaduría

El servicio de la deuda municipal estuvo también concentrado en el servicio de la deuda de corto plazo, que significó más del 68% del total de servicio de la deuda, mientras que el servicio de la deuda de largo plazo representó el restante 32%.

Tabla 12.
Servicio de Deuda Municipal por Plazo
2000 - 2004
(Expresado en Miles \$us)

Año	Corto Plazo	Largo Plazo
2000	17.067	6.019
2001	31.305	12.459
2002	18.943	6.542
2003	29.510	14.418
2004	23.678	16.118
Total	120.502	55.556

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

4.5 El Endeudamiento de las Prefecturas.-

A lo largo del período 2000 a 2004, las prefecturas registraron un gasto total de más de 3 mil millones de dólares. La principal fuente de financiamiento de este gasto fueron las transferencias del TGN, que financiaron el 69% de los egresos prefecturales. Le sigue en importancia la fuente de *recursos específicos* que financió el 17% de estos gastos. Las *transferencias de recursos específicos*, las *transferencias de donación externa* y las *donaciones externas* son también fuentes de financiamiento significativas ya que de manera conjunta financian algo más del 8% del gasto total de estas instituciones. El lo que toca a la deuda, de acuerdo a la información contenida en la Tabla 13 y sumando todas las fuentes que significan compromisos

reembolsables (fuente 43, 45, 70, 90, 91, 92, 93 y 94), se observa que el 4,5% del gasto total de las prefecturas tuvo como fuente de financiamiento algún tipo de endeudamiento⁸.

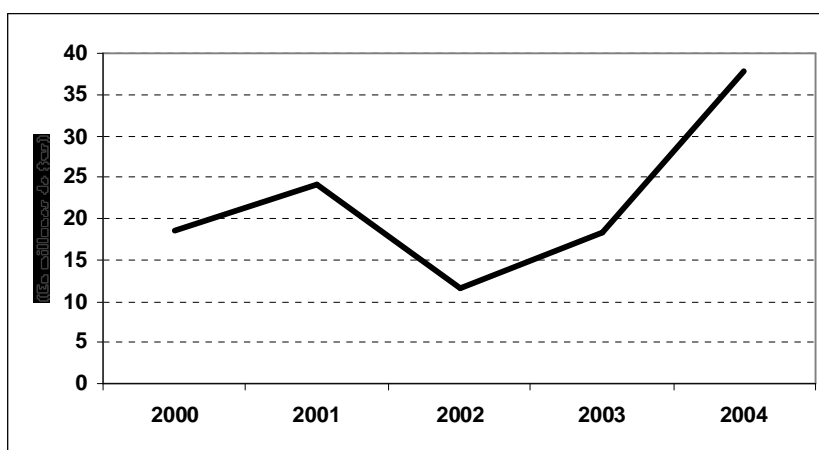
Tabla 13.
Fuentes de Financiamiento del Gasto Prefectural⁸, 2000 – 2004
(Expresado en Miles \$us)

Código	Fuente de Financiamiento	Monto	Porcentaje
20	Recursos Específicos	528.198	17,09%
41	Transferencias TGN	2.162.308	69,94%
42	Transferencia de Recursos Específicos	91.056	2,95%
43	Transferencia de Crédito Externo	62.104	2,01%
44	Transferencia de Donación Externa	74.927	2,42%
45	Transferencia de Crédito Interno	427	0,01%
70	Crédito Externo	59.097	1,91%
80	Donación Externa	95.202	3,08%
90	Crédito Interno	463	0,01%
91	Préstamos TGN	2.310	0,07%
92	Préstamos de Recursos Específicos	12.266	0,40%
93	Préstamos de Crédito Externo	52	0,00%
94	Préstamos de Donación Externa	3.178	0,10%
	Total	3.091.588	100,00%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección General de Contaduría

Durante el período de estudio, las prefecturas han registrado en su ejecución presupuestaria la obtención de créditos por algo más de 110 millones de dólares, que representan más de la mitad del crédito al que accedieron los municipios en el mismo período. El siguiente gráfico muestra los montos anuales de créditos obtenidos por las prefecturas.

Gráfico 8.
Obtención de Prestamos por las Prefecturas



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección General de Contaduría

⁸ Una descripción de las fuentes de financiamiento para municipios y prefecturas, se expone en el Anexo 2.

En el mismo periodo, el monto anual obtenido por las prefecturas por concepto de créditos interno y externo, de corto y largo plazo, estuvo entre 11 y 24 millones de dólares. El año 2004 las prefecturas registran una cifra récord por créditos por más de 37 millones de dólares.

Los préstamos obtenidos por las prefecturas fueron sobre todo préstamos externos, los que representaron más del 70% del total, mientras que los préstamos de largo plazo ascendieron al 99% del total del crédito prefectural, registrándose por tanto, préstamos a corto plazo que representaron sólo 0,9%.

Tabla 14.
Crédito Interno y Externo obtenido por las Prefecturas según plazo, 2000 - 2004
(Expresado en Miles \$us)

Año	Total Desembolsos Crédito Internos		Total Desembolsos Crédito Externo		Total
	Corto Plazo	Largo Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo	
2000	0	13.620	0	4.901	18.522
2001	406	10.052	0	13.560	24.018
2002	380	4.019	230	7.002	11.631
2003	0	1.628	0	16.670	18.298
2004	0	2.491	0	35.387	37.878
Total	787	31.811	230	77.520	110.347

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

La información contenida en la Tabla 15 revela una importante concentración de los préstamos obtenidos por las prefecturas. Santa Cruz y La Paz concentran más del 55% del crédito total, más atrás se encuentran las prefecturas de Cochabamba, Potosí y Chuquisaca, que en conjunto concentran casi el 33% del crédito. Finalmente está el grupo de prefecturas conformado por Oruro, Beni, Pando y Tarija que reciben menos del 12% de estos recursos. Estos montos reflejan desembolsos o la ejecución de recursos que pudieron canalizar los acreedores departamentales.

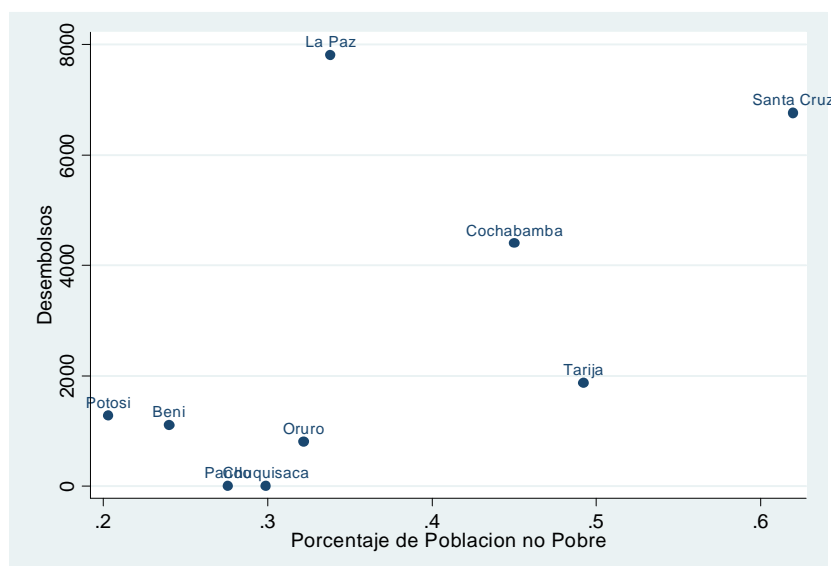
Tabla 15.
Crédito Total obtenido por las Prefecturas, 2000 - 2004
(Expresado en Miles \$us)

Prefectura	Monto	Porcentaje
Chuquisaca	9.941	9,01%
La Paz	26.783	24,27%
Cochabamba	15.339	13,90%
Oruro	5.452	4,94%
Potosí	11.607	10,52%
Tarija	2.164	1,96%
Santa Cruz	34.454	31,22%
Beni	2.666	2,42%
Pando	1.941	1,76%
Total	110.347	100

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

El siguiente gráfico muestra para el año 2001, el acceso al crédito de las prefecturas, relacionado con el porcentaje de la población no pobre en cada departamento. Es claro que las prefecturas con un menor porcentaje de población no pobre recibieron la mayor proporción de crédito, mientras que las prefecturas más pobres (con una menor proporción de población no pobre) recibieron menos recursos.

Gráfico 9.
Distribución del crédito obtenido por las prefecturas
Año 2001



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

La Tabla 16 expone los montos de crédito obtenidos por las prefecturas según fuentes de financiamiento. De acuerdo a esta información, el 59% del total de los recursos de crédito fueron financiados a través de *crédito externo*. Le sigue en importancia, la fuente *préstamos de recursos específicos* que financia el 23% del crédito departamental. Las demás fuentes son poco significativas, con excepción de los préstamos del TGN (3%) y las transferencias del crédito externo (2%).

Tabla 16.
Fuentes del Crédito a las Prefecturas
2001 – 2004

Fuente	Total En Miles \$us	Porcentaje
Sin Fuente	12.497	11,3%
Transferencia de Crédito Externo	2.046	1,9%
Crédito Externo	65.621	59,5%
Préstamos del TGN	3.804	3,5%
Préstamos de Recursos Específicos	25.091	22,7%
Préstamos de Crédito Externo	52	0,05%
Préstamo de Donaciones	1.085	0,98%
Total	110.348	

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Como muestra la tabla 17, lo largo del período de estudio, la Corporación Andina de Fomento ha sido el organismo financiador que otorgó más crédito a las prefecturas contribuyendo con 26 millones de dólares, que representaron más del 24% de los préstamos a las prefecturas. Por orden de importancia, le sigue el financiamiento otorgado por *otros recursos específicos* que representa el 23% de los préstamos, y los créditos otorgados por Alemania, España e Italia, que en conjunto representan el 19% de total de créditos.

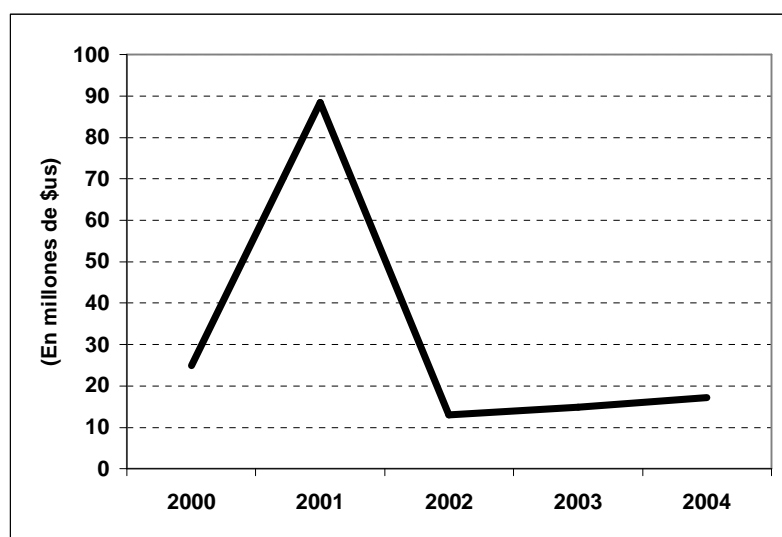
Tabla 17.
Organismos que otorgaron Crédito a las Prefecturas, 2001 - 2004
(Expresado en Miles \$us)

Organismo	Monto	Porcentaje
Sin Organismo	17.105	15,50%
Financiamiento Interno		
TGN	1.546	1,40%
Recursos de Contravalor	609	0,55%
Otros Organismos Financiadores del Gobierno	1.682	1,52%
Otros Recursos Específicos	25.091	22,74%
Financiamiento Externo Multilateral		
Corporación Andina de Fomento	26.703	24,20%
Banco Interamericano de Desarrollo	291	0,26%
Fondo Financiero de la Cuenca del Plata	15.263	13,83%
Financiamiento Externo Bilateral		
Instituto Alemán de Crédito Para la Reconstrucción (KfW)	7.791	7,06%
España	6.762	6,13%
Italia	6.418	5,82%
Japón	1.085	0,98%
Total	110.346	100%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Entre los años 2000 y 2004, las prefecturas amortizaron un total de 158 millones de dólares. El año 2001, se registró la mayor amortización de la deuda prefectural, superando los 88 millones de dólares. Los demás años la amortización de la deuda osciló entre los 24 y 13 millones de dólares.

Gráfico 10.
Amortización de Deuda de Prefecturas



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Tabla 18.
Amortización de la Deuda Prefectural por año, 2000 - 2004
(Expresado en Miles \$us)

Año	Deuda Publica Interna		Deuda Publica Externa		Total
	Corto Plazo	Largo Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo	
2000	12.892	9.285	0	2.746	24.924
2001	77.030	8.589	989	1.782	88.393
2002	655	8.962	643	2.779	13.041
2003	582	10.162	1.498	2.599	14.843
2004	274	11.269	3.072	2.604	17.221
Total	91.433	48.267	6.203	12.509	158.423

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

En el mismo periodo, las amortizaciones de las prefecturas se dirigieron sobre todo para cumplir con obligaciones emergentes de la deuda pública interna, lo cual representó más del 88% de las amortizaciones realizadas. Las obligaciones de deuda de corto plazo, concentraron el 61% de las amortizaciones totales, mientras que 38% restante cumplieron con deudas a largo plazo.

La prefectura de Tarija amortizó deuda con montos muy por encima de las demás prefecturas, habiendo cancelado en el período de estudio más de 104 millones de dólares. Le sigue la prefectura de Santa Cruz, que canceló más de 23 millones de dólares. En cambio, las prefecturas de Pando y Cochabamba, hicieron los pagos más pequeños por este concepto. Llama la atención que no se observa una relación directa entre estas cancelaciones y el tamaño de la población o la proporción de población no pobre, en estos departamentos.

Tabla 19.
Amortización de la Deuda por Prefectura, 2000 - 2004

(Expresado en Miles \$us)

Prefectura	Monto
Chuquisaca	3.514
La Paz	7.562
Cochabamba	1.988
Oruro	4.508
Potosí	8.672
Tarija	104.193
Santa Cruz	23.036
Beni	3.845
Pando	1.094
Total	158.412

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de
la Dirección Gral. de Contaduría

4.6. Determinantes del acceso al crédito subnacional.-

Se ha observado en el análisis anterior, diferencias importantes en la gestión del crédito en las prefecturas en comparación con la gestión que realizan las municipalidades. Podría deducirse que en el caso de las Prefecturas, al ser instancias ejecutoras de buena parte de las políticas nacionales, el gobierno central asume en gran medida las funciones necesarias para la gestión del financiamiento reembolsable. El nivel municipal en cambio, en la medida en que responde a una gama de responsabilidades mucho más diversa, ha gestionado y logrado el acceso a diferentes alternativas de crédito en el país. Es así que, para los objetivos del estudio, se hace más relevante el análisis del comportamiento del crédito municipal, a fin de analizar los incentivos impuestos por el marco normativo vigente, previendo su impacto en la conducta de prefecturas que obtengan mayores competencias.

Como se ha señalado anteriormente en este documento, mediante el crédito las municipalidades tienen la oportunidad de capitalizar los superávits previstos, de forma de adelantar el flujo de estos superávits y hacerlos efectivos hoy, para poder llevar adelante proyectos que hoy son necesarios. Si esta regla se cumpliera, los municipios que acceden crédito deberían contar con un superávit como requisito poder lograr este acceso. De hecho, quien estuviese explorando la posibilidad de conceder un crédito a una municipalidad, estaría obligado a fijarse en el resultado corriente de esta (o en el resultado total, si consideramos que las inversiones que se realizan en un municipio se dirigen a mantener cierto nivel mínimo de expansión de los servicios).

Alternativamente, el crédito puede concederse por consideraciones ajenas a criterios económicos. En ciertos casos, la concesión de créditos ha respondido también a las demandas de financiamiento de los municipios y a la capacidad de presión que estos poseen. Los municipios más grandes y más ricos, son lo que pueden ejercer mayor presión sobre los gobiernos para conseguir recursos. Por ello, una relación significativa, entre los municipios más

poblados y ricos y el acceso al crédito, puede señalarnos la presencia de este tipo de determinantes y por tanto de problemas de riesgo moral.

Es también posible que los municipios que reciben crédito obtengan una mayor atención de los organismos financiadores, ya sea por algún factor de interés particular o porque estos municipios tienen una mayor capacidad de gestión, al buscar más activamente créditos, aumentando sus probabilidades de acceso.

Para testear este tipo de hipótesis planteamos un modelo probit para datos de panel⁹, utilizando la base de datos descrita anteriormente. Para esto, se construyó una variable que toma el valor de 1 si el municipio ha recibido alguna vez crédito en el período de análisis, y 0 si no ha recibido crédito, como variable dependiente. Luego se ajustó un modelo probit al panel de datos, donde las variables introducidas fueron: i) el déficit corriente y el déficit global del municipio, introducidas en el modelo con un rezago, dado que el acceso al préstamo genera de hecho un mayor déficit, ii) la proporción de la población no pobre que vive en el municipio, y la población total censada, y iii) como proxy de la capacidad de gestión, se incorporaron las transferencias y donaciones de capital que el municipio recibe. Los resultados del modelo aparecen abajo.

Tabla 20.
Modelo Probit, 2000 – 2004

Variables	Coefficiente	Probabilidad > Z
Porcentaje Población no Pobre	2,599	0,002
Log Población	0,004	0,609
Log Deficit (+1)	0,193	0,397
Log Donaciones Capital	1,706	0,046
Log Transferencias Capital	0,685	0,003
Log Deficit Corriente (-1)	0,339	0,101
Log Impuestos	0,082	0,881
Constante	-2,691	0,000

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Del anterior ejercicio se pudo deducir que la obtención de crédito estaría determinada por los siguientes criterios: i) en alguna medida, es significativo el déficit corriente del período pasado, pero con el signo inverso al que esperábamos, es decir, un mayor déficit estaría incrementando la posibilidad de que el municipio acceda al crédito, lo que hace suponer que los déficits fuerzan a los gobiernos municipales a buscar fuentes de financiamiento. En este punto, podría intervenir también su capacidad de presionar al gobierno para recibir mayor soporte financiero. ii) Una mayor proporción de población no pobre en un municipio también incrementaría la probabilidad de acceder al crédito, lo que podría estar relacionado con la capacidad de presión de estos municipios o con la capacidades de gestión que se encuentran en cada uno. iii) Es importante notar, que la posibilidad de acceder a créditos no parece estar influida por el tamaño del municipio (lo que contradice las conclusiones de algunos otros trabajos). iv) En cambio, la obtención de donaciones de capital y las transferencias de capital, está relacionada con mayores

⁹ Los resultados de aplicar un modelo probit para los datos de panel, se obtuvieron estimando la matriz de varianzas y covarianzas mediante el método de bootstrapping.

posibilidades de acceso al crédito, lo que podría asociarse a las gestiones que realizan las autoridades municipales para obtener mayor financiamiento.

4.7. Destino de la Deuda Municipal

La siguiente Tabla muestra el destino de la deuda municipal, relacionando el gasto clasificado funcionalmente con la fuente de financiamiento.

Tabla 21.
Destino de la Deuda Municipal, 2000 – 2004

FUNCIONES	Miles de \$us	%
Servicios Públicos	8.739	2,2
Defensa	0	0,0
Orden Público y Seguridad	528	0,2
Asuntos Económicos	105.765	33,8
Protección del Medio Ambiente	16.302	5,3
Vivienda y Servicios Comunitarios	20.837	6,8
Salud	3.339	1,1
Actividades Recreativas Cultura	2.216	0,7
Educación	28.090	8,5
Protección Social	4.831	1,5
Adquisiciones Activos Financieros	134.596	39,9
TOTAL DEUDA	325.243	100

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Más allá de identificar dónde, nominalmente, ha sido utilizado el crédito al que los municipios han tenido acceso, se reconoce la característica de fungibilidad del dinero, por la que, aún cuando un crédito otorgado a un municipio está destinado a un sector específico (por ejemplo, salud, educación, etc), la inversión de este crédito puede estar compensando una disminución intencional de la inversión en este sector, liberando así recursos que la municipalidad decide emplear para otros fines. De la misma manera, una reducción del acceso a créditos, puede no tener efecto sobre el nivel de gasto que la municipalidad destina a una actividad determinada, puesto que esta reemplaza este financiamiento reduciendo otros gastos (no los gastos a los que nominalmente estaba asignado el financiamiento perdido). Es decir, el impacto último del crédito no estaría en el sector en el que nominalmente se inscriben estos recursos en el presupuesto, sino en el sector en que efectivamente se incrementa el gasto, cuando ingresa ese crédito.

Así, podemos suponer que el gasto municipal está financiado por los ingresos, más las fuentes de financiamiento al que el municipio accede:

$$G = Y + F$$

Si suponemos que una fracción de este financiamiento total ha sido empleado para financiar el sector i , obtenemos:

$$G_i = aY + bF$$

El coeficiente alfa nos muestra la proporción en que los ingresos han financiado el gasto en la función i , mientras que beta nos muestra la proporción de estos gastos, que ha financiado el endeudamiento en general. Utilizamos la ecuación anterior para ver cuáles han sido los sectores, o más propiamente las funciones, que han sido efectivamente financiadas con crédito. Para ello, realizamos regresiones de datos de panel, para cada función del gasto, y con la información disponible de municipios, en el período de estudio. Se incluyen como fuentes de financiamiento del gasto en cada función: i) los desembolsos de deuda (Deuda), ii) los ingresos tributarios (Tributarios), iii) los recursos HIPC (HIPC), iv) los recursos que provienen de la coparticipación tributaria (Coparticipación PP), v) otros ingresos propios (Otros Ingresos) y vi) como proxy de la deuda flotante, se usó la cuenta de incremento de pasivos de corto plazo (Deuda Flotante)¹⁰.

Los resultados se observan en la siguiente tabla.

Tabla 22.
Modelo Probit – Variable Salud, 2000 – 2004

Variable Salud	Coefficiente	Probabilidad > Z
Log Deuda	-0,193	0,000
Log Tributarios	-0,024	0,435
Log HIPC	0,23	0,001
Log Coparticipación PP	0,162	0,000
Log Deuda Flotante	-0,043	0,260
Log Otros Ingresos	0,172	0,000
Constante	-0,037	0,203

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Los resultados presentados en la tabla 22, muestran que los gastos en salud se financiaron principalmente con recursos HIPC, luego con recursos de coparticipación tributaria, y en alguna medida con otros ingresos propios. Hay que destacar que la deuda no está asociada con un mayor gasto en salud, y más bien lo está, con menores gastos en este sector. Esto podría explicarse por la necesidad que se presenta en los municipios, de contraer gastos, incluidos algunos gastos en el sector salud, para solventar gastos complementarios (contrapartes, mantenimiento, entre otros) asociados a las inversiones financiadas con endeudamiento. Sin embargo, se requiere un análisis más detallado para explicar esta relación.

¹⁰ Se toma el logaritmo de las variables, y se utilizan todas las observaciones disponibles, incluyendo la de aquellos municipios que no recibieron nuevo financiamiento.

Tabla 23.

Modelo Probit – Variable Dependiente Educación, 2000 – 2004

Variable Educación	Coefficiente	Probabilidad > Z
Log Deuda	-0,077	0,000
Log Ingresos Municipales	-0,038	0,030
Log HIPC	0,366	0,000
Log Transferencias Coparticipación Tributaria	0,079	0,000
Log Deuda Flotante	0,323	0,000
Log Otros Ingresos	0,335	0,000
Constante	-0,048	0,000

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Para el caso del gasto funcional en educación, los resultados sugieren que el financiamiento proviene de los recursos HIPC, de las transferencias de coparticipación tributaria, de otros ingresos, así como también, de la generación de deuda flotante. En este caso, la deuda así como los ingresos tributarios, tienen una relación negativa con el endeudamiento, como ocurría con otra función social básica como es salud.

Tabla 24.

Modelo Probit – Variable Servicios Públicos Generales, 2000 – 2004

Variable Servicios Públicos Generales	Coefficiente	Probabilidad > Z
Log Deuda	0,034	0,124
Log Ingresos Municipales	0,412	0,000
Log HIPC	-0,720	0,000
Log Transferencias Coparticipación Tributaria	0,062	0,014
Log Deuda Flotante	0,064	0,165
Log Otros Ingresos	0,121	0,000
Constante	0,173	0,000

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

Los servicios públicos generales que proveen los municipios, entre los que se encuentran la recolección de basura, el alumbrado público, entre otros, están financiados principalmente por los ingresos tributarios, por otros ingresos municipales y en menor medida, por las transferencias de coparticipación tributaria. Hay que resaltar que el endeudamiento no está relacionado con estos servicios, lo cual es razonable, al tratarse fundamentalmente de gastos recurrentes. Por lo que se puede afirmar que, en general, los municipios no han financiado la provisión de servicios generales con endeudamiento.

Tabla 25.

Modelo Probit – Variable Log Transporte Carreteras, 2000 – 2004

Variable Log Transporte Carreteras	Coefficiente	Probabilidad > Z
Log Deuda	0,110	0,009
Log Ingresos Municipales	0,027	0,535
Log HIPC	0,769	0,000
Log Transferencias Coparticipación Tributaria	0,050	0,142
Log Deuda Flotante	0,038	0,528
Log Otros Ingresos	0,157	0,000
Constante	- 0,036	0,392

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

El gasto en carreteras que han realizado las municipalidades, ha estado financiado fundamentalmente por el endeudamiento. También participan los recursos HIPC y como es lógico, otros ingresos no tributarios. Sin embargo, la magnitud del financiamiento requerido en este sector, muestra que el endeudamiento soporta el grueso de las inversiones en transporte carretero.

Tabla 26.

Modelo Probit – Variable Adquisición Activos Financieros, 2000 – 2004

Variable Adquisición de Act. Financieros	Coefficiente	Probabilidad > Z
Log Ingresos Municipales	2,255	0,000
Log HIPC	3,607	0,000
Log Traspasos Coparticipación Tributaria	- 1,896	0,000
Log Deuda	2,046	0,000
Log Deuda Flotante	2,870	0,000
Log Otros Ingresos	- 1,325	0,000
Constante	0,547	0,001

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Gral. de Contaduría

La adquisición de activos financieros ha estado financiada por prácticamente todas las fuentes de financiamiento. Como se observa en la tabla 26, esta función del gasto está fuertemente asociada al endeudamiento y los recursos HIPC. También se observa una relación significativa con las transferencias de coparticipación tributaria y con la generación de deuda flotante, pero con signo negativo. Un análisis en detalle de la base de datos, indica que la relación entre el crédito y los activos financieros, se puede asociar a dos características de la gestión municipal, en el periodo analizado. Por una parte, fue patente la acumulación de recursos HIPC y de algunas otras fuentes de financiamiento, en las cuentas bancarias municipales. Mientras que por otro lado, estos resultados también estarían reflejando el efecto contable de las recompras y sustitución de créditos realizados en el marco del PRF.

En suma, los resultados anteriores permiten inferir que la mayor disponibilidad de financiamiento reembolsable, no ha estado asociado con un mayor gasto funcional en salud y educación, en promedio. Al contrario, un mayor acceso al crédito ha estado relacionado con menores gastos en

estos sectores, una vez que se ha tomado en cuenta el efecto de la variación en los ingresos no financieros y la deuda flotante del municipio. Al mismo tiempo, los recursos de crédito han financiado significativamente los gastos en transporte carretero, pese a que en una medida considerable, los recursos de crédito se acumularon como activos financieros, en las cuentas municipales.

V. Principales Resultados del Análisis

Del Marco Normativo

- En lo que se refiere al acceso a los recursos de crédito subnacional en Bolivia, salvo lo establecido en la Ley del Diálogo 2001, en la práctica no puede reconocerse una política nacional, clara y consistente a lo largo del tiempo.
- El FNDR, como mecanismo de asignación de crédito subnacional, ha recibido dentro de su mandato, una multiplicidad de objetivos, lo cual ha complicado su labor. Pese a esto, esta institución ha logrado canalizar recursos a un gran número de instituciones subnacionales, que a la fecha no pueden acceder a otras fuentes alternativas.
- En general, las líneas de financiamiento disponibles para el crédito subnacional provienen casi íntegramente de la cooperación internacional. Sin embargo, esta fuente de recursos tiene objetivos de financiamiento específicos, con condicionalidades y procedimientos también específicos, los cuales, no necesariamente corresponden a las necesidades y capacidades de los municipios y regiones demandantes de crédito.
- En cuanto al respaldo del endeudamiento público, la Constitución Política del Estado establece que la deuda pública está garantizada y que todo compromiso adquirido de acuerdo a Ley, es inviolable. Esta fue una política establecida en el marco de un sistema que no preveía mayores facultades de gasto y endeudamiento, para las instituciones descentralizadas.
- Desde el año 1998, se han introducido avances significativos en los instrumentos de control de las finanzas subnacionales, los que efectivamente han logrado contener el explosivo endeudamiento subnacional, surgido después de la profundización de la descentralización hacia las municipalidades en Bolivia. Sin embargo, se observan limitaciones para la aplicación operativa de algunos de los elementos de esta normativa, que están relacionadas principalmente con las deficiencias en la generación de información financiera y problemas de definición de los diferentes tipos de obligaciones subnacionales.

De las Consideraciones Institucionales

- Para cumplir su función económica, el financiamiento reembolsable sólo puede ser utilizado bajo ciertas condiciones. Los proyectos de inversión que pretenden ser financiados con endeudamiento y que generan un flujo de ingresos para el gobierno subnacional suficiente para repagar la deuda, deberían ser evaluados independientemente de la situación fiscal de la entidad subnacional.

- Un proyecto que no genera un flujo de ingresos, pero proporciona beneficios a la comunidad, sólo puede ser financiado con deuda si se espera a futuro, un ahorro operacional suficiente en la entidad subnacional.
- En el caso de créditos que no financian proyectos específicos, pero que están destinados a alisar el consumo intergeneracional, estos son justificables solamente si el mayor flujo de ingresos futuros, que en parte soportarán el repago de la deuda, son el resultado de un acontecimiento exógeno que no dependen del esfuerzo de una generación en particular. Sin embargo, para que este endeudamiento sea sostenible en el tiempo, debe contarse con proyecciones extremadamente conservadoras de los ingresos futuros extraordinarios. Por ello, el incremento de los ingresos extraordinarios, no debería abrir automáticamente la posibilidad del endeudamiento.

Sobre la Regla 20/200

- La capacidad de servicio de la deuda depende del ahorro operativo que pueda generar un gobierno subnacional, es decir, del margen entre sus ingresos recurrentes menos sus gastos recurrentes, o aquellos gastos que debe realizar usualmente para mantener en funcionamiento la entidad subnacional (que idealmente deben incluir los costos de mantenimiento y expansión del servicio, a la misma tasa del crecimiento de su demanda).
- Con la regla 20/200, un incremento en las transferencias proveniente de un incremento en los precios de los hidrocarburos, generará una mayor capacidad de endeudamiento de los municipios y prefecturas. Este mayor endeudamiento iría en contra de la equidad intergeneracional, si por ejemplo, esta expansión resulta ser solamente “transitoria”, lo cual es de esperarse en el caso del precio de los hidrocarburos. En el caso de una caída del precio de los hidrocarburos, que determine una disminución de las transferencias por coparticipación del impuestos directo a los hidrocarburos, las generaciones futuras quedarán sobre-endeudadas, reduciendo su capacidad de consumo futuro. Por ello, es importante readecuar la regla de endeudamiento para no introducir este tipo de transferencias en el coeficiente de endeudamiento, o por lo menos, limitar el riesgo, comprometiendo solo una pequeña fracción de los ingresos futuros que se esperan.
- Son evidentes las virtudes de la regla 20/200 como por ejemplo: ser de fácil control, existe experiencia en su manejo, ha generado cierta legitimidad en su aplicación, y además incentiva a los gobiernos subnacionales a buscar endeudamiento más concesional. Por ello, un ajuste al sistema de control debería, en lo posible, aprovechar las ventajas de esta regla, implementando cambios graduales.

Del Riesgo Moral y otros Problemas en el Endeudamiento Subnacional.

- El riesgo moral en el endeudamiento subnacional, está directamente relacionado con la debilidad política de un gobierno nacional y la capacidad de presión de los gobiernos subnacionales. Un sistema donde el poder político, está fragmentado y es necesario llegar a acuerdos para obtener gobernabilidad, es más propenso a los problemas de riesgo moral. En estos casos, la importancia relativa o la fuerza de los gobiernos subnacionales estriban en su capacidad de generar presión sobre los gobiernos

centrales, apoyándose en factores como la relación del gobierno subnacional con su representación a nivel nacional, su liderazgo frente a la población local, la capacidad de movilización de la población y la importancia relativa de esta, entre otros.

- Un sistema que ha concentrado el crédito en un grupo reducido de municipios, que además son los más ricos y poderosos, será más propenso a problemas de riesgo moral, que otro sistema que tiene una distribución más homogénea del crédito.
- El éxito de una Ley de Responsabilidad Fiscal, como de otras reglas de endeudamiento, depende del apoyo de los gobiernos subnacionales con mayor capacidad política y medios para presionar al gobierno central.
- Para evitar que los gobiernos subnacionales abusen de su capacidad de endeudarse y traspasar luego sus compromisos al gobierno central, incentivando una réplica de este comportamiento en el resto de sus pares, los mecanismos de tratamiento para gobiernos sobre-endeudados deben considerar la contribución de todos los gobiernos subnacionales, tanto en la provisión de recursos y otros medios para la solución del problema, como en la determinación de las reglas de disciplina.
- Si bien un gobierno políticamente fuerte puede imponer el cumplimiento de normas de disciplina, es más probable que un arreglo de cooperación entre los gobiernos subnacionales como el descrito anteriormente, tenga éxito para incentivar la disciplina fiscal y para mantenerse en el largo plazo.
- Para el control del riesgo moral, es imprescindible el establecimiento de reglas claras para los casos de insolvencia, que limiten la posibilidad de discrecionalidad. Estas reglas deberán ser lo suficientemente fuertes para evitar el sobreendeudamiento, pero lo suficientemente realistas para ser utilizadas en casos necesarios.
- Como el gobierno central es el responsable final de garantizar la provisión de servicios básicos a la población, los recursos que financian este tipo de compromisos no deberían ser comprometidos para el pago de la deuda al evaluar la capacidad de endeudamiento, ni tampoco deberían ser puestos como garantía a través de fideicomisos.
- En Bolivia, el establecimiento de cuentas de fondos de garantía administrados por el nivel central, han logrado recuperar la confianza de los acreedores subnacionales, pero al mismo tiempo, han reducido los incentivos para evaluar adecuadamente la capacidad de pago de los prestatarios subnacionales. Por esto, parece recomendable que a futuro el gobierno central no administre directamente este tipo de fondos, salvo para casos concretos y excepcionales, y sean los gobiernos subnacionales que gestionen su establecimiento de forma independiente, en sujeción a normas apropiadas.
- Para que los gobiernos subnacionales sean capaces de respetar sus restricciones presupuestarias, el gobierno central puede contribuir grandemente, mejorando la información sobre las fuentes de financiamiento subnacional disponibles, y por otro lado, apoyando el desarrollo de capacidades institucionales en la gestión financiera.
- La generación de información fiscal financiera está siendo fortalecida en Bolivia. Sin embargo, en este momento es más importante aún lograr que esta información sea utilizada efectivamente en la toma de decisiones de los participantes del mercado y de las instancias de control del crédito subnacional. También es importante que esta

información llegue a la población de forma accesible, a fin de evitar que la evaluación de desempeño de un gobierno subnacional sea realizado sólo en base a la ejecución de obras.

Del Análisis Empírico del Endeudamiento Subnacional

- El crédito ha financiado solo el 9% (202 millones de dólares) de los gastos totales municipales en todo el período 2000 y 2004, mientras que las transferencias realizadas por el TGN por concepto de coparticipación tributaria, han sido mucho más importantes en su contribución efectiva al gasto municipal.
- Como un caso particular, en el año del censo 2001, fue muy significativo el efecto de la implementación del plan de readecuación financiera, que multiplicó el endeudamiento anual registrado por las municipalidades, en promedio. Esto no sólo se debió a la reactivación de las fuentes de financiamiento a las que ya habían perdido acceso las municipalidades sobre-endeudadas, sino también a la conciliación y registro de buena parte de sus obligaciones.
- El crédito desembolsado para las municipalidades en relación a los ingresos corrientes estuvo por debajo del 11%, salvo el año 2001. Sin embargo, frente a los ingresos tributarios el crédito alcanzó una relación mucho más alta que alcanzó el 91%, para el 2001, reflejando el limitado desarrollo de este tipo de ingresos en las municipalidades del país.
- Los desembolsos de créditos han estado fuertemente concentrados. Para el año 2001, el 81% de los desembolsos se dirigieron a los 14 municipios con menor población pobre, y el 84% de este financiamiento, fue a municipios con poblaciones mayores a los 100.000 habitantes. Sin embargo, es importante considerar que en este año, se implementó el PRF, que tuvo un efecto importante en la concentración del crédito en los municipios con mayor población.
- En el período 2000 a 2004, el endeudamiento financió solo el 4,5% (110 millones de dólares) del gasto total de las Prefectura, mientras que las transferencias de recursos del TGN por concepto de subsidios y subvenciones, cubrieron casi el 70% de los gastos prefecturales. Es importante señalar que los recursos propios generados por las prefecturas solo alcanzan a financiar el 17% de sus gastos totales. El 55% del crédito obtenido por las prefecturas ha estado concentrado en las prefecturas de Santa Cruz y La Paz. El 33 % del crédito estuvo concentrado en las prefecturas de Chuquisaca, Cochabamba y Potosí, mientras que el 11% restante se concentró en las prefecturas de Pando, Beni, Oruro y Tarija.

Sobre los Determinantes del Acceso al Crédito

- A partir de los ejercicios econométricos presentados, podemos deducir que la obtención de crédito a nivel municipal está determinada por los siguientes criterios: i) en alguna medida, a la hora de determinar el acceso al crédito de un gobierno municipal, un mayor *déficit corriente del período pasado* incrementaría la posibilidad de que el municipio acceda al crédito. Esto puede deberse a que, por ejemplo, los déficit fuerzan a los

gobiernos municipales a buscar con más intensidad fuentes de financiamiento adicionales, o a ejercer su capacidad de presión sobre el gobierno nacional para recibir más soporte financiero. ii) Municipios con mayor *proporción de población no pobre*, incrementa también la probabilidad de acceso al crédito, lo que podría estar relacionado con la capacidad de presión de estos municipios por su importancia relativa, o también con las mejores capacidades de gestión del crédito que se encuentran en estos municipios. iii) Municipios que cuentan con un mayor flujo de recursos por concepto de *donaciones de capital y de transferencias de capital*, también incrementan las posibilidades de acceso al crédito, ya sea por tener mayor capacidad de gestión para obtener financiamiento o incluso por una mayor capacidad para la ejecución de proyectos de inversión. Es importante notar que la posibilidad de acceso al crédito no necesariamente parece estar influida por el *tamaño del municipio*, una vez descontados los efectos de las variables antes mencionadas, lo que contradice las conclusiones de algunos otros trabajos.

Sobre el destino de los créditos subnacionales

- Los resultados del modelo estimado, nos hacen inferir que la mayor disponibilidad de financiamiento reembolsable, en promedio no ha estado asociado con incrementos en gastos de salud y educación. Al contrario, un mayor acceso al crédito ha estado relacionado con menores gastos en estos sectores, una vez que se ha tomado en cuenta el efecto de la variación en los ingresos no financieros y la deuda flotante del municipio. Los recursos de crédito parecen haber financiado efectivamente los gastos en transporte carretero, pero también, en una proporción importante se acumularon como activos financieros.

VI. Principales implicaciones del análisis

Implicaciones sobre el control del crédito subnacional

- Pese a que el gobierno central ha desarrollado medidas para exigir la responsabilidad del pago a las instituciones subnacionales, el marco legal actual, desarrollado en de otro contexto institucional, no reconoce explícitamente la existencia de créditos públicos sin garantía nacional. En el caso que el gobierno nacional, profundizando el proceso de descentralización en Bolivia, decidiera ceder mayores facultades a los gobiernos subnacionales para gestionar financiamiento reembolsable de forma independiente, o inclusive solamente profundice las atribuciones de gasto, el gobierno nacional debe adecuar los mecanismos de control. Esta ajuste pretendería que, tanto en la norma como en la práctica, pueda distinguirse el crédito o soporte que otorga cada gobierno subnacional, de la garantía que el gobierno nacional podría aportar en casos específicos, como por ejemplo, un crédito conjunto. Paralelamente, el FNDR podría desempeñar un papel más activo en el desarrollo de los mecanismos de control de la deuda subnacional, en apoyo al órgano rector, no sólo por ser el principal proveedor de crédito para determinados sectores, sino también por la relación más directa que esta institución mantiene con sus sujetos de crédito.

- El establecimiento e implementación de instrumentos orientados a un mayor control del crédito subnacional, como una Ley de Responsabilidad Fiscal, en la actualidad parecería carecer de un elemento fundamental para su éxito, como lo es un consenso político, además de un compromiso de parte de los gobiernos subnacionales más fuertes, para mantener la disciplina en el manejo de los recursos fiscales. Sin esta condición y pese a las favorables condiciones para la gobernabilidad con las que cuenta el nuevo gobierno, será difícil imponer normas de disciplina que perduren en el tiempo. Parece necesario entonces, ir construyendo un ambiente de cooperación y coordinación entre los gobiernos subnacionales, de manera que estos perciban claramente las ventajas de un comportamiento responsable en el manejo fiscal y del endeudamiento, así como también, los costos del sobre endeudamiento.
- Un sistema de gestión de endeudamiento subnacional requiere de normas claras para los casos en los que se tenga que enfrentar la insolvencia de algún gobierno subnacional, como lo fue el PRF para sus circunstancias particulares. Este sistema, debería permitir la imposición de normas de comportamiento y sanciones creíbles, además de promover la participación de todos gobiernos subnacionales (además del insolvente) en el diseño e implementación del esquema de solución (incluso en su financiamiento), de manera que todos estos internalicen los costos económico asociados a la quiebra de cualquier gobierno, generando incentivos para controlar horizontalmente el buen desempeño de sus pares.
- Aún cuando la implementación de límites a la deuda subnacional, ha sido fundamental para controlar el sobreendeudamiento, es posible todavía mejorar y complementar estos controles:
 - Complementando gradualmente la regla 20/200, debería observarse simultáneamente la trayectoria plurianual de varios indicadores que muestren: i) el resultado operacional ii) el financiamiento con recursos propios iii) el financiamiento con incremento de pasivos de corto plazo iii) el peso del endeudamiento pasado y el programado. El valor presente neto puede ser un indicador muy artificial en un contexto nacional en el que resulta muy difícil determinar el costo alternativo de los recursos de crédito subnacional.
 - La capacidad de pago debería medirse, no en relación a los recursos totales de los municipios, sino en relación a los recursos disponibles para el repago futuro de la deuda. Al evaluar la capacidad de repago de un municipio, esto implicaría considerar los gastos necesarios para la atención de servicios públicos esenciales, aquellos comprometidos en fideicomisos, así como las transferencias con destino específico, aunque estas sean corrientes. Si bien parece legítimo que parte los recursos esperados de la explotación del gas, sirvan para hacer inversiones a través de endeudamiento, la naturaleza del sector hidrocarburífero, sujeto a una alta volatilidad, sugiere no considerar estos recursos en la medición de la capacidad de pago (o considerar solo una limitada fracción de estos).
 - Debe mejorarse el control del proceso presupuestario, de forma que se conozca y limite, la acumulación de pasivos de corto plazo como medio de financiamiento (deuda flotante).

- La Información y transparencia es determinante, siempre y cuando haya quien esté interesado y dispuesto en usar esta información, para sus decisiones en relación al crédito hacia municipios y prefecturas. En este caso, corresponde a la política de crédito subnacional del gobierno central, establecer condiciones para acreedores públicos y privados, de forma que la información de las finanzas subnacionales, se refleje en una mayor o menor provisión de recursos de crédito hacia los gobiernos subnacionales y por tanto hacia los ciudadanos locales.
- En Bolivia, una parte considerable del riesgo fiscal en las finanzas subnacionales podría controlarse mejorando la información que brinda el gobierno central a los subnacionales sobre las disponibilidades de ciertas fuentes de financiamiento, así como abordando los problemas de debilidad institucional subnacional, de forma más agresiva. En algunos países los programas de fortalecimiento de la gestión del endeudamiento, son coordinados con los mecanismos públicos de crédito, quienes pueden llegar más directamente a sus sujetos de crédito.

Implicaciones sobre la provisión de crédito subnacional en escenarios de mayor descentralización.-

En Bolivia, las políticas de crédito público subnacional se han concentrado principalmente en la asignación de recursos de cooperación internacional. Estos recursos han llegado al país en condiciones muy específicas y en algunos casos dirigidas a programas que no necesariamente apuntaban a objetivos estratégicos locales o nacionales, o respondiendo a la demanda de sectores particulares en el país. Es así que en el contexto actual, resulta difícil relacionar la cartera de crédito subnacional, con las prioridades de política o incluso con las necesidades de financiamiento de las instituciones. Por esto, se hace cada vez más patente la necesidad de establecer una política clara y explícita de asignación de recursos públicos destinados al crédito, y al mismo reconocer, a través de condiciones institucionales adecuadas, el rol que deben desempeñar otras fuentes alternativas (no públicas) de financiamiento reembolsable para gobiernos subnacionales, donde la oferta de recursos públicos no pueda alcanzar a cubrir las demandas y necesidades. Una política que considere estos elementos, permitirá a su vez, un diseño más específico de las medidas de control y sanciones, tanto para deudores como acreedores, conteniendo de forma más efectiva, el riesgo moral inevitable en este tipo de transacciones.

En términos generales, el debate actual sobre un rediseño fiscal del país, puede considerarse una oportunidad para apoyar el desarrollo de un sistema de financiamiento público más adecuado y eficiente. En este contexto, se presenta también la mejor oportunidad para especificar *el rol esperado del crédito en el financiamiento del gasto público descentralizado*, lo cual demanda ciertas definiciones:

- Determinando los sectores y regiones prioritarios para los objetivos de política nacional, puede también canalizarse preferencialmente el financiamiento disponible hacia estos sectores, por ejemplo, dirigiendo hacia estos las transferencias corrientes y los recursos

blandos, mientras que se identifican otros sectores que pueden soportar financiamiento más competitivo. En general, la evidencia ha mostrado que el financiamiento de servicios públicos básicos no es el destino natural del crédito, por lo que su uso en este tipo de actividades, incrementa el riesgo moral subnacional. Se puede deducir entonces, que las transferencias en primer lugar y luego los recursos propios y otros recurrentes, deberían ir a cubrir este gasto público esencial.

- Por otra parte, el financiamiento de sectores que son viables, financieramente o por lo menos económicamente, o aquellos sectores donde se demuestre que existe un impacto directo en las posibilidades de crecimiento económico que a mediano plazo repercutirán positivamente en el balance financiero subnacional, pueden naturalmente ser confiado a la oferta pública o privada de crédito. Es muy importante aclarar que si se espera un incremento extraordinario de ingresos en el futuro, alisar el consumo de estos ingresos a través de un crédito, sólo es económicamente justificable si la mejor situación no depende del esfuerzo de una gestión o una generación en particular. En todo caso, si el ingreso esperado no es lo suficientemente cierto, o tiene un perfil de mucha volatilidad, como sucede en el caso de la explotación del gas, el tamaño de eventuales pérdidas en caso de errores en las previsiones de los ingresos, no justifica un endeudamiento con esta garantía.
- La asignación de los escasos recursos de créditos blandos con los que cuenta el país, tendría que obedecer a prioridades de la política de desarrollo nacional, donde el gobierno central podría concentrar el soporte que actualmente brinda al endeudamiento subnacional, a través de garantía soberana, plazos y tasas preferenciales, o fondos de garantía administrados directamente.
- No parece justificable que los acreedores privados que hacen negocios con gobiernos subnacionales, disfruten de una garantía nacional, excepto cuando contribuyan a la inversión en prioritarios para el país. Para limitar, tanto en la norma como en la práctica, el rescate de créditos de esta naturaleza o el apoyo de estos con los instrumentos mencionados anteriormente, es necesario el establecimiento de una norma creíble para tratar los casos de insolvencia, que además pueda aplicarse con éxito en casos ejemplificadores. Siendo esta medida, junto con la provisión de información al mercado, los elementos más efectivos para contrarrestar la tentación a la selección adversa de acreedores privados de gobiernos subnacionales.

Oferta de crédito para el nivel subnacional

- Es inevitable recurrir al crédito para atender sectores estratégicos para el desarrollo local, y lo será todavía más a nivel departamental, cuando buena parte de las decisiones de inversión se trasladen a este ámbito y no sean más tomadas desde el nivel central. En este caso, las Prefecturas demandaran también cierta libertad para gestionar oportunamente el financiamiento de sus proyectos estratégicos. Si el gobierno decide cederles esta atribución, previa consideración de elementos de eficiencia y capacidad, deberá no sólo fortalecer el control, sino también modificar las condiciones en las que se otorga actualmente el financiamiento a las prefecturas, en consideración a que será un

tercero (además del financiador y el actual canalizador del financiamiento que es generalmente una instancia del nivel central), quien tomará las decisiones sobre el uso de estos recursos públicos. Esto implica también reconocer la posibilidad de que existan acreedores privados importantes.

Sobre el servicio del stock de la deuda prefectural.

- Existen antecedentes que intentaron reasignar los pasivos de los proyectos de inversión que quedaron a cargo de las prefecturas, al implementar de la Ley de Descentralización Administrativa. Sin embargo, esta cesión de pasivos no pudo completarse en la práctica, debido a que los acreedores no estaban dispuestos a modificar las garantías otorgadas en los contratos. Esto es cierto también hoy día, por lo que cualquier repartición del actual saldo de la deuda, aunque sea en sectores delegados al nivel departamental, correría el riesgo de ser un ejercicio solamente nominal, ya que en la práctica, el repago dependerá de los instrumentos operativos que tenga el gobierno central para asegurar el repago de los créditos. Estos instrumentos pueden ser utilizados hoy día por la administración nacional, y de hecho lo son en el caso de la deuda departamental, sin necesidad de mayores negociaciones.

ANEXO 1.

PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

La base de datos utilizada en este trabajo, fue elaborada con información de la ejecución presupuestaria de los municipios y de las prefecturas, para el periodo 2000 - 2004, la misma que fue proporcionada por el Ministerio de Hacienda – Dirección General de Contaduría. La información disponible no contiene información del mismo número de municipios para cada año, debido a que no todas las municipalidades reportan sus estados financieros en todas las gestiones. Para el año 2000, se obtuvo la ejecución presupuestaria de 258 municipalidades, para el 2001 de 216, el año 2002 reportan 187, el 2003 reportan 265 y el 2004 reportan 301 municipalidades. El número de municipios para los cuales hay información todos los años es de 121. Se obtuvo la ejecución presupuestaria de todas las prefecturas, para todas las gestiones requeridas.

Se tomaron los gastos e ingresos devengados de las ejecuciones presupuestarias, tanto de gastos como de ingresos. Las partidas y rubros devengados de estas bases, han sido reordenadas en cuentas de flujo financiero (gastos e ingresos corrientes, gastos e ingresos de capital y cuentas de financiamiento).

A la base de datos generada con la información de gastos devengados, se ha aplicado una clasificación de acuerdo al código funcional, que fue deducida de ejecuciones presupuestarias reportadas con esta codificación, y que también fueron proporcionadas por la Dirección General de Contaduría. De esta forma, se obtuvo una desagregación de gastos por función, para todo el periodo que cubre el análisis.

Los datos anteriores se han relacionado con datos de población y pobreza del Censo de Población y Vivienda del año 2001, obtenidos del Instituto Nacional de Estadística.

Para transformar la información de la base de datos, en dólares americanos, se emplearon los siguientes tipos de cambio: 6.23 para el año 2000, 6.58 para el 2001, 7.03 para el 2002, 7.73 para el 2003 y 8.03 para el 2004

ANEXO 2.

DESCRIPCIÓN DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO

La clasificación de las fuentes de financiamiento ha sido establecida por el Ministerio de Hacienda, con el objetivo de identificar el origen de los recursos que financian el gasto de las entidades públicas, asignando a las fuentes de financiamiento usuales, un nombre y una numeración específica. La descripción oficial de estas fuentes de financiamiento se encuentra en los Clasificadores Presupuestarios, que son emitidos anualmente por el Ministerio de Hacienda.

En el caso de las municipalidades y prefecturas, estas registran las fuentes de financiamiento de sus gastos utilizando la clasificación oficial determinada por el Ministerio de Hacienda. No obstante, debido a la especificidad de sus fuentes y a fin de permitir una identificación más precisa de sus recursos, se ha visto por conveniente presentar una descripción de las fuentes de financiamiento que considere información sobre los “organismos financiadores” y “las entidades de transferencia” más usuales en el caso de estas instituciones. Se debe mencionar que se ha observado que frecuentemente, estas instituciones no apropian uniforme y consistentemente estas fuentes.

Fuente 10, Tesoro General de la Nación

En general, todas las instituciones públicas tienen como una de sus fuentes de financiamiento del TGN, dado que existe una centralización en la recaudación de recursos de competencia nacional. Estos recursos se originan principalmente de las recaudaciones tributarias, de los excedentes financieros que las empresas públicas transfieren al TGN, de saldos disponibles de la gestión anterior y otros ingresos que resultan de la actividad propia del TGN, y que se registran en el Presupuesto General de la Nación

Fuente 20, Recursos Específicos

Varias instituciones públicas, entre ellas las municipalidades y prefecturas, obtienen estos recursos como producto de la actividad propia que realizan, ya sea por la venta de valores, de servicios específicos, de bienes, o el cobro de impuestos, derechos, multas, y/o tasas. Para el caso de las Prefecturas, bajo esta fuente de recursos se inscriben también los recursos por regalías departamentales. Y en el caso de las municipalidades, bajo esta clasificación se inscriben los ingresos por tributos que son recaudados por estas entidades.

Fuente 70, Crédito Externo

El crédito externo, es una fuente alternativa de financiamiento para las prefecturas, municipalidades, empresas públicas e instituciones financieras públicas, además del TGN. Con cargo a esta fuente, estas instituciones obtienen préstamos monetizables y no monetizables, ya sea de organismos internacionales, otros países o de la banca privada internacional, mediante la suscripción de convenios de crédito.

Fuente 90, Crédito Interno

El crédito interno, es otra fuente alternativa de financiamiento. En el caso del TGN, el crédito interno corresponde a préstamos del Banco Central de Bolivia y de otras instituciones financieras privadas nacionales, e incluye también la colocación de títulos y valores a través del mercado de valores. En el caso de las municipalidades y prefecturas, el crédito interno corresponde a préstamos que obtiene del TGN, de instituciones financieras privadas nacionales, instituciones financieras públicas, así como también, de la colocación de títulos y valores a través del mercado de valores, siempre en el marco de las normas básicas del sistema de crédito público.

Fuente 80, Donación Externa

Estos recursos provienen de países y organismos internacionales, pueden ser en especie y/o monetizables y por lo general son contribuciones con un destino de gasto ya definido. Las donaciones externas dirigidas al gobierno boliviano se canalizan hacia las diferentes instituciones públicas, a través del Ministerio de Hacienda y en particular del Tesoro General de la Nación. En el caso de las municipalidades y prefecturas, se ha visto que ciertos países y organismos internacionales realizan una canalización directa de donaciones hacia estas instituciones, manteniendo sin embargo, su característica de destino de gasto predeterminado.

Fuente 41, Transferencias TGN

La canalización de recursos desde el Tesoro General de la Nación hacia las instituciones públicas se realiza a través de "Transferencias". Estos recursos tienen como fuente de origen el propio TGN, a través de su propia actividad, de las recaudaciones tributarias de competencia nacional, excedentes financieros que las empresas públicas transfieren al TGN, y saldo disponible de la gestión anterior. En el caso de las instituciones descentralizadas, por ejemplo, esta fuente de financiamiento asociada al Organismo Financiador: "113: Tesoro General de la Nación - Participación Popular" señala la transferencia de recursos que realiza el TGN por concepto de coparticipación tributaria a las municipalidades y universidades.

Fuente 43, Transferencias de Crédito Externo

Esta fuente de financiamiento señala los recursos que son canalizados hacia las instituciones públicas a través de "Transferencias" y que tienen como fuente de origen el "Crédito Externo". Las "Transferencias de Crédito Externo" pueden ser realizadas desde el TGN, otras instituciones públicas, o desde instituciones públicas financieras no bancarias. La fuente externa de estos recursos puede identificarse asociando esta fuente con el código del "Organismo Financiador". Por ejemplo, en la ejecución financiera de las prefecturas para el año 2004, bajo la fuente transferencias de crédito externo se puede distinguir un crédito obtenido por el gobierno boliviano, del organismo financiador Banco Mundial, para financiar programas sectoriales específicos que fueron ejecutados a través de las Prefecturas.

Fuente 44, Transferencias de Donación Externa

Los recursos que las instituciones públicas reciben a través de esta fuente, provienen de una donación externa de un país u organismo internacional al gobierno boliviano, usualmente destinada a financiar programas sectoriales. Este tipo de recursos son transferidos desde el exterior al Ministerio de Hacienda y canalizados por el TGN a través de "Transferencias de

Donación Externa”, a las diferentes instituciones públicas que ejecutan los programas comprometidos. Bajo esta fuente, se registran también los recursos que las municipalidades y las prefecturas departamentales reciben en el marco del programa de alivio a la deuda externa HIPC II. Para la identificación de estos recursos es necesario asociar la fuente de financiamiento “Transferencias de Donación Externa” con el “Organismo Financiador: 115 Donaciones HIPC”.

Las transferencias de donación externa se registran también entre instituciones públicas. Así por ejemplo, los ministerios sectoriales realizan la transferencia de donaciones externas a las prefecturas departamentales, para la ejecución de programas sectoriales específicos. Mientras que en otros casos, generalmente cuando se trata de proyectos concurrentes, son las municipalidades quienes realizan la transferencia de recursos a las prefecturas departamentales, consignando por ejemplo como fuente de financiamiento “Transferencias de Donación Externa”, con el organismo financiador “Donaciones HIPC”.

Fuente 91, Prestamos TGN

Los recursos provenientes de esta fuente de financiamiento son préstamos gestionados directamente por las instituciones públicas ante el Tesoro General de la Nación, y que tienen como origen las actividades propias del TGN, así como las recaudaciones tributarias que se realizan a nivel nacional, los excedentes financieros que las empresas publicas transfieren al TGN, y el saldo disponible de la gestión anterior.

Fuente 93, Préstamos de Crédito Externo

En el marco de la normativa en vigencia en materia de crédito público, las instituciones públicas pueden gestionar créditos externos ante los organismos financiadores, pero también pueden gestionar créditos internos de corto o largo plazo ante instituciones financieras privadas o públicas, como el FNDR, que canaliza recursos de crédito externo concesional gestionados por el gobierno boliviano.

En el caso de las prefecturas y municipalidades, se ha visto que los recursos que reciben a través del FNDR, pese a ser producto de una gestión de crédito interno, se registran en la ejecución presupuestaria de estas instituciones, bajo la fuente de financiamiento “Prestamos de Crédito Externo”.

Fuente 42, Transferencias de Recursos Específicos

Ciertas entidades públicas otorgan en calidad de concesión a empresas privadas, la administración de ciertos servicios públicos. De acuerdo a los términos acordados en sus contratos de concesión, estas empresas deben canalizar parte de los recursos derivados de los servicios que administran, a la entidad pública que ha realizado la concesión. Los recursos que las entidades públicas obtienen por este concepto, se registra bajo la fuente de financiamiento “transferencias de recursos específicos”

Así por ejemplo, ciertas prefecturas departamentales otorgan en concesión a entidades privadas la administración y mantenimiento de los caminos departamentales. Las empresas privadas a quienes se les ha concedido esta administración obtienen recursos por el cobro de peaje, que son destinado en parte para cubrir gastos de operación y mantenimiento de

caminos, otra parte constituye las ganancias netas de las empresas, mientras que otra parte es canalizada a las prefecturas departamentales como “transferencias de recursos específicos”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Perales, Javier y Ruiz Mier Fernando (Noviembre 2004). *“Lineamientos de la Política de Transferencias Condicionadas (PTC) a Gobiernos Municipales”*. Directorio Único de Fondos.

García Salaues, Alfonso. (2005). *“Propuesta de Ajuste del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)”*. Fondo Nacional de Desarrollo Regional

Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular (Febrero 2005). *“Compendio Normativo sobre Descentralización”*. Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM – BOLVIA) y Asociaciones de Concejales de Bolivia (ACB). 1era Edición, Imprenta Creativa.

Peterson, George (April 2000). *“Building Local Credit Systems”*. The World Bank – Municipal Finance. Urban & Local Government. Background Series 3.

Webb B., Steven. (Mayo 2004). *“Fiscal Responsibility Laws Subnational Discipline: The Latin American Experience”*. World Bank Policy Research Working Paper 3309.