

# Elementos para la formulación de una política de crédito público subnacional en Bolivia

*Ximena Coronado*

## **Resumen\***

El documento presenta un análisis cuantitativo del endeudamiento subnacional, cuyos resultados sugieren que actualmente éste se encuentra dentro de límites razonables, pero preocupa que su repago dependa de recursos relacionados con el sector de hidrocarburos y esté muy pobremente respaldado por recursos generados en las economías locales. También hay señales de un peligroso crecimiento de la deuda flotante, asociado especialmente a municipalidades que no gestionan créditos y son altamente dependientes de transferencias. Con estas consideraciones, el documento resalta, en el diseño de reglas fiscales, la necesidad de considerar a futuro los incentivos para la disciplina provenientes de todos los componentes del financiamiento intergubernamental, no sólo del control del endeudamiento. En este último campo, las políticas vigentes han mostrado evidencia de su efectividad, y parece ser el momento de avanzar hacia estrategias de endeudamiento de largo plazo y parámetros presupuestarios plurianuales.

## **Abstract**

This document offers a quantitative analysis on sub-national debt in Bolivia, which suggests that it is within reasonable limits. However, the fact that its repayments are so closely linked to the hydrocarbons sector and not backed by locally generated resources, should be

\* Este documento es una actualización del un estudio previo de la GTZ (2006), elaborado por Ximena Coronado y José Luis Evia y actualizado por Ximena Coronado y Paola Mejía.

cause for concern. There is also warning signs about a growing floating debt, especially in municipalities mainly financed by national transfers and with almost no debt. Regarding the design of fiscal rules in the future, these considerations emphasize that the incentives for fiscal discipline rises from all components of sub-national financing as a whole not only from debt controls. Though there is evidence of the effectiveness of these controls and seems to be a good time to go further to long term debt strategies and multi-annual budgetary parameters.

## **I. Introducción<sup>1</sup>**

El debate actual sobre la redistribución de los recursos del Estado a través de un nuevo orden fiscal se presenta como una oportunidad inédita para mejorar el sistema de financiamiento intergubernamental y las políticas y sistemas de crédito subnacional, así como para generar incentivos para la disciplina fiscal. Sin embargo, no hay que perder de vista que éste también es un periodo de altos riesgos, que pueden derivar de un momento a otro en problemas que deterioren el control de las finanzas subnacionales, logrado con un alto costo a nivel municipal después de la crisis de inicios de la presente década. Actualmente, si bien las preocupaciones del nivel central no están precisamente en el sobreendeudamiento, se ha comentado repetidas veces sobre señales que estarían alertando sobre un desempeño subnacional deficiente, asociados con el pobre desempeño en las recaudaciones de recursos propios y un notorio deterioro de las finanzas de las municipalidades grandes observada justo antes de la nueva distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)<sup>2</sup>. Demás está mencionar la controversia sobre el incremento resultante de las transferencias a departamentos y prefecturas, que según algunos criterios tendría que estar exacerbando estos incentivos.

- 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 descentralizadas. Asimismo, 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.
- 2 Mediante Ley N° 3058, aprobada en fecha 17 de mayo de 2005, es creado el IDH, que grava el 32% del total de la producción de hidrocarburos (petróleo, gas natural y GLP). Su distribución está reglamentada mediante los Decretos Supremos 28223, 28333 y 28421, complementados por la Ley 3322, del 16 de enero de 2006, que establece el Fondo Compensatorio.

Para el año 2006, el gasto del Sector Público no Financiero (SPNF) en Bolivia representó 48 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB), de los cuales 23 fueron ejecutados por las municipalidades y prefecturas. Asimismo, la inversión pública total alcanzó 879.5 millones de dólares, financiada en un 26 % con créditos externos, 11 % con donaciones externas, y, a diferencia del año 2004 (cuando únicamente el 34 % de esta inversión era financiada con recursos internos), la gestión 2006 registra una contribución del 62 % de los recursos generados en el país. Esto último fundamentalmente gracias al aporte que significó el IDH (39 %), que se recauda recién desde la gestión 2005.

La actual distribución de recursos determinó que las prefecturas reciban el 18.8 % de los ingresos por coparticipación y las alcaldías el 16 % (Cuadro 1). Estos porcentajes también registran los esfuerzos del Tesoro General de la Nación (TGN) por financiar los “fondos de compensación”, establecidos para equiparar las participaciones, según criterios acordados en pasadas negociaciones.

**Cuadro 1**  
**Recursos fiscales coparticipados**  
**(en millones de bolivianos)**

|                  | Renta int.<br>y aduanera | IEHD         | IDH          | Regalías<br>Hidroc. | Subven-<br>ciones | Total         | Particip.<br>% |
|------------------|--------------------------|--------------|--------------|---------------------|-------------------|---------------|----------------|
| TGN              | 9,206                    | 1,084        | 1,701        | 1,076               | 0                 | 13,067        | 57.0%          |
| Prefecturas      | 0                        | 425          | 1,815        | 2,072               | 0                 | 4,313         | 18.8 %         |
| Alcaldías        | 2,288                    | 0            | 1,379        | 0                   | 0                 | 3,667         | 16.0%          |
| Universidades    | 572                      | 0            | 330          | 0                   | 695               | 1,598         | 7.0%           |
| Otros (Fdo.Ind.) | 0                        | 0            | 271          | 0                   | 0                 | 271           | 1.2%           |
| <b>Total</b>     | <b>12,066</b>            | <b>1,510</b> | <b>5,497</b> | <b>3,148</b>        | <b>695</b>        | <b>22,916</b> | <b>100%</b>    |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Contaduría (DGC).

Por el lado del gasto, es evidente la contribución subnacional a la inversión pública<sup>3</sup>, pero también hay que notar que ésta se ha visto favorecida por la carga del gasto inflexible<sup>4</sup> que ha soportado el TGN (82.8 %), mientras que menos del 6 % y el 3.5 % es financiado directamente por prefecturas y municipalidades (Cuadro 2). En este sentido, se han señalado también dudas sobre la eficiencia en la ejecución y la calidad del gasto público subnacional.

3 Respecto a la inversión municipal en Bolivia, la normativa no permite hacer una diferenciación precisa entre gasto corriente y de capital. Dentro del gasto denominado de inversión, se llegan a incluir gastos tales como servicios de endeudamiento, bienes y servicios e incluso personal, entre otros, incurridos en proyectos y programas de sectores sociales determinados.

4 Cubre fundamentalmente el gasto corriente y el servicio de la deuda (amortización de capital más intereses).

además de las demandas del gobierno central por una redistribución de las responsabilidades del gasto más equiparable al financiamiento que ha ido cediendo a la administración descentralizada, sin dejar de hacer notar significativos rezagos en la ejecución de las transferencias subnacionales.

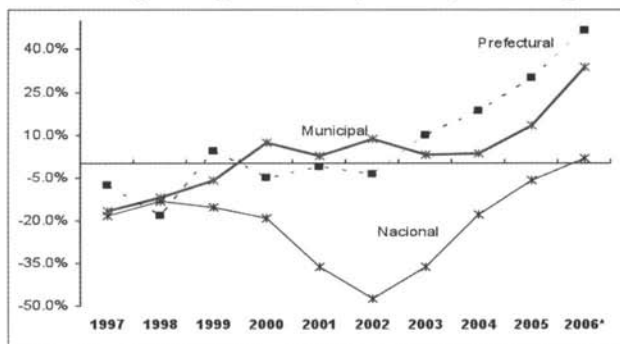
**Cuadro 2**  
**Gasto público inflexible**  
**(en millones de bolivianos)**

|                      | Gasto corriente | Servicio de deuda (Int. + Amortización) | Total           | Particip. % |
|----------------------|-----------------|-----------------------------------------|-----------------|-------------|
| <b>TGN</b>           | 11,411.8        | 4,105.7                                 | 15,517.5        | 82.8%       |
| <b>Prefecturas</b>   | 1,020.3         | 80.3                                    | 1,100.6         | 5.9%        |
| <b>Alcaldías</b>     | 543.5           | 125.1                                   | 668.6           | 3.6%        |
| <b>Universidades</b> | 1,441.9         | 12.2                                    | 1,454.1         | 7.8%        |
| <b>Total</b>         | <b>14,417.5</b> | <b>4,323.3</b>                          | <b>18,740.8</b> | <b>100%</b> |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

El resultado fiscal global del TGN ha mostrado durante el periodo de análisis un perfil deficitario, que se financió en su mayor parte con nuevas emisiones de deuda interna (bonos, letras y notas de crédito fiscal). Los alcaldes, por su parte, entre los años 1994 y 1999, acudieron constantemente al endeudamiento para financiar crecientes déficit, que acumularon luego de ser elegidos directamente. Esto terminó en una crisis el año 2000, justo después de las elecciones de 1999, gestión que mostró un típico ciclo político en el comportamiento del gasto público, además de sufrir un año antes un cambio en la asignación de responsabilidades relacionadas con la infraestructura y mantenimiento en los sectores de salud y educación. Es así que el año 2000, el déficit global municipal registrado alcanzó 5.8 puntos porcentuales respecto a los ingresos totales, aunque, como lo confirmó posteriormente el PRF implementado en municipalidades en crisis, estas cuentas no registraban gran parte de las obligaciones con proveedores, beneficios, salarios, y otras que simplemente quedaron sin registrar o conciliar.

Gráfico 1: Déficit/superávit global como porcentaje de los ingresos totales



Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Programación Fiscal

A partir de entonces, las medidas adoptadas por el órgano regulador contribuyeron a imponer disciplina en estas entidades, lo cual debe ser parte de la explicación de los subsecuentes superávit que se pueden observar en el gráfico anterior, previos a la promulgación de la Ley de Hidrocarburos, que estableció un panorama fiscal muy distinto. Ésta por lo menos es una de las hipótesis que se quiere reconsiderar, en relación a los análisis realizados anteriormente.

Por su parte, las prefecturas han mostrado un desempeño fiscal más acorde con la situación nacional, aunque mucho más holgada en recursos. Sin embargo, es difícil deducir de la información retrospectiva cuál ha sido el resultado de la gestión directa de estas prefecturas, ya que, al ser una especie de "agencias" desconcentradas de gobierno, gran parte de las decisiones y las gestiones de financiamiento fueron tomadas en concurrencia o inclusive directamente por instancias del nivel central. De todas maneras, como veremos más adelante y muy especialmente en vista de una reorganización del Estado y de las capacidades fiscales de estos y otros niveles de gobierno, preocupa sobremanera la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales, que en el caso del financiamiento prefectural alcanzó el 90 % de su presupuesto, y a nivel municipal superó el 60 %, para el año 2006.

En este documento en particular se consideran los incentivos que esta dependencia podría estar generando en las prácticas de financiamiento subnacional, especialmente en

el acceso a más deuda, quizá apalancada cada vez más con transferencias que en principio no deberían solventar gasto corriente como el servicio de ésta. Claro que al no contar con ingresos tributarios propios, las prefecturas son un pobre modelo de lo que podría suceder con entidades territoriales con competencias fiscales más plenas, por lo que se ha preferido analizar el desempeño municipal para analizar estas relaciones.

A futuro, con una fuerte pugna centrada sobre el uso y la distribución de estas transferencias (y no tanto en la cesión de capacidades tributarias o de endeudamiento), es probable que surja la inclinación por parte de las entidades subnacionales, quizá incluso las más eficientes, para aprovechar cierta flexibilidad que brindan los recursos del endeudamiento, tal como ocurrió en los comienzos de la participación popular. Otra alternativa es que se estén considerando estas crecientes transferencias como recursos “flexibles” o adecuados para las prioridades de los tomadores de decisión subnacionales, y éstos no recurran intensivamente a otras fuentes, como el endeudamiento, considerando que al menos en el corto plazo estas transferencias satisfarán sus necesidades. Esto, sin embargo, sería muy sugestivo, ya que de hecho las transferencias en su integridad son o condicionadas al tipo de gasto o con destino específico en los sectores de salud, educación, saneamiento básico e iniciativas productivas generadoras de empleo (en un sentido restringido), lo cual, por ejemplo, no contempla la infraestructura caminera y urbana, fundamental en cualquier programa de inversiones departamental y municipal, sectores muy asociados a los créditos de los financiadores más tradicionales.

Es así que se pretende también indagar sobre la relación existente entre los créditos que se han estado ejecutando y las prioridades del gasto municipal, lo cual nos puede estar sugiriendo prácticas que utilizan la fungibilidad del dinero, para “adecuar” la restricción presupuestaria y las disponibilidades de financiamiento a las preferencias locales. Lo cual, aunque fuere un comportamiento obligado por las limitaciones del sistema, no es una práctica deseable, ya que nubla el impacto de cualquier política que se pretenda implementar a través del esquema de financiamiento, sin mencionar que hace evidente la debilidad de las restricciones presupuestarias que se quieren imponer a nivel subnacional.

Sobre estas tres hipótesis, el estudio a continuación buscará sacar algunas conclusiones, analizando la información de las ejecuciones presupuestarias de todos los gobiernos mu-

nicipales y las prefecturas que hayan sido reportadas en el periodo 2000–2006<sup>5</sup>. Después de esta Introducción, en la parte 2 se describen, a grandes rasgos, las políticas nacionales más recientes para el acceso y el control del crédito subnacional, mientras que en la parte 3 se resumen brevemente algunas consideraciones teóricas y de la práctica internacional asociadas a la descentralización y el endeudamiento subnacional, pertinentes al caso boliviano. Para complementar la descripción, en la parte 4 se utiliza la información fiscal para caracterizar el endeudamiento municipal y prefectural, ejecutado en Bolivia entre los años 2000 y 2006.

A continuación, la parte 5 indaga a través de un modelo simplificado en las condiciones que determinaron que las municipalidades en Bolivia puedan acceder a créditos para su financiamiento. En esta parte se reflexiona sobre el impacto que pudieron tener las medidas de control implementadas por el Gobierno, que a estas alturas cuentan ya con una trayectoria muy respetable. Sin embargo, en este ejercicio resulta difícil plantear un modelo razonable que considere las transferencias en su esquema actual, pues éste apenas cuenta con un año de historia, por lo que se plantean más bien hipótesis para análisis futuros. Más adelante, en la parte 6, se analiza la tercera hipótesis explicada anteriormente sobre la relación entre el destino de los créditos contratados y las prioridades reales del gasto municipal.

Finalmente, la parte 7 presenta las conclusiones y plantea un resumen de los resultados, señalando sus implicaciones para el control fiscal y una política de crédito subnacional en el contexto actual en Bolivia.

## **2. Evolución reciente del marco institucional-normativo del sistema de crédito subnacional**

En el estudio anterior (2006) se consideraron ciertas condiciones del sistema fiscal que entonces eran relevantes para analizar la evolución de las prácticas de crédito subnacional. Entonces se estaba a la expectativa de los resultados de mediano plazo de la implementación del Plan de Readecuación Financiera (PRF), cuyo éxito a corto plazo era ya reconocido. Además, las normas presupuestarias y los controles sobre el endeudamiento, como el Regis-

5 Para los detalles sobre la información utilizada, sírvase consultar el documento original GTZ (2006).

tro de Inicio de Operaciones de Crédito Público (RIOCP)<sup>6</sup> y la regla 20/200<sup>7</sup> llevaban ya unos cuantos años en funcionamiento, mientras que los mecanismos de provisión de crédito llevaban ya algunos años detrás del objetivo de fortalecer la oferta subnacional.

Es así que en esa oportunidad se indagó sobre algunos elementos institucionales que podrían exacerbar los problemas de riesgo moral y de selección adversa en el sistema de crédito subnacional y se habló, por ejemplo, sobre la necesidad de reducir las oportunidades de negociación y clientelismo provenientes del sistema político partidario y regional, la conveniencia de crear incentivos horizontales que complementen el control fiscal vertical, las ventajas y riesgos en el uso generalizado de fondos de garantía y la necesidad de fortalecer y transparentar la información fiscal y de endeudamiento subnacionales<sup>8</sup>.

Recientemente, las políticas han evolucionado en todos los ámbitos. En lo que se refiere a fortalecer la disciplina fiscal a nivel subnacional en base a la experiencia del PRF, el año 2007 el Ministerio de Hacienda aprueba el Reglamento del Programa de Desempeño Institucional y Financiero<sup>9</sup>. Este instrumento cambia la orientación del control fiscal subnacional en varios ámbitos, al requerir la elaboración de un Análisis de Sostenibilidad de Deuda como instrumento de gestión fiscal-financiera<sup>10</sup>. Asimismo, se establece la exigibilidad de un Convenio de Desempeño Institucional y Financiero, entendido como un documento de

6 Donde se establece la obligación de todas las instituciones públicas de registrar de forma previa todas sus iniciativas de endeudamiento interno y externo, directo o indirecto, contingente, de corto o mediano plazo, con agentes públicos o privados, incluyendo gastos devengados no pagados, así como la obligatoriedad de sujetarse a límites de endeudamiento, la regla del 20/200.

7 Esta regla establece 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 la misma debe ser menor al 20% de éstos. El estudio anterior señaló la utilidad de esta regla y la legitimidad lograda para su utilización; gracias a su aplicación sería, su control es sencillo y la experiencia lograda en su manejo tanto en las instancias subnacionales como en el gobierno central. También se mencionó que genera incentivos para que los gobiernos subnacionales escojan un perfil de deuda con intereses bajos y plazos largos (10 años de plazo y 6% de interés en promedio en una cartera), aunque este perfil no alcanzaba los estándares de concesionalidad comúnmente aceptados a nivel internacional. Se habló de los riesgos que implicaría el uso de tasas de descuento en lugar del pasivo total en el cálculo del valor presente del saldo de la deuda, por introducir una puerta a la discrecionalidad que podría debilitar la reputación de esta regla.

8 Para una consideración de cada una de las conclusiones, ver GTZ (2005).

9 Aprobado por Resolución Ministerial 272, de junio de 2007. También se identifican criterios más específicos para la determinación y límites de la deuda flotante.

10 La aplicación de los citados criterios para la determinación de la deuda flotante demanda la modificación del cálculo del indicador del servicio de la deuda establecido para el RIOCP, con el fin de obtener una evaluación confiable de la capacidad de endeudamiento de las entidades públicas que pretendan contraer nuevos créditos.

formalización interinstitucional de compromisos en torno a políticas y mejoras fiscales, a ser asumidos por la entidad subnacional, con evaluaciones anuales para la medición del cumplimiento de políticas y metas establecidas. Asimismo, se abre y formaliza la posibilidad a todas las entidades subnacionales para la creación de Cuentas de Previsión<sup>11</sup>, entendidas como una cuenta bancaria abierta de acumulación de recursos en el BCB, administrada por el Ministerio de Hacienda con el único y exclusivo propósito de hacer efectivo el servicio de la deuda registrada.

Respecto a las garantías sobre la deuda subnacional para limitar los riesgos implicados para el gobierno nacional en el sistema actual<sup>12</sup>, el año 2007 se emite un Decreto Supremo que procura excluir al Gobierno central de la responsabilidad de pago de la deuda subnacional, especificando que ésta deberá ser exclusivamente reembolsada con los recursos que respaldan el respectivo crédito de la entidad subnacional. Sin embargo, esta norma no podía competir con el mandato constitucional ni el de los contratos, que en el caso de organismos multilaterales indefectiblemente prevén la garantía soberana, aunque desde entonces no hubo ninguna situación en la que hubiera necesidad de resolver esta controversia.

En lo que se refiere a los mecanismos de provisión de crédito, hasta hace algunos años el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) era el mecanismo principal<sup>13</sup>, aunque sus limitaciones, no sólo al proveer una oferta más diversificada de financiamiento sino también en promover mejores sistemas de control fiscal, indicaban la necesidad de avanzar en esquemas con participación del mercado. Con esta dirección, el Gobierno central planteó hace algunos años algunas regulaciones relacionadas con calificaciones de riesgo crediticio y límites a los fideicomisos de las transferencias de coparticipación municipal.

11 A través del Decreto Supremo 29141.

12 La CPE determina que toda deuda pública está garantizada y que todo compromiso contraído de acuerdo a las leyes es inviolable. La Ley SAFCO, además, aclara que para la deuda subnacional contraída por el TGN, por cuenta de una entidad beneficiaria, que asume la responsabilidad de su repago.

13 Hay que destacar a la Ley del Dialogo 2000 como un hito en el desarrollo del sistema de financiamiento subnacional, pues establece la implementación de forma coordinada 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: (i) contribuir al desarrollo local y regional, (ii) fomentar el desarrollo del mercado privado de financiamiento, y (iii) promover el endeudamiento prudente a través de programas de desarrollo institucional.

Sin embargo, desde el año 2006 el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la gestión actual de gobierno se concentró en otros retos del financiamiento público, concretamente, la desarticulación de la inversión pública subnacional y la necesidad de mecanismos que la orienten más efectivamente hacia objetivos y estrategias prioritarias y en favor de las regiones más deprimidas. El crédito tendría que canalizarse hacia nuevos sujetos económicos en sus formas económicas comunitarias y vinculadas a sectores o rubros productivos priorizados, privilegiando a los pequeños productores del área rural y urbana. En este entendido, el PND propone la estructuración de un Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo (SINAFID). Como principal medida de implementación de esta política se ha creado el Banco de Desarrollo Productivo (BDP)<sup>14</sup>, que inicialmente sugirió también la fusión del FNDR. Sin embargo, este Fondo se ha mantenido implementando especialmente el programa de protección social del Gobierno y ejecutando los fondos y la cartera actual con municipalidades y prefecturas. Todavía queda por aclarar el alcance del rol que se piensa otorgar a municipios, prefecturas y otras entidades autónomas, así como el futuro del FNDR y otros mecanismos que actualmente canalizan créditos a entidades subnacionales.

Las disposiciones más recientes facultan a las prefecturas y las municipalidades con potestades para gestionar y utilizar créditos para cubrir sus necesidades de financiamiento. Pero lo cierto es que, así como las municipalidades, que han adquirido nuevas competencias desde la Ley de Participación Popular, han demandado un nuevo perfil de financiamiento no sólo en la política y la norma sino sobre todo en la práctica, los prefectos elegidos directamente desde diciembre de 2005 necesariamente van a cambiar las prácticas de financiamiento en el nivel intermedio, más aun cuando cuatro de estas instituciones han decidido, mediante consultas populares, la conformación de gobiernos autónomos con capacidades fiscales más plenas, las mismas que se están debatiendo actualmente.

Estas nuevas direcciones en las políticas nacionales, sumadas a un escenario fiscal muy favorable, radicalmente diferente al escenario anterior al 2004, han exigido un cambio de dirección en la actualización del estudio de base. En este caso, parece conveniente ampliar la perspectiva desde las consideraciones sobre el riesgo moral y la selección adversa en el mercado de crédito subnacional, enfatizadas en el estudio original, hacia un marco que nos permita ordenar mentalmente los elementos más importantes del diseño fiscal interguber-

<sup>14</sup> Que ha absorbido la antigua Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) y el Fondo Financiero de Desarrollo del Sistema Financiero.

namental relacionados con el control de la restricción presupuestaria y el endeudamiento subnacional. En esta perspectiva se ha planteado de forma breve el marco empírico que se describe a continuación.

### 3. Descentralización y endeudamiento

El endeudamiento contribuye de diferentes maneras a una mejor gestión económica. En principio, la generación de deuda: i) incrementa la capacidad de generación de ingresos de la sociedad y, si ésta efectivamente redunda en mayores recursos en el futuro, el endeudamiento trae al presente una parte de esos recursos para que puedan ser disfrutados por la presente generación, contribuyendo así a la equidad intergeneracional, ii) puede ayudar a alisar el consumo intertemporal. Si en el futuro se prevé un incremento en los ingresos por razones exógenas al esfuerzo económico futuro, este incremento puede traer al presente para que beneficie también a esta generación. Sin embargo, para que se realicen estos beneficios se necesitan ciertas condiciones en relación al tipo de proyectos que se financian a través de deuda.

Por otro lado, son conocidos y cada vez más discutidos los costos macroeconómicos y fiscales que han acompañado los procesos de descentralización, que en algunos casos han puesto en tela de juicio las ganancias de eficiencia asociadas a estos procesos. Con el traslado de la autoridad política y fiscal hacia niveles de gobierno subnacionales, éstos por su naturaleza se ven motivados a actuar en pro de beneficios locales más que velar por los intereses de todo el país (Rodden *et al.* 2003). En un marco en el que los incentivos no son apropiados, este desempeño puede deteriorar la disciplina fiscal general, a través de gastos públicos excesivos, pobres desempeños tributarios y sobreendeudamiento. Si, además, no existen condiciones para la transparencia y la rendición de cuentas, estas ambiciones incluso pueden llegar a coartar las oportunidades futuras de la propia región o localidad.

Este tipo de externalidades perjudiciales que han acompañado los procesos de descentralización frecuentemente están asociadas a la debilidad de las restricciones presupuestarias subnacionales, que no han sido capaces de encuadrar las prácticas financieras de los gobiernos subnacionales en un patrón de disciplina fiscal. En este caso, el marco fiscal impuesto por el Gobierno (el conjunto de políticas, controles y mecanismos, explícitos e implícitos) ha generado expectativas en las autoridades locales, sobrefinanciamientos adicio-

nales que podrían obtener para sus gastos (a veces lujos), más allá de lo que su presupuesto formal les pudiera permitir. Cuando las autoridades locales tienen la convicción de que el Gobierno nacional no es capaz de hacer cumplir sus políticas de financiamiento y control, su patrón de gasto cambia, tendiendo a la ineficiencia desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto. La forma de gastar “en exceso” no siempre es a través del endeudamiento, si las normas permiten acumular déficit año tras año, existen otras formas imaginativas de financiarlos. Todo depende de la efectividad y fortaleza del marco regulatorio en el que están inscritas las autoridades locales, donde participan reguladores públicos, la sociedad civil, los electores o las exigencias del mercado y sus acreedores.

Las expectativas que generan “excesos intencionales” pueden surgir por cualquiera de los canales que hacen a la actividad pública particular de una institución. Sin embargo, desde su mandato constitucional el Estado se compromete a cumplir ciertas responsabilidades con la ciudadanía, más allá de los objetivos fiscales que puedan establecerse. En un proceso de descentralización gradual, como sucede en el caso boliviano, la cabeza del Estado tradicionalmente ha sido el Gobierno nacional. Así que la descentralización implica responsabilidades que poco a poco son delegadas a un tercero: un gobierno subnacional. Entonces existe la posibilidad de que este “agente” no cumpla con las buenas prácticas establecidas por el Gobierno nacional, confiando en que al final del camino existirá un rescate o al menos un apoyo adicional para que los servicios públicos continúen ejecutándose, en cumplimiento de los compromisos legales, políticos o sociales.

Estos problemas se exacerban cuando no hay información disponible y oportuna sobre el desempeño de la entidad subnacional, o cuando ésta dispone de poder político para presionar al Gobierno central para que lo rescate, pero también cuando los mecanismos o instituciones a través de los cuales los subnacionales obtienen su financiamiento no están claros y creíblemente establecidos y pueden dar lugar a una interpretación discrecional sobre estas restricciones de cualquiera de las partes.

La literatura ha intentado analizar y sistematizar las condiciones en que estos mecanismos derivaron en problemas fiscales significativos, más allá de lo que los mismos gobiernos subnacionales pudieron resolver. Un esquema muy simplificado se presenta en el siguiente cuadro, sin ánimo de cubrir todos los problemas pero más bien para ordenar visualmente el lugar de algunos problemas que se consideran posteriormente.

Cuadro 3

## Prácticas e instituciones que debilitan la restricción presupuestaria subnacional

|                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>A través del sistema político</p>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clientelismo, "captura de grupos regionales" y gobierno central políticamente débil.</li> <li>• Gobierno central fuerte con incentivos para mantener significativa discrecionalidad</li> <li>• Poca independencia de la regulación y el control fiscal</li> <li>• Falta de capacidad o voluntad judicial para establecer el derecho propietario.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p>.....</p> <p>&gt; Incidencia en sistemas más centralizados</p> <p>.....</p>                 |
| <p>A través de las relaciones fiscales intergubernamentales</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciertas características de la provisión local de bienes públicos en cada nivel, junto con mandatos y obligaciones constitucionales nacionales.</li> <li>• Desbalances entre la autonomía fiscal cedida y desequilibrios verticales.</li> <li>• Diseño del sistema de transferencias u otras asignaciones de recursos, incluido el crédito, caracterizados por la incertidumbre y/o la discrecionalidad.</li> <li>• Reglas y controles fiscales débiles o extremadamente restrictivos, u otros mecanismos que nublan la separación de responsabilidades entre niveles.</li> <li>• Falta de información y transparencia sobre el desempeño fiscal subnacional y nacional.</li> </ul> | <p>.....</p> <p>&gt; Incidencia en sistemas con más participación del mercado</p> <p>.....</p> |
| <p>A través del sector financiero</p>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bancos y entidades de propiedad subnacional, con controles y regulaciones poco claras.</li> <li>• Instituciones públicas para el financiamiento subnacional, con mandatos y políticas poco claras.</li> <li>• Débil regulación de las prácticas crediticias</li> <li>• Falta de información y poca transparencia</li> <li>• Antecedentes y expectativas de rescate por parte de instituciones nacionales.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>.....</p> <p>&gt; Incidencia en sistemas con más participación del mercado</p> <p>.....</p> |

En el extremo derecho del Cuadro se ha incorporado un indicativo sobre el tipo de sistemas, más o menos descentralizados<sup>15</sup>, en los que se han observado más comúnmente estas limitaciones. Lógicamente, mientras más acceso tengan los gobiernos subnacionales al sistema financiero y al mercado de capitales, más énfasis tendrá que ponerse a su regulación, a fin de limitar los problemas característicos de selección adversa y riesgo moral. Por el contrario, en un sistema donde el Gobierno nacional se encarga de la oferta de recursos reembolsables, éste será más vulnerable a través del poder político, y su control sobre las relaciones fiscales intergubernamentales será el núcleo de presión.

15 Estrictamente hablando, la literatura ha analizado las implicaciones tanto de la descentralización política como la descentralización hacia el mercado, de las funciones y competencias del Estado. Sin embargo, las condiciones e implicaciones en ambos casos son totalmente diferentes. Este documento en particular centra su interés en los efectos de la descentralización fiscal.

Las políticas que los países han aplicado han sido tan diversas como las propias características de sus economías e instituciones. Quienes estén familiarizados con los casos más estudiados en relación a sus procesos de descentralización encontrarán ilustrativa la representación de los mecanismos usados para promover disciplina fiscal elaborada por la edición de Rodden, Eskeland y Litvack<sup>16</sup>, que nos permitimos reproducir a continuación, en el siguiente Cuadro. Ésta permite comparar los casos estudiados, de acuerdo a la importancia asignada al mercado o a los controles a través de reglas, para incentivar la disciplina fiscal subnacional.

**Cuadro 4**  
**Mecanismos de control de las**  
**restricciones presupuestarias subnacionales**

|                  |        |                                                                                                 |                                                            |
|------------------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Normativa fiscal | Fuerte | Noruega<br>Canadá subnacional<br>Hungria subnacional                                            |                                                            |
|                  | Débil  | Argentina Provincias<br>Brasil estados<br>India estados<br>Alemania estados<br>China<br>Ucrania | USA subnacional<br><br>Provincias de Canadá<br>USA Estados |
|                  |        | Débil                                                                                           | Fuerte                                                     |
|                  |        | Mecanismos de mercado                                                                           |                                                            |

Resulta interesante, por ejemplo, la situación de algunos países que avanzaron notablemente en la descentralización y el control fiscal y que más recientemente se han inclinado por el uso de reglas y controles fiscales en lugar de confiar primordialmente en la disciplina del mercado. Como ejemplos en la región podrían citarse Argentina y Brasil, que después de sufrir la acumulación de déficit y sobreendeudamiento en los niveles intermedios de gobierno han aplicado fuertes controles fiscales, llegando a reducir la independencia que antes cedieron en estos ámbitos (Webb, 2003). Un segundo rasgo interesante es la diferencia de los regímenes implementados dentro un mismo país, para el control entre la nación y nivel intermedio, y la regulación del nivel intermedio sobre el local. En un extremo se observa

<sup>16</sup> Editores del libro "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints". 2004. The MIT Press Cambridge Massachusetts.

el caso de Canadá, con un esquema de mercado para las provincias, quienes a su vez han maximizado las reglas de control sobre las finanzas municipales<sup>17</sup>.

Que sean las reglas o el mercado más eficientes para incentivar disciplina fiscal dependerá de las características de cada país, de la descentralización y especialmente del sistema político. Una conclusión enfatizada en los estudios de Rodden y Eskeland (2003) es que el mercado podrá contribuir a generar disciplina sólo bajo ciertas precondiciones, varias de las cuales tienen mucho que ver con la credibilidad del compromiso del Gobierno nacional de que no va a rescatar a los indisciplinados y hacerse responsable por las decisiones de los políticos y los votantes locales.

Donde las condiciones para un mercado competitivo no están dadas, la práctica se ha inclinado hacia diferentes combinaciones de mecanismos de mercado y reglas fiscales y administrativas. Una de estas limitaciones para el accionar más pleno del mercado es la elevada dependencia de los subnacionales de las transferencias del nivel central, que, entre otros efectos, nubla las responsabilidades que cada nivel debe asumir, no sólo en cuanto a competencias fiscales sino incluso en lo referido a la provisión de los servicios públicos. Así, si la gestión de un sector clave depende del financiamiento nacional, siempre habrá una autoridad local que, ante una falla de los servicios de su institución, invoque a la burocracia o el prebendalismo central. O en el otro lado, esta autoridad encontrará un financiador local que asocie su riesgo a la certidumbre de las transferencias operadas por el Gobierno central y no a la gestión subnacional, y que llegado el momento le reclame su dinero al Gobierno central. En este contexto, las reglas fiscales parecen haber logrado limitar efectivamente la responsabilidad nacional asociada a esta alta dependencia, permitiéndole al mismo tiempo al Gobierno central mantener un grado de influencia aceptable sobre los niveles subnacionales (Rattso 2003).

No obstante, el establecimiento de estas reglas no ha sido simple, debido a las limitaciones en la información y la rendición de cuentas subnacional, la limitada credibilidad del Gobierno central o la presencia de otros mecanismos que influyen en el financiamiento subnacional (como los mecanismos nacionales de provisión de crédito u otras restricciones

17 Hay que considerar, sin embargo, que la demanda y mecanismos de oferta del crédito son considerablemente diferentes entre niveles y entre países.

al acceso), todos estos rasgos frecuentes en las economías en desarrollo. Con todo, la evidencia de los casos con relativo éxito señala que estas reglas pueden promover eficazmente la disciplina fiscal sólo hasta que logre articularse un sistema donde alguna participación del mercado pueda complementar la oferta y los incentivos (Rodden y Eskeland, 2003). De lo contrario, donde las restricciones al acceso del financiamiento han sido excesivas, los subnacionales han demostrado su tenacidad, encontrando formas para burlar los controles y financiar sus compromisos con su electorado, más aun si cuentan con un alto grado de legitimidad local que les permita movilizar la sociedad civil a favor de sus demandas.

Estas consideraciones breves sirven de marco para el análisis de la evidencia empírica que se desarrolla a continuación y que se concentra en las problemáticas planteadas al inicio, a saber, las condiciones que determinaron el acceso al crédito de las municipalidades en Bolivia, con especial consideración de las medidas de control y las transferencias recibidas, y la relación entre el destino de los créditos contratados y las prioridades reales del gasto municipal.

Sin embargo, la información histórica poco tiene que ver con los cambios que se avencinan a futuro, particularmente relacionados con el debate constitucional. Sobre las implicaciones de la experiencia internacional en el debate nacional, nos permitiremos algunas reflexiones sólo como parte de las conclusiones.

#### **4. Características del endeudamiento subnacional<sup>18</sup>**

El propósito del siguiente análisis es obtener órdenes de magnitud sobre las principales

<sup>18</sup> El análisis cuantitativo sobre el endeudamiento se basa en los datos provenientes de la ejecución presupuestaria de los gobiernos subnacionales que se reporta a la Contaduría General de la República para las gestiones 2000-2006. Estos datos no cuentan con los reportes de ejecución presupuestaria de todos los gobiernos municipales para todos los años, debido a que algunos no los han presentado durante todo el período. Adicionalmente, no todos los años son los mismos municipios los que reportan su ejecución presupuestaria. En la base de datos construida existen 127 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 como requisito para estas gestiones. Sin embargo, estos reportes presentan limitaciones en cuanto al registro tanto de las cuentas por cobrar con proveedores de bienes y servicios como de donaciones, registros que en ambos casos pueden ser incompletos. Asimismo, no se cuenta con información fidedigna acerca del saldo de la deuda vigente de las instituciones subnacionales, por cuanto no existe a la fecha una base de datos que consigne todas estas obligaciones, salvo la información que refleja la deuda garantizada por el Gobierno en su gran mayoría externa, que ha sido depurada recientemente.

fuentes de financiamiento público subnacional, y la trayectoria del endeudamiento en relación a otras fuentes. En particular las cifras permitirán reconocer los efectos de las políticas del Gobierno y los condicionantes externos en el comportamiento de municipios y prefecturas en relación al crédito, el impacto de las diferentes políticas fiscales a nivel subnacional, no solamente aquellas relacionadas directamente con el crédito, sino también otras que afectan la asignación de estos recursos, sea a través de transferencias, tributos o condicionamiento sobre el gasto.

#### 4.1 Financiamiento del gasto municipal y crédito

El gasto de las alcaldías entre los años 2000 y 2006 superó los US\$ 4,833 millones. La principal fuente de financiamiento fueron las transferencias del TGN, que financiaron más del 37 % del gasto total. La segunda fuente en importancia son los recursos específicos, que incluyen recaudaciones tributarias, tasas, patentes y explotación de bienes y servicios, y que financiaron más del 32 % del gasto de las alcaldías. El gasto financiado 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)<sup>19</sup> ascendió al 8.6 %, sumando más de US\$ 417 millones. Hay que destacar la creciente contribución de otras fuentes de financiamiento (8.9 %) que estarían reflejando otro tipo de transferencias que recibieron las alcaldías, fuera de la clasificación usual, pero importantes sólo durante el 2005 y 2006. Después de la implementación del PRF el año 2001, la contribución de la deuda se mantuvo constante para todo el periodo, salvo el 2006, que registra una caída significativa. (Gráfico 2). Debe notarse que el año 2004 se tuvieron elecciones municipales, que fueron acompañadas de incrementos en recursos propios, transferencias y donaciones, pero no de más créditos.

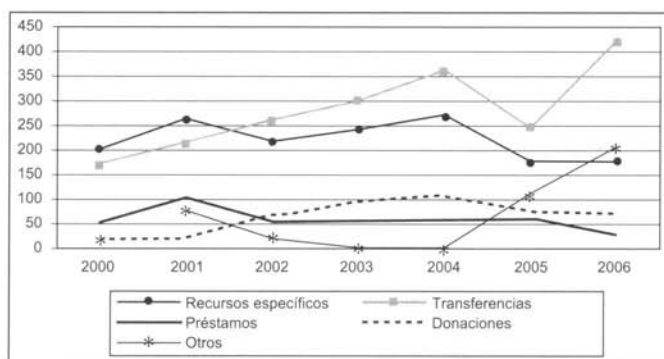
19 Ni las municipalidades ni las prefecturas acceden directamente al crédito externo, y prácticamente el total de los créditos está denominado en dólares americanos. La clasificación presentada estaría reflejando en muchos casos una gestión directa de la municipalidad ante el organismo internacional 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 o también denominado crédito subsidiado) y lo mismo para el caso del crédito interno.

**Cuadro 5**  
**Fuentes de financiamiento del gasto municipal, 2000-2006**  
 (en miles de dólares)

| Fuente                                   | 2000 - 2006  | Porcentaje     |
|------------------------------------------|--------------|----------------|
| Tesoro Gral de la Nación                 | 5,5          | 0.1%           |
| Recursos específicos                     | 1.549,9      | 32.1%          |
| Transferencias TGN                       | 1.832,8      | 37.9%          |
| - Coparticipación - PP                   | 1.412,0      |                |
| - IDH                                    | 117,7        |                |
| Transferencias recursos específicos      | 128,4        | 2.7%           |
| Donación externa                         | 466,5        | 9.7%           |
| Préstamos y créditos (interno y externo) | 416,9        | 8.6%           |
| Sin fuente                               | 433,2        | 8.9%           |
| <b>Total</b>                             | <b>4.833</b> | <b>100,00%</b> |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

**Gráfico 2: Evolución de las fuentes de financiamiento del gasto municipal, 2000-2006**  
 (en miles de dólares)



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

En el periodo comprendido entre el 2000 y el 2006, las alcaldías ejecutaron créditos por un valor superior a los US\$ 277 millones<sup>20</sup>. Según los reportes de ejecución presupuestaria, el monto promedio anual de los desembolsos de crédito no superó los US\$ 50 millones, salvo el año 2001, que casi alcanzaron los US\$ 100 millones, principalmente por la imple-

<sup>20</sup> Las fuentes de financiamiento corresponden a préstamos de crédito externo (US\$ 77 millones), préstamos del TGN (US\$ 67 millones), préstamos de recursos específicos (US\$ 61 millones), crédito externo (US\$ 33 millones), crédito interno (US\$ 23 millones) y otras fuentes (US\$ 16 millones).

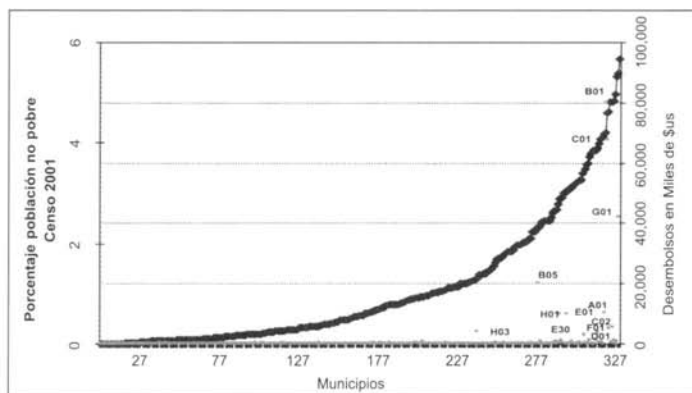
mentación del PRF, que implicó diferentes tipos de operaciones para regularizar moratorias, conciliar créditos y financiar las brechas de financiamiento, bajo la supervisión de Hacienda. Es sobresaliente que, a diferencia de lo que sucedió en gestiones anteriores, el año 2004 no refleja notoriamente el ciclo electoral de gastos y déficit posteriores que se pudo observar entre 1999 y el 2000, y que antecedió al establecimiento del PRF. Inmediatamente después, el año 2005, los desembolsos se intensificaron, aunque no lo hizo el déficit global, quizá auxiliado por los nuevos recursos del IDH. El año 2006 presenta una notoria caída de los desembolsos de préstamos, que coincide con una mayor disponibilidad de recursos de transferencias del nivel central, las que pudieron permitir financiar importantes proyectos y gastos municipales sin necesidad de recurrir al crédito. Otra posibilidad es que, efectivamente, el año de transición a la nueva gestión presentó menos oportunidades para gestionar préstamos o más controles al respecto.

Los principales acreedores fueron la Corporación Andina de Fomento, (CAF) 15 % (US\$ 42 millones), el Banco Interamericano de Desarrollo, (BID) 10 % (US\$ 28 millones) y la agencia internacional de fomento del BM, 7 % (US\$ 21 millones), mientras que el TGN financió más del 12 %. Salvo lo correspondiente a la CAF (cuyas tasas de interés oscilan entre 7 y 9 %), el resto de los financiamientos más importantes tienen un perfil más bien concesional, particularmente los otorgados por el BM y el BID (con tasas entre 1 y 2 % y plazos de más de 20 años, aunque en algunos casos específicos, el TGN no transfirió estos créditos a los municipios en las condiciones originales).

Los desembolsos de crédito se ha concentrado en los tres municipios capital del país. La Paz ha inscrito en su presupuesto ejecutado más de US\$ 79 millones para el período, y le sigue Cochabamba con un monto ejecutado de US\$ 67 millones. Muy por detrás se encuentran Santa Cruz, que declara haber recibido más de US\$ 42 millones y El Alto con más de US\$ 20 millones.

Por otra parte, el Gráfico 3 muestra para el año 2006 el porcentaje de la población no pobre de los 327 municipios y el monto total de los créditos que estos municipios declaran haber obtenido en su ejecución presupuestaria. La alta concentración de estos recursos es evidente cuando se observa que las 250 municipalidades más pobres del país sólo accedieron al 3.4 % del crédito total desembolsado durante el año 2006. En cambio, los 27 municipios más ricos del país concentraron más del 80.4 % de este crédito.

**Gráfico 3: Distribución del crédito municipal (año 2006) para 327 municipios**



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

Respecto al número de operaciones de crédito que han recibido las municipalidades el año 2006, de los 50 municipios más pobres sólo dos recibieron créditos, y si consideramos 250 municipios pobres, fueron 13 los que accedieron. En cambio, en este mismo año, 21 de los 27 municipios más ricos del país (con mayor proporción de población no pobre) accedieron a estos recursos.

Si se considera una relación *per cápita* para todo el periodo 2000-2006, también es significativa la concentración del 88 % del monto total de créditos desembolsados en municipios con más de cien mil habitantes. Sólo el 5.9 % de estos recursos fueron a los gobiernos de municipios con población entre cuarenta mil y cien mil habitantes.

El servicio de la deuda municipal ascendió a más de US\$ 270 millones en todo el periodo, de los cuales aproximadamente 93 fueron pagados por intereses y comisiones. Como es razonable, estos pagos estuvieron concentrados en la deuda de corto plazo, que absorbió más del 62 % del total del servicio. El 88 % del servicio de la deuda pública pagado por los municipios correspondió a deuda pública interna, señalando así su peso en las finanzas municipales.

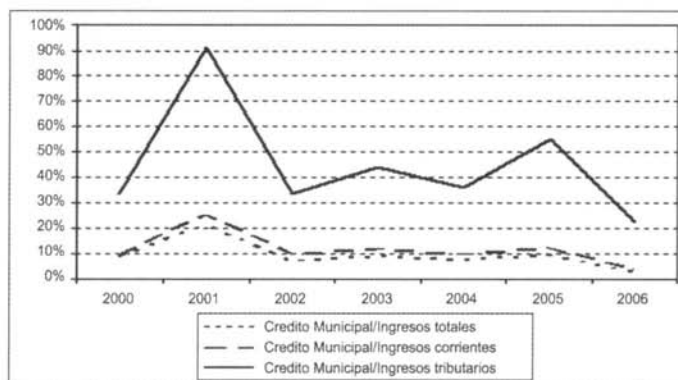
El peso del servicio fue significativo a lo largo del periodo, ya que consumió el 10 % de los ingresos totales de las alcaldías, aunque sólo 3 % significó un costo por intereses. Si bien

estos pagos crecieron constantemente hasta superar los US\$ 60 millones el año 2006, su peso en los ingresos fue disminuyendo a partir del año 2003. Sin embargo, hay que notar que los municipios pagaron en todo el periodo por la amortización y el costo de sus créditos un monto 19 % superior a todo el financiamiento recibido a través de desembolsos.

Un parámetro interesante para señalar la relevancia del financiamiento a través de deuda es la comparación de los montos desembolsados con otros ingresos municipales. Durante el periodo 2000–2006, los desembolsos de crédito no han aportado más del 8 % de los ingresos totales municipales, ni han significado más de un 11 % de lo financiado con sus ingresos corrientes (excepto el año 2001, para ambos casos). Éstos en principio parecen contribuciones modestas para el presupuesto municipal, pero resulta más significativa la comparación con los aportes de los impuestos municipales.

Durante el periodo 2000–2006, los préstamos han sumado montos equivalentes al 33 % y el 55 % de los montos recaudados por impuestos municipales. Incluso alcanzaron sumas iguales al 91 % de las recaudaciones en el peor año (2001). Esta situación resalta la pobre contribución de la economía municipal y sus recursos propios al financiamiento de sus gastos que dependen fuertemente de las transferencias intergubernamentales. En conjunto, el aporte de los recursos propios al presupuesto municipal apenas alcanzó un promedio de 37 % entre los años 2000 y 2004 y se redujo alarmantemente hasta un 20 % para el año 2006. Por otra parte, el repentino deterioro de la ratio desembolsos versus recaudaciones en el año 2005 hasta un 55 %, señala la vulnerabilidad de las finanzas municipales frente a las crisis, en este caso generadas por los problemas económicos y políticos que redundaron en menores recaudaciones municipales y nacionales, cuya coparticipación de todas maneras logró contribuir con el financiamiento del 38 % de los gastos municipales. Estas caídas parecen haberse financiado con mayores desembolsos.

**Gráfico 4: Crédito municipal sobre ingresos municipales**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

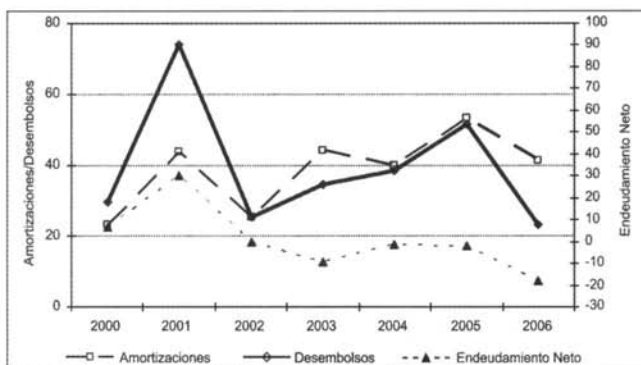
Estas relaciones vuelven a señalar la alta y creciente dependencia de las transferencias del Gobierno central que se pudo observar en otros gráficos. Cabe pensar que esta dependencia estaría desincentivando en alguna medida la gestión local y su capacidad e iniciativa para movilizar más proyectos a través de mayores esfuerzos tributario-fiscales, o incluso gestionando nuevas oportunidades de endeudamiento, al menos en cierto tipo o tamaño de municipios. Esta dependencia también podría explicar en parte la alta concentración del crédito en las ciudades o municipios más grandes, donde las necesidades de inversión, particularmente en infraestructura, sobrepasan las posibilidades ofrecidas por las transferencias gubernamentales, tanto en montos como también en flexibilidad.

Para el año 2006, una vez superada la crisis de la gestión anterior, la relación deuda-impuestos cae también hasta el 22%. Pero es difícil pensar que esta recuperación haya sido impulsada por un mejor desempeño de la gestión tributaria municipal, ya que no se conoce algún cambio o incentivo al respecto. De continuar las cosas sin estos cambios, a futuro podríamos esperar una evolución de la relación endeudamiento y recaudaciones locales con las mismas condicionantes, es decir más ligada a la coyuntura que al desempeño de la gestión local. Sin embargo, esta relación amerita un análisis más profundo.

El endeudamiento neto gestionado por las municipalidades durante el periodo 2000–2006 ha sido marcado por una redención de deuda municipal a partir del año 2003. En este periodo, los desembolsos percibidos ascienden a US\$ 277 millones, mientras que por amor-

tizaciones se pagaron US\$ 270 millones, sumando un endeudamiento neto de US\$ 7 millones en todo el periodo. Con estas cifras, al menos en principio, no habría evidencia de que los gobiernos municipales estén usando particularmente el endeudamiento para ampliar sus gastos más allá de lo que puede permitirles sus recursos regularmente presupuestados. Esto es consistente con la trayectoria del resultado global de este nivel, con superávits que han crecido constantemente hasta rondar el 20 % de los ingresos totales (año 2006).

**Gráfico 5: Endeudamiento neto municipal (en millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Aun así, esto no necesariamente significa que las finanzas municipales estén totalmente controladas y que el endeudamiento haya dejado de ser un problema. Como se observó, el servicio de estas obligaciones es significativo y la alta concentración en pocos municipios puede estar generando una situación muy ajustada para las pocas municipalidades que se han beneficiado de estos créditos. Al mismo tiempo, hay que reparar también en el creciente financiamiento observado bajo la clasificación de otras fuentes<sup>22</sup>. Queda la posibilidad de que esta cuenta incluya obligaciones postergadas, como pagos a proveedores, que estarían incrementando significativamente las obligaciones municipales que no son posibles de absorber con el presupuesto anual de recursos efectivizados. En todo caso, esta evidencia está mostrando la necesidad de profundizar el análisis por tipo de municipios, lo cual sin embargo no podrá ser abordado en este trabajo.

<sup>22</sup> No se ha podido precisar el origen de esta cuenta, que varios gobiernos municipales reportan en sus estados financieros. Es posible que sea resultado de una mala apropiación de algunos de los recursos del IDH, o que simplemente estén concentrando las obligaciones pendientes que no tienen financiamiento determinado al final de cada gestión, o reúnan transferencias extraordinarias que no se sujetan a la clasificación habitual.

## 4.2 Financiamiento del gasto prefectural y crédito

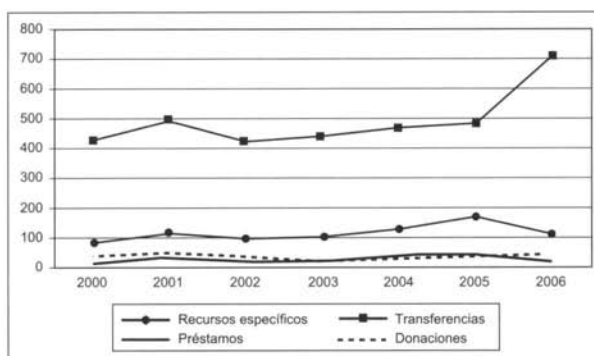
A lo largo del período 2000-2006, las prefecturas registraron un gasto total de US\$ 4,705 millones, muy cerca de lo registrado por los municipios durante el mismo período. La principal fuente de financiamiento fueron las transferencias del TGN, que financiaron al menos el 70 % de los gastos prefecturales, mientras que las transferencias de recursos específicos, generalmente asociadas a proyectos concurrentes con las municipalidades y otras entidades, sumaron sólo el 3 % de los ingresos. Siguen en importancia los recursos específicos, que financiaron el 17 % de estos gastos y que, además de regalías, consideran los servicios departamentales. Es notable que estos últimos pudieran incrementarse en un año como el 2005, a diferencia de los recursos propios de los gobiernos municipales ligados a impuestos. Por su parte, las donaciones externas pudieron financiar sólo el 5 % de los gastos. Se puede observar que apenas el 4.3 % del gasto total de las prefecturas tuvo como fuente de financiamiento algún tipo de endeudamiento, desembolsos que tuvieron un comportamiento muy regular en todo el período de análisis (Gráfico 6).

**Cuadro 6**  
**Fuentes de financiamiento del gasto prefectural, 2000-2006**  
**(en miles de dólares)**

| Fuente                                  | 2000 - 2006  | Porcentaje     |
|-----------------------------------------|--------------|----------------|
| Recursos específicos                    | 805          |                |
| Transferencias TGN                      | 3,303        |                |
| - IEH                                   | 261          | 17.11%         |
| - IDH                                   | 167          | 70.19%         |
| Transferencia de recursos específicos   | 144          | 3.07%          |
| Préstamos y crédito (interno y externo) | 94           | 1.99%          |
| Otras fuentes                           | 359          | 7.63%          |
| <b>Total</b>                            | <b>4,705</b> | <b>100.00%</b> |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

**Gráfico 6: Evolución de las fuentes de financiamiento del gasto prefectural, 2000-2006**  
(en miles de dólares)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la DGC

Durante el período de estudio, las prefecturas han registrado en su ejecución presupuestaria la obtención de créditos por algo más de US\$ 174 millones<sup>22</sup>, mientras los municipios accedieron a US\$ 277 millones. Entre los años 2000 y 2005, el monto anual de desembolsos obtenido por las prefecturas fue creciente, pero no alcanzó los 30 millones de dólares en promedio. El año 2005 las prefecturas registran una cifra récord, por más de US\$ 42 millones (Gráfico 6).

El organismo financiador más importante ha sido la CAF, tal como sucedió a nivel municipal, contribuyendo con más del 43 % de los préstamos (US\$ 76 millones). Otro financiador importante fue el Fondo de la Cuenca del Plata, con el 8.82 % (US\$ 15 millones). Por otra parte, del total de los desembolsos por préstamos, 53 % corresponden a acreedores multilaterales, mientras que el 26 % proviene de financiamiento externo bilateral. Los estados financieros registran como endeudamiento interno el 21 % de los desembolsos durante el período<sup>23</sup>, pero hay que notar que éstos se concentran en los años 2000 y 2001 casi en su integridad. El 99 % fueron préstamos de largo plazo.

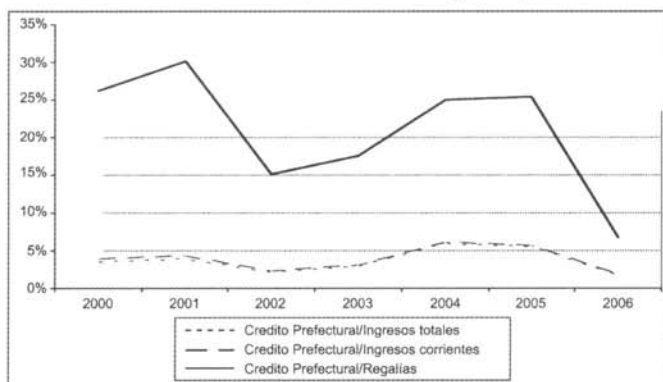
<sup>22</sup> Las fuentes de financiamiento más importantes corresponden a préstamos de crédito externo (70%) y préstamos de recursos específicos (19%).

<sup>23</sup> Lo que señala que casi la totalidad de éstos se refieren a recursos gestionados con entidades nacionales, originalmente financiados por acreedores externos.

Estas características señalan un comportamiento muy diferente respecto al de los gobiernos municipales, primero en los montos y después en la variabilidad de los desembolsos gestionados, pero también en el uso de los créditos de corto plazo y la deuda adquirida con instituciones locales, denominada deuda interna.

Como porcentaje de los ingresos totales, los desembolsos de crédito no han superado en general montos equivalentes al 6 %. Más específicamente, este financiamiento apenas superó el 20 % de los recursos departamentales recibidos por regalías, que fueron incrementándose hasta limitar los créditos a montos equivalentes a menos del 10 %.

**Gráfico 7: Desembolsos respecto a los ingresos prefecturales**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

En cuanto a la concentración de los préstamos, las prefecturas de Santa Cruz y La Paz concentran más del 49 % de todos los préstamos desembolsados durante el periodo. Le siguen las prefecturas de Cochabamba, Potosí y Chuquisaca, que en conjunto concentran casi el 42 % del crédito. Finalmente se encuentran Oruro, Beni, Pando y Tarija, que reciben menos del 9 % de estos recursos (Cuadro 7).

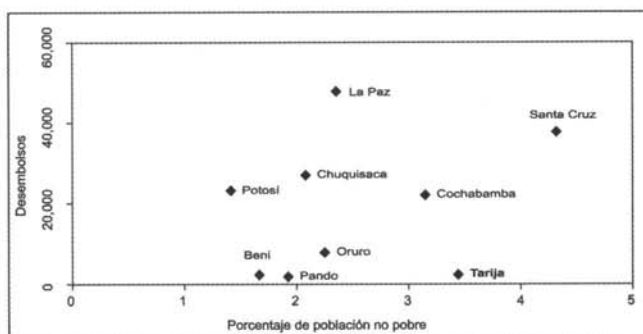
**Cuadro 7**  
**Crédito a las prefecturas, 2000-2006**  
**(en miles de dólares)**

| Prefectura | Chuquisaca | LPZ    | CBBA   | Oruro | Potosí | Tarija | SCZ    | Beni  | Pando | Total   |
|------------|------------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|-------|-------|---------|
| Monto      | 27,081     | 47,720 | 22,188 | 8,081 | 23,229 | 2,496  | 37,638 | 2,666 | 1,941 | 173,040 |
| Porcentaje | 15.65%     | 27.58% | 12.82% | 4.67% | 13.42% | 1.44%  | 21.75% | 1.54% | 1.12% | 100.00% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Respecto a la concentración y el acceso al crédito por parte de las prefecturas, al relacionarlas con el porcentaje de la población no pobre por cada departamento, no se puede distinguir un patrón claro, como en el caso de los municipios. Aun así, la prefectura con un mayor porcentaje de población no pobre (población más rica), que es Santa Cruz, recibió muchos más créditos, seguida de La Paz, que, sin embargo, compite con Oruro en cuanto a la pobreza de su población. La población de Tarija es la segunda con menor incidencia de pobreza, pero su prefectura fue la que menos desembolsos recibió. Por otra parte, el departamento con más pobres ha gestionado desembolsos por más de 20 millones de dólares, más que otras cinco prefecturas más ricas (Gráfico 8).

**Gráfico 8: Distribución del crédito obtenido por las prefecturas (año 2006)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Respecto al servicio de su deuda, entre los años 2000 y 2006, las prefecturas amortizaron un total de US\$ 184 millones. El año 2001 se registró el mayor pago del periodo por este concepto, superando los US\$ 88 millones, mientras que los demás años sólo se pagaron deudas por alrededor de US\$ 18 millones, en promedio. En el mismo periodo, las amortizaciones de las prefecturas se dirigieron sobre todo a cumplir con obligaciones emergentes

de la deuda pública interna, lo cual representó un 86 % de las amortizaciones realizadas. Las obligaciones de deuda de corto plazo concentraron el 55 % de las amortizaciones totales, mientras que el 45 % restante cumplieron con deudas a largo plazo. Pese a ser la que menos desembolsos recibió, la prefectura de Tarija amortizó deuda por más de US\$ 106 millones, mostrando una política de redención de endeudamiento, en consistencia con una mayor disponibilidad de recursos por transferencias. Le sigue la prefectura de Santa Cruz, que canceló más de US\$ 29 millones.

**Cuadro 8**  
**Amortización de la deuda por prefectura, 2000-2006**  
(en miles de dólares)

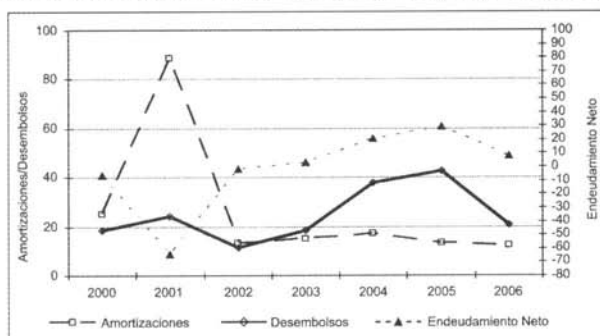
|       | Chuquisaca | LPZ    | CBBA  | Oruro | Potosí | Tarija  | SCZ    | Beni  | Pando | Total   |
|-------|------------|--------|-------|-------|--------|---------|--------|-------|-------|---------|
| Monto | 4,828      | 12,673 | 3,812 | 6,344 | 11,438 | 106,140 | 29,888 | 7,017 | 2,064 | 184,203 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

El costo de los créditos prefecturales ascendió a 60 millones de dólares en todo el periodo, que sumados a las amortizaciones representaron un promedio de 4 % de los ingresos totales de cada año. De éstos, el pago por intereses y comisiones en promedio fue poco más del 1 %.

Respecto al endeudamiento neto de las prefecturas, en todo el periodo se registra una redención neta de US\$ 10 millones, que se concentra entre los años 2000 y 2002 y se revierte a partir del 2003.

**Gráfico 9: Endeudamiento neto prefectural (en millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

## 5. Determinantes del acceso al crédito subnacional

Se han observado en el análisis anterior diferencias importantes en la gestión del crédito entre las prefecturas y los municipios. Podría argumentarse que en el caso de las prefecturas, hasta ahora, al ser instancias ejecutoras de buena parte de las políticas nacionales, el Gobierno central ha asumido en cierta medida las funciones necesarias para la gestión de los créditos. Los municipios en cambio han tenido que responder a una gama de responsabilidades mucho más diversa, cuyo resultado es un comportamiento más activo.

Por esto, para los objetivos del estudio se hace más relevante el análisis del comportamiento del crédito municipal, a fin de indagar sobre la forma en que el marco normativo vigente ha incentivado o no el uso más eficiente de los créditos. Este análisis brindará información pertinente sobre principios que guíen un régimen adecuado de crédito público, no sólo para las municipalidades, sino también para futuras prefecturas con mayores competencias u otro tipo de autonomías.

En principio, la información anterior hace suponer que de una manera u otra se ha logrado establecer un marco de estabilidad y disciplina fiscal y que a corto plazo no se vislumbra un problema generalizado de sobreendeudamiento. Sin embargo, el uso de los créditos se justifica por el logro de objetivos superiores, como la generación de infraestructura y otro tipo de activos de capital que aumenten la capacidad de generar bienes y servicios para la sociedad, sea por medio de mayores ingresos o reduciendo las disparidades. Para esto, el endeudamiento permite a las municipalidades capitalizar los superávits previstos en el futuro, llevando adelante proyectos que hoy son necesarios. Para que estos proyectos sean realmente beneficiosos, deben ser compatibles con las posibilidades de costear su financiamiento, junto con el resto de las responsabilidades de la institución.

Si esta regla se cumpliera, los municipios que acceden al crédito deberían demostrar un superávit mínimo como requisito para poder lograr este acceso<sup>24</sup>. De hecho, quien estuviera explorando la posibilidad de conceder un crédito a una municipalidad estaría obligado a fijarse en el resultado corriente de ésta (o en el resultado total, si consideramos que las

<sup>24</sup> No se contempla aquí la alternativa de un crédito que busque alisar el consumo intertemporal, frente a una caída de los ingresos de carácter temporal. Se asumiría que estos casos no podrían ser la regla y que este tipo de créditos probablemente tendría que ser de corto plazo.

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. A veces, como se ha considerado anteriormente, la concesión de créditos ha respondido a la capacidad de presión que los municipios poseen, en cuyo caso los más grandes y más ricos son los que suelen tener ventajas. 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 en medio de prácticas clientelistas.

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 con datos de panel<sup>25</sup>, 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 lo ha recibido, como variable dependiente. Luego se ajustó un modelo probit al panel de datos, en el cual 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, así como la información disponible a los acreedores a la hora de analizar un posible deudor, 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 de donaciones y donaciones de capital que el municipio recibe, considerando que en el país éstas dependen fundamentalmente de las gestiones del gobierno respectivo. A continuación se detallan los resultados del modelo.

25 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*.

**Cuadro 9**  
**Modelo Probit, 2000-2006**

| Variables                     | Coefficiente | Probabilidad > Z |
|-------------------------------|--------------|------------------|
| Porcentaje población no pobre | 0.042        | 0.927            |
| Log Población                 | 0.339        | 0.005            |
| Log Déficit (- 1)             | -0.109       | 0.004            |
| Log Donaciones                | 0.006        | 0.888            |
| Log Ingresos por impuestos    | 0.175        | 0.002            |
| Constante                     | -5.391       | 0.000            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

El acceso al crédito por parte de los municipios estaría relacionado de forma significativa con el tamaño de la población del municipio (población total censada), a diferencia de lo encontrado en el ejercicio realizado para el periodo 2000-2004, donde resultó relevante la relación con la población no pobre. El resultado actual puede estar vinculado con las potencialidades que encontramos en los municipios con mayor población, tanto económicas como de gestión, que además resultan atractivas para los organismos financiadores.

Asimismo, se ha encontrado que entre las municipalidades, a mayores déficit incurridos en anteriores gestiones, menores posibilidades de acceder al crédito, lo que es congruente con las reglas de prudencia. Es interesante que, en un ejercicio anterior, para el periodo 2000-2004 se encontró que la relación entre déficit corriente y acceso a crédito (aunque débilmente significativa) era positiva (es decir, con el signo inverso al que se esperaba). Esto fue asociado al hecho de que el déficit fuerza a los municipios a buscar fuentes de financiamiento, y que en buena medida lograban obtenerlo. Es probable que el cambio observado en el ejercicio más reciente se deba a que la regulación se ha ido desarrollando efectivamente y cada vez con mayor alcance, exigiendo que los municipios demuestren cierta capacidad de pago para conseguir los créditos que han conseguido más recientemente.

Un tercer resultado señala una relación entre los ingresos tributarios y mayores oportunidades de acceder al crédito. Hasta el 2004 no se pudo evidenciar que el desempeño tributario le brindara a las municipalidades mayores oportunidades de acceder al crédito. Sin embargo, una vez finalizado el PRF, parece ser que los acreedores han respondido mejor a esta garantía, y que, a diferencia de otras opiniones, el sistema esté permitiendo cierta compensación al esfuerzo fiscal de estas entidades. Alternativamente, podría entenderse

que los gobiernos municipales que son buenos para gestionar impuestos lo son también para gestionar créditos.

Contrariamente a lo señalado en el primer ejercicio, las donaciones no determinan de manera significativa el acceso al crédito de los municipios. Pareciera que ésta ya no es una buena variable proxy de la capacidad de gestión de los municipios, posiblemente debido a que los criterios de asignación de las donaciones han cambiado en los últimos años.

Por otra parte, el parámetro constante del modelo está reuniendo información importante para determinar el acceso al crédito de los gobiernos municipales. Entre esta información seguramente se encuentra el impacto de las transferencias del nivel central. Sin embargo, los cambios estructurales que ha sufrido el comportamiento de esta variable ha impedido ajustar un modelo adecuado y al mismo tiempo útil para comparar estos resultados con los hallados en el estudio de 2005.

Sin embargo, para provocar iniciativas posteriores resultan ilustrativas las correlaciones encontradas entre las variables que reflejan las transferencias intergubernamentales y la obtención de créditos.

**Cuadro 10**  
**Coefficientes de correlación**

|                          | Recursos Propios | Transferencias |
|--------------------------|------------------|----------------|
| Créditos (7 GMs)         | 76.53%           | 55.94%         |
| Deuda flotante (7 GMs)   | 48.39%           | 49.80%         |
| Deuda flotante (120 GMs) | 70.54%           | 72.77%         |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Para el grupo de municipalidades que recibieron desembolsos de crédito continuamente durante el periodo de estudio (ciudades capital y El Alto), se detectó una alta correlación positiva entre recursos propios y los montos de desembolsos recibidos en el periodo, mientras que en relación a las transferencias, el comportamiento es significativamente menos correlacionado. Se presentan también correlaciones entre el comportamiento de la variable que se asocia a la deuda flotante y los recursos propios, por una parte, y las transferencias, por otra. Para el grupo de las alcaldías más expertas en acceder al crédito, este tipo de

deuda –menos formal, si se quiere– está menos correlacionado con el comportamiento de los recursos propios y con las transferencias, incluso con una ligera ventaja de esta última variable. Intentando un ejercicio con el resto de las municipalidades que aunque no tienen créditos si presentan observaciones para estas variables en el periodo de análisis (deuda flotante, transferencias y recursos propios), destacamos el alto coeficiente de correlación encontrado entre el comportamiento del proxy de la deuda flotante con las transferencias intergubernamentales.

Si bien estas correlaciones son sólo evidencia para continuar un análisis más profundo, podemos especular sobre algún elemento que pueda explicarlas, y tendría que citarse a las capacidades de gestión del grupo de siete alcaldías, que probablemente les han permitido mejores políticas para el acceso a créditos, recaudación de recursos propios e incluso medidas que limitan la acumulación de deuda flotante. Lamentablemente, sólo lo contrario puede decirse del otro grupo de municipalidades, donde la acumulación de deuda flotante está relacionada más directamente con el financiamiento a través de transferencias.

Aunque el ejercicio es bastante simplista, plantea la necesidad de que un nuevo diseño fiscal requiera analizar la manera en que las instituciones han reaccionado a las políticas de financiamiento subnacional, particularmente en lo relacionado al esfuerzo fiscal, donde las usuales hipótesis sobre una creciente pereza fiscal y las transferencias no están señaladas en la evidencia analizada en este documento. Más aun, esta señal a las capacidades de gestión como la variable que podría asociarse más directamente a las contribuciones de los créditos y los recursos propios. Un análisis por tipos de municipio es evidentemente necesario.

## **6. El crédito y las prioridades del gasto municipal**

El siguiente Cuadro muestra el destino nominal de la deuda municipal, relacionando el gasto clasificado funcionalmente con la fuente de financiamiento.

**Cuadro 11**  
**Destino de la deuda municipal, 2000-2006**

| Funciones                         | Miles de US\$  | %          |
|-----------------------------------|----------------|------------|
| Servicios públicos                | 9,848          | 2.4        |
| Defensa                           | 0              | 0.0        |
| Orden público y seguridad         | 1,104          | 0.3        |
| Asuntos económicos                | 130,153        | 31.2       |
| Protección del medio ambiente     | 21,706         | 5.2        |
| Vivienda y servicios comunitarios | 31,654         | 7.6        |
| Salud                             | 5,318          | 1.3        |
| Actividades recreativas Cultura   | 3,663          | 0.9        |
| Educación                         | 31,321         | 7.5        |
| Protección social                 | 6,311          | 1.5        |
| Adquisiciones activos financieros | 175,714        | 42.2       |
| <b>Total deuda</b>                | <b>416,793</b> | <b>100</b> |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Nominalmente, los gobiernos municipales recibieron en el periodo US\$ 416 millones por desembolsos, que mayoritariamente se han dirigido a proyectos del sector económico (31 %), principalmente en infraestructura de transportes. También los proyectos de vivienda y medio ambiente se financiaron con créditos en vigencia, pero entre ambos suman poco más del 13 % del total de desembolsos. De las funciones sociales, sólo educación ha logrado financiarse con un monto de US\$ 31 millones (7.5 %) mientras que salud ha recibido montos muy modestos que no suman ni US\$ 5.5 millones (1.3 % del total), menos que la función de protección social (1.5 %). Sobresale una concentración de desembolsos (US\$ 176 millones, 42 % del total) dirigido a adquisiciones de activos financieros. Esto ha sido relacionado a las operaciones de canjes de deuda y otras que fueron facilitadas en el marco del PRF, que no pueden reflejarse íntegramente en la información utilizada en este estudio.

Esta evidencia estaría señalando que, sea por factores de oferta o demanda, los créditos se estarían dirigiendo fundamentalmente al sector de caminos y probablemente a operaciones de refinanciamiento. Sin embargo, también se debe considerar la información anterior, que muestra que los municipios han tenido que movilizar más recursos para el pago del servicio de la deuda que los desembolsos que han podido recibir de sus financiadores. Por otra parte, las características de la oferta de crédito actual estarían señalando que el acceso a recursos de crédito en el país no estaría asociado necesariamente a las necesidades prioritarias de las entidades subnacionales. Cabe entonces la posibilidad de que las alcaldías recurran a estos créditos para compensar y usar los recursos que quedan disponibles en

sus verdaderas prioridades. Por tanto, mas allá de identificar el destino del crédito al que los municipios han tenido acceso, reconociendo también la característica de fungibilidad del dinero, por la que, aun cuando un crédito otorgado a un municipio estaría 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 de los desembolsos por préstamos puede no tener efecto sobre el nivel de gasto que la municipalidad destina a una actividad determinada, puesto que ésta puede remplazar 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 a las 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:

$$G_i = \alpha Y + \beta F$$

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. Utilizamos la ecuación anterior para analizar el comportamiento de los gastos municipales en diferentes sectores, o más propiamente las funciones, y su relación con el financiamiento a través de préstamos y otras fuentes.

Para ello, realizamos regresiones de datos de panel para cada función del gasto con la información disponible en el periodo de estudio. Se incluyen para la ecuación de cada función de gastos las siguientes variables como representación de las fuentes de financiamiento: i) los desembolsos de deuda (Deuda), ii) los ingresos tributarios (Tributarios), iii) otros ingresos no tributarios, iv) los recursos HIPC (HIPC), v) los recursos que provienen de la coparticipa-

ción tributaria (Coparticipación PP) y vi) como proxy de la deuda flotante, se usó la cuenta de incremento de pasivos de corto plazo (Deuda Flotante)<sup>26</sup>.

En primer lugar, se observa evidencia de que los gastos en salud se financiaron principalmente con recursos HIPC, coparticipación tributaria y otros ingresos municipales, como tasas. Hasta el 2004, los impuestos no eran significativos en el financiamiento de este sector, pero considerando el desempeño 2000–2006, éste recibe financiamiento más importante de fuentes propias (ingresos tributarios y no tributarios), lo que puede reflejar mejoras en el desempeño de los municipios, tanto en la ejecución de esta función como en sus recaudaciones (Cuadro 12).

**Cuadro 12**  
**Modelo Probit – Variable Dependiente Salud, 2000–2006**

| Variables independientes          | Coefficiente | Probabilidad > Z |
|-----------------------------------|--------------|------------------|
| Log Deuda                         | -0.084       | 0.051            |
| Log Tributarios                   | 0.059        | 0.025            |
| Log Otros Ingresos No Tributarios | 0.096        | 0.000            |
| Log HIPC                          | 0.240        | 0.000            |
| Log Coparticipación PP            | 0.243        | 0.000            |
| Log Deuda Flotante                | 0.050        | 0.008            |
| Constante                         | -2.046       | 0.000            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Log Tributarios: IPBI, IPVA, IMT, y otros

Log Otros Ingresos No Tributarios: Tasas, derechos, patentes, multas y otros

Al mismo tiempo, se sabe que en los dos últimos años se han concretado, por primera vez bajo la administración directa de los municipios, créditos importantes en los sectores de salud y educación, otorgados por instituciones multilaterales, a ciertas ciudades del país. Este tipo de iniciativas han podido dar lugar en sus fases iniciales a mayores requerimientos de recursos corrientes (como recursos propios) para llevar adelante la gestión de estos proyectos. A corto plazo, esperaríamos que estos créditos se reflejen en más desembolsos para este sector y reviertan la relación negativa observada, aunque con un coeficiente menor. Otro efecto de este eventual cambio en la forma de financiamiento del gasto podría ser la incidencia de la acumulación de deuda flotante, que anteriormente no resultó significativa,

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

y que podría derivar de las reconocidas dificultades de coordinación entre la ejecución física y la gestión de los desembolsos para los proyectos financiados con créditos.

**Cuadro 13**  
**Modelo Probit – Variable Dependiente Educación, 2000–2006**

| Variables independientes          | Coefficiente | Probabilidad > Z |
|-----------------------------------|--------------|------------------|
| Log Deuda                         | -0.062       | 0.005            |
| Log Tributarios                   | 0.021        | 0.206            |
| Log Otros Ingresos No Tributarios | 0.067        | 0.000            |
| Log HIPC                          | 0.229        | 0.000            |
| Log Coparticipación PP            | 0.230        | 0.000            |
| Log Deuda Flotante                | 0.045        | 0.001            |
| Constante                         | -2.010       | 0.000            |

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

Log Tributarios: IPBI, IPVA, IMT, y otros

Log Otros Ingresos No Tributarios: Tasas, derechos, patentes, multas y otros

Para el caso del gasto funcional en educación, los resultados señalan que el financiamiento proviene de los recursos HIPC, de las transferencias de coparticipación tributaria y de otros ingresos no tributarios, así como de la generación de deuda flotante. En este caso, el endeudamiento no parece significativo, y además se sugiere una relación negativa con los gastos en educación. Estos resultados no se diferenciaron significativamente de los obtenidos al 2004, mostrando que no hubo cambios de política.

**Cuadro 14**  
**Modelo Probit – Variable Dependiente Servicios Públicos Generales, 2000–2006**

| Variables independientes          | Coefficiente | Probabilidad > Z |
|-----------------------------------|--------------|------------------|
| Log Deuda                         | -0.026       | 0.330            |
| Log Tributarios                   | -0.010       | 0.612            |
| Log Otros Ingresos No Tributarios | 0.030        | 0.134            |
| Log Coparticipación PP            | 0.246        | 0.000            |
| Log Deuda Flotante                | 0.082        | 0.000            |
| Constante                         | -1.984       | 0.000            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Log Tributarios: IPBI, IPVA, IMT, y otros

Log Otros Ingresos No Tributarios: Tasas, derechos, patentes, multas y otros

Entre los servicios públicos que proveen los municipios se encuentran la recolección de basura, el alumbrado público, etc., algunos de los cuales en principio deben financiarse con

tasas municipales. Los resultados del ejercicio con esta función presentan una situación que sugiere algunos problemas. Con los datos al 2004, los gastos en servicios públicos estaban relacionados con el financiamiento de ingresos propios (tributarios y otros ingresos municipales) y en alguna medida con la coparticipación tributaria. No obstante, en el ejercicio más reciente la coparticipación tributaria es la fuente más relevante, pero no se puede encontrar evidencia de una importancia significativa de los ingresos propios, la fuente de financiamiento por excelencia para estos servicios. También es sugestiva la relevancia del financiamiento a través de deuda flotante.

Esta información podría estar apoyando opiniones en relación a que los servicios municipales serían persistentemente deficitarios, debido, entre otras razones, al establecimiento de tasas que no cubren adecuadamente los costos del servicio, parte de los cuales estarían siendo financiados por transferencias de otros recursos de las alcaldías. Aunque no se encuentra una relación significativa entre estos servicios y el nivel de endeudamiento, la acumulación de cuentas por cobrar en este sector a través de deuda flotante estaría generando pasivos contingentes importantes para las finanzas municipales. Más aun si estos servicios son administrados por empresas cuyos balances no se consolidan; además de déficit persistentes, podrían acumularse créditos, que en caso de quiebra, pueden terminar como una responsabilidad para la alcaldía. Por estas razones, este tipo de riesgo debe analizarse con más profundidad, no sólo para efectos de control sino también de una mejor gestión.

**Cuadro 15**  
**Modelo Probit – Variable Dependiente Log Asuntos Económicos, Transporte,**  
**2000-2006**

| Variables independientes          | Coefficiente | Probabilidad > Z |
|-----------------------------------|--------------|------------------|
| Log Deuda                         | 0.009        | 0.565            |
| Log Tributarios                   | 0.014        | 0.160            |
| Log Otros Ingresos No Tributarios | 0.038        | 0.000            |
| Log HIPC                          | 0.169        | 0.000            |
| Log Coparticipación PP            | 0.183        | 0.000            |
| Log Deuda Flotante                | 0.039        | 0.000            |
| Constante                         | -2.016       | 0.000            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGC

Log Tributarios: IPBI, IPVA, IMT, y otros

Log Otros Ingresos No Tributarios: Tasas, Derechos, Patentes, Multas y otros

Resulta interesante observar que si bien, en el periodo 2000–2004, los desembolsos de deuda constituyen una fuente de recursos importante para financiar los gastos en carreteras, entre los años 2000 y 2006 éstos no parecen ser significativos. Esto resulta muy contradictorio con la asignación de los desembolsos observada en los datos nominales, distribuidos ampliamente en favor de esta función. Esto se ha intentado asociar a una insuficiente ejecución física de proyectos grandes, o a desfases en la ejecución de los desembolsos de proyectos de este sector que pudieron haber sido cubiertas de alguna manera con transferencias.

Un elemento importante para el financiamiento de todas las funciones, tanto para municipios como para prefecturas han sido las transferencias del IDH. Sin embargo, el periodo de análisis seleccionado sólo considera un año regular de recaudaciones de estos impuestos (recién el 2005 se promulgó la reforma), por lo que no es posible realizar estimaciones con una sola observación por municipio para esta variable. Así, se prefirió realizar una actualización de los ejercicios, de forma que permitiera comparaciones con los resultados previos y con la información disponible. Sin embargo, la influencia de esta nueva fuente de financiamiento es patente y podríamos esperar que se refleje, al menos en parte, en la constante incorporada en las ecuaciones para la estimación. En todos los casos, los coeficientes para la constante han resultado significativos y podríamos relacionar este hecho con la influencia del financiamiento obtenido para estos gastos a través del IDH y otras fuentes que no fueron consideradas específicamente, como las donaciones (que en el ejercicio inicial no fueron incluidas individualmente por los reducidos montos que presentaban). El signo negativo presentado en todos los casos junto con la significación sugiere la necesidad de analizar más a fondo estos nuevos elementos en el sistema de financiamiento municipal, que hay que reconocer que ha sufrido un cambio importante desde el año 2006.

Los resultados presentados permiten inferir que hay una tendencia a usar más financiamiento con recursos propios, para la mayoría de los sectores. A lo largo de este periodo, el endeudamiento no ha sido significativo para explicar la tendencia de los gastos de ningún sector, lo que contradice el hecho de que la función de asuntos económicos fue el destino de gran parte de los desembolsos (30 %) de préstamos entre 2000 y 2006. Es también sobresaliente que se mantenga una relación inversa y significativa entre los gastos en salud y el endeudamiento, lo que estaría indicando que, hasta la fecha, la ejecución de proyectos financiados con crédito demanda capacidades y otros recursos que se dejan de usar en sectores como el de salud. Otro elemento a tomar en cuenta es que la existencia de un contrato

de préstamos también induce a no descuidar la ejecución física de las obras. Por otra parte, se estaría evidenciando que la deuda flotante resulta ser una de las fuentes de financiamiento más significativo en todos los sectores, lo que evidencia un incremento importante del riesgo fiscal de las municipalidades, aunque no se presenten déficit nominales.

## **7. Conclusiones**

- Lo primero que podría destacarse de estos resultados es el entorno controlado (no se dice estable) que han logrado las finanzas subnacionales en los últimos años en Bolivia, como resultado de un contexto económico-fiscal mucho más favorable, la nueva distribución de los beneficios de los hidrocarburos y las medidas de control fiscal que ha implementado el Gobierno nacional, cuyo impacto tiene evidencia en los ejercicios del presente estudio. El análisis cuantitativo sugiere que el endeudamiento subnacional se encuentra actualmente dentro de límites razonables, pero preocupa que su repago dependa de recursos relacionados con el sector hidrocarburos y esté muy pobremente respaldado por recursos generados en las economías locales y mucho menos departamentales. Además de la elevada vulnerabilidad asociada, este patrón de financiamiento tiene implicaciones económicas que limitarán las ventajas del endeudamiento y de los proyectos que se decidan financiar en este contexto.
- Los resultados del análisis del crédito y las prioridades del gasto municipal han sido sugestivos. No se pudo identificar el gasto en un sector (o más bien una función) que esté siendo promovido por los créditos adquiridos por los gobiernos municipales en el periodo 2000–2006. Ni siquiera para el sector relacionado con la infraestructura urbana y de transportes se ha encontrado una relación significativa entre sus gastos y el endeudamiento. Esto es consistente con la decreciente contribución de los créditos al financiamiento subnacional, cuya caída para el año 2006 no se pudo explicar claramente, pero que, en todo el periodo, los ejercicios han sugerido que está relacionada con al menos tres aspectos: crecientes transferencias, recursos propios en los municipios más capacitados y una deuda flotante que puede estar creciendo de forma explosiva.
- Hay señales de una creciente importancia de los recursos tributarios propios para el financiamiento de sectores estratégicos como salud, asuntos económicos y servicios públicos (en este último sector se debe analizar la posibilidad de la acumulación de peligrosos déficit). Así, para las siete municipalidades más activas en cuanto al endeudamiento, se ha encontrado una correlación altamente positiva entre los desembolsos

recibidos y las recaudaciones tributarias, frente a coeficientes mucho menores para la relación entre la acumulación de deuda flotante con los recursos propios e incluso con las transferencias. Estos resultados al menos estarían señalando que estas alcaldías se sienten motivadas a usar sus capacidades institucionales para gestionar activamente tanto créditos como recursos propios, además de contener la deuda flotante. Esto estaría en desacuerdo, al menos para este “pequeño grupo”, con las hipótesis manifestadas en relación a la pereza fiscal que estaría induciendo el sistema. Sin embargo, al otro lado están el resto de las municipalidades de la muestra (120) donde se ha mostrado también una elevada correlación entre la acumulación de deuda flotante (ya que no registran créditos formales) y las transferencias que están recibiendo, así como con sus recursos propios. Lo cual también apunta a las capacidades institucionales como el elemento que puede estar marcando la diferencia entre el desempeño de ambos grupos, quizá incluso más que los incentivos del sistema que serían comunes para ambos casos (al menos en principio).

- El crecimiento de la deuda flotante parece ser el asunto más significativo actualmente para el diseño de las reglas fiscales. Si bien el Gobierno central ha ajustado la definición y reglamentación a efectos de control, el registro de las obligaciones es complejo y todavía muy débil en estas instituciones. Actualmente, el control subnacional está tendiendo a incentivar el desarrollo de una política de endeudamiento plurianual, con estrategias y metas anuales, que a mediano plazo se pretende sean consideradas en los presupuestos y programas operativos anuales. Este tipo de políticas evitaría la necesidad de registros muy precisos para controlar el riesgo fiscal proveniente de esta fuente. Sin embargo hay que reconocer que los retrasos en los pagos de las cuentas en las instituciones públicas también se deben a dificultades en la ejecución financiera de los desembolsos, particularmente de créditos externos. También puede influir la poca previsibilidad que ha caracterizado a algunas fuentes de financiamiento, que, por ejemplo en el caso del IDH, ha significado el año 2006 desembolsos inesperados en los dos últimos meses del año. Sin embargo, las transferencias intergubernamentales distribuidas por regla han tenido tradicionalmente un buen desempeño en este aspecto, y son más bien las fuentes gestionadas por las entidades, como créditos, donaciones, entre otros, las que más sufren de este problema.

Finalmente y en otro ámbito de reflexión, actualmente se está debatiendo la conformación de autonomías bajo regímenes radicalmente opuestos<sup>27</sup>. Aunque no es el objetivo de este trabajo reflexionar sobre estas propuestas, se podrían deducir algunas implicaciones de lo expuesto, en relación al endeudamiento y el control fiscal subnacional en un nuevo diseño.

- Por una parte, el documento ha señalado repetidas veces que más autonomía implica también una limitada dependencia de las transferencias intergubernamentales, junto con importantes contribuciones locales al financiamiento, recursos sobre los que sí se pueden limitar las responsabilidades efectivamente y permitir un acceso más “libre” al mercado de crédito y otras alternativas de financiamiento. Lo opuesto, frente a elevadas transferencias y baja contribución de los recursos propios, en países con éxito en el control de las finanzas subnacionales han estado asociados a estrictos controles y reglas fiscales, complementados con controles sobre el desempeño de los servicios subnacionales. Por otra parte, hay evidencia también de que restricciones excesivas (no sólo controles) han derivado en el traspaso implícito o hasta explícito de las responsabilidades al Gobierno central, quien desde luego no puede asegurar la mejor provisión de todos los servicios y peor si asume estas obligaciones cuando ya se ha generado una crisis. Estas situaciones tan restrictivas son susceptibles de generar presiones políticas y sociales que pueden acabar en negociaciones complejas y contraproducentes para la cesión de financiamientos.
- En esta disyuntiva, el Gobierno nacional tendrá que pensar con anticipación en los incentivos y el grado de influencia que querrá mantener en cada uno de los tipos de autonomías que se establezcan. Lo que es muy factible es que, como en otras ocasiones, sus interlocutores subnacionales perciban con claridad su predisposición a imponer disciplina y, de forma racional, actúen en consecuencia. Algunos riesgos para el control fiscal a considerar en este contexto pueden ser:
  - i) Tal vez éste no es el entorno ideal para determinar reglas y fórmulas precisas para controlar las finanzas y las operaciones subnacionales, mientras que estos esfuerzos podrían aspirar de forma más realista a reducir la incertidumbre y promover meca-

<sup>27</sup> Si comparamos las propuestas autonomistas oficializadas con el proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado, todos ellos puestos a consideración pública en diciembre del 2007.

nismos que conduzcan a la discusión y consenso sobre los procedimientos que a futuro puedan conducir a asumir los cambios que se decidan

- ii) Las posiciones políticas antagónicas entre las autonomías por establecerse están generando un espacio para la negociación, la presión y, eventualmente, la discrecionalidad. Es posible que a futuro el Gobierno no tenga reparos para evidenciar y sancionar un manejo fiscal imprudente en las regiones más autonómicas, obteniendo hasta réditos para el control de rescates que pudiera articular en caso de una crisis. Pero esto será más difícil con las entidades territoriales más dependientes del Gobierno nacional, aumentando su vulnerabilidad a recibir presiones sociales, aunque fuere frente a una probada indisciplina. Considerando la poca experiencia en la gestión de las nuevas instituciones, las crisis pueden surgir rápidamente. En estas circunstancias, la experiencia internacional parece inclinarse por reglas fiscales claras y anticipadas como marco para las negociaciones que seguramente se tendrá que enfrentar, evitando así generar la convicción entre cualquiera de los interlocutores subnacionales de que es “demasiado grande para caer”, como se expresa la literatura en la materia. Eso sí, las reglas tendrán que ser posibles de cumplir sin esfuerzos extraordinarios.

## REFERENCIAS

- Aguilar Perales, Javier y Fernando Ruiz Mier. 2004. “Lineamientos de la política de transferencias condicionadas (PTC) a gobiernos municipales”. Directorio Único de Fondos. Noviembre
- Banco Mundial. 2006. *“La segunda fase de la descentralización en Bolivia”*. Institutional Government Review, Volumen 2. Washington D.C. Diciembre.
- Cartera Responsable de Participación Popular. 2005. “Compendio normativo sobre descentralización”. Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM – BOLIVIA) y Asociaciones de Concejales de Bolivia (ACB). 1era Edición, Imprenta Creativa. Febrero.
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ). 2006. “Elementos para la formulación de una política de crédito público subnacional en Bolivia”. Marzo. Mimeo.
- Peterson, George. 2000. “Building Local Credit Systems”. The World Bank – Municipal Finance. Urban & Local Government. Background Series 3. April.

- Rattso, Jorn. 2003. "Vertical Inbalance and Fiscal Behavior". En: *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press Cambridge Massachusetts.
- Rodden, J. y G. Eskeland. 2003. *Lesson and Conclusions: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press Cambridge Massachusetts.
- Rodden Jonathan, Gunnar Eskeland y Jennie Litvack. 2003. "Introduction an Overview: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints". The MIT Press Cambridge Massachusetts.
- Webb B., Stephen. 2003. "Argentina: Hardening the Povincial Budget Constraint". En: *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press Cambridge Massachusetts.

---

2004. *Fiscal Responsibility Laws and Subnational Discipline: The Latin American Experience*. World Bank Policy Research Working Paper 3309. Mayo.