



FINANZAS CLIMÁTICAS SUB NACIONALES

Propuestas de mejora de financiamiento urbano, a partir del acceso a crédito



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza

Cooperación Suiza en Bolivia

FINANZAS CLIMÁTICAS SUB NACIONALES

Propuestas de mejora de financiamiento urbano, a partir del acceso a crédito

FINANZAS CLIMÁTICAS SUB NACIONALES

Propuestas de mejora de financiamiento urbano, a partir del acceso a crédito

Desarrollo:

José Antonio Terán Carreón

Fernando Espinoza Ordóñez

José Carlos Campero Nuñez del Prado

Revisión:

Luis Javier Zubieta Herrera

Edición:

Edgar Dávila Navarro

Fotografías:

Proyecto Gestión integral del agua de la Cooperación Suiza en Bolivia

Impresión:

HERMENCA S.R.L.

Nº de Depósito Legal: 4 - 1 - 4419 -2021

La Paz, octubre de 2021

Disponible en:



Embajada de Suiza en Bolivia

Cooperación Suiza en Bolivia

La Paz, Bolivia

Teléfono: +591 2 2751001

www.eda.admin.ch/lapaz

 Embajada de Suiza en Bolivia

 Cooperación Suiza en Bolivia

Esta publicación ha sido elaborada con la asistencia técnica y financiera del proyecto Gestión Integral del Agua de la Cooperación para el Desarrollo de la Embajada de Suiza en Bolivia, implementado por HELVETAS Swiss Intercooperation.

Su contenido es responsabilidad de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de HELVETAS Swiss Intercooperation ni de la Embajada Suiza en Bolivia.

Índice

1. Introducción	11
2. Operaciones de endeudamiento	11
2.1. Conceptos básicos	11
2.2. Regulación del endeudamiento sub nacional	12
2.2.1. Disciplina de los mercados financieros.....	12
2.2.2. Método cooperativo para la definición y control de endeudamiento	12
2.2.3. Controles a través de normas y procedimientos	13
3. Situación general del endeudamiento sub nacional	13
3.1. Resultado fiscal global	13
3.2. Resultado primario	15
3.3. Ingresos de las ciudades	15
4. Endeudamiento sub nacional	17
4.1. Situación actual de endeudamiento en ciudades	19
4.2. Deuda a corto y largo plazo	20
4.3. Composición de la deuda	21
4.4. Deuda interna y externa	23
4.5. Indicadores de endeudamiento	23
4.6. Endeudamiento en ciudades muestra	26
4.6.1. Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP).....	26
4.6.2. Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba (GAMC)	27
4.6.3. Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz (GAMSC)	29
4.6.4. Gobierno Autónomo Municipal de Sucre (GAMS)	31
4.6.5. Gobierno Autónomo Municipal de Tarija (GAMT)	32
4.7. Lecciones aprendidas del endeudamiento sub nacional	33
5. El Marco Normativo y Regulatorio	36
5.1. Descripción del Marco Normativo y Regulatorio	36
5.2. Problemas, debilidades y vacíos	36
5.3. Desafíos para un endeudamiento sub nacional responsable	39
5.3.1. Ajustes para minimizar el riesgo moral y la selección adversa	39
5.3.2. Medidas operativas	40

6. Propuestas de mejora para el acceso a crédito	42
6.1. Etapa 1: Ajustes normativos y operacionales para mejorar el acceso al crédito sub - nacional	42
6.1.1. Diseño y aplicación de normas de responsabilidad fiscal	42
6.1.2. Diseño y aplicación de normas que promuevan endeudamiento sub nacional responsable	42
6.2. Etapa 2: Implementación de medidas para el acceso al crédito sub nacional	43
6.2.1. Aplicación plena de normas de responsabilidad fiscal	43
6.2.2. Acceso responsable al crédito público sub nacional	43
7. Bibliografía.....	45

Índice de gráficos

Gráfico N° 1: Resultado fiscal global de los Gobiernos Autónomos Municipales (En millones de Bs. y Porcentaje del PIB).....	14
Gráfico N° 2: Resultado fiscal primario de los Gobiernos Autónomos Municipales (Porcentaje del PIB).....	15
Gráfico N° 3: Total ingresos de Gobiernos Autónomos Municipales (En porcentaje del PIB y Participación Respecto al Total)	16
Gráfico N° 4: Deuda pública con cronogramas de pagos de los GAMs (En millones de Bs. y Porcentaje del PIB).....	17
Gráfico N° 5: Pasivo total de los GAMs (En Millones de Bs. y Porcentaje del PIB)	18
Gráfico N° 6: Pasivo total de los GAMs y GAMs capitales de departamento más El Alto (En Millones de Bs. y Porcentaje del PIB).....	19
Gráfico N° 7: Pasivo corriente y no corriente de los GAMs capitales de departamento y El Alto (En millones de Bs. y % de Participación)	21
Gráfico N° 8: Deuda pública con cronogramas de los GAMs de ciudades capitales y El Alto por instrumento de endeudamiento (En millones de Bs.).....	22
Gráfico N° 9: Deuda pública interna y externa de los GAMs capitales de departamento y El Alto (En millones de Bs. y Porcentaje del PIB)	23
Gráfico N° 10: Indicadores de endeudamiento de los GAMs capitales de departamento y El Alto.....	24
Gráfico N° 11: Stock del pasivo del GAM La Paz (En millones de Bs.).....	26
Gráfico N° 12: Indicadores de endeudamiento GAM La Paz	27
Gráfico N° 13: Stock del pasivo del GAM Cochabamba (En millones de Bs.).....	28
Gráfico N° 14: Indicadores de endeudamiento GAM Cochabamba.....	29

Gráfico N° 15: Stock del pasivo del GAM Santa Cruz (En millones de Bs.)	29
Gráfico N° 16: Indicadores de endeudamiento GAM Santa Cruz.....	30
Gráfico N° 17: Stock del pasivo del GAM Sucre (En millones de Bs.)	31
Gráfico N° 18: Indicadores de endeudamiento GAM Sucre.....	32
Gráfico N° 19: Stock del pasivo del GAM Tarija (En millones de Bs.)	32
Gráfico N° 20: Indicadores de endeudamiento GAM Tarija	33

Índice de tablas

Tabla N° 1: Pasivo total del GAM La Paz (En Millones de Bs.)	27
Tabla N° 2: Pasivo total del GAM Cochabamba (En Millones de Bs.)	28
Tabla N° 3: Pasivo total del GAM Santa Cruz (En Millones de Bs.).....	30
Tabla N° 4: Pasivo total del GAM Sucre (En Millones de Bs.).....	31
Tabla N° 5: Pasivo total del GAM Tarija (En Millones de Bs.).....	33



2000 BANCO

111

0283748

DOS MIL BOLIVIANOS

Rubio
PRESIDENTE DE BCB

2000

E BOLIVIA
DE BOLIVIA

042

BOLIVIA
E BOLIVIA

FORTALEZA DE
INKALLAJTA

PABLO ZÁRATE

BRUNO RACUA

JOSÉ MANUEL RACA
'CANGOTO'

068112188 A
LEY N.º 101 DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 1988

BOLIVIA
BOLIVIA

0283

100

Presentación

El documento que tiene entre las manos corresponde a una iniciativa desde el proyecto Gestión Integral del Agua de la Cooperación para el Desarrollo de la Embajada Suiza en Bolivia que implementa HELVETAS Swiss Intercooperation, como una contribución al abordaje y fortalecimiento de las finanzas climáticas sub nacionales dentro del país.

Las finanzas climáticas ayudan a generar flujos de capital, para desarrollar un ambiente bajo en carbono y resiliente al clima, donde es necesario un cambio en la inversión. La manera en la que están estructuradas las finanzas climáticas hace difícil que los países latinoamericanos accedan a recursos necesarios, internacionales y nacionales, locales, públicos y privados, para facilitar las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés) en acción, para fomentar una recuperación sostenible, resiliente e inclusiva.

Este material aborda estos contenidos y parte de la evidencia del endeudamiento de los gobiernos locales en Bolivia y su impacto en la economía institucional. Muestra la situación actual del endeudamiento, lo que implica esta actividad, las experiencias de cinco Gobiernos Autónomos Municipales (GAM), las lecciones aprendidas en estas circunstancias y los desafíos que se tienen para un endeudamiento sub nacional responsable.

A partir del análisis de la situación de endeudamiento general y de la selección de un conjunto de ciudades, se plantean ajustes del marco regulatorio y lineamientos estratégicos, que pueden aportar para el mejor acceso a operaciones de endeudamiento de gobiernos sub nacionales.

Finalmente, este documento coadyuva en la gestión adecuada de los recursos municipales, con el objeto de evitar cualquier riesgo financiero.

HELVETAS Swiss Intercooperation – Bolivia presenta esta versión del estudio, de forma accesible y fácil de entender, para que pueda ser compartida con actores involucrados en la temática y con personas interesadas en el financiamiento climático. Esperamos que su lectura sea agradable y productiva.

Luis Javier Zubieta Herrera
Gerente Sub programa Desarrollo Económico y Emprendimientos Inclusivos
Director Proyecto Gestión integral del agua



1. Introducción

El objeto de este trabajo es identificar el endeudamiento sub nacional de los últimos años en Bolivia, señalando sus debilidades y desafíos. A partir del análisis de la situación de endeudamiento general y de la selección de un conjunto de ciudades, se plantean ajustes del marco regulatorio y lineamientos estratégicos, que mejoren el acceso a operaciones de endeudamiento de gobiernos sub nacionales.

El escenario financiero de algunas de las ciudades principales de Bolivia puede ser tan crítica, que no solo amenaza a las administraciones municipales y a las de gobernaciones; sino, que podría generar un riesgo para las finanzas nacionales y para el control del déficit fiscal consolidado del sector público.

Por esa razón, la problemática fiscal requiere de una combinación adecuada de políticas para alcanzar metas de desempeño en materia de ingresos, gastos y endeudamiento, y para modernizar la administración financiera, a escala local.

Con el fin de lograr operaciones responsables de deuda, los gobiernos departamentales y municipales deben generar un superávit primario¹, que permita la sostenibilidad en el pago de la deuda, y, como consecuencia de ello, reducir los indicadores de endeudamiento. El proceso de sobreendeudamiento y deterioro fiscal dejan una serie de lecciones valiosas, y plantean enormes desafíos, que deben ser tomados en cuenta en el diseño de políticas públicas relativas a endeudamiento, finanzas sub nacionales y descentralización. Estas lecciones y desafíos constituyen la razón de ser de este documento.

2. Operaciones de endeudamiento

2.1. Conceptos básicos

La deuda representa anticipar ingresos futuros. Al igual que en el caso de las finanzas personales, cuando se pide un crédito, lo que se está haciendo es privilegiar el consumo del día de hoy, a cambio de sacrificar consumo en el futuro. En el caso de los gobiernos, la deuda tiene una función similar.

En muchas ocasiones, contraer una deuda está plenamente justificado, porque se espera que el uso de los recursos de la deuda el día de hoy genere rendimientos suficientes para pagarla el día de mañana. Aunque los números de deuda entre entidades son fácilmente comparables, es necesario establecer que no toda deuda es igual. No es lo mismo tener una deuda por haber adquirido una vivienda, que tener deuda por haber tomado unas vacaciones. En el caso de los gobiernos, no es lo mismo endeudarse para financiar proyectos de corto plazo o para el gasto corriente, que hacerlo para financiar inversiones productivas de largo plazo.

La hipótesis principal presume que las reglas y regulaciones estatales formales establecen límites y generan incentivos sobre las decisiones de endeudamiento. Los gobiernos sub nacionales actúan como agentes económicos racionales, comportándose según las condiciones del mercado de crédito. En consecuencia, el incremento de su deuda, en parte, se podría explicar por la disponibilidad de mejores condiciones de costo y plazo ofrecidos por el mercado. Sin embargo, se debe considerar que el acceso al mercado de crédito depende de la capacidad de pago, pues gobiernos sub nacionales que cuenten con más recursos provenientes del cobro de tributos y transferencias fiscales tendrán mayores posibilidades de acceder a los créditos, dado que las instituciones financieras observarán la capacidad de pago y el menor riesgo.

El endeudamiento público sub nacional está conformado por operaciones de crédito concertadas por los gobiernos departamentales y locales, que se derivan del déficit que muestran sus balances fiscales. La deuda sub nacional persigue los siguientes objetivos principales:

- a. Ser instrumento para financiar el gasto público y con ello estimular la economía en periodos de desempleo alto o subutilización de capital. Durante las épocas de crisis, los gobiernos pueden implantar políticas de préstamo e incrementar la deuda con intención de expandir el gasto en inversión.
- b. Aligerar las fluctuaciones de liquidez de corto plazo.
- c. Invertir en proyectos que generen beneficios a mediano plazo, para distribuirlos junto a los costos de la inversión entre actuales y futuras generaciones. Es decir, el financiamiento de inversiones con

¹ El superávit primario se estima como la diferencia entre los ingresos sin incluir desembolsos de crédito y los gastos sin pago de la deuda. Es decir, son los excedentes disponibles, para atender los pasivos de la entidad. En la medida en que estos excedentes permitan el pago de la deuda, las finanzas serán más estables y sostenibles.

deuda permite extrapolar el costo en el tiempo futuro, lo cual promueve equidad intergeneracional pues, así como los beneficios serán aprovechados por generaciones futuras, los sacrificios también deben ser compartidos.

Se debe reconocer que, en periodos electorales previos, varios políticos expanden el gasto público por medio de incrementos del endeudamiento, comprometiendo repagos futuros con la intención de incrementar el gasto público e incidir en la decisión de sus electores.

El endeudamiento compromete la sostenibilidad fiscal de los gobiernos sub nacionales si no se usan mecanismos y controles que regulen su obtención. La aplicación de recursos de deuda debe ser destinados al gasto de inversión e infraestructura, que impulse el crecimiento productivo de mediano plazo. Con estas premisas y bajo decisiones racionales de asignación de recursos a la inversión, el financiamiento con deuda debe ser rentable. Es decir, la inversión debe pagar los costos financieros incurridos, reiteramos, en el mediano plazo.

A raíz de esta discusión, los especialistas coinciden en incluir los condicionamientos del endeudamiento al financiamiento y ejecución de inversiones. La regla de oro más común, generalmente no escrita, es aquella que establece que el Estado, en todos sus niveles de gobierno, sólo debe endeudarse para financiar gastos de inversión rentables, enmarcándose en lineamientos de responsabilidad fiscal.

2.2. Regulación del endeudamiento sub nacional

Para coordinar y controlar el endeudamiento y los desbalances fiscales sub nacionales, se identifican al menos tres tipos de política²:

- a. La disciplina de los mercados financieros.
- b. El método cooperativo de formulación de controles al endeudamiento.
- c. Los controles de endeudamiento, a través de normas legales, constitucionales o impuestas por el gobierno central.

2.2.1. Disciplina de los mercados financieros

En esta modalidad de regulación, las asignaciones de crédito a los gobiernos sub nacionales dependen directamente de la información y las señales que dan los mercados. Esto significa que los gobiernos territoriales no están sujetos a ninguna clase de reglamentación que los coloque como capaces para concretar deuda. Sin embargo, debe existir la difusión abierta y completa de la información fiscal y financiera. De la misma forma, desde el lado de los financiadores, es necesario contar con información adecuada y suficiente del gobierno sub nacional para aprobar una operación de crédito.

Para evitar los problemas de selección adversa de los acreedores, así como el de riesgo moral de los deudores, se elimina la posibilidad de rescate financiero del gobierno central. Controlar el endeudamiento, a través de esta vía, exige flexibilidad institucional, para que el gobierno nacional pueda modificar sus políticas de control e indicadores de referencia, de acuerdo con las señales del mercado.

La evidencia respecto a este instrumento muestra la necesidad de transparencia de información en el mercado, aunque represente una dificultad para implementarlo; pero, ayuda a evitar los problemas de selección adversa y riesgo moral. Gobierno nacional y gobiernos sub nacionales tropiezan con la dificultad de emitir información sólida y confiable, o comportarse con preferencias políticas, provocando vacíos de información en el mercado.

2.2.2. Método cooperativo para la definición y control de endeudamiento

En este método, el límite del endeudamiento se determina entre el gobierno central y los gobiernos sub nacionales, a partir de metas de déficit global y de las estimaciones de ingresos y gastos del ejercicio fiscal agregado de todo el Estado.

Bajo esta modalidad, se requiere un proceso de diálogo, sobre la base de información financiera y fiscal de las partes. Además, se necesita de la obligación de asumir conjuntamente las consecuencias macroeconómicas, que tienen las decisiones tomadas. Para tal efecto, varios países tienen conformados consejos o comités de crédito, que toman decisiones con base en acuerdos cooperativos y bajo reglas administrativas o penales, que sancionan incumplimientos o comportamientos oportunistas.

² Tomado de Jiménez J. Ruelas I. (2016). El endeudamiento de los gobiernos sub nacionales en América Latina - Evolución, institucionalidad y desafíos. Cepal - Chile.



Es recomendable el control del endeudamiento y los desbalances de fiscales sub nacionales.

2.2.3. Controles a través de normas y procedimientos

Este control consiste en la imposición de límites a la deuda, priorizando el endeudamiento sólo para proyectos de inversión.

El control del endeudamiento, aplicado por los gobiernos centrales, consiste en:

- a. La fijación de límites al endeudamiento.
- b. La autorización para cada préstamo.
- c. La centralización de la decisión sobre deuda pública.

La distorsión mayor de esta modalidad de control y regulación ocurre cuando el gobierno nacional emite garantías escritas, autorizando individualmente operaciones de endeudamiento. Peor aún, cuando lo hace con criterio político, protegiéndose del repago con la pignoración (hipoteca) a las transferencias intergubernamentales. Esto, claro está, incentiva el riesgo moral para los deudores autorizados por la garantía implícita del Estado; también fomenta prácticas de selección adversa de los acreedores, porque el Estado estará siempre para salvar a los buenos y malos pagadores.

3. Situación general del endeudamiento sub nacional

Bolivia consolida un Estado descentralizado con gobiernos autónomos, cuya cualidad gubernamental establece importantes grados de gestión descentralizada, con responsabilidades administrativas, políticas y económicas.

En este contexto, se resalta la importancia de la gestión fiscal y financiera autónoma, porque muestran cuán sostenibles son las finanzas de los gobiernos sub nacionales, considerando el endeudamiento como una de las principales variables económicas a reflexionar.

3.1. Resultado fiscal global

Los países, en todos sus niveles de gobierno (central, regional y local), acuden al endeudamiento y/o incrementan su deuda, cada vez que sus gastos totales superan los ingresos totales, generando déficits presupuestarios. Las posibilidades de financiar sus gastos mayores lo hacen a través de un ingreso o financiamiento extraordinario; por lo cual, como ya se explicó, el endeudamiento solo representa una anticipación de ingresos, que compromete gastos futuros por el repago de estos mismos compromisos.

Al contrario, la generación de superávit global disminuye la intensidad de generación de endeudamiento, buscando incluso, reducir los stocks de endeudamiento que las entidades puedan tener con el objeto de disminuir también obligaciones futuras.

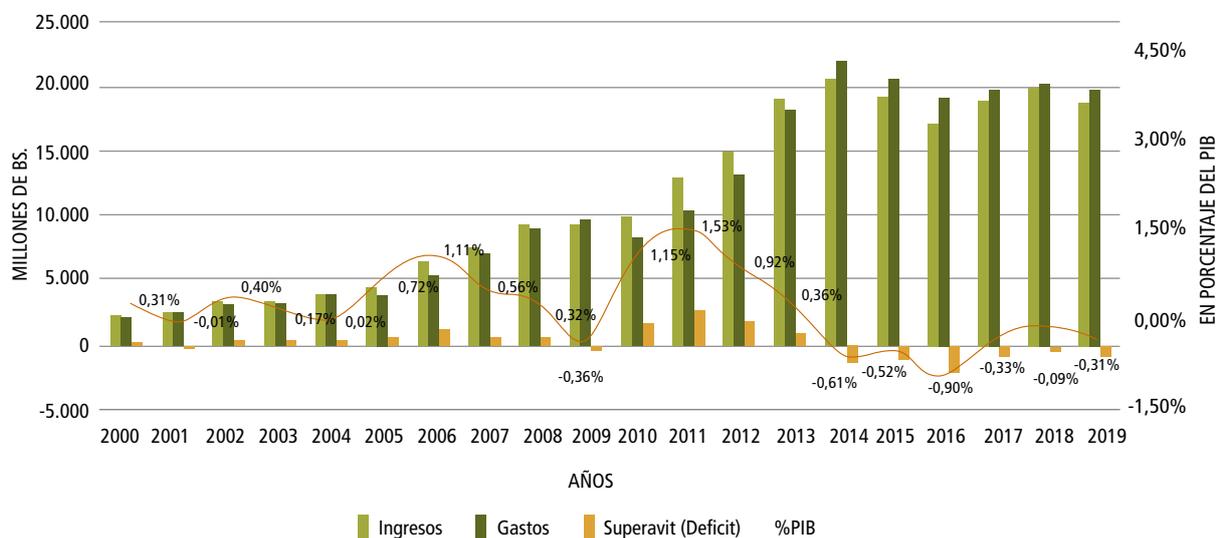
En este sentido, resulta importante analizar el comportamiento del Resultado Fiscal Global, como un componente principal de la causa del endeudamiento sub nacional. En la primera mitad de la década de este siglo XXI, el superávit global del país se caracteriza por un incremento del déficit en el Sistema Público No Financiero (SPNF). Esto sucede, en gran parte, por los costos derivados de la reforma al sistema de pensiones, que significaba 4,5% del PIB.

En este mismo periodo, los Gobiernos Autónomos Municipales (GAMs) muestran, en términos globales, resultados equilibrados. Sin embargo, no en todos los casos se observan superávits globales, porque los GAMs presentan problemas financieros. Esto se debe a la generación de un mayor nivel de gasto con los ingresos corrientes recibidos, que son incrementados a partir de la Ley de Participación Popular. Pese a esta situación, generan niveles de egresos recurrentemente mayores, lo que deriva en acceso al financiamiento por crédito. Para este efecto, acumulan deudas (por beneficios sociales a proveedores, contratistas y otros), principalmente las referidas a corto plazo (deuda flotante), que poco a poco se convierten en componentes significativos de la deuda sub nacional.

En esta coyuntura, los GAMs superan los límites de endeudamiento establecidos por Ley, ocasionando problemas de liquidez y de solvencia, por lo que es necesario que el Gobierno Central intervenga creando el Programa de Readecuación Financiera (PRF)³.

Del 2006 al 2013, el impacto de los precios de hidrocarburos genera incrementos significativos en los ingresos del SPNF. Los gobiernos sub nacionales son los mayores beneficiados, registrando incrementos notorios en los ingresos totales. Éstos sirven, entre otras cosas, para lograr superávits globales recurrentes, generando además acumulación de recursos en sus cuentas corrientes fiscales. Esta acción les permite revertir los indicadores financieros de periodos pasados, posibilitando que la relación deuda/PIB disminuya (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1: Resultado fiscal global de los Gobiernos Autónomos Municipales (En millones de Bs. y Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

A partir de 2014, los GAMs enfrentan déficits globales recurrentes debido, principalmente, a los bajos ingresos por coparticipación tributaria y por la drástica disminución de transferencia del Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH). De esa manera, los GAMs generan un déficit del 0,9%, en la gestión 2016, uno de los datos más altos del período analizado. Este panorama obliga a los GAMs a contraer fuertemente sus niveles de gasto, afectando la inversión deseada con disminuciones significativas.

3 La Ley de Administración Presupuestaria N° 2042 (21/diciembre/1999) dispone que: Las entidades públicas descentralizadas, autónomas y autárquicas, cuyos límites de endeudamiento hubiesen superado lo establecido en el Artículo 35 de la citada Ley, deben presentar y acordar con el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP) un PRF, que les permita encuadrarse dentro de estos límites; para el efecto, dispone que el Ministerio de Hacienda, a través del VTCP, realizará el seguimiento al plan de readecuación financiera y autorizará créditos excepcionales.

Conforme al citado Marco Normativo, mediante Decreto Supremo N° 25737 (14/abril/2000) se da curso al PRF, para las entidades del sector público. El cual incluye medidas fiscales y financieras, que deberían implementar las entidades públicas en un plazo no mayor a cinco años (3 años para que se enmarquen en los límites de endeudamiento y 2 años para demostrar sostenibilidad fiscal).



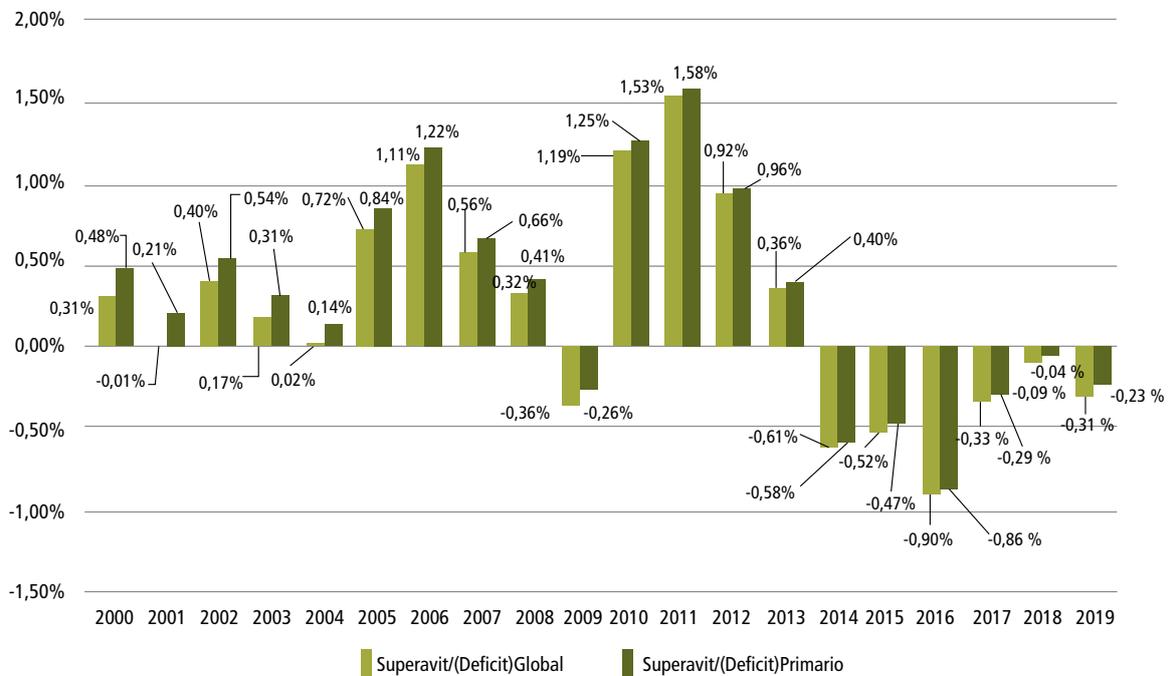
El endeudamiento de los gobiernos sub nacionales compromete su sostenibilidad fiscal.

3.2. Resultado primario

En los GAMs, el resultado primario es muy similar al observado para el conjunto del SPNF, debido a que el costo financiero en el que incurren es bajo; principalmente, el referido a los intereses. Éste se encuentra, en promedio, por debajo del 0.1% del PIB.

En los últimos años, la brecha entre el resultado global y primario es aún menor llegando a ser tan sólo del 0.02% y 0.03% del PIB para los GAMs capitales de departamento y El Alto.

Gráfico N° 2: Resultado fiscal primario de los Gobiernos Autónomos Municipales (Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

3.3. Ingresos de las ciudades

Los Gobiernos sub nacionales cuentan con recursos, que son transferidos por el Nivel Central del Estado (NCE), para el cumplimiento de sus competencias y acciones institucionales, y para la provisión de bienes

y servicios. De esa manera, se consiguen equilibrios fiscales verticales y horizontales, atribuyéndoles capacidades de obtención de recursos vía tributos y otros, para la generación de ingresos propios.

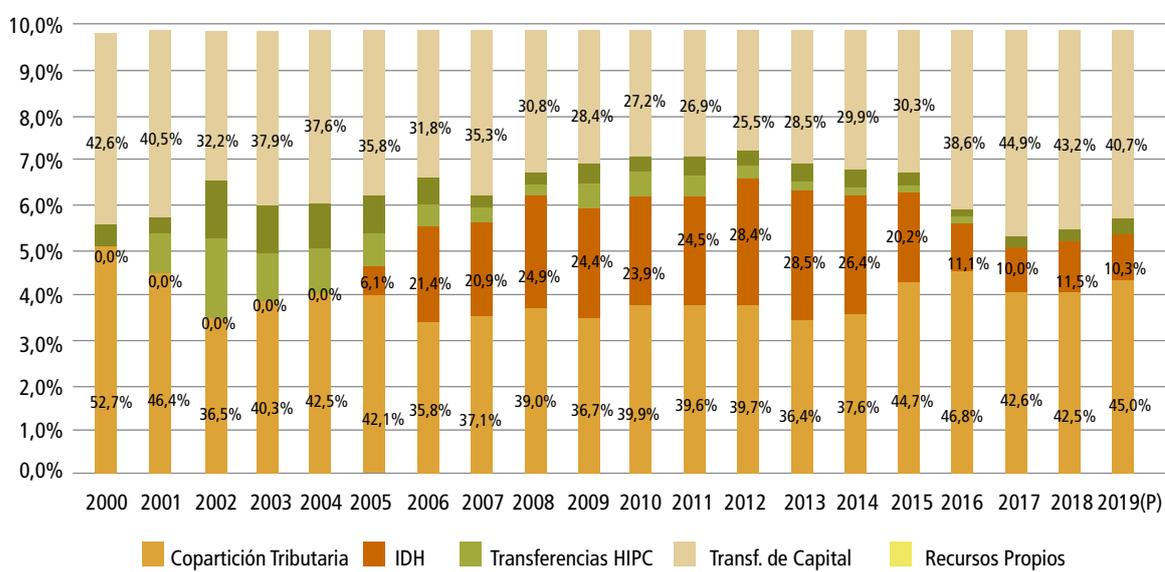
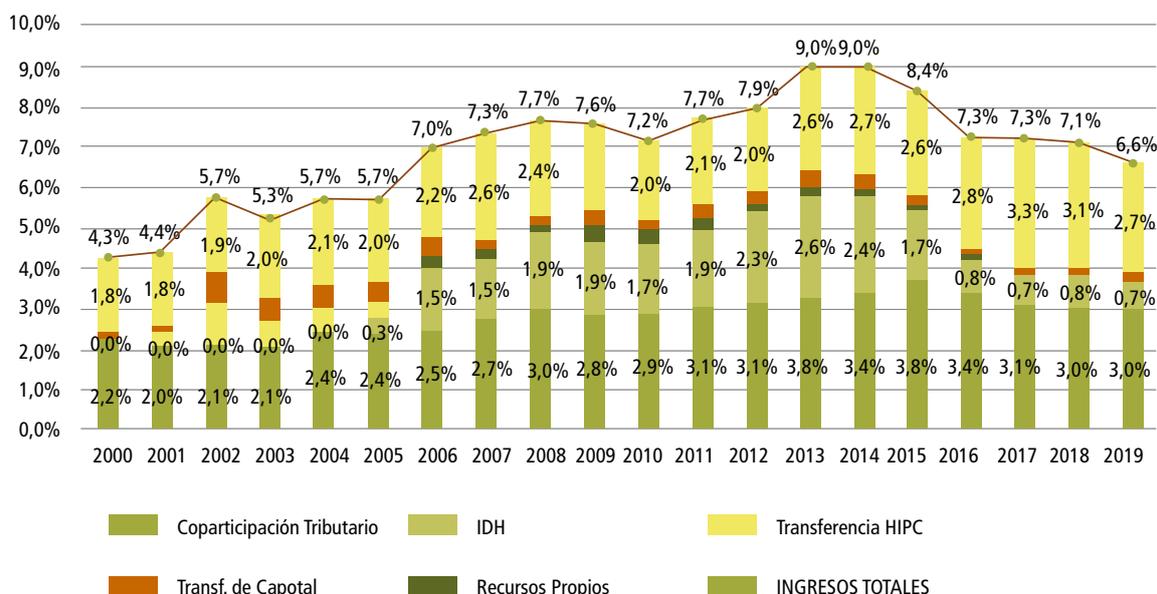
Cuando los gobiernos sub nacionales tienen una posibilidad ilimitada de generación de recursos o disminución de las transferencias intergubernamentales desde el NCE, por la dependencia a factores exógenos (precios internacionales, capacidad recaudadora determinada por el ciclo económico u otros), es muy probable que acudan a recursos provenientes del endeudamiento, para poder honrar los compromisos del gasto corriente o para poder financiar los proyectos de inversión.

Al respecto, se observa que los ingresos municipales, en términos del PIB (Gráfico N° 3), tienen tendencia creciente sostenida hasta la gestión 2014. En ese período, los recursos del IDH juegan un papel importante para este aumento.

Sin embargo, este incremento de recursos que se da por medio de transferencias intergubernamentales, generará una dependencia alta de los recursos provenientes del NCE. La participación de los recursos propios, entre los años 2005 al 2012, disminuye significativamente, provocando mayor dependencia fiscal al sistema de transferencias.

A partir de 2014, con la paulatina caída de los ingresos por IDH, los GAMs hacen esfuerzos importantes y logran mayor participación de los recursos propios, respecto al total de sus ingresos.

Gráfico N° 3: Total ingresos de Gobiernos Autónomos Municipales (En porcentaje del PIB y Participación Respecto al Total)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Esta independencia fiscal, registrada entre el 2015 al 2019, se experimenta en los GAMs capitales de departamento y en el de El Alto, donde existe una mayor posibilidad de generación de recursos propios, debido a la existencia de bases tributarias consolidadas. La mayor dependencia al sistema de transferencias fiscales se presenta en los GAMs pequeños o rurales, existiendo una asociación (inversa) entre el tamaño del GAM según sus niveles de población y sus bases tributarias y la dependencia de recursos transferidos desde el NCE.

Los ingresos de los GAMs se incrementan, durante el periodo analizado. Para inicios de la década del 2000, los ingresos municipales se encuentran en el orden de Bs. 2.212 millones, llegando a Bs. 9.881 millones el 2010. Después de ese periodo, en el que se logra incrementar la coparticipación por el IDH y otros impuestos nacionales, los ingresos se cuadruplican, llegando a un punto máximo de Bs. 20.603 millones el 2014. En 2019, se reducen a Bs. 18.743 millones, como consecuencia de la caída de los precios de los hidrocarburos.

Se subraya que los GAMs de ciudades capitales y El Alto tienen mayores recursos, por la generación de ingresos propios. Éstos provienen, fundamentalmente, del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos y al impuesto a las transferencias de bienes inmuebles y vehículos. Los ingresos tributarios propios pasan de Bs. 1.572 millones el 2005 a Bs. 7.630 millones el 2019, siguiendo una tendencia positiva.

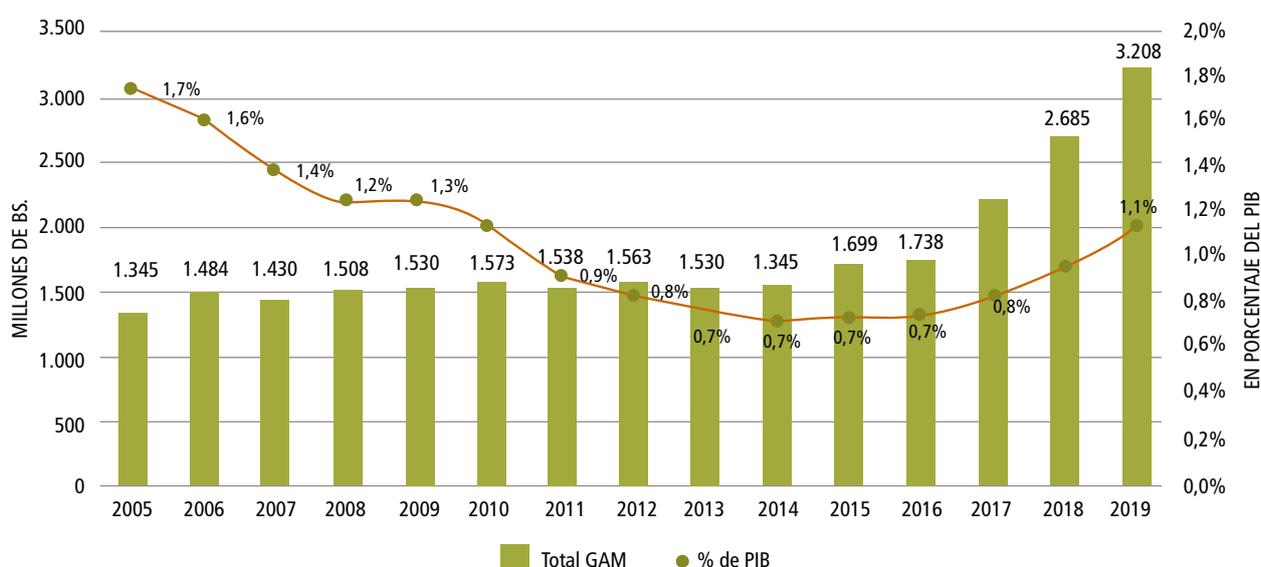
4. Endeudamiento sub nacional

En términos nominales, la deuda pública sub nacional de los GAMs crece del 138%, en el periodo 2005 a 2019. En términos relativos respecto al PIB, la deuda de los GAMs se muestra estable, en el orden del 1,1% del PIB, como promedio en el mismo periodo de estudio.

El incremento, en términos nominales (Bs. 1.863 millones entre 2005 a 2019), es producto de la caída de las transferencias fiscales de recursos por parte del NCE, que se agudiza desde la gestión 2015 a 2019, como se observa en el Gráfico N° 4.

Si se analiza el conjunto de los pasivos de los GAMs, éstos registran un incremento significativo, en particular por el aumento de los pasivos corrientes. Éstos representan una deuda flotante y otros compromisos destinados a obligaciones de cada gestión pasada. Obligaciones que, en su momento, fueron comprometidas, pero que a consecuencia de la caída del sistema de transferencias tuvieron que ser incluidas en la cuenta de pasivos corrientes.

Gráfico N° 4: Deuda pública con cronogramas de pagos de los GAMs
(En millones de Bs. y Porcentaje del PIB)



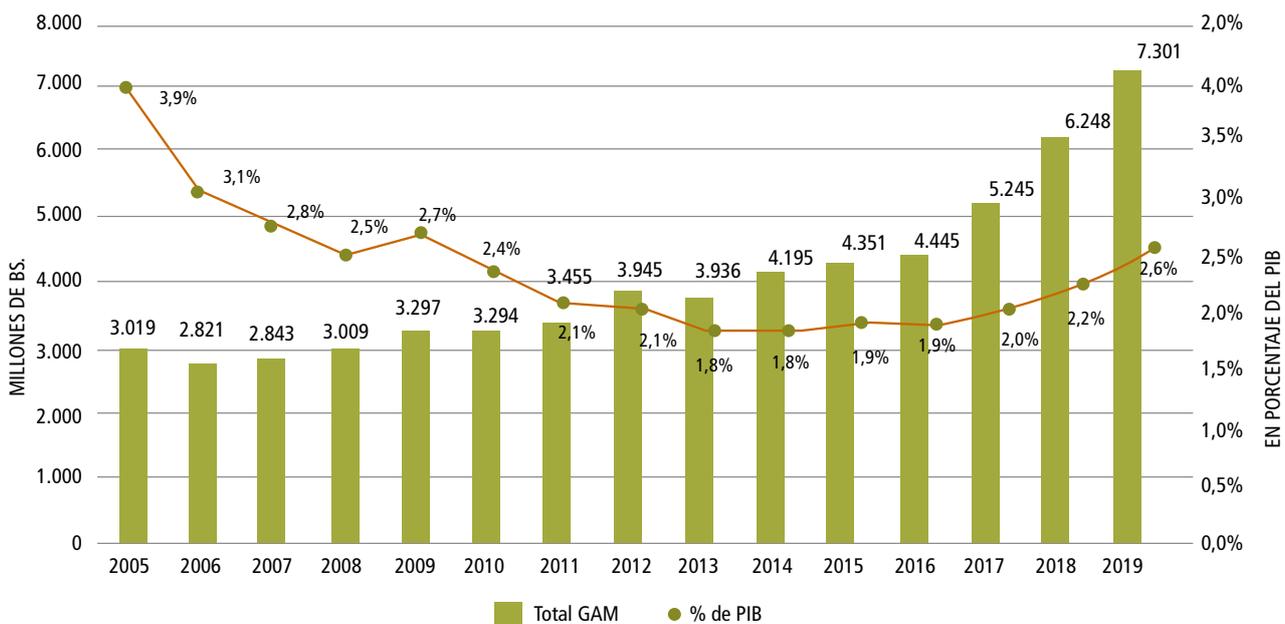
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En los últimos años, los GAMs acuden a mecanismos de financiamiento, como la deuda flotante. Ésta afecta notablemente a la demanda interna, porque al generarse compromisos impagos, provoca un efecto en cascada, disminuyendo o retrasando la inyección de recursos en la economía local. Por esa razón, es importante el seguimiento a la deuda sub nacional, debido a sus efectos macroeconómicos. El efecto de las finanzas de los GAMs sobre la economía resulta importante para el nivel de demanda agregada, por el impulso derivado de un incremento en el nivel de gastos sub nacionales.



El endeudamiento compromete la sostenibilidad fiscal de los gobiernos sub nacionales, si no se usan mecanismos y controles que regulen su obtención.

Gráfico N° 5: Pasivo total de los GAMs (En Millones de Bs. y Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por esto, resulta importante no solo revisar los mecanismos "formales" de endeudamiento; sino, es necesario generar una mirada integral de la gestión del endeudamiento municipal y todas sus implicaciones. Un uso recurrente y desproporcionado del financiamiento con cuentas por cobrar, puede generar, a la larga, efectos recesivos importante y ahondarían más la situación recesiva de la economía.

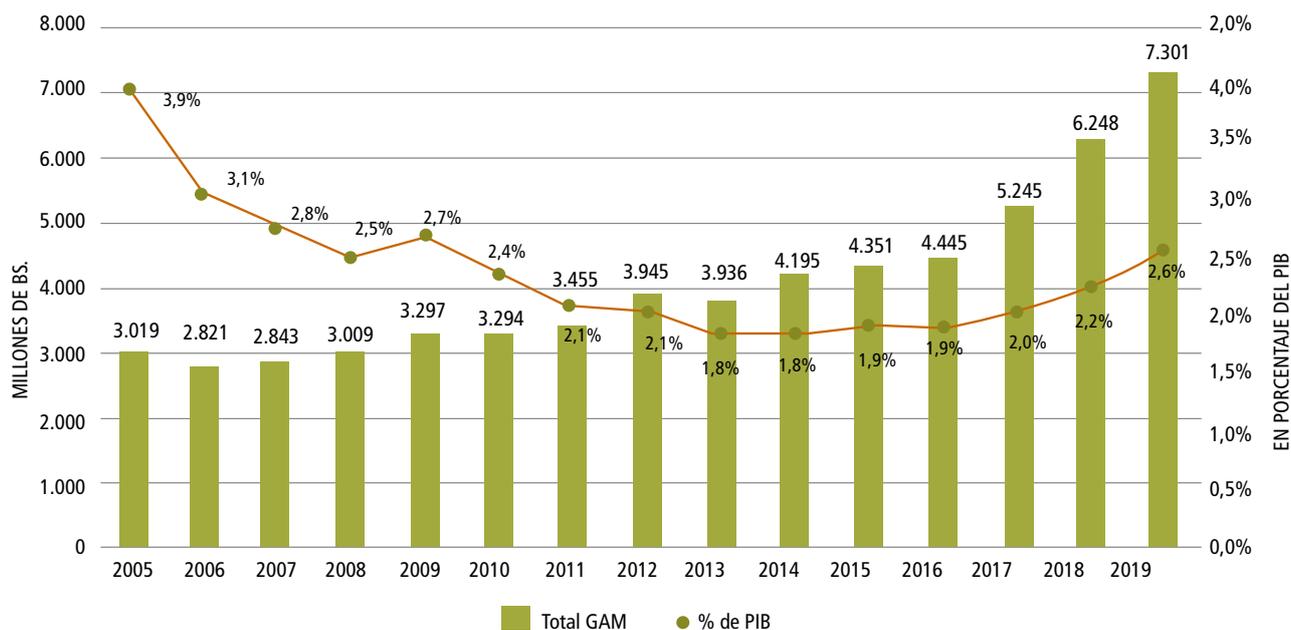
En este sentido, es urgente preocuparse por la implicación del servicio de la deuda y sus indicadores de solvencia y, también, por la capacidad de generar menores obligaciones en el corto plazo, a través de estos mecanismos de financiamiento.

4.1. Situación actual de endeudamiento en ciudades

Con el objeto de tener un marco de referencia claro sobre la necesidad de evaluar niveles de endeudamiento alcanzado, se explican las características más importantes de la situación que atraviesan las ciudades capitales de departamento, más El Alto.

La serie de la deuda total de los GAMs muestra una tendencia creciente del endeudamiento, donde los GAMs de las ciudades capitales y El Alto registran la mayor participación, guiando la tendencia del endeudamiento municipal.

Gráfico N° 6: Pasivo total de los GAMs y GAMs capitales de departamento más El Alto (En Millones de Bs. y Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El pasivo total de los GAMs de las capitales de departamento y El Alto registra un crecimiento promedio de 115%, en todo el periodo de análisis. La tendencia creciente se encuentra marcada por los siguientes aspectos:

- El efecto de la asignación de recursos y la gestión fiscal, en procesos de descentralización, que, a partir de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa y, posteriormente, la Ley de Autonomías, impulsaron la reasignación de recursos a nivel territorial y el ejercicio de competencias transferidas y delegadas al nivel sub nacional. Esta situación genera un incremento del compromiso de gasto, para poder cumplir con dichas obligaciones. Con un nivel de ingresos constantes, originados en el sistema de transferencias, se recurre al endeudamiento, para financiar las crecientes necesidades locales.
- El establecimiento e implementación del marco normativo de endeudamiento público determinan, por primera vez, la conceptualización, la clasificación y los procedimientos para la contratación de la deuda de entidades públicas, instituyendo el proceso de inicio de operaciones de crédito público, para la verificación de la capacidad de repago de la deuda.
- A comienzos de la década del 2000, se establece el procedimiento administrativo para el Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público (RIOCP), que se convierte en el requisito previo a la contratación de endeudamiento público. La certificación del RIOCP se otorga a través del cálculo de los límites de endeudamiento del Servicio de la Deuda y del Valor Presente de la Deuda, y la prohibición de la contratación de créditos no concesionales.
- Desde finales de la década de los años 90 del siglo pasado, los GAMs de capitales de departamento se ven en dificultades financieras, a consecuencia de un sobre endeudamiento. Éste fue provocado por la acumulación de deudas de corto plazo y por la escasa capacidad de generación de ingresos propios. Influye, también, su elevado nivel de gasto y el aumento de sus indicadores de endeudamiento, derivados de obligaciones que rebasaron su capacidad real de adquirir deuda.

- e. En el período de 2000 a 2005, el endeudamiento de los GAMs de capitales de departamento presenta una tendencia estacional, que responde a los instrumentos de control de endeudamiento implementados por el Ministerio de Hacienda de ese entonces. Entre ellos, se encuentra el Plan de Readequación Financiera (PRF), que permite ajustarse a los límites de endeudamiento establecidos en la normativa, a través del refinanciamiento de deudas y el alivio en sus necesidades inmediatas de liquidez para afrontar sus competencias. Los Planes de Readequación Financiera, a los cuales se acogen la mayoría de los GAMs capitales de departamento, incluían medidas como la mejora en la recaudación de recursos propios y disminución del gasto corriente.
- f. En el periodo de 2006 a 2016, los niveles de endeudamiento se incrementan al 30%, que representa un crecimiento nominal de Bs. 643 millones. Este crecimiento de la deuda es reducido y se explica por la aplicación de un nuevo marco legal y por el diseño e implementación de nuevos instrumentos de control del endeudamiento, que permiten mantener un nivel de deuda en las entidades sub nacionales, desde el NCE.
- g. Para el mismo periodo, los GAMs reciben mayores ingresos por coparticipación tributaria, IDH e incrementos en las recaudaciones municipales, que los ubica en una mejor realidad financiera. Esta situación es complementada con acciones de control fiscal, como la creación del Programa de Desempeño y la constitución de Cuentas Previsión. El objetivo de estas acciones exige a las Entidades Públicas, adscritas al citado Programa, el pago del servicio de deuda y la realización de seguimiento económico y financiero a la administración municipal.
- h. A partir del 2016, se muestra otra tendencia en el crecimiento del pasivo en los GAMs de capitales de departamento y El Alto. Desde ese año hasta 2019, el pasivo total presenta un crecimiento del 83%, que son Bs. 2.245 millones, representando un monto significativamente importante. Este hecho es producto de la disminución abrupta de los ingresos municipales, la caída de la coparticipación tributaria y el IDH, que generan brechas entre los gastos y el nivel de ingresos recurrentes. Todo ello provoca un incremento significativo de la deuda flotante y de los créditos otorgados a los GAMs, para enfrentar los gastos ocasionados por las competencias asignadas, con la consecuente carga financiera para los GAMs.

Este nuevo escenario obliga a implementar nuevas acciones, que debe desarrollar el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), como ente rector. Dada la coyuntura de recesión en la que se encuentra el país, los GAMs se convierten en los instrumentos directos para incentivar la demanda agregada, aplicar medidas contra cíclicas y ser el motor de la reactivación. En un escenario como el actual, las restricciones normativas hacen que difícilmente los GAMs financien sus requerimientos de inversión pública, porque la drástica caída de sus ingresos, el creciente gasto asignado y la obligación de financiamiento a competencias nacionales⁴ restringen la posibilidad de inyectar recursos a la economía vía financiamiento municipal.

4.2. Deuda a corto y largo plazo

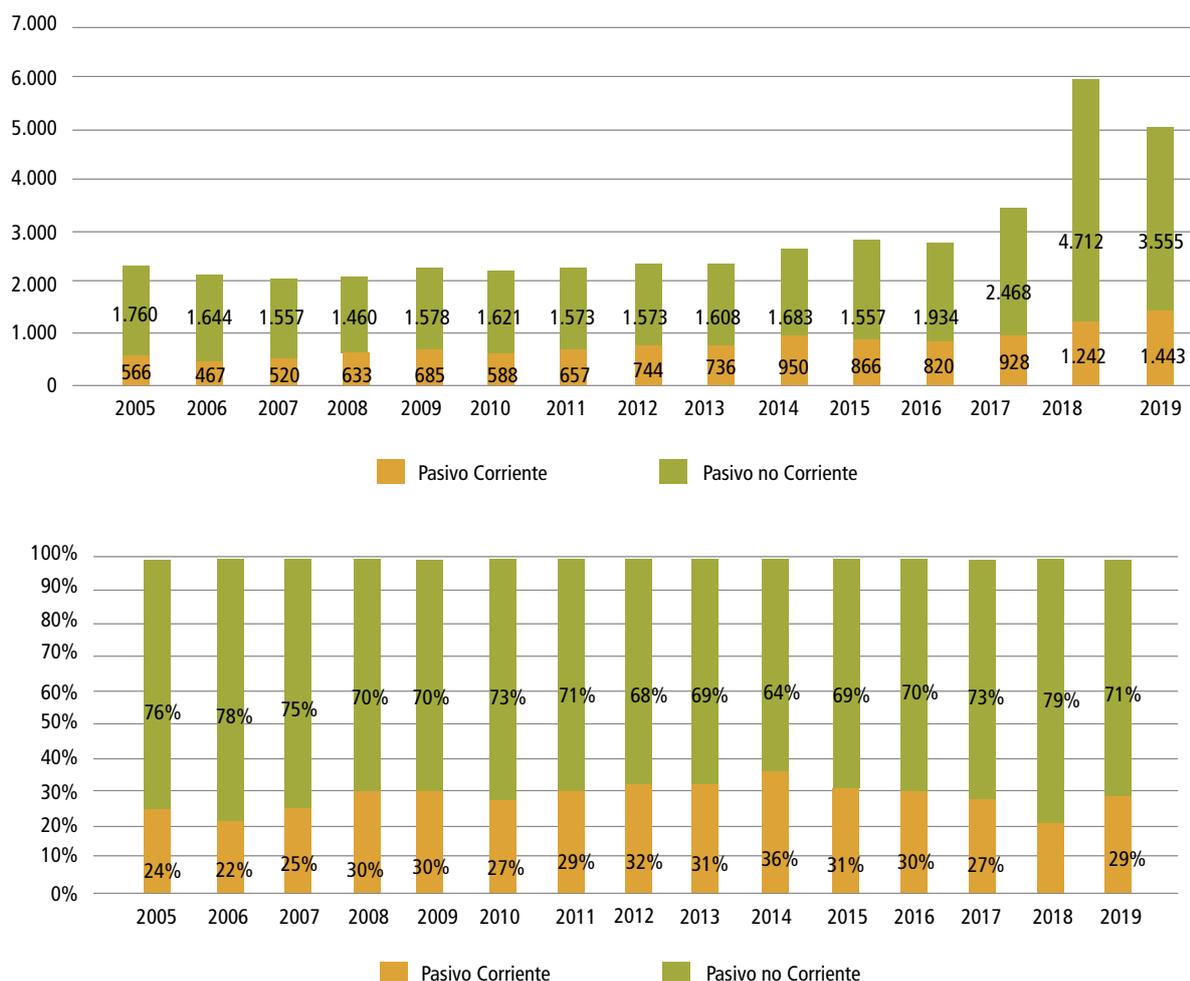
Entre 2005 a 2019, el análisis de la composición del pasivo total de los GAMs de ciudades capitales más El Alto muestra que la deuda de largo plazo o pasivo no corriente representa en promedio el 72% del total. El 28% restante corresponde a la deuda de corto plazo o pasivo corriente.

La composición del endeudamiento municipal, en los GAMs de ciudades capitales más El Alto, evidencia que el pasivo no corriente presenta una tasa de crecimiento de 102%, en todo el periodo de análisis. Se pasó de Bs 1.760 millones en 2005 a Bs. 3.555 millones en 2019. Por otra parte, el pasivo corriente registra un crecimiento del 155%, incrementando su valor de Bs. 566 Millones a Bs. 1.443 millones, en las mismas gestiones.

Si bien el pasivo corriente tiene una menor participación en el total del pasivo, es importante destacar que, en los últimos años, esta participación se incrementa. Esto muestra que los GAMs presentan dificultades en la posibilidad de financiar sus obligaciones de corto plazo, generando un mayor nivel de deuda flotante, que debe ser honrada en un periodo menor (un año). Esta situación no se logra revertir, generando un mayor stock de deuda por gasto devengado y no pagado, poniendo en riesgo la sostenibilidad del financiamiento de los GAMs.

⁴ Financiamiento de subsidios directos a través de bonos promovidos por el Gobierno Nacional.

Gráfico N° 7: Pasivo corriente y no corriente de los GAMs capitales de departamento y El Alto (En millones de Bs. y % de Participación)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

4.3. Composición de la deuda

Según la estructura de la deuda pública, la mayor proporción del endeudamiento establecida se encuentra bajo contrato de préstamo con entidades acreedoras financieras, sean de la banca privada u organismos financiadores internacionales.

Los GAMs de ciudades capitales y El Alto evidencian un crecimiento significativo en el endeudamiento formal e institucional, a partir de la implementación de la normativa específica, determinada por las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público. Los GAMs acceden al endeudamiento con la banca privada nacional, el mercado bursátil⁵ y el financiamiento de proyectos estratégicos, a través del acceso a crédito de organismos financiadores internacionales.

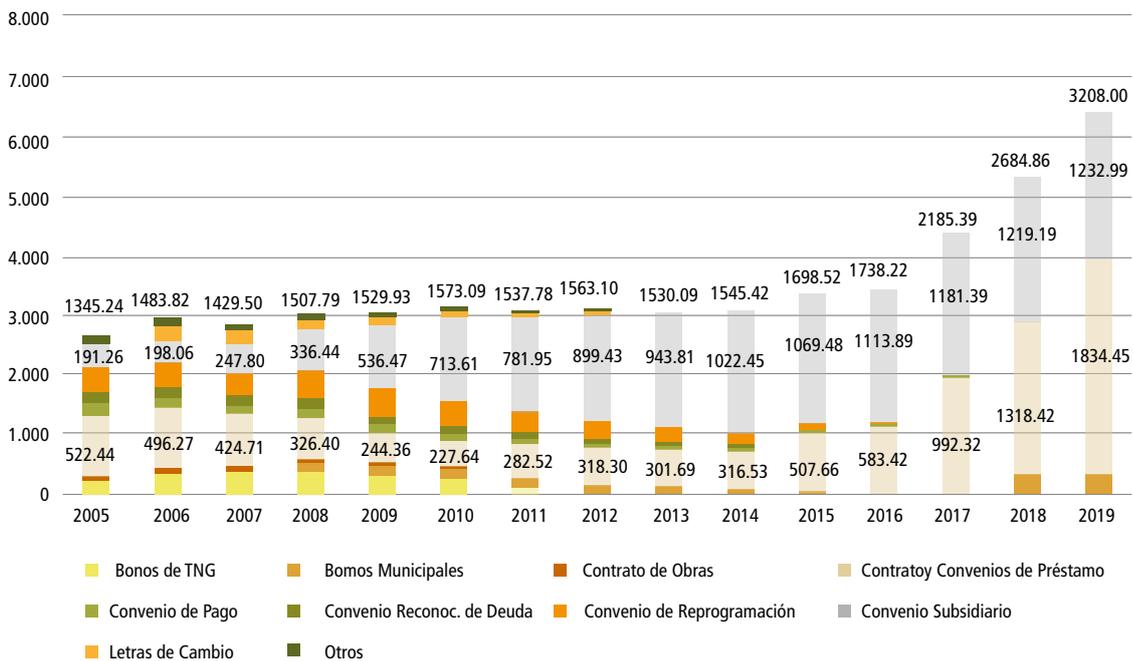
La deuda pública, con contratos y convenios de préstamo, presenta un crecimiento del 251%, pasando de Bs. 522 el 2005 a Bs. 1834 el 2019. Este dato devela que esta forma de endeudamiento se convierte en la principal fuente de financiamiento para proyectos estructurales que vienen realizando los GAMs. Este endeudamiento tiene un carácter institucional, establecido bajo documentos formales. Es decir, la entidad y los acreedores fijan las condiciones financieras de pago de los recursos concedidos en calidad de crédito. Bajo este tipo de crédito, los servicios de la deuda establecen cronogramas de pago y generan un panorama estable para la asignación de programación de pagos.

⁵ Es el caso del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.



La deuda pública es una forma de endeudamiento, que se convierte en la principal fuente de financiamiento para proyectos estructurales de los GAMs.

Gráfico N° 8: Deuda pública con cronogramas de los GAMs de ciudades capitales y El Alto por instrumento de endeudamiento (En millones de Bs.)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

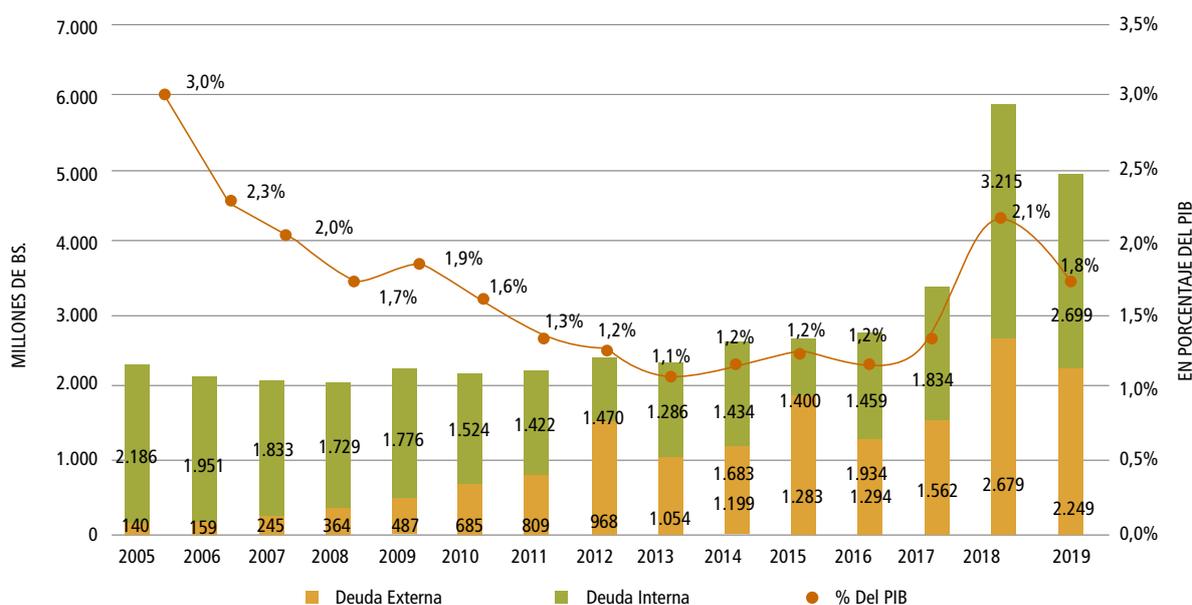
Por otra parte, los convenios subsidiarios pasan a formar parte significativa del financiamiento de los GAMs. Éstos se refieren a documentos de deuda mediante el cual se realiza la transferencia de recursos por parte del Gobierno Central al GAM, en calidad de deuda también. Este endeudamiento muestra un crecimiento significativo en los últimos años, experimentando una participación creciente en el total de la deuda pública, pues pasa de 14% el 2005 a 38% el 2019.

Es importante mencionar que la cartera del endeudamiento, en los últimos años, se diversifica. Se evidencian mayores opciones de financiamiento en la medida que esta diversificación otorga más y mejores condiciones de financiamiento a las entidades sub nacionales.

4.4. Deuda interna y externa

El endeudamiento público de los GAMs capitales de departamento más El Alto presenta un crecimiento del 115%, durante el periodo de análisis (2005 a 2019). Éste se constituye en el componente más importante para el endeudamiento interno. Sin embargo, en los últimos años, el financiamiento externo muestra un protagonismo importante. En la gestión 2005, éste representa el 6% del total de la deuda; mientras que, en la gestión 2019, es del 45% del financiamiento total.

Gráfico N° 9: Deuda pública interna y externa de los GAMs capitales de departamento y El Alto (En millones de Bs. y Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El financiamiento externo tiene una participación cada vez más preponderante, que fue otorgada en condiciones más favorables, en plazos y tasa de interés. Esto generó menores presiones de liquidez, a la hora de honrar el servicio de la deuda. Sin embargo, es importante analizar, en los últimos años, que tan alta es la participación del financiamiento externo, que causa una vulnerabilidad respecto a factores externos, como la tasa de interés y al tipo de cambio. Esto puede afectar en el futuro al servicio de la deuda y sus obligaciones en el mediano plazo.

4.5. Indicadores de endeudamiento

Los indicadores de endeudamiento analizan el nivel de sostenibilidad que tiene el repago de la deuda, respecto a sus niveles de ingresos municipales. Si bien existen varios métodos para evaluar la sostenibilidad de la deuda, los mismos se concentran en la evaluación de la deuda nacional, con menor énfasis en el nivel sub nacional. No obstante, la normativa nacional incorpora el análisis o evaluación en aquellos aspectos referidos a la solvencia y a la liquidez, para someterlos a diferentes flujos, como ser el de los ingresos recurrentes.

La incorporación de los conceptos de solvencia y liquidez parten del principio de que se logra la sostenibilidad cuando se tiene la capacidad de cubrir el servicio de la deuda con los ingresos o superávits disponibles y futuros. De esta manera, los problemas de liquidez resultan ser síntomas que identifican problemas de solvencia. Es decir, el no pago de la deuda, durante el periodo corriente, incrementa los intereses futuros, así como en algunos casos, afecta la tasa de interés, cuando se adquieren nuevas obligaciones para cubrir otras no atendidas.

En nuestro país, la Ley N° 2042, de Administración Presupuestaria, establece que todas las entidades públicas, con carácter previo a la contratación de cualquier endeudamiento interno y/o externo, deben registrar, ante el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público, el inicio de sus operaciones de endeudamiento para su autorización. Con ese fin, dispone que deben sujetarse a los siguientes límites de endeudamiento, ambos responden a los conceptos de liquidez y solvencia:

- a. El servicio de la deuda, (amortizaciones a capital, intereses y comisiones) comprometido anualmente, no puede exceder el 20% de los Ingresos Corrientes Recurrentes percibidos en la gestión anterior (indicador de liquidez).
- b. El valor presente de la deuda total no puede exceder el 200% de los Ingresos Corrientes Recurrentes percibidos en la gestión anterior (indicador de solvencia).

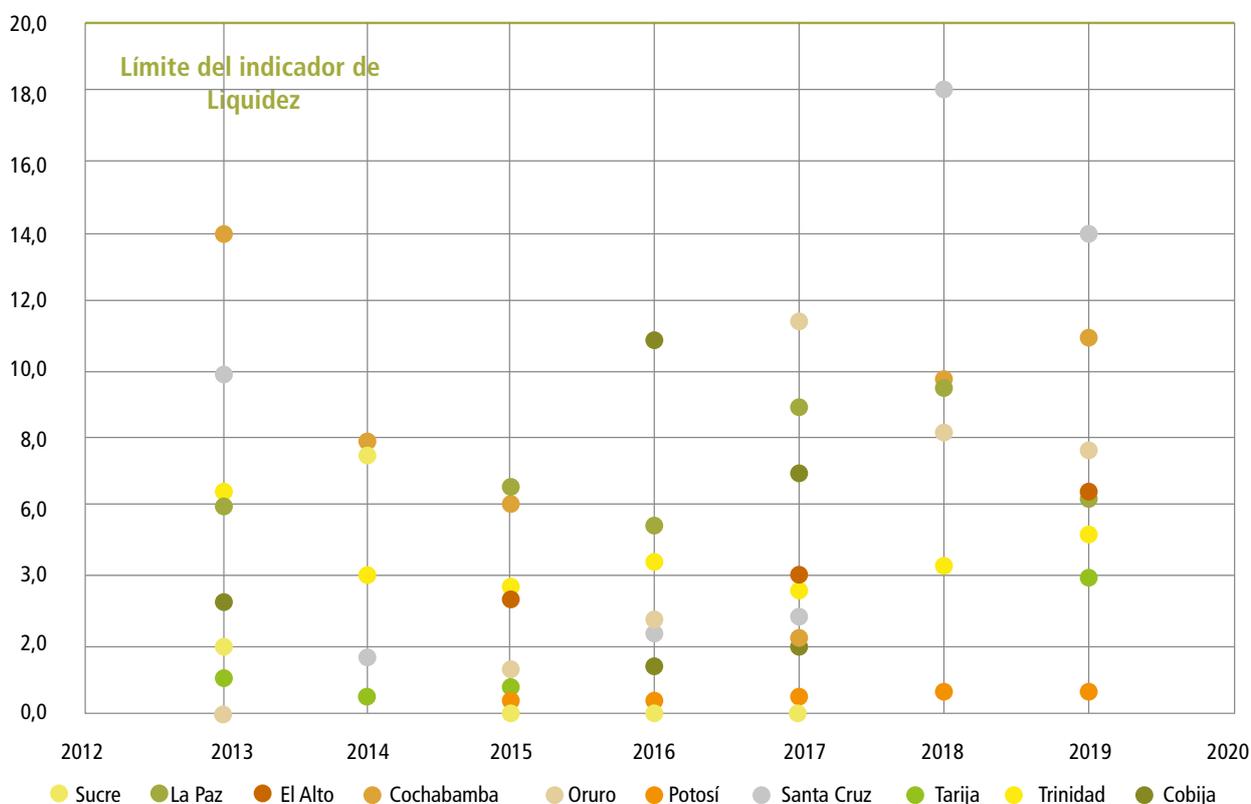
Con base en estos aspectos normativos, el análisis de los indicadores de endeudamiento de los GAMs capitales de departamento más El Alto muestran el cumplimiento del marco normativo y la implementación de nuevos instrumentos de control de endeudamiento. Según los datos del periodo analizado, los GAMs de ciudades capitales y El Alto fueron ajustando sus indicadores de endeudamiento a los límites establecidos por la normativa.

El Gráfico N° 10 evidencia que todos los GAMs capitales de departamento se encuentran dentro de los límites de endeudamiento, tanto en el indicador de liquidez como en el de sostenibilidad.

Sin embargo, los resultados en el período de estudio muestran que los indicadores se van deteriorando paulatinamente. En el caso del indicador de liquidez sobre el servicio de la deuda entre el 2013 y 2019, los GAMs elevaron su valor. En el 2013, el promedio es de 5%; para el 2018, sube a casi el 8%, siendo el GAM de Sucre, que se encuentra entre el 15% y 20%⁶.

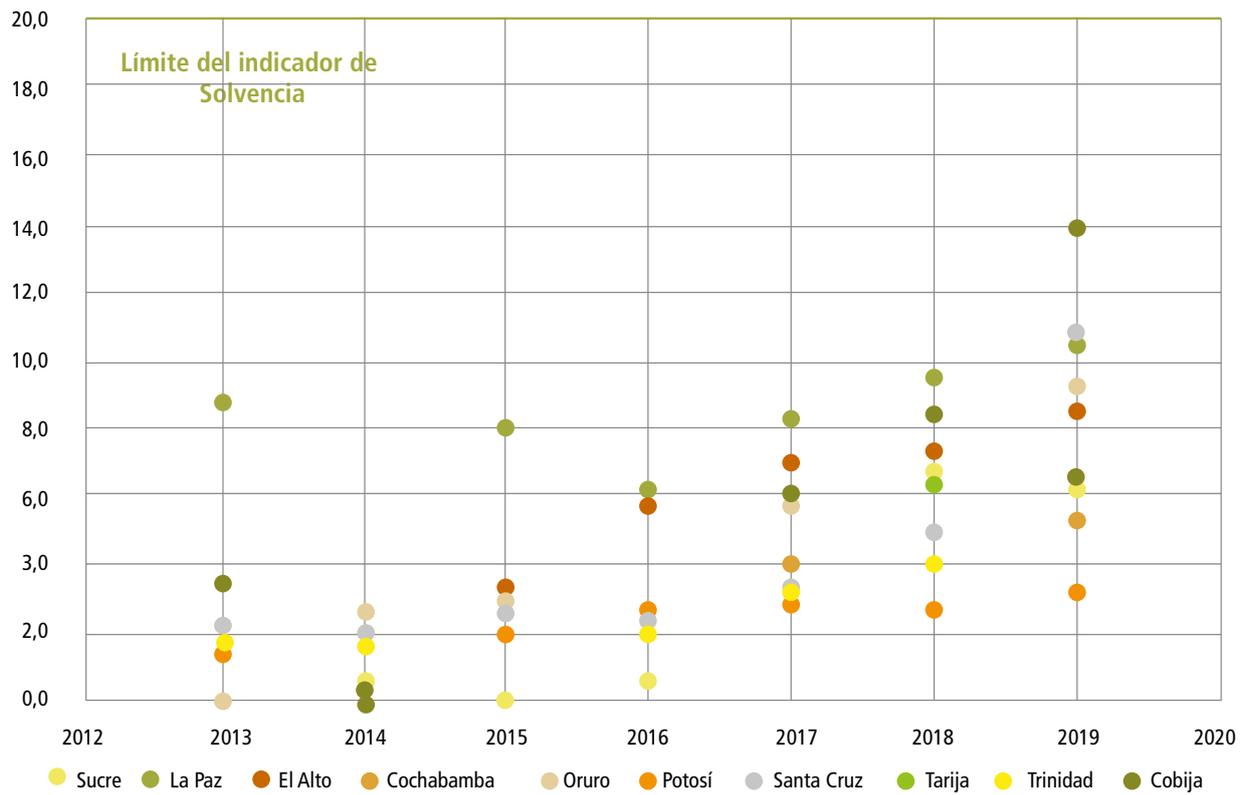
Por otra parte, se observa que el indicador de solvencia se incrementa, en el transcurso de los años. En la gestión 2013, el promedio es de 28%; mientras, que la gestión 2019 cierra con un indicador promedio de 76%. El GAM Cobija muestra el indicador más alto, llegando al 136%.

Gráfico N° 10: Indicadores de endeudamiento de los GAMs capitales de departamento y El Alto



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

6 La Resolución Ministerial N° 328, Artículo 14, establece que, en caso de que el GAM se encuentre con indicadores entre 15% y 20%, el Indicador de solvencia entre 150% y 200%, la entidad deberá realizar un Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD) para verificar la factibilidad de la emisión del RIOCP y/o su adscripción al Programa de Desempeño Institucional y Financiero.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.



El GAM de La Paz presenta una tendencia creciente de endeudamiento.



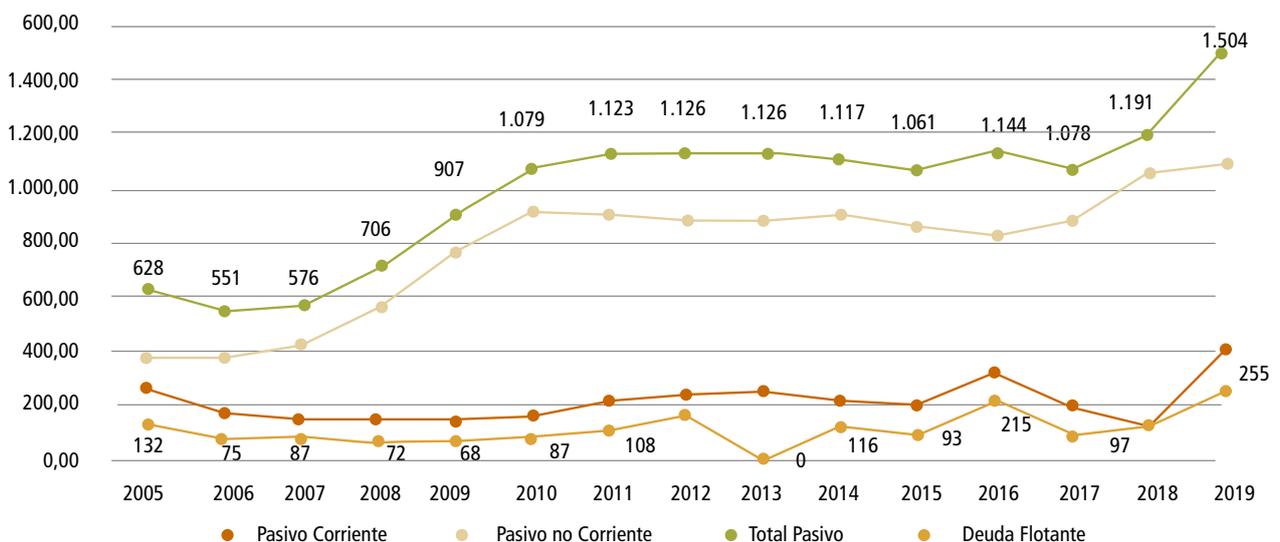
4.6. Endeudamiento en ciudades muestra

Profundizando el análisis de la situación de los Gobiernos Autónomos Municipales en torno a su endeudamiento, se seleccionaron 5 GAMs, para conseguir una mirada al interior de su estructura de endeudamiento, su situación y sostenibilidad.

4.6.1. Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP)

El GAM de La Paz presenta una tendencia creciente del endeudamiento. Si bien entre 2010 al 2016, el stock de deuda se mantuvo estable; después de este periodo, el crecimiento de la deuda es significativo (Gráfico N° 11).

Gráfico N° 11: Stock del pasivo del GAM La Paz (En millones de Bs.)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Si bien la deuda muestra un control a lo largo del periodo de análisis, en el último año (2019), el pasivo se incrementa en un 26%, respecto a la gestión anterior. También, la deuda flotante crece en 95%, lo que indica que nuevamente se está acudiendo a mecanismos de financiamiento referido al no pago a proveedores y contratistas. Este componente de la deuda es el más significativo del pasivo corriente, porque marca la tendencia de esta deuda de corto plazo.

Tabla N° 1: Pasivo total del GAM La Paz (En Millones de Bs.)

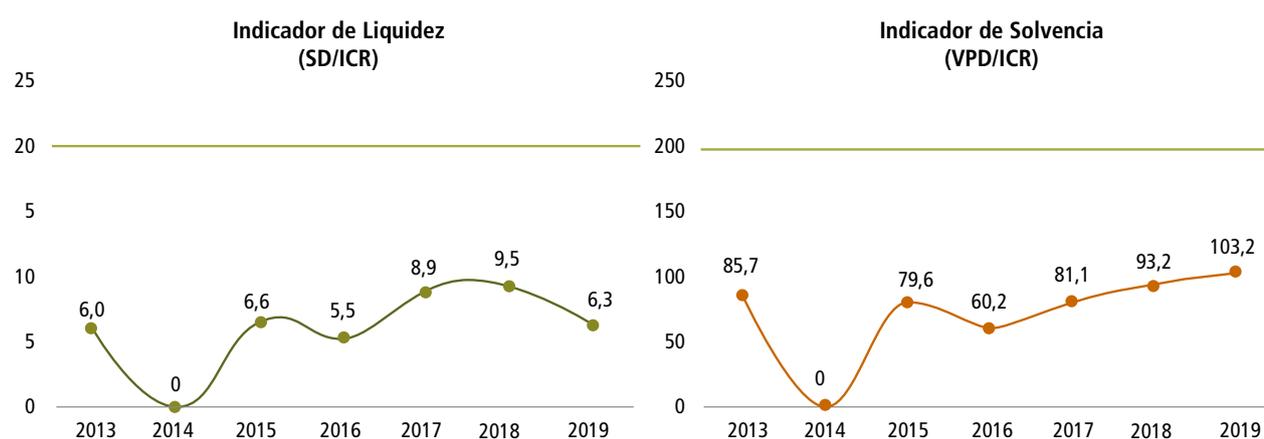
	2015	2016	2017	2018 (p)	2019 (p)	2019 En % de Participación
Pasivo Total	1.061,05	1.143,64	1.077,84	1.190,51	1.504,14	100%
Pasivo Corriente	200,50	320,67	194,89	133,36	412,79	27%
d/c Deuda Flotante	93,28	215,08	97,22	130,71	254,75	17%
Pasivo no Corriente	860,55	822,97	882,95	1.057,15	1.091,35	73%
Bonos del TGN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Bonos Municipales	28,02	0,03	0,03	140,00	140,00	9%
Contrato de Obras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Contrato y Convenio de Préstamo	156,62	162,10	241,57	300,75	378,69	25%
Convenio de Pago	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio Reconocimiento de Deuda	14,16	5,72	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio de Reprogramación	18,03	9,29	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio Subsidiario	635,99	641,75	631,03	590,34	572,66	38%
Letras de Cambio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Otros	7,73	4,08	10,31	26,06	0,00	0%

(p) Datos preliminar sujeto a revisión

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En la tabla N° 1, se observa que los indicadores de endeudamiento están por debajo de los niveles establecidos por la norma. Sin embargo, el indicador de solvencia muestra una tendencia creciente sostenida desde 2016. Esto indica que, si bien existe acceso a recursos con plazos holgados o no definidos, en el corto plazo, la deuda se está incrementando considerablemente. No solo la que tiene un cronograma establecido; sino también, la definida por un endeudamiento de corto plazo, como es el de la deuda flotante.

Gráfico N° 12: Indicadores de endeudamiento GAM La Paz



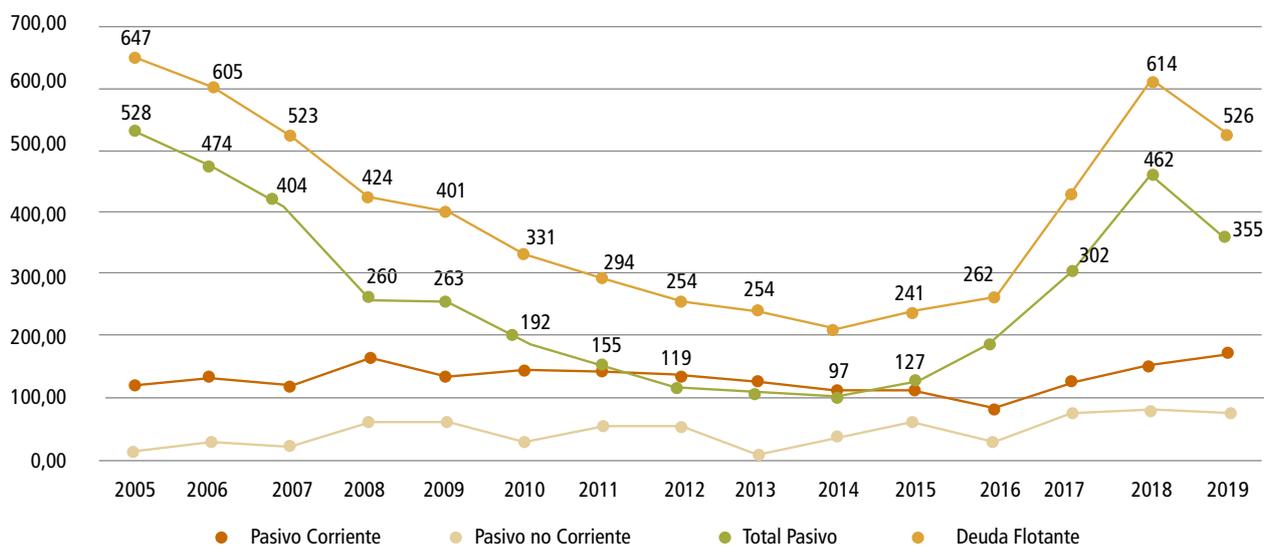
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

4.6.2. Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba (GAMC)

El GAM de Cochabamba presenta una tendencia de crecimiento del endeudamiento. Entre 2010 y 2016, el stock de deuda se mantiene estable; después de este periodo, el crecimiento de la deuda es significativo, llegando a su cúspide en la gestión 2018.

Si bien la deuda muestra estar bajo control a lo largo del periodo de análisis, en las últimas gestiones se observa un marcado incremento por el crecimiento del pasivo no corriente, generado principalmente por los aumentos de los créditos con la banca privada, que debe financiar proyectos estructurales en el municipio.

Gráfico N° 13: Stock del pasivo del GAM Cochabamba (En millones de Bs.)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Desde el 2016, el pasivo de corto plazo muestra una tendencia creciente sostenida, que se incrementa en un 18%, desde el 2016 al 2019. Esta tendencia, también se presenta con la deuda flotante. Lo que indica que nuevamente se está acudiendo a mecanismos de financiamiento referido al no pago a proveedores y contratistas. Este componente de la deuda es el más significativo del pasivo corriente, porque marca la tendencia de la deuda de corto plazo.

Tabla N° 2: Pasivo total del GAM Cochabamba (En Millones de Bs.)

	2015	2016	2017	2018 (p)	2019 (p)	2019 En % de Participación
Pasivo Total	240,64	261,61	428,98	613,60	525,97	100%
Pasivo Corriente	113,35	78,49	126,98	151,18	171,03	33%
d/c Deuda Flotante	61,04	31,22	76,42	77,68	74,10	14%
Pasivo no Corriente	127,29	183,11	302,00	462,42	354,94	67%
Bonos del TGN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Bonos Municipales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Contrato de Obras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Contrato y Convenio de Préstamo	52,45	88,56	182,90	226,38	209,63	40%
Convenio de Pago	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio Reconocimiento de Deuda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio de Reprogramación	14,99	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio Subsidiario	13,12	34,13	47,98	47,88	46,36	9%
Letras de Cambio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Otros	46,73	60,43	71,13	188,16	98,95	19%

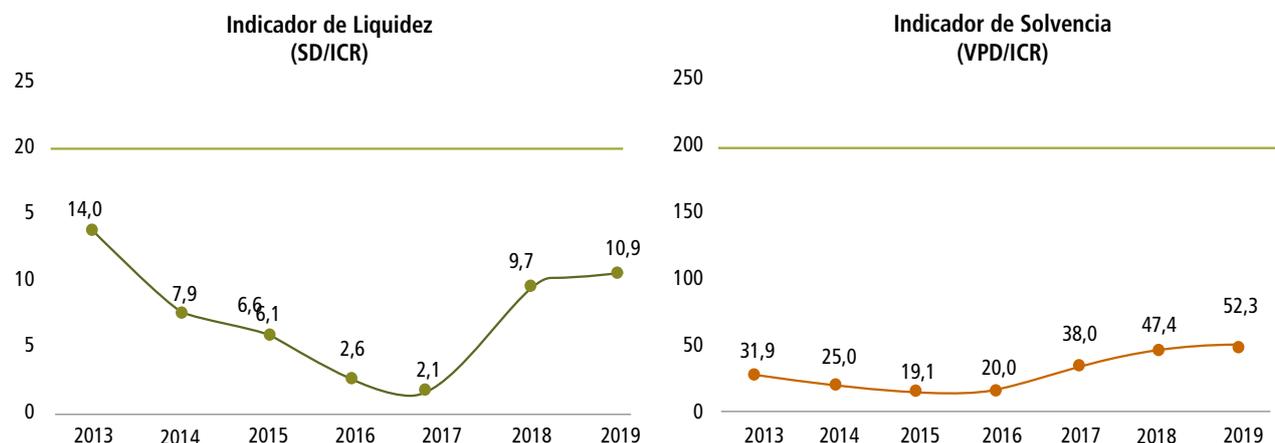
(p) Datos preliminares

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El GAM de Cochabamba presenta indicadores de endeudamiento, por debajo de los niveles establecidos por la norma. Sin embargo, el indicador de solvencia muestra una tendencia creciente sostenida desde 2016.

Si bien este Gobierno Municipal está accediendo a recursos con plazos holgados o no definidos en el corto plazo, la deuda se está incrementando. Los indicadores de liquidez crecen considerablemente, desde la gestión 2017, honrando la deuda flotante. Este elemento más los bajos ingresos esperados pueden generar problemas de liquidez en el corto plazo.

Gráfico N° 14: Indicadores de endeudamiento GAM Cochabamba

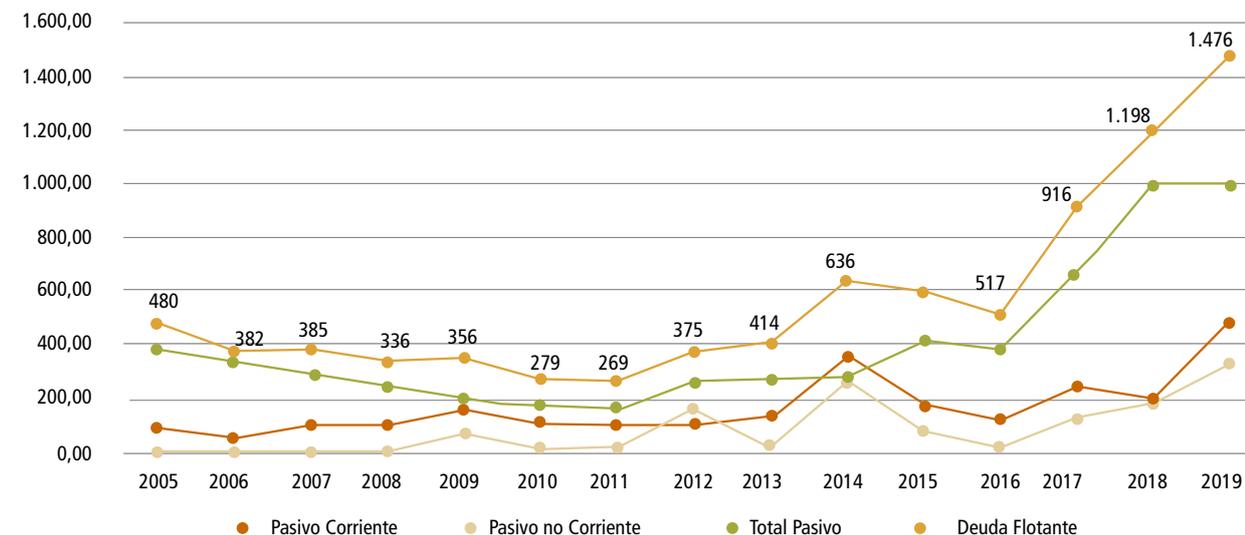


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

4.6.3. Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz (GAMSC)

El GAM de Santa Cruz presenta una tendencia creciente del endeudamiento. Pese a que, en el período de 2005 a 2013, el stock de deuda se mantiene estable. En el período de 2014 a 2019, se observa un crecimiento del 132% en el pasivo, siendo la deuda no corriente la de mayor incremento.

Gráfico N° 15: Stock del pasivo del GAM Santa Cruz (En millones de Bs.)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Este aumento del endeudamiento es generado por el financiamiento de pasivo no corriente, creado principalmente por los aumentos de los créditos con la banca privada, que debe financiar proyectos estructurales en el municipio.

Desde 2016, el pasivo de corto plazo muestra una tendencia creciente sostenida. También, se evidencia una elevada Deuda Flotante, desde la gestión 2016 a 2019. Estos datos indican que nuevamente se acude

a mecanismos de financiamiento referido al no pago a proveedores y contratistas. Este componente de la deuda es el más significativo del pasivo corriente, porque marca la tendencia de esta deuda de corto plazo.

El GAM Santa Cruz presenta indicadores de endeudamiento por debajo de los establecidos, como límites máximos por la norma. Sin embargo, el indicador de solvencia muestra una tendencia creciente sostenida desde 2016, con grados de crecimiento preocupantes. El incremento de la Deuda Flotante y el acceso a crédito financiero generan este crecimiento abrupto en la gestión 2019.

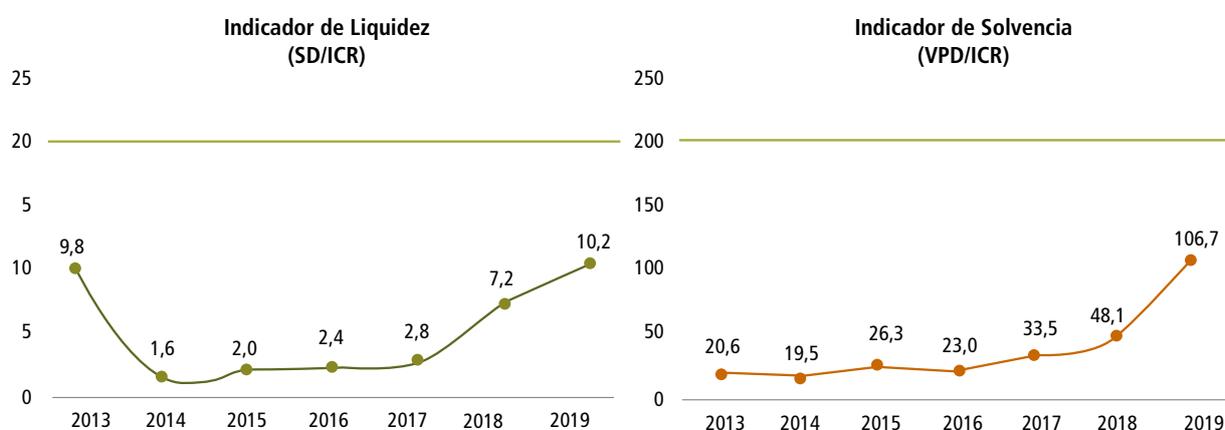
Tabla N° 3: Pasivo total del GAM Santa Cruz (En Millones de Bs.)

	2015	2016	2017	2018 (p)	2019 (p)	2019 En % de Participación
Pasivo Total	600,21	517,23	916,02	1.198,22	1.476,39	100%
Pasivo Corriente	182,79	129,55	248,42	197,18	478,49	32%
d/c Deuda Flotante	85,54	17,82	125,83	189,20	330,83	22%
Pasivo no Corriente	417,41	387,68	667,60	1.001,05	997,90	68%
Bonos del TGN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Bonos Municipales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Contrato de Obras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Contrato y Convenio de Préstamo	134,74	134,74	342,26	426,95	653,37	44%
Convenio de Pago	18,47	8,81	7,05	1,19	0,00	0%
Convenio Reconocimiento de Deuda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio de Reprogramación	9,15	4,71	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio Subsidiario	244,94	239,03	304,10	355,48	337,15	23%
Letras de Cambio	1,58	0,38	0,00	0,00	0,00	0%
Otros	8,53	0,00	14,20	217,42	7,38	1%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Si bien el GAM Santa Cruz está accediendo a recursos con plazos prolongados, la deuda se incrementa. Los indicadores de liquidez crecen considerablemente, desde la gestión 2017. Esta situación más los bajos ingresos esperados pueden generar problemas de liquidez en el GAM, en el corto plazo.

Gráfico N° 16: Indicadores de endeudamiento GAM Santa Cruz

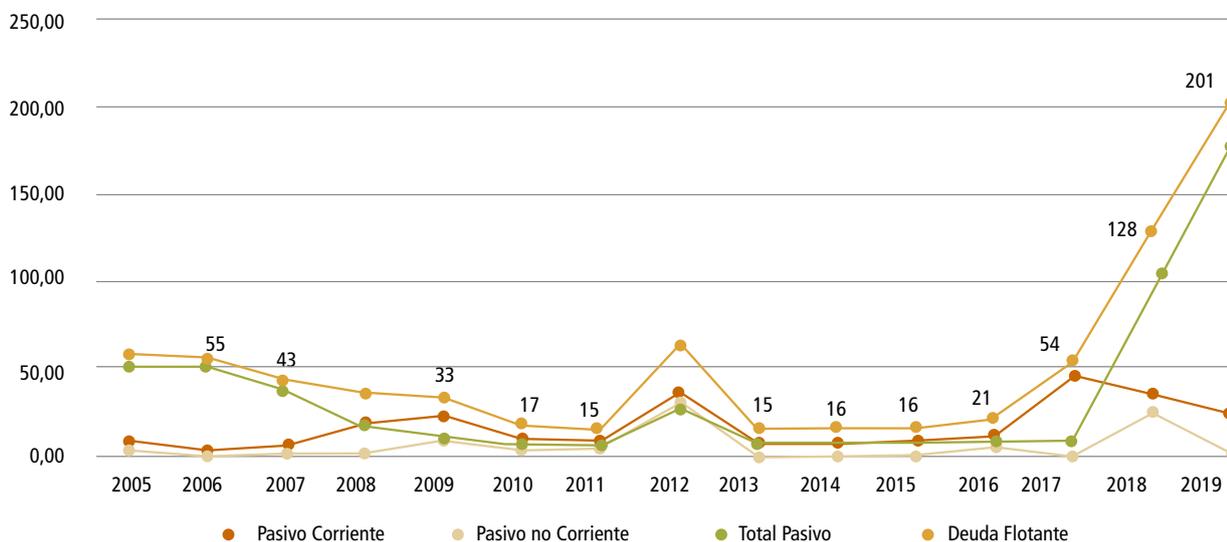


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

4.6.4. Gobierno Autónomo Municipal de Sucre (GAMS)

El GAM de Sucre presenta una tendencia creciente del endeudamiento. Entre el 2005 al 2016, el stock de deuda muestra niveles estables. Para el periodo del 2017 a 2019, el crecimiento de la deuda es significativo. En este período, se observa un crecimiento de 200% en el pasivo, siendo la deuda no corriente la de mayor relevancia.

Gráfico N° 17: Stock del pasivo del GAM Sucre (En millones de Bs.)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El pasivo de corto plazo muestra una tendencia creciente desde 2016. Esto debido a la Deuda Flotante, que marca tendencia en el comportamiento de este dato. Desde la gestión 2016 a la 2019, el pasivo de corto plazo experimenta crecimiento sostenido, lo que indica que el GAM está acudiendo a mecanismos de financiamiento con base en el no pago a proveedores y contratistas.

Tabla N° 4: Pasivo total del GAM Sucre (En Millones de Bs.)

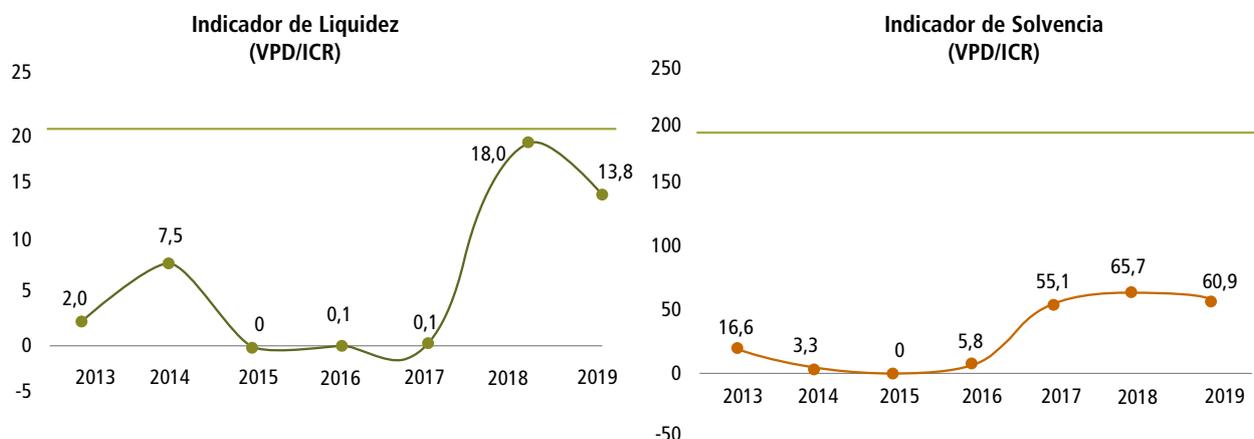
	2015	2016	2017	2018 (p)	2019 (p)	2019 En % de Participación
Pasivo Total	15,92	21,18	53,91	128,05	201,34	100%
Pasivo Corriente	7,38	12,12	45,00	35,22	24,58	12%
d/c Deuda Flotante	0,54	3,84	0,07	24,30	2,29	1%
Pasivo no Corriente	8,54	9,06	8,91	92,84	176,76	88%
Bonos del TGN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Bonos Municipales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Contrato de Obras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Contrato y Convenio de Préstamo	0,00	0,00	0,00	68,35	42,50	21%
Convenio de Pago	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio Reconocimiento de Deuda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio de Reprogramación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio Subsidiario	0,00	0,00	0,00	0,00	18,70	9%
Letras de Cambio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Otros	0,00	0,00	0,00	24,49	115,56	57%

(p) Datos preliminares sujetos a revisión

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El GAM Sucre muestra indicadores de endeudamiento por debajo de los establecidos, como límites máximos por la norma. Sin embargo, el indicador de liquidez está muy cerca de alcanzar el nivel máximo permitido.

Gráfico N° 18: Indicadores de endeudamiento GAM Sucre



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

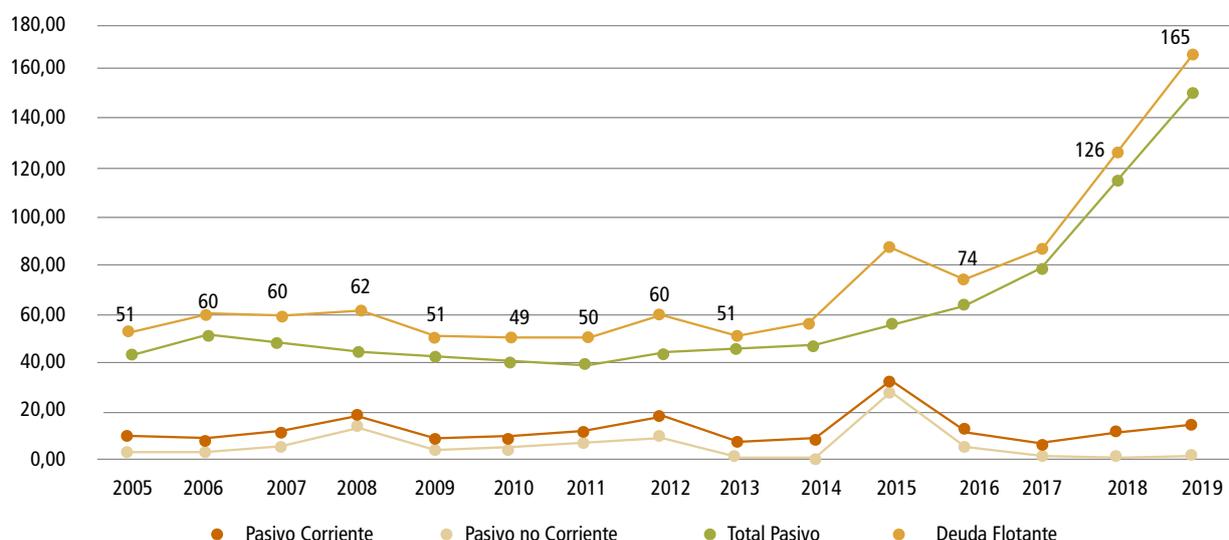
El indicador de solvencia muestra una tendencia creciente sostenida desde 2016, con grados de crecimiento moderados. El incremento de la Deuda Flotante y el acceso a crédito generan este crecimiento abrupto, en la gestión 2018.

El GAM Sucre logró concretar operaciones de deuda con repago, en el largo plazo. Sin embargo, la deuda se está incrementando. El indicador de liquidez está cerca a los límites permitidos y, si se confirman, los ingresos para los siguientes periodos serán bajos, lo que provocará que tenga dificultades de liquidez, en el corto plazo.

4.6.5. Gobierno Autónomo Municipal de Tarija (GAMT)

El GAM de Tarija presenta también una tendencia creciente de endeudamiento. Entre el 2005 y el 2014, el stock de deuda experimenta niveles estables. Para el periodo del 2015 al 2019, el crecimiento de la deuda es significativo. En este periodo, se observa un aumento del 90% en el pasivo, siendo la deuda no corriente de mayor incremento y la que marca tendencia en el endeudamiento.

Gráfico N° 19: Stock del pasivo del GAM Tarija (En millones de Bs.)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Desde 2015, el pasivo de corto plazo muestra una tendencia creciente, volviéndose a estabilizar en 2017. Este pasivo marca su tendencia por el comportamiento de la Deuda Flotante, que desde la gestión 2017 a la 2019 presenta un aumento; sin embargo, este es poco significativo.

Tabla N° 5: Pasivo total del GAM Tarija (En Millones de Bs.)

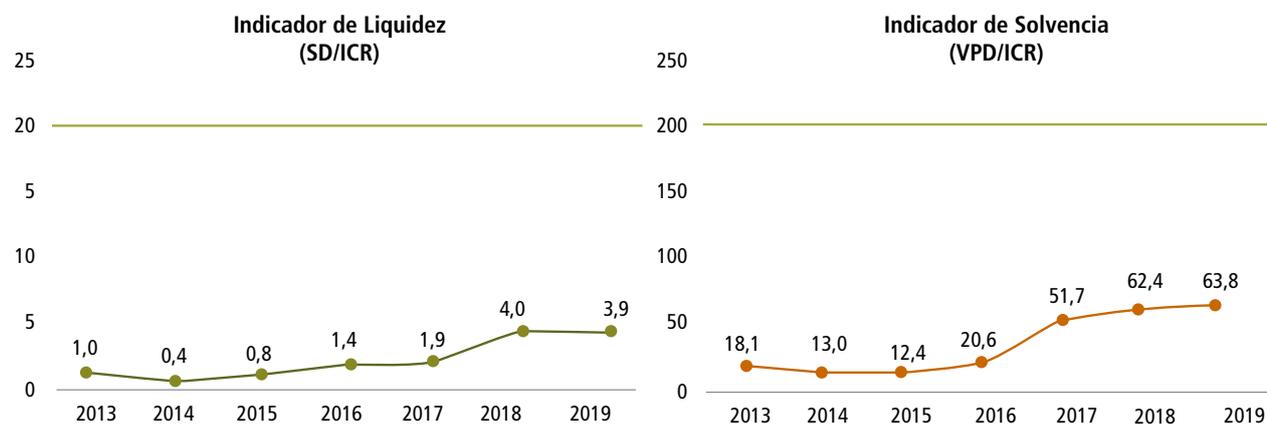
	2015	2016	2017	2018 (p)	2019 (p)	2019 En % de Participación
Pasivo Total	87,58	74,09	85,88	125,39	164,89	100%
Pasivo Corriente	31,74	10,74	7,03	10,40	13,77	8%
d/c Deuda Flotante	26,78	4,96	1,60	0,78	1,04	1%
Pasivo no Corriente	55,84	63,35	78,85	114,99	151,13	92%
Bonos del TGN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Bonos Municipales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Contrato de Obras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Contrato y Convenio de Préstamo	9,56	8,70	21,30	30,47	62,50	38%
Convenio de Pago	0,48	0,15	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio Reconocimiento de Deuda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio de Reprogramación	1,76	0,43	0,00	0,00	0,00	0%
Convenio Subsidiario	4,97	11,40	25,06	36,01	38,68	23%
Letras de Cambio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Otros	39,07	42,67	32,49	48,50	49,95	30%

(p) Datos preliminares sujetos a revisión

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El GAM Tarija presenta indicadores de endeudamiento por debajo de los establecidos, como límites máximos por la norma. Sin embargo, el indicador de solvencia presenta tendencia creciente sostenida, desde 2016. El incremento de la Deuda Flotante y el acceso a crédito del sistema financiero generan este crecimiento abrupto.

Gráfico N° 20: Indicadores de endeudamiento GAM Tarija



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El GAM Tarija accede a recursos de crédito con repagos en el largo plazo y tasas de interés más bien bajas, por lo que existen incentivos para incrementar la deuda. Los indicadores de liquidez crecieron, desde la gestión 2017; pero, aún se mantienen en niveles sostenibles. Este elemento favorece la aparición de eventuales problemas de liquidez en el corto plazo, ante la caída de los ingresos recurrentes.

4.7. Lecciones aprendidas del endeudamiento sub nacional

Según la experiencia evidenciada, después del análisis de la información actualizada a 2019, se constata, aún a pesar de los límites legales y demás restricciones del marco regulatorio vigente, un contexto de ingresos recurrentes notablemente crecientes e importantes para las cuentas fiscales de los GAMs. Éstos

siguieron contrayendo deuda. Ocurre que los GAMs actúan racionalmente cuando observan condiciones adecuadas para contraer deuda. De esa manera, afrontan inversiones estructurales o de relevancia para las ciudades. De otra forma no podrían encarar proyectos de inversión pues se consumirían todos los recursos o más de una gestión.

Sin embargo, debe observarse que, a partir de la caída de las transferencias intergubernamentales, hoy alcanzan niveles elevados de endeudamiento con tendencia creciente para los siguientes años. El período de “vacas flacas” deja como secuela una inercia en los niveles de gasto muy altos que los GAMs no pueden superar y que los están afrontando contrayendo deuda de manera cada vez más riesgosa.

Las lecciones que deja esta situación son variadas y se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- a. Entre el periodo del 2006 al 2016, los niveles de endeudamiento de los principales GAMs tuvieron un incremento relativamente pequeño y controlable (30%, que equivale a Bs. 643 millones). El crecimiento lento de la deuda se puede explicar por el importante volumen de transferencias fiscales recibidos y el control del endeudamiento, que permite mantener niveles razonables de deuda en las entidades sub nacionales.
- b. En este periodo, los GAMs reciben mayores ingresos por coparticipación tributaria, IDH e incrementos en las recaudaciones municipales, que los pusieron en mejor situación financiera. Adicionalmente los programas del NCE aplican acciones para conseguir esquemas de transferencia de cuentas a las Entidades Públicas, para el pago del servicio de deuda, y realizar seguimiento económico y financiero a la administración municipal. Estas medidas, además de debilitar el régimen autonómico instituido, refuerzan la presencia del riesgo moral y la selección adversa.
- c. A partir del 2016, se muestra otra tendencia en el crecimiento del pasivo en los GAMs. En las capitales de departamento y El Alto, desde el 2016 al 2019, el pasivo total presenta un crecimiento del 83%, que representa Bs. 2.245 millones, monto significativamente importante. Este hecho es producto de la disminución abrupta de los ingresos municipales, la caída de la coparticipación tributaria y el IDH. Estos acontecimientos generan brechas significativas entre los gastos y el nivel de ingresos recurrentes. Aspectos que provocan un incremento importante en la Deuda Flotante, como en los créditos otorgados a los GAMs.
- d. La Deuda Flotante facilita el endeudamiento con proveedores y contratistas; su manejo escapa al control del MEFP y del mercado. Nadie evalúa los indicadores de endeudamiento, ni el GAM ni mucho menos el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Al momento de contratar una obra o solicitar un servicio, solo se decide realizar el gasto, con base en la disponibilidad presupuestaria.
- e. La presencia continua de déficit primario permite la acumulación de un alto nivel de endeudamiento. La evidencia muestra que los límites al endeudamiento, mediante parámetros máximos en los indicadores de servicio de deuda y de stock, no son suficiente incentivo para el control del déficit, tal y como lo establece el marco regulatorio vigente.
- f. La creciente insolvencia en los GAMs se debe, fundamentalmente, al deterioro de su capacidad fiscal. Ésta se caracteriza por altos niveles de gasto de funcionamiento e inversión y alta dependencia del sistema de transferencias fiscales, heredados de los períodos de buenos ingresos. En este contexto, existen incentivos a gastar y a endeudarse, independientemente de la capacidad fiscal. La relación directa y dinámica entre la capacidad fiscal de los GAMs y sus posibilidades de endeudamiento deben ser reguladas, si dicha capacidad debilita la posibilidad de contraer deuda.
- g. Gran parte del problema de gestión de la deuda sub nacional se origina en la presencia de riesgo moral y selección adversa⁷, implícitos en el ordenamiento institucional y en el actual marco regulatorio sobre endeudamiento en el país. La autorización al endeudamiento municipal, de parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, lo hace corresponsable y desestimula a las entidades de crédito a realizar un análisis más riguroso de la capacidad de pago del GAM. Existe el extremo que éstas, con base en la garantía implícita que generan las autorizaciones, pueden aprobar operaciones de deuda a GAM con limitadas capacidades fiscales o alto nivel de endeudamiento.
- h. No existen responsabilidades legales y fiscales para aquellas autoridades de los GAMs, que gestionan inadecuadamente las finanzas y alcanzan niveles elevados de endeudamiento, incrementando

⁷ El riesgo moral se genera del convencimiento de los GAMs de que el gobierno central no permitiría la bancarrota y que es su responsabilidad apoyarlos en situaciones de crisis financiera. La insolvencia fiscal sub nacional tiene un elevado componente político y, por lo general, el gobierno central acude al rescate de la entidad en problemas. En este sentido, hay un incentivo al desorden fiscal, ya que se sobreentiende que, de cualquier forma, el gobierno central se hará cargo de la situación.

La selección adversa aparece cuando los financiadores y acreedores asumen posiciones irresponsables, aprobando operaciones de deuda a GAMs que no tienen capacidades fiscales, amparados en la garantía que genera el gobierno central, al emitir aprobaciones de endeudamientos nuevos.



El déficit primario permite la acumulación del endeudamiento.

el riesgo financiero para el Estado. Así mismo, por la inexistencia de las responsabilidades fiscales, no hay incentivos para un manejo adecuado de las finanzas municipales. En este contexto, los GAMs pueden tener déficit primario alto, burocracia y gastos de operación e inversión elevados, sin correspondencia con la capacidad de pago; todo ello, sin comprometer a las autoridades locales.

- i. El riesgo moral y la selección adversa son un problema inherente al endeudamiento sub nacional en Bolivia. La garantía implícita y visible del NCE, y la carencia de un marco legal, que responsabilice y sancione a la entidad territorial de sus actos, representa un incentivo para mantener esta tendencia y promover la aplicación de programas de salvataje.
- j. Finalmente, se puede concluir que el problema del creciente endeudamiento observado se debe al poco acceso a información sobre las cuentas de los gobiernos sub nacionales y a las asimetrías de información existentes entre el mercado y las entidades municipales, a la inexistencia de programas de mejora en la gestión de tributos municipales, a las administraciones tributarias y financieras, a los proyectos de inversión estructurales, al manejo de la deuda flotante, a la contabilidad y registro de los pasivos contingentes, a las garantías y otros.

5. El Marco Normativo y Regulatorio

5.1. Descripción del Marco Normativo y Regulatorio

Es importante consolidar un sistema de gestión de endeudamiento sub nacional con normas y procedimientos claros, para los casos en los que se tenga que enfrentar la insolvencia de algún gobierno sub nacional. En este sentido, durante los últimos 20 años se definieron reglamentos y procedimientos que buscan este objetivo. A partir de la Ley N° 2042, promulgada el 21 de diciembre de 1999, se establecen los límites de endeudamiento y se instauran acciones para la gestión del endeudamiento sub nacional.

El Artículo 35 de esta Ley define los límites de endeudamiento para el servicio de la deuda que no podrá exceder el 20% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior. Para el valor de la deuda total, no podrá exceder el 200% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior. Señala, también, que queda prohibida la contratación de deuda no concesional, salvo autorización expresa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a través del Viceministro del Tesoro y Crédito Público.

La Ley N° 31, Ley Marco de Autonomías y Descentralización, promulgada el 19 de julio de 2010, establece que, para la contratación de endeudamiento público interno o externo, las entidades territoriales autónomas deben justificar técnicamente las condiciones más ventajosas en términos de tasas, plazos y montos. También, deben demostrar la capacidad de generar ingresos, para cubrir el capital y los intereses, enmarcándose en las políticas y niveles de endeudamiento, concesión, programación operativa y presupuesto. Para ese efecto, tienen que registrar, ante la instancia establecida por el Órgano Ejecutivo, el inicio de sus operaciones de crédito público, con carácter previo.

En este contexto, la Resolución Ministerial N° 276 establece los lineamientos normativos, para el inicio de operaciones de crédito público y la autorización de contratación del endeudamiento público, dirigidas a las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs).

La referida al inicio de operaciones de crédito público, se entiende como el proceso de registro centralizado efectuado por la ETA ante el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP), con el fin de formalizar la intención de acceder a un nuevo endeudamiento, con carácter obligatorio y previo a la contratación. Ésta se acredita mediante la certificación de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público (RIOCP).

Además, este reglamento incorpora el análisis de la capacidad de endeudamiento, entendido como la evaluación de la capacidad financiera de la ETA, para asumir obligaciones emergentes de operaciones de crédito público y atender el servicio de la deuda, considerando el cumplimiento de los límites financieros máximos de endeudamiento establecidos en la Ley N° 2042, con base en los indicadores del Servicio de la Deuda y Valor Presente de la Deuda.

Adicionalmente, este reglamento contempla el análisis de sostenibilidad de deuda y el concepto de concesión del crédito, entendido como la diferencia entre el valor nominal del préstamo y el valor actualizado de los pagos futuros, que deberá realizar el prestatario. Ésta debe reflejar el beneficio comparado con un préstamo a condiciones de mercado.

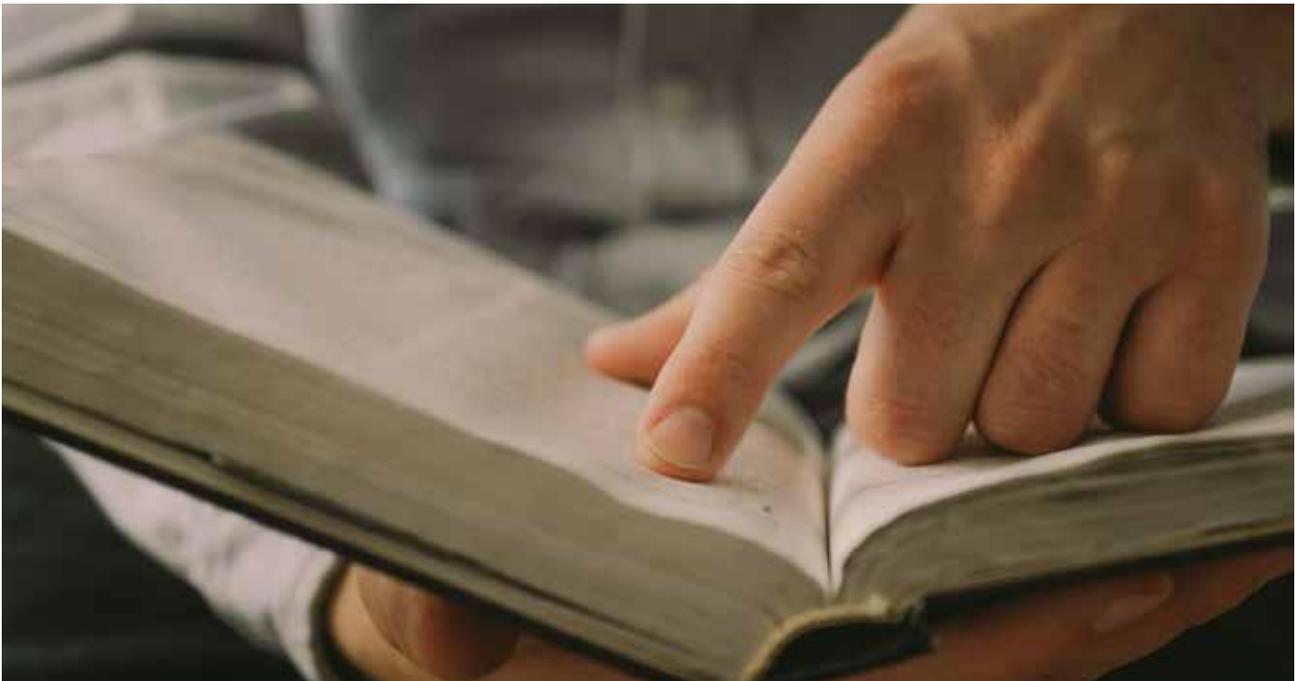
Asimismo, la Resolución Ministerial N° 328, en su Artículo 14, define que, en caso de que el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP) verifique que los indicadores de endeudamiento público de la ETA se encuentren entre 15% y 20% del indicador de SD y/o entre 150% y 200% del indicador de VPD, previo a la certificación de RIOCP y con base en la información financiera y fiscal registrada de la Entidad inscrita en el SIGEP, realiza un Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD), para determinar la factibilidad de la emisión de la misma y/o su adscripción al Programa de Desempeño Institucional y Financiero u otro establecido, mediante normativa vigente.

Este último aspecto pretende incorporar a la gestión de las finanzas sub nacionales lineamientos de sostenibilidad del endeudamiento. De manera que se asegure el repago de la deuda, a partir de gestiones financieras controladas. Donde, se consideren los ingresos totales, como una referencia de capacidad de endeudamiento, y las otras obligaciones de financiamiento, que tienen los gobiernos sub nacionales, a partir de las competencias asignadas por el gobierno nacional.

5.2. Problemas, debilidades y vacíos

Aun, cuando la implementación de límites a la deuda sub nacional es fundamental para controlar el sobreendeudamiento, es necesario todavía mejorar procesos:

- a. Complementando gradualmente la regla 20/200, se requiere observar simultáneamente la trayectoria plurianual de varios indicadores que muestren:



La experiencia del proceso de endeudamiento, de los últimos años, deja en evidencia algunas debilidades del marco regulatorio vigente

- i) el resultado operacional.
- ii) el financiamiento con recursos propios.
- iii) el financiamiento con incremento de pasivos de corto plazo.
- iv) el peso del endeudamiento pasado y el programado.

El valor presente neto puede ser un indicador muy artificial, en un contexto nacional en el que resulta muy difícil determinar el costo alternativo de los recursos de crédito sub nacional.

- b. La capacidad de pago debe medirse con relación a los recursos disponibles, para el repago futuro de la deuda, no con relación a los recursos totales. Evaluar la capacidad de repago de un GAM implica considerar los gastos necesarios para la atención de servicios públicos esenciales, aquellos comprometidos en fideicomisos, así como las transferencias con destino específico, aunque éstas sean corrientes.
- c. Asimismo, es importante mejorar el seguimiento al proceso presupuestario. De forma que se conozca y limite la acumulación de pasivos de corto plazo, como medio de financiamiento (Deuda Flotante), y compromisos no registrados, categorizados como deuda contingente.
- d. Corresponde a la política de crédito sub nacional establecer condiciones para acreedores públicos y privados; de forma que la información de situación de las finanzas sub nacionales se refleje en una mayor o menor provisión de recursos de crédito hacia los gobiernos sub nacionales y, por tanto, hacia los ciudadanos locales.

La experiencia del proceso de endeudamiento, de los últimos años, deja en evidencia algunas debilidades del marco regulatorio vigente, que fomentan procesos de endeudamiento de una manera poco sostenible:

- a. La autorización del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) a todas las operaciones de crédito de los gobiernos sub nacionales genera corresponsabilidad por parte del nivel nacional, aumentado críticamente el riesgo moral desde la posición de las autoridades sub nacionales y la selección adversa desde los intereses de los financiadores. Esto significa que el MEFP está actuando de garante directo, emitiendo autorizaciones con limitadas capacidades para evaluar y controlar el endeudamiento, mediante análisis periódicos y sin permitir que el mercado funcione con información simétrica entre la oferta y la demanda.
- b. El proceso de implementación y seguimiento de mecanismos de endeudamiento y los resultados observados, dejan en evidencia el papel de garante implícito del MEFP. El marco regulatorio actual es débil en precisar las responsabilidades y en dar instrumentos y mecanismos efectivos para que el MEFP sea una autoridad fiscal vigorosa, sin necesidad de comprometerse en calidad de garante.

- c. Este papel de garante empeorará si el MEFP, al margen de los indicadores “20/200”, decide quién se puede endeudar y quién no, generando poca transparencia para el mercado.
- d. El indicador de servicio de deuda es una medida de solvencia financiera, es decir, pretende mostrar la capacidad de pago de la entidad por los flujos de servicio de deuda adquiridos. Sin embargo, la capacidad de pago no necesariamente está ligada con el ingreso. Existen gastos fijos que, dependiendo de los niveles de ingreso, pueden dejar poco remanente para cumplir con el servicio de la deuda. Una mejor medida de capacidad de pago es el ahorro operacional, es decir, la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos operacionales. El indicador de stock es más sólido conceptualmente; pero, su límite puede ser muy alto, para la capacidad de pago y la estructura de las finanzas sub nacionales en Bolivia. De hecho, hay GAMs que presentan niveles por debajo del límite en este indicador, y su problemática financiera es crítica.
- e. Los pasivos adquiridos con contratistas y proveedores⁸ son un mecanismo de endeudamiento difícil de controlar. Si un GAM se endeuda solo por este medio y no acude al crédito bancario, el MEFP no se entera del sobreendeudamiento, sino hasta que la situación sea crítica. De esta manera, buena parte del endeudamiento esta por fuera del control del MEFP y del mercado. Normalmente, los contratos comprometen recursos de varias gestiones. Es evidente que los GAMs se prestan recursos desconociendo riesgos asociados a la acumulación de otros pasivos de origen laboral, prestacional, y de créditos con proveedores y contratistas. Por esa razón, la asimetría de información perjudica el desarrollo adecuado del mercado y del “buen endeudamiento”.
- f. No existe un límite específico para el control de esta deuda, lo cual facilita a los gobiernos sub nacionales el endeudamiento de corto plazo con proveedores y contratistas y el incremento de otros pasivos importantes, como deudas laborales y de pensiones, generadas a partir de una mala programación y ejecución presupuestaria.
- g. En el marco regulatorio vigente, no se exigen análisis rigurosos, para evaluar la situación financiera de los GAMs, salvo en casos donde los indicadores superan los límites establecidos, se solicita un análisis de sostenibilidad de deuda. El solo hecho de cumplir con los límites de endeudamiento es criterio suficiente para acceder a un nuevo endeudamiento, independientemente de si el GAM es eficiente en el recaudo de los ingresos o en el gasto. En otros términos, se hace un análisis puntual y parcial de la situación financiera y no hay seguimiento ni control ex post.
- h. El marco regulatorio actual adolece de reglas claras sobre el otorgamiento y manejo de las garantías de los créditos. Normalmente, se utiliza el débito automático de las transferencias intergubernamentales (coparticipación tributaria, impuesto directo a hidrocarburos u otros), para garantizar los créditos. Sin embargo, estos recursos pueden ser también transferidos a los bancos comerciales o al MEFP. Lo mismo sucede con los ingresos tributarios, que pueden ser traspasados a distintos bancos o entidades, para garantizar una deuda, y puede ocurrir que se excede el monto recaudado de una renta determinada. El débito automático es inconveniente, porque le resta incentivo a la entidad financiera, para realizar un análisis riguroso sobre la situación financiera real y la capacidad de pago efectiva de la entidad prestamista.
- i. Una de las principales falencias del marco regulatorio vigente es que no existe responsabilidades por las actuaciones de los funcionarios ante una mala gestión, en materia de endeudamiento y, en general, por la situación financiera del GAM. Una administración puede sobre endeudar a la ciudad y dejarla al borde de una catástrofe financiera y sus autoridades no responden por nada. Esta es una mala señal que puede perpetuar las ineficiencias e incrementar el riesgo moral y de salvataje nacional.
- j. Los acreedores financieros pueden ofrecer refinanciaciones con el exclusivo propósito de no tener que castigar cartera y afectar sus estados financieros. Pero, la refinanciación, generalmente, aumenta la carga financiera a los deudores por la vía de la capitalización de intereses y la concesión de nuevos plazos de gracia, para el pago del capital. De esa manera, se deja sin solución el problema estructural, al no ser considerados la totalidad de los factores que determinan su capacidad real para generar el superávit primario, que permita el pago futuro de las obligaciones.

⁸ Estos pasivos hacen referencia a la existencia de un contrato de ejecución y pago de una obra, en un determinado tiempo; generalmente, por más de un año, con costos financieros explícitos. Es decir, equivale a una especie de crédito de proveedores de servicios.



Mayor autonomía sub nacional en ingresos y gastos; y mayor accountability, ante su población, hacen, a los gobiernos sub nacionales, más ventajosos y eficientes económicamente, para permitir el endeudamiento.

5.3. Desafíos para un endeudamiento sub nacional responsable

Un principio básico, que rige en los procesos de descentralización fiscal, es que, mientras mayor sea la autonomía sub nacional en los ingresos y los gastos, y mayor la accountability ante su población, será económicamente más ventajoso y eficiente permitir el endeudamiento sub nacional para financiar inversiones. De esta manera, la regulación del endeudamiento sub nacional no puede ser diseñada de manera aislada del modelo de descentralización que se esté adoptando; ni de la capacidad real de pago de las entidades territoriales ni del riesgo moral propio de estos sistemas.

También, se debe considerar que el crédito y el endeudamiento, en general, operan en un mercado con características de bien público y con un alto riesgo moral inherente. Por lo tanto, la regulación debe comprender medidas que controlen la demanda (entidades sub nacionales), basadas en información amplia, precisa y oportuna, y la oferta, con mecanismos claros para la evaluación y calificación de riesgo.

En este contexto, los desafíos más importantes que debe abordar el ajuste al marco regulatorio sobre endeudamiento sub nacional en Bolivia son los siguientes:

5.3.1. Ajustes para minimizar el riesgo moral y la selección adversa

Normas sobre responsabilidad fiscal

- a. El marco normativo debe especificar las responsabilidades y sanciones por los actos de los gobiernos sub nacionales en el manejo de las finanzas públicas. Esta norma debe contemplar los lineamientos en materia de manejo fiscal, así como las sanciones administrativas derivadas de su incumplimiento y los sistemas de rendición de cuentas y de presentación de la información de soporte.
- b. Lo anterior también implica definir sanciones a las instituciones de crédito que presten a GAM's sobre endeudados y a los gobiernos sub nacionales que se endeuden por encima de los límites legales. Sin este marco normativo complementario, el manejo político siempre estará por encima de los objetivos de sostenibilidad de las finanzas municipales.

Limitaciones al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Aunque el riesgo moral y la selección adversa no son posibles de reducir completamente, pues siempre queda espacio para la negociación política, el marco regulatorio debe prohibir expresamente al Gobierno Nacional lo siguiente:

- a. Otorgar apoyos financieros, de manera directa o indirecta, a gobiernos sub nacionales, que se encuentren sobre endeudados. En consecuencia, el NCE no podría hacer préstamos o transferir recursos de salvataje a los gobiernos sub nacionales distintos a los señalados en la constitución y las leyes.

- b. Se debe limitar al NCE otorgar garantías a favor de las operaciones de crédito de los gobiernos sub nacionales o asumir sus obligaciones financieras.
- c. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas no deberá autorizar las operaciones de créditos a los gobiernos sub nacionales. Se debe dejar esta función al mercado, sobre la base de reglas de juego claras y sanciones a las instituciones, tanto de la oferta como de la demanda, que incumplan con los requisitos. Únicamente, el MEFP intervendrá cuando el gobierno sub nacional se encuentre en límites cercanos o hubiese superado los máximos establecidos.

Prohibiciones para el endeudamiento

Se deben especificar prohibiciones para obtener endeudamiento adicional a los límites, cuando:

- a. El gobierno sub nacional tiene obligaciones vencidas con el sistema financiero o proveedores y contratistas.
- b. Si no se tiene registrada toda la información financiera y de deuda en la central de riesgo.
- c. Cuando no se dispone de los últimos estados financieros auditados y aprobados.

5.3.2. Medidas operativas

Papel del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas debe evaluar, periódicamente, el cumplimiento del marco regulatorio de endeudamiento y demás normas para el ajuste fiscal. También, debe tomar las acciones necesarias para que los gobiernos sub nacionales corrijan a tiempo los desvíos. Esta entidad debe fortalecer su función de control y vigilancia de sus finanzas.

En el mediano plazo y en el marco del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) y un Sistema de Crédito Público Moderno, corresponde conformar el "Comité Nacional de Crédito Público", como instancia máxima de decisión, monitoreo y control de las operaciones de endeudamiento interno y externo. El mismo debe estar liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; pero, debe contar con la participación de los Gobiernos Autónomos Municipales de ciudades con población superior a 50 mil habitantes y los Gobiernos Autónomos Departamentales. El Comité será responsable de definir, monitorear y evaluar el límite del endeudamiento, con base en acuerdos entre el gobierno central y los gobiernos sub nacionales, a partir de metas de déficit global y las estimaciones de ingresos y gastos del ejercicio fiscal agregado de todo el Estado.

Central de riesgo

Crear una central de riesgo en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuya función principal sea organizar la información sobre endeudamiento, analizar la evolución de las finanzas sub nacionales y difundir ampliamente dicha información, para dar mayor transparencia al mercado.

Ajustes en los indicadores de referencia de endeudamiento

Se deben realizar los siguientes cambios en los indicadores de endeudamiento vigentes:

- a. Cambiar el denominador (ingresos corrientes) en el indicador de servicio de deuda por el ahorro operacional, que es una variable que refleja mejor la capacidad de pago.
- b. Establecer escalas en los indicadores, que reflejen distintos grados de endeudamiento. Cuando el endeudamiento es bajo o medio, no se requeriría ninguna participación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; mientras que, cuando es alto, éste debe ser solicitado.
- c. Nivelar el indicador de solvencia, según las condiciones actuales de la economía y las necesidades de recursos, y reactivación que los gobiernos sub nacionales, en periodos posteriores y en función a la reducción de los efectos de la pandemia.
- d. En casos que el indicador de solvencia supere el límite establecido, la central de riesgos debe exigir el registro de un informe de sostenibilidad de deuda.

Refinanciaciones y garantías

Se deben limitar el número de refinanciaciones de una deuda y sujetarlas a planes de ajuste. No se pueden ofrecer las mismas garantías para distintas deudas y se deben registrar en la central de riesgos.



Se deben cambiar los indicadores de endeudamiento

Evaluaciones de financiadores y acreedores

Es necesario fijar los contenidos mínimos de las evaluaciones o análisis financieros, para los créditos por parte de las instituciones financieras. En todo caso, debe considerar una evaluación histórica y un análisis de riesgo. Los créditos, de montos superiores a Bs. 20 millones, deben ser evaluados por calificadoras de riesgo debidamente registradas ante las autoridades competentes.

Fortalecimiento de la estructura tributaria municipal

Es un reto fundamental para la independencia fiscal y la gestión de deuda brindar mejores posibilidades para el sostenimiento en el pago. El fortalecimiento de la estructura tributaria y el favorecimiento con mayor autonomía a la gestión impositiva, son un gran objetivo, en el marco del proceso autonómico. Resulta ineficiente, contradictorio y riesgoso, para la estabilidad financiera, descentralizar el Estado y permitir el endeudamiento, manteniendo un débil sistema tributario a nivel sub nacional con escasa autonomía de gestión.

Es necesaria una reestructuración a fondo de la tributación sub nacional y ajustar todas aquellas leyes y decretos que interfieren en las bases impositivas, evitando el acceso, exonerando del pago de impuestos a sectores específicos y todas aquellas restricciones que le restan autonomía a los fiscos territoriales, como la autorización por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del Congreso del Estado para la aprobación de bases imponibles, alícuotas o tributos diversos.



Fortalecimiento financiero a través de un mejor acceso al endeudamiento responsable.

6. Propuestas de mejora para el acceso a crédito

Los mecanismos e instrumentos necesarios para fortalecer los espacios fiscales y las capacidades financieras de los GAMs urbanos, a partir del acceso a financiamiento reembolsable externo e interno, están planteados.

Considerando la necesidad que tienen los GAMs de recursos para el desarrollo de las ciudades, las condiciones y mecanismos operativos de gestión, que permitan un mejor acceso al endeudamiento responsable y deuda sostenible, son descritos, a partir de un plan de acción con medidas concretas a ser implementadas en dos etapas de implementación:

6.1. Etapa 1: Ajustes normativos y operacionales para mejorar el acceso al crédito sub nacional

Las medidas a adoptarse en la Etapa 1, en un período máximo de dos años, serían las siguientes:

6.1.1. Diseño y aplicación de normas de responsabilidad fiscal

Para definir las responsabilidades fiscales, las normas y acciones previstas, se debe:

- a. Especificar las responsabilidades y sanciones por los actos de autoridades de los gobiernos sub nacionales, en el manejo de las finanzas públicas. Establecimiento de lineamientos en materia de manejo fiscal, así como las sanciones administrativas derivadas de su incumplimiento. La aplicación de sistemas de rendición de cuentas y de presentación de la información de soporte.
- b. Establecer un período de transición, para que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas suspenda autorizaciones a las operaciones de créditos a los gobiernos sub nacionales.
- c. Establecer un período de prueba, para la implementación de operaciones de deuda sin garantía soberana, operando con el respaldo de calificadoras de riesgo habilitadas, agencias internacionales multilaterales y bilaterales de financiamiento y actores del mercado bursátil.

6.1.2. Diseño y aplicación de normas que promuevan endeudamiento sub nacional responsable

Especificación de responsabilidades y atribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para:

- a. Crear una central de riesgo, cuya función principal sea: organizar la información de endeudamiento, analizar la evolución de las finanzas sub nacionales y difundir ampliamente dicha información, para dar mayor transparencia al mercado.
- b. La evaluación del cumplimiento del marco regulatorio sobre endeudamiento y demás normas, para el ajuste fiscal y la toma de acciones, con el objeto de que los gobiernos sub nacionales corrijan a tiempo los desvíos.
- c. Realizar los siguientes cambios en los indicadores de endeudamiento vigentes:
 - . Cambiar el denominador (ingresos corrientes) en el indicador de servicio de deuda por el ahorro operacional, como variable que refleja mejor la capacidad de pago.
 - . Establecer escalas en los indicadores, que reflejen distintos grados de endeudamiento. Cuando el endeudamiento es bajo o medio, no se requeriría ninguna participación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; mientras que, cuando es alto, éste debe ser solicitado.
 - . Nivelar el indicador de solvencia, en función a las necesidades de reactivación de los gobiernos sub nacionales.
 - . En casos que el indicador de solvencia supere el límite establecido, la central de riesgos debe exigir el registro de un informe de sostenibilidad de deuda.
 - . Los créditos de montos, superiores a Bs. 20 millones, deben ser evaluados por calificadoras de riesgo debidamente registradas ante las autoridades competentes.
 - . Limitar procesos repetidos de refinanciación de una deuda y sujetarlas a planes de ajuste propuestos por calificadoras de riesgo.
- d. Prohibir, en toda circunstancia, el apoyo financiero, de manera directa o indirecta, a los gobiernos sub nacionales.
- e. Prohibir, expresamente, la otorgación de garantías a favor de las operaciones de crédito de los gobiernos sub nacionales o asumir sus obligaciones financieras. En este contexto, se establecerá un proceso de transición para que, en el corto plazo, se suspenda la emisión de autorizaciones de operaciones de crédito a los gobiernos sub nacionales.
- f. El MEFP prohibirá endeudamientos adicionales a gobiernos sub nacionales, en casos que éste:
 - . Tenga obligaciones vencidas con el sistema financiero o proveedores y contratistas.
 - . No tenga registrada toda la información financiera y de deuda, en la central de riesgo.
 - . No cuente con la evaluación de una calificadora de riesgo, cuando corresponda.
- g. Modificar la Ley N° 154 promulgada el 14 de julio de 2011: “Ley de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos”, para reestructurar la tributación sub nacional. De esa forma, evitar interferencias de acceso a bases impositivas claramente sub nacionales, exoneraciones del pago de impuestos a sectores específicos y todas aquellas restricciones que le restan autonomía a los fiscos territoriales.

6.2. Etapa 2: Implementación de medidas para el acceso al crédito sub nacional

6.2.1. Aplicación plena de normas de responsabilidad fiscal

- a. Aprobación e implementación de la estructura institucional y operativa del “Comité Nacional de Crédito Público”, como instancia máxima de decisión, monitoreo y control de las operaciones de endeudamiento interno y externo.
- b. Establecimiento de un mecanismo de seguimiento y control al cumplimiento de lineamientos en materia de manejo fiscal; a la aplicación de sanciones administrativas derivadas de su incumplimiento; y a la aplicación de sistemas de rendición de cuentas y de presentación de la información de soporte.
- c. Culminación del período de transición, para que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas emita autorizaciones a las operaciones de crédito a los gobiernos sub nacionales. A partir de esta Etapa, se deja esta función al mercado, sobre la base de reglas de juego claras y sanciones a las instituciones, tanto de la oferta como de la demanda, que incumplan con los requisitos. El MEFP

intervendrá cuando el gobierno sub nacional se encuentre en límites cercanos o hubiese superado los máximos establecidos.

- d. En función a la difusión de información sobre deuda sub nacional, desde la central de riesgos al mercado, la participación plena de las calificadoras de riesgo y supresión absoluta de medidas, que fomenten el riesgo moral y la selección adversa, habilitar operaciones de endeudamiento sin garantía soberana con financiadores de agencias multilaterales y bilaterales y el mercado bursátil.

6.2.2. Acceso responsable al crédito público sub nacional

- a. Operación institucionalizada de la central de riesgo y la gestión y análisis de información sobre endeudamiento, la evaluación del cumplimiento del marco regulatorio y la toma de acciones, para que los gobiernos sub nacionales corrijan a tiempo los desvíos.
- b. Aplicación plena de los indicadores referenciales de endeudamiento y difusión irrestricta de la información al mercado financiero y bursátil.
- c. Aplicación plena de las limitaciones al MEFP, para el apoyo financiero o la otorgación de garantías directas o indirectas a los gobiernos sub nacionales.
- d. Consolidación de la participación de calificadoras de riesgo, debidamente registradas, para la evaluación de capacidades de endeudamiento, en el marco de las políticas ajustadas de crédito público sub nacional.
- e. Implementación del Programa de fortalecimiento de la estructura tributaria sub nacional, para favorecer, con mayor autonomía, a la gestión impositiva en el marco del proceso autonómico. Se podrán considerar, al menos, la implementación de medidas de modernización de los sistemas de catastro, la gestión normativa, de planificación e inteligencia tributaria, la gestión de recaudación y la participación del RUAT, la gestión de fiscalización y/o auditoría tributaria, los sistemas de comunicaciones de la administración tributaria, la promoción de cultura tributaria, los sistemas de cobros, los servicios al contribuyente, la gestión de información y bases de datos y otros ámbitos de la gestión tributaria.

7. Bibliografía

1. Aguirre V. Fushimoto G. (2017). Riesgos para la sostenibilidad del Endeudamiento Público de las Entidades Territoriales Autónomas en Bolivia.
2. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de México (2016). Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.
3. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Cámara de Diputados México.
4. Evia J. Coronado X. Serrudo X. (2006). Elementos para la Formulación de una Política de Crédito Subnacional en Bolivia. GTZ Bolivia.
5. INTOSAI Professional Standards Committee (2010). Indicadores de Deuda.
6. Jiménez J. Ruelas I. (2016). El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina - Evolución, institucionalidad y desafíos. Cepal - Chile.
7. Lora O. Mendoza R. Quiroga T. (2002). Sostenibilidad del endeudamiento público en Bolivia. Banco Central de Bolivia.
8. Martínez A. (2006). Descentralización y Crédito Público. Red de análisis fiscal. Ministerio de hacienda Bolivia.
9. Ministerio de Hacienda Bolivia (2006). Estrategia de descentralización fiscal: marco base de acciones.
10. Paunovic I (2010). Evaluación de sostenibilidad de la deuda pública en los países de la región norte de América Latina frente al aumento de las tasas de interés internacionales. Cepal – Chile.
11. Regoli Roa, S. Demaría, A. Lenclud, G. (2002). Instituciones fiscales en la Unión Europea lecciones para Brasil y Argentina. Proyecto de Investigación Federalismo e Instituciones Fiscales en Contextos de Integración, dentro de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral.
12. Rodriguez T. (2003). Relaciones Fiscales Gubernamentales y Deuda Pública Subnacional en Bolivia. Ministerio de Desarrollo Municipal, Viceministerio de Descentralización.
13. Teran JA. (2003). Relaciones fiscales intergubernamentales “lecciones aprendidas a la luz de la evidencia”. GTZ Bolivia.
14. Vargas C. (2004). Documentos varios sobre descentralización fiscal y lecciones de los PRF’s y el marco regulatorio del endeudamiento subnacional en Bolivia. GTZ Bolivia.

HELVETAS Swiss Intercooperation - Bolivia
Calle Gabriel René Moreno N° 1367
Edificio Taipi Piso 2 (Oficina 201)
Urbanización San Miguel, Bloque H. Zona Calacoto
Tel./Fax (+591) 2 279 4487 - 279 0826 - 277 2716
La Paz, Bolivia

www.helvetas.org/es/bolivia

 @Helvetas.bo

 @HelvetasBolivia

 Helvetas Bolivia

 helvetas_bolivia

