

.....
Estudio de Caso N° 90

**IMPACTO DE LOS RECURSOS HIPC Y PNC EN LA
GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE
BOLIVIA**

JOSÉ LUIS TANGARA COLQUE

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y el programa de Beca del Banco Mundial.

Julio 2006



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE
INGENIERÍA INDUSTRIAL

Av. República 701 • Fono: (562) 978 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: <http://www.mgpp.cl>
Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

En Bolivia, el inicio del proceso de descentralización con la Ley de Participación Popular de 1994, ha promovido un mayor protagonismo de los gobiernos municipales, ya que se les han transferido recursos económicos y mayores responsabilidades.

Hasta ahora los mecanismos de asignación de recursos han funcionado con criterios de equidad al priorizar o compensar a los municipios con mayores índices de pobreza. Sin embargo, los incentivos de las autoridades locales para mejorar su gestión son mínimos.

El problema que constituye materia de este estudio de caso se refiere a la ineficiencia de los mecanismos de transferencia de recursos como incentivos para la gestión fiscal de los gobiernos municipales de Bolivia. Su objetivo principal es analizar los impactos de los recursos de alivio de la deuda (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) y PNC (Política Nacional de Compensación) en la conducta fiscal de los gobiernos municipales.

Para este propósito se examinó el financiamiento de los 314 municipios del país, clasificados en cinco grupos según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El análisis empírico utilizó el modelo de datos de panel para una regresión múltiple condicional que permite observar el comportamiento de las variables Coparticipación y PNC, durante el periodo 1995-2003, e HIPC entre 2000 y 2003.

Se asumió como hipótesis que las características del sistema de transferencias de los recursos HIPC y PNC generan pocos incentivos para mejorar la conducta fiscal de las municipalidades, debido a que hay un efecto sustitución en los ingresos tributarios municipales. Los gobiernos municipales prefieren recibir transferencias antes que enfrentar los costos de recaudación fiscal u optimizar los recursos de coparticipación como medio de financiamiento sostenible.

Los resultados muestran que no hay suficientes evidencias para rechazar la hipótesis. El coeficiente de regresión parcial -1,094 de HIPC indica que si la influencia de la variable Coparticipación y PNC se mantiene constante, conforme el HIPC se incrementa en 1% en promedio, los ingresos tributarios locales disminuyen en 1,094%. El efecto es similar con los recursos PNC: esta vez la disminución es de 0,89% en los ingresos tributarios locales por el incremento en una unidad porcentual de las transferencias

PNC. Esto explica el efecto negativo de los recursos HIPC y PNC sobre la conducta fiscal de los gobiernos municipales. No obstante, el efecto es diferencial según el grupo de pobreza a que corresponde cada municipio, ya que las variaciones descritas se reflejan en los grupos extremos: en aquel clasificado como 'no pobre' y en el que tiene mayor incidencia de pobreza.

En consecuencia, los actuales criterios de equidad que se aplican para transferir recursos deben complementarse con criterios de eficiencia. Es decir, aplicar mecanismos que permitan premiar la gestión de los gobiernos municipales. Con este fin, se propone generar un sistema de «recursos concursables» para el 30% de las transferencias HIPC y PNC, donde los municipios deben cumplir ciertos requisitos (indicadores de eficiencia) para acceder a un determinado porcentaje de los mismos. Para ello se estructuró un índice de gestión de desarrollo municipal que incentiva la eficiencia en la transferencia de recursos.

I. INTRODUCCIÓN

En Bolivia, al igual que en otros países de América Latina, en los últimos años se han configurado procesos de descentralización de responsabilidades administrativas, políticas y fiscales hacia los gobiernos subnacionales. Varios son los argumentos a favor de esta tendencia. El principal se relaciona con la eficiencia en la asignación y administración de los recursos, en particular económicos, y la posibilidad de contar con decisiones participativas en los gobiernos regionales, lo que permite un desenvolvimiento autónomo y responsabilidades compartidas.

El proceso de descentralización boliviano se inició con la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994. Esta promueve un mayor protagonismo de los gobiernos municipales y una participación simultánea de la sociedad civil. El fortalecimiento de los municipios se materializa mediante un significativo incremento de recursos económicos, canalizados a través de la coparticipación tributaria. Este mecanismo se orienta a redistribuir los recursos -que antes estaban concentrados en las ciudades capitales- entre los distintos municipios, según el tamaño de la población.

Desde 1994 a la fecha se han creado otros instrumentos de apoyo a la inversión local con el objetivo de mitigar la pobreza y promover el desarrollo de Bolivia a partir de los municipios: el Fondo de Inversión Social¹, el Fondo de Desarrollo Campesino, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los recursos de alivio a la deuda externa (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC)², entre los más importantes. Cada uno tiene sus propias características de ejecución y aplicación en el tiempo.

Sin embargo, este importante incremento en la transferencia de recursos ha generado una serie de cuestionamientos sobre los efectos en las capacidades de gestión de los gobiernos municipales, desde el punto de vista de una mayor movilización y eficiencia en los recursos no coyunturales, ya que no hay buenos resultados en los indicadores de mitigación de la pobreza, lo que refleja que las políticas no se aplican de manera óptima.

¹ Hoy es el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) que administra recursos de la Política Nacional de Compensación (PNC) y aquellos que provienen de donaciones y préstamos de diferentes organismos internacionales y que se transfieren a los gobiernos municipales para proyectos específicos en diferentes sectores (educación, salud, saneamiento básico, etc.) en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.

² El objetivo principal de la iniciativa de alivio a la deuda para los países pobres altamente endeudados es mantener la deuda externa en niveles sostenibles, según el condicionamiento de desempeño de políticas, para garantizar que los esfuerzos de reforma no se expongan a la influencia de la carga de la deuda externa.

El estudio pretende contribuir con una reflexión a la gestión financiera de los gobiernos municipales en Bolivia, caracterizados por una alta dependencia de los recursos de cooperación, condicionados y con exigencias de los financiadores. Además, son recursos no permanentes en el tiempo. Los recursos HIPC tienen vigencia sólo hasta el año 2015 y la PNC depende de la gestión del gobierno central para canalizar préstamos y donaciones, lo que dificulta la planificación de inversión y desarrollo en el largo plazo.

Por lo tanto, en el marco del proceso de descentralización, resulta imperativo analizar la gestión fiscal de los municipios con miras a la sustentabilidad y sostenibilidad de su capacidad financiera. Se entiende que el propio concepto de desarrollo en que se basa el proceso de descentralización refuerza la necesidad de apoyar la institucionalidad local. Esta última ha pasado de un marco centralizado y normativo, a otro cuyo interés se coloca en aspectos como la participación y la democracia, y que promueve a los entes públicos locales como los encargados de administrar el territorio y ser los actores que catalicen su desarrollo. Este aspecto cobra aún más fuerza con la incorporación del concepto de «desarrollo humano sustentable», propuesto en los '90 por el PNUD y que reivindica al ser humano como «sujeto y objeto del progreso, la democracia y el bienestar local» (Usaid, 2001).

El problema que constituye materia de este estudio es la ineficiencia de los mecanismos de transferencia de recursos como incentivos para la gestión fiscal de los gobiernos municipales de Bolivia. El objetivo principal es analizar los impactos de los recursos de alivio de la deuda (HIPC) y la Política Nacional de Compensación (PNC) en la conducta fiscal de los gobiernos municipales.

Para este propósito, se ejecutaron las siguientes actividades:

- Revisión y análisis de los elementos teóricos de la descentralización.
- Análisis de los mecanismos de descentralización fiscal en los municipios de Bolivia.
- Análisis del impacto de la transferencia de recursos de inversión en la gestión de los gobiernos municipales en Bolivia, con énfasis en HIPC y PNC.

- Propuesta de lineamientos en el sistema de asignación de recursos y políticas de fortalecimiento de la gestión de los gobiernos municipales.

La hipótesis de trabajo utilizada señala que las características del sistema de transferencias de los recursos HIPC y PNC generan un efecto sustitución en los ingresos tributarios municipales. Ello implica un desincentivo para mejorar la conducta fiscal de los gobiernos municipales, debido a que ellos prefieren recibir transferencias que enfrentar los costos de la recaudación fiscal u optimizar los recursos de coparticipación como medio de financiamiento sostenible. Por tanto, es preciso aplicar criterios de eficiencia en los mecanismos de transferencia de recursos.

Numerosos estudios (Levine y Roodman 2004, Hansen y Tarp 2001, y Rajan y Subramanian 2005) sugieren que en países que incluso exhiben buenas políticas, no hay una correlación o asociación entre la ayuda y el crecimiento. Es posible que en el corto plazo se observe cierto impacto; sin embargo, en el largo plazo sus efectos son imperceptibles y a menudo perjudiciales. Al ser los recursos de la cooperación un adicional en los presupuestos, los países tienden a contar con pocos incentivos para mejorar sus propios ingresos. Así, se crea una cultura de dependencia. A lo anterior se deben sumar los incentivos a la corrupción de los administradores públicos, que en el largo plazo debilitan la institucionalidad pública. Según Rajan y Subramanian (2005), el efecto nocivo de la ayuda en el largo plazo puede debilitar las instituciones y afectar la competitividad de un país. En este estudio se abordará el enfoque relacionado con el primer caso.

El estudio es de tipo descriptivo, ya que describe y analiza determinados fenómenos en la gestión de los gobiernos municipales y el efecto de algunas variables en determinados comportamientos de gestión. El periodo de estudio abarca desde 1995 hasta 2003.

El estudio se estructura en tres capítulos: en el Capítulo I se describen y analizan los distintos enfoques teóricos y las características de la descentralización en Bolivia. También se reseñan los mecanismos de asignación de recursos municipales; específicamente, la formación de los Fondos de Inversión Social en Bolivia y su proceso

de evolución y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza que implica los recursos de alivio a la deuda (HIPC) y la Política Nacional de Compensación. El Capítulo II describe la metodología aplicada para estudiar el caso específico y analizar el impacto de los recursos transferidos en la conducta fiscal de los gobiernos municipales y concluir al respecto. Finalmente, en el Capítulo III se formulan lineamientos de políticas y mecanismos de eficiencia en la transferencia de recursos, con el propósito de fortalecer el rol de los municipios en el marco de un proceso de descentralización.

II. MARCO TEORICO CONCEPTUAL Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA

1. ELEMENTOS CONCEPTUALES

La descentralización en América Latina emerge tras la crisis del centralismo, adoptado tras la depresión económica de los años '30, que hizo necesaria la intervención del Estado en la economía para controlar la inflación, impulsar medidas de protección a las industrias e incentivar las inversiones en diferentes sectores productivos. No obstante, con el excesivo centralismo, los ámbitos de decisión fueron cada vez menos participativos y transparentes. A su vez, la aplicación de políticas generó malestar como la ineficiencia en la administración de las empresas estatales, manifestada en un constante y creciente endeudamiento externo, debido al déficit de las empresas y al gasto excesivo del gobierno. En definitiva, la constante pugna por el poder generó una crisis de gobernabilidad (Finot, 2001).

Tras la recuperación de la democracia en los '80, en la mayoría de los países de América Latina sobrevino la denominada crisis de la deuda. Emergió la necesidad de realizar reformas en la estructura del Estado, lo que implicó introducir una serie de ajustes en el gasto fiscal de los gobiernos. En este contexto, la descentralización «emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda, sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público» (Finot, 2001).

Numerosas son las corrientes o enfoques teóricos sobre la descentralización. Alexis Tocqueville (1835) fundamenta el rol del individuo en la sociedad y la construcción del bienestar del conjunto. Eduardo Palma (1983) señala que a partir de la descentralización territorial como mecanismo de participación política, reflejada en formas de Estado vigentes en América Latina, como el sistema federal y unitario, se evolucionó a través del tiempo hacia formas de administración y organización mixta. Para Rondinelli (1989), la descentralización es «la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales» y la clasifica en cuatro formas: desconcentración, delegación,

devolución y privatización³. Von Haldenwang (1990) distingue el concepto de descentralización en el ámbito político, administrativo y económico. Para Sergio Boisier (1990) la descentralización tiene relevancia como mecanismo de legitimación de la democracia de los países, al tomar en cuenta las nuevas tendencias de integración mundial, donde prevalece la demanda participativa que exige una reestructuración política y administrativa del Estado. En ese sentido, se identifican los siguientes mecanismos de transferencia de competencias: descentralización, desconcentración y deslocalización⁴.

Gabriel Aghón (1993) define la descentralización «como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios». En este contexto, la descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa que el país se divida territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes gobiernos regionales y/o locales y estrechamente relacionados con la unidad superior o gobierno central.

Según Bird (1996), la descentralización comprende la desconcentración de responsabilidades, la delegación o eventualmente la devolución⁵. La descentralización también se asimila a un modelo de «federalismo fiscal»⁶, que encuentra su principal argumento en Tocqueville (Oates 1977), quien sugiere que la presencia de múltiples niveles de gobierno facilita la eficiencia en dos sentidos: (a) concentra la atención del gobierno central en las decisiones relacionadas con la provisión de bienes públicos

³ Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina, teoría y práctica*, Cepal.

⁴ La descentralización se realiza mediante el traspaso del poder de decisión a entes legalmente constituidos con reconocimiento social general y jurisdiccional. Se identifican tres formas de descentralización: funcional, territorial y política. La desconcentración es la transferencia de poder de decisión a cierto nivel y sector específico. La deslocalización es el traslado de acciones de tipo administrativo sin poder de decisión.

⁵ Una desconcentración se refiere sólo a una dispersión de responsabilidades. Delegación implica la actuación de instituciones regionales como agentes del gobierno central. Devolución alude a la concesión de un cierto grado de autoridad en las decisiones. Los dos últimos conceptos remiten a distintos grados de discrecionalidad con que pueden actuar los gobiernos locales.

⁶ Bird (1996) amplía el significado de este término y distingue los conceptos de "federalismo fiscal" y "finanzas federales" de acuerdo con el grado de autonomía de los gobiernos locales. "Federalismo fiscal" es un régimen que se produce cuando existe una relación "principal - agente" entre el gobierno central y los gobiernos locales, mientras que en un contexto de "finanzas federales" la relación entre ambos gobiernos se asemeja a una "negociación entre principales" (no necesariamente con igual jerarquía).

nacionales (aquellos cuyos beneficios no están limitados geográficamente como la defensa y la estabilidad macroeconómica), y (b) permite que los gobiernos locales se ocupen de la provisión de bienes públicos locales (cuyos beneficios se restringen a ciertos límites geográficos. Por ejemplo, saneamiento básico y alumbrado público).

En general, los distintos enfoques se construyen a partir del Teorema de la Descentralización: «en ausencia de ahorros de costes por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien, que son eficientes en el sentido de Pareto, se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones» (Oates, 1977).

El punto de partida es considerar demandas diferenciadas en atención a las preferencias de los ciudadanos. Su conocimiento y satisfacción es más viable si es el nivel subcentral quien se encarga de la provisión. El teorema de la descentralización de la asignación aplicada al sector público, conduce a afirmar que los servicios públicos deben ser prestados según las preferencias de los residentes del ámbito espacial del beneficio correspondiente.

Es importante destacar que el citado teorema es un argumento a favor de la provisión descentralizada de bienes públicos, pero no necesariamente a favor de la atribución del bien o servicio a unidades de gobierno subcentrales. Sólo si el gobierno central no fuese capaz de ofrecer niveles de provisión diferenciados a sus ciudadanos, debería descentralizarse la provisión.

Por su parte, Iván Finot (1998) distingue entre la descentralización política y la económica. Asume que hay una transferencia de decisiones en la asignación en ambas distinciones. La transferencia de procesos políticos nacionales hacia procesos democráticos locales se denomina «de decisiones sobre provisión»; en tanto que la transferencia de procesos políticos hacia procesos de mercado, se llama «decisiones sobre la producción».

Al mismo tiempo, el autor distingue entre la descentralización política («transferencia de competencias de decisión para la provisión de bienes públicos desde gobiernos centrales a procesos políticos subnacionales. La transferencia de competencias podría dirigirse tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que también realizan funciones de provisión»); la descentralización operativa («transferencia de competencias de operación de decisiones sobre provisión a administraciones territoriales o administraciones funcionales del mismo nivel», y descentralización económica («transferencia de procesos productivos referidos a la provisión de bienes públicos, a la competencia económica»).

En este trabajo, las definiciones que usarán son:

- Descentralización política, entendida como el empoderamiento (transferencia de poder) local. Esto significa el reconocimiento de comunidades territoriales establecidas en un marco normativo y organizaciones representativas elegidas democráticamente mediante un proceso electoral, con autonomía en las decisiones.
- Descentralización administrativa, referida a los procedimientos administrativos respecto de las decisiones adoptadas en el ámbito político. Básicamente es la forma cómo se implementa una decisión política a partir de la información, la ejecución y el control de los procesos.
- Descentralización económica, que consiste en trasladar las decisiones sobre la asignación de factores de producción a partir de los mecanismos políticos y administrativos hacia la competencia económica. Las ventajas identificadas por Finot son reducir la ineficiencia técnica y el número de asignaciones que debe ser objeto de decisiones político-administrativas, facilitar la eficiencia asignativa y la participación ciudadana.

2. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA

Producto de la Revolución Nacional de 1952 y hasta principios de los '80, Bolivia tuvo un Estado republicano que centralizaba todas las decisiones, pero era una instancia físicamente ausente del territorio y de la vida cotidiana de la gran mayoría de la población. Una serie de cambios sobrevino en el país a partir de la implementación de las reformas de descentralización de 1994 con la Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa. La implementación de políticas de privatización (capitalización)⁷ permitió que las empresas productivas (en especial de servicios), tradicionalmente estatales, pasaran a manos privadas.

A nivel departamental, el Estado estaba representado institucionalmente por las prefecturas y las corporaciones de desarrollo departamental. Las prefecturas eran instancias reconocidas como «políticas», con autoridades designadas por el nivel central, pero sin competencias definidas ni capacidad administrativa o técnica. Las corporaciones de desarrollo dependían del Ministerio de Planificación y a pesar de contar con una importante planta de técnicos y profesionales, eran muy criticadas por el carácter burocrático de su funcionamiento: centralizaban sus operaciones en las capitales de Departamento y desde ahí decidían las prioridades de la región.

El proceso de descentralización tiene su origen en los debates, iniciados a principios de los '80, sobre una descentralización basada en los departamentos o en los municipios. La opción basada en los departamentos fue especialmente apoyada por los comités cívicos que, junto a los partidos con representación parlamentaria, consensuaron un anteproyecto de ley (1993) no considerado en el Congreso. Luego de ese intento, se formuló un modelo

⁷ La privatización es un proceso que transfiere tareas del sector público al privado. Permite a los actores no gubernamentales intervenir cada vez más en la financiación y prestación de servicios asistenciales, y conlleva la introducción de cambios en las funciones y responsabilidades públicas y privadas. La capitalización se define como un proceso donde se vende a inversionistas privados una parte de las acciones (no está definido cuánto debe ser, pero en la mayoría de los casos oscila entre el 40% y el 60% de las acciones). En el caso boliviano la razón fue 50% a 50%. De esta manera, las nuevas empresas capitalizadas pasan a ser 100% privadas, con un 50% de las acciones en manos de inversionistas privados, y el restante 50% mantenido en un fideicomiso por los administradores de los fondos de pensiones a cargo de pagar los beneficios en efectivo a los ciudadanos bolivianos ("Bonosol" a mayores de 65 años).

de descentralización basado en los municipios. La consolidación de una de estas dos visiones se definió finalmente en 1994 a favor de una forma de descentralización municipalista.

El modelo implementado en Bolivia, que se asemeja al «federalismo fiscal», se enmarca en el patrón *bottom up* (Bird 1996)⁸, ya que enfatiza aspectos políticos relacionados con la gobernabilidad de los gobiernos locales, al otorgarles responsabilidad para promover la participación política ciudadana⁹. El gobierno central y los municipios mantienen también una relación «principal - agente», donde el objetivo fundamental del gobierno central es el combate a la pobreza con la búsqueda de un nivel mínimo de provisión de bienes considerados «éticamente primarios» a todos los habitantes (vivienda, saneamiento básico, energía, salud y educación). Como el modelo está motivado por criterios redistributivos y dado que en muchos de los municipios hay una base fiscal muy reducida (en algunos casos es prácticamente nula), las transferencias intergubernamentales se justifican para reducir las brechas de capacidad y de necesidad fiscal existentes.

En síntesis, el modelo de descentralización vigente tiene de todo un poco: desconcentración, delegación y devolución (Bird 1996), pero con un mayor predominio en el ámbito de la descentralización operativa, según afirma Finot. El Cuadro 1 refleja la redistribución de recursos antes y después de las medidas de descentralización de 1994.

⁸ Al igual que las ganancias en eficiencia, los beneficios políticos se maximizan al minimizar el tamaño del "Club": a menor tamaño de la jurisdicción, las posibilidades de consenso se incrementan (siempre que todos los actores pesen lo mismo, de lo contrario, se incrementa la posibilidad de coacción).

⁹ Ley de Participación Popular (1994), artículo 1º: "La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres".

CUADRO 1: DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA

NIVEL DE GOBIERNO	1992 %	1998 %
Gobierno Nacional	71,80	29,40
Fondos de Desarrollo	6,70	18,20
Administraciones Departamentales	19,60	27,00
Gobiernos Municipales	2,00	25,50

FUENTE: UNIDAD DE ANÁLISIS Y POLÍTICA ECONÓMICA, UDAPE, 1998.

Así, los objetivos de la descentralización se vinculan con la búsqueda de una mayor equidad y eficiencia en la asignación de recursos para corregir los desequilibrios verticales y horizontales. La LPP también pretende promover la participación ciudadana y el control a través de organizaciones legalmente reconocidas como las OTB (Organización Territorial de Base) y los comités de vigilancia.

3. MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS MUNICIPALES

Antes de describir las características de las transferencias a los gobiernos municipales, se presentan los ingresos tributarios y no tributarios de carácter municipal, que en alguna medida permiten un nivel de autonomía a los gobiernos municipales.

La Constitución Política del Estado (CPE) en su art. 146^o divide las rentas del Estado en nacionales, departamentales y municipales. Establece que las mismas las invertirán sus Tesoros, en forma independiente, según sus respectivos presupuestos y en virtud del plan general de desarrollo económico y social del país. Los gobiernos municipales exhiben una autonomía limitada en el aspecto tributario, salvo elevar a consideración del H. Senado Nacional la aprobación de tasas y patentes.

La clasificación de los ingresos que establece la CPE está dada en la LPP, que en su art. 19º señala lo siguiente:

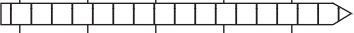
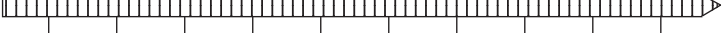
INGRESOS NACIONALES	INGRESOS DEPARTAMENTALES	INGRESOS MUNICIPALES
1) El Impuesto al Valor Agregado (IVA) 2) El Régimen Complementario del IVA (RC-IVA) 3) El Impuesto a los Consumos Específicos (ICE) 4) El Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE) 5) El Impuesto a las Transacciones (IT) 6) El Impuesto de Viajes al Exterior (IVE) 7) El Impuesto sobre la Transferencia Gratuita de Bienes (TGB) 8) El Gravamen Aduanero Consolidado (GAC)	• Las regalías asignadas por Ley • Las regalías sobre producción hidrocarburífera • Las regalías sobre producción minera • Las regalías sobre explotación maderera	1) Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes que comprende: • El impuesto a la Propiedad Rural (IRPPB) • El impuesto a los inmuebles urbanos (IRPPB) • El impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves (IRPPB) 2) Las patentes e impuestos establecidas por Ordenanza Municipal de conformidad con lo previsto por la Constitución Política del Estado. Además, mediante Decreto Reglamentario núm. 21.555, se establecen los regímenes especiales: • Régimen Simplificado • Régimen Integrado • Régimen Unificado Rural

A través de la Ley Orgánica de Municipalidades, se reconocen los siguientes criterios básicos para delimitar el dominio tributario municipal con el del gobierno central:

- Dominio tributario exclusivo: conforme a la CPE, reconoce a los gobiernos municipales la facultad de imponer dentro de su jurisdicción, impuestos a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos, patentes, tasas de servicios públicos municipales, contribuciones para obras públicas municipales e impuestas sobre hechos generados no gravados por el Gobierno Central, previa aprobación de la Ordenanza Municipal por el H. Senado Nacional.
- Dominio tributario de coparticipación: corresponden las participaciones a que tienen derecho las municipalidades, según las disposiciones legales vigentes.

Por su parte, el modelo de descentralización boliviano establece tres tipos de flujos de transferencias: coparticipación tributaria (según LPP), HIPC (transferencias según criterio NBI) y Política Nacional de Compensación (también transferidos según criterios NBI). La vigencia de cada una de estas modalidades se detalla en el Cuadro 2.

CUADRO 2: EVOLUCIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES

DESCRIPCIÓN	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos Propios (impuestos locales, etc.)											
Coparticipación Tributaria											
Cuenta Diálogo Nacional 2000-HIPC											
Política Nacional de Compensación											
Otros											

ELABORACIÓN PROPIA

En los siguientes subtítulos se describen las características de los mecanismos de transferencias.

3.1 PARTICIPACIÓN POPULAR - RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA

En Bolivia, con la Ley 1.551 (LPP) se consolidó la formación de 314¹⁰ municipios y la transferencia del 20% de los ingresos del Tesoro General de la Nación (TGN) a las municipalidades, según una fórmula de cálculo basada en la cantidad de habitantes. Fue la primera vez que el Estado llegó a todo el territorio nacional (antes sólo existían municipios urbanos y el área rural recibía poca o ninguna atención del gobierno).

La Ley 1.551, fue en alguna medida la respuesta del Estado a la demanda ciudadana de participación. La diversidad boliviana, organizada en diferentes agrupaciones, territorios de los pueblos originarios (aymaras, quechuas, guaraníes), sindicatos campesinos, juntas vecinales y otros, fue reconocida por el Estado. Estas organizaciones

¹⁰ Hasta 2003.

adquirieron personalidad jurídica y se transformaron en organizaciones territoriales de base (OTB), que son las células de la organización del Estado. Entre los representantes de las OTB se elige un Comité de Vigilancia por municipio, responsable de ejercer el control social sobre los fondos de participación popular. Estos últimos se disponen mediante planes operativos anuales (POA) elaborados en forma participativa. En estos planes de inversión la población con los técnicos municipales determinan y priorizan las demandas de inversión. La LPP transfiere al municipio diferentes responsabilidades del ámbito nacional como una parte importante de las labores de salud y educación.

Los gobiernos locales se vieron fortalecidos económicamente con las transferencias de participación popular y porque ingresaron los recursos propios por concepto de tasas e impuestos a inmuebles y automotores. La municipalización trajo la formación de los gobiernos locales, normados por la Ley 2.028 de Municipalidades, que redefine las funciones y obligaciones de las municipalidades y exige ciertos comportamientos de gestión como la reducción del gasto corriente que debe disminuir inicialmente al 40% de los ingresos -y estabilizarse en un máximo del 20%- y la elaboración de planes de desarrollo municipal (PDM).

La distribución de recursos que establece la LPP está vinculada estrechamente con la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1.654 de julio de 1995). Mediante ella se disuelven las corporaciones regionales de desarrollo y se transfiere su patrimonio a las prefecturas departamentales.

Las características del régimen de coparticipación según César Calderón (1997) son:

- i) La centralización tributaria de los ingresos nacionales permite realizar economías de escala; pero la distribución del mismo es automática entre los entes coparticipantes. Este mecanismo de coparticipación automática se implementó a partir de 1986. La distribución de recursos se ejecuta en forma diaria en función de los porcentajes establecidos por ley.
- ii) La base para calcular el monto correspondiente a cada municipio considera la «recaudación efectiva» de los ingresos coparticipables, tanto de renta interna como de renta aduanera.

- iii) El factor de distribución de los recursos coparticipables considera como parámetro la «población» (sistema «per cápita»).
- iv) La recaudación de los ingresos nacionales a través de valores fiscales no es objeto de coparticipación.

3.2 RECURSOS DE ALIVIO A LA DEUDA (HIPC)

La crisis internacional de la deuda externa de los '80 si bien afectó a muchos países, tuvo sus peores efectos en aquellos de bajos ingresos. El apoyo prestado por la comunidad financiera internacional bajo la forma de iniciativas como el Plan Brady, reprogramaciones en el ámbito del Club de París o programas de ajuste patrocinados por organismos internacionales, fue insuficiente en estos países para encontrar una salida a sus problemas de excesivo endeudamiento externo.

Estos problemas se agudizaron por factores exógenos, generalmente asociados al deterioro frecuente de los términos de intercambio, y por la adopción de políticas internas poco prudentes. Con estos antecedentes el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional propusieron conjuntamente en septiembre de 1996, la iniciativa HIPC para países pobres altamente endeudados para que encontraran una solución de fondo a sus problemas de endeudamiento. Está basada en el análisis de sostenibilidad de deuda de los países participantes y contempla el cumplimiento de metas para indicadores seleccionados de solvencia y liquidez¹¹.

La aplicación coherente de políticas macroeconómicas que caracterizó a Bolivia en la década del '90 y la ejecución de reformas estructurales claves, le permitieron alcanzar el llamado «punto de cumplimiento» en septiembre de 1998. En aquella oportunidad se

¹¹ Entre los indicadores de solvencia, los países podían elegir alguno de los dos siguientes, dependiendo de las características de su economía: a) la relación del Valor Presente Neto (VPN) de la deuda externa pública y con garantía pública como porcentaje de las exportaciones (VPN/X), que debía situarse en un rango comprendido entre 200% y 250%, o b) la relación entre el Valor Presente Neto de la deuda y del ingreso fiscal (VNP/I), que no tendría que sobrepasar un nivel máximo de 280%. El indicador de liquidez a medir se definió como la relación entre el servicio de la deuda externa y las exportaciones (SD/X), que debía ser inferior a un nivel comprendido entre 20% y 25%. En marzo de 1997, el gobierno de Bolivia solicitó ser considerado como país elegible para obtener los beneficios de alivio de deuda que resultarían de la iniciativa HIPC. En septiembre de 1997 se aprobó el denominado "punto de decisión". La meta por cumplir a diciembre de ese año para la relación (VPN/X) fue acordada en 225%, con un rango de variación de $\pm 10\%$.

estimó que durante los próximos 40 años, plazo en que se extiende el beneficio del alivio en el contexto de la iniciativa HIPC, Bolivia se vería liberado de pagar por el servicio de su deuda externa, un monto nominal estimado de alrededor de US\$ 760 millones (US\$ 448 millones en Valor Presente Neto). Además, con el propósito de fortalecer la relación entre alivio de deuda y reducción de la pobreza, según las nuevas reglas para participar en la iniciativa HIPC ampliada, aquellos países interesados en participar en el HIPC II, debían presentar como requisito para alcanzar su nuevo «punto de cumplimiento», una estrategia de reducción de la pobreza. A esos recursos también accedió Bolivia. Es importante subrayar que el alivio HIPC debe destinarse directamente a la lucha contra la pobreza y a financiar reformas estructurales.

CUADRO 3: RECURSOS DE ALIVIO A LA DEUDA BOLIVIA (EN MILLONES DE \$ US.)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	TOTAL
HIPC I*	26,7	84,7	79	58,8	42,6	25,7	317,5
HIPC II			0,7	27,8	84,4	60,8	173,7
OTROS				9,3	29,8	16,7	55,8
	26,7	84,7	79,7	95,9	156,8	103,2	547,0

* INCLUYE ALIVIO EXCEPCIONAL DE JAPÓN.

FUENTE: BANCO CENTRAL DE BOLIVIA.

3.2.1 El Diálogo Nacional 2000

El Diálogo tiene como antecedente el proceso realizado en 1997, cuyo principal resultado fue el Plan Operativo de Acción 1997-2002 del gobierno. El Diálogo 2000 impulsó la amplia participación de la sociedad en la definición de las políticas públicas, en particular aquellas orientadas a reducir la pobreza, requisito para acceder a los recursos HIPC.

Este proceso se estructuró sobre la base de tres agendas: social, económica y política. En la Agenda Social se organizaron mesas municipales de carácter local y territorial, y mesas departamentales de naturaleza regional y funcional. El propósito de la Agenda Económica fue identificar los problemas que impiden reducir la pobreza, los mecanismos y criterios de asignación de recursos, los aspectos relacionados con el

desarrollo regional y la participación ciudadana y el marco político institucional necesario para luchar contra la pobreza. La Agenda Política es un insumo que contribuye a definir el marco institucional para la lucha contra la pobreza. Lo anterior derivó en la Ley del Diálogo Nacional, que presenta el siguiente contenido:

- a) Establece los lineamientos básicos de la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP) que guiará las acciones del Estado. El Poder Ejecutivo formula la EBRP, que identifica las áreas de acción prioritarias y el tipo de programas, proyectos y acciones que las entidades de la administración pública central, departamental y municipal deberán promover en forma prioritaria.
- b) Dispone las modificaciones en las estructuras y competencias institucionales de todos los órganos públicos responsables de los programas destinados a reducir la pobreza. Se amplían las competencias de los gobiernos municipales y se les delega la facultad de contratar y administrar en el ámbito de sus jurisdicciones, el personal docente y administrativo escolar del servicio de educación pública y el personal médico, paramédico y administrativo de los centros de atención del servicio de salud pública. Asimismo, define la naturaleza del Directorio Único de Fondos (DUF) como Directorio de los Fondos del Diálogo 2000, que tiene bajo su dependencia al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) como entidad dedicada al crédito, y al Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), destinado a transferir recursos de la PNC a los municipios.
- c) Establece los criterios de distribución de los recursos públicos provenientes del Programa de Alivio a la Deuda para ejecutar programas de reducción de la pobreza.

Los recursos que el Estado deja de pagar por efecto de la condonación de la deuda externa a que acceda Bolivia en el marco de la «iniciativa internacional reforzada de alivio de la deuda para países pobres altamente endeudados», forman un fondo especial para la lucha contra la pobreza¹², administrados por

¹² *El Banco Central de Bolivia debita los recursos en forma automática de las cuentas del Tesoro General de la Nación, en los mismos montos y las mismas fechas de vencimiento de los pagos por amortización de capital e intereses que correspondan a los convenios de préstamo condonados, y los deposita en una cuenta especial de lucha contra la pobreza, que serán desembolsados en las cuentas fiscales individuales, especialmente dispuestas para cada gobierno municipal, de forma automática y en las mismas fechas de vencimiento señaladas.*

los gobiernos municipales de todo el país. Para establecer el porcentaje de los recursos que le corresponde a cada gobierno municipal, se recalculó la población del municipio correspondiente según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Población recalculada} = (\text{población A}) \times (-1) + (\text{población B}) \times (0) + (\text{población C}) + (\text{población D}) \times (2) + (\text{Población E}) \times (3)$$

Donde:

Población recalculada= población de cada municipio recalculada en función de sus índices de pobreza.

Población A= número de habitantes del municipio en la categoría de población con «necesidades básicas satisfechas».

Población B= número de habitantes del municipio en la categoría de población en el umbral de pobreza.

Población C= número de habitantes del municipio en la categoría de población de pobres moderados.

Población D= número de habitantes del municipio en la categoría de población de pobres indigentes.

Población E= número de habitantes del municipio en la categoría de población de pobres marginales.

El 70% de los recursos de la cuenta especial se distribuye entre todos los gobiernos municipales del país de acuerdo con la proporción de la población recalculada de cada municipio, dividida entre la sumatoria total de todas las poblaciones recalculadas de los municipios. El 30% restante se divide en partes iguales para cada Departamento. Cada una de estas partes se distribuirá internamente en cada Departamento, entre todos sus municipios, en la proporción que corresponda a la población recalculada de cada municipio dividida entre la sumatoria total de las poblaciones recalculadas de todos los municipios del Departamento.

Los gobiernos municipales sólo pueden utilizar los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000¹³ para financiar o cofinanciar programas, proyectos y actividades en las áreas de expansión y mantenimiento de infraestructura de caminos vecinales, riego y microrriego, electrificación rural y otra infraestructura pública de apoyo al sector productivo; cofinanciamiento de programas destinados al saneamiento legal de tierras, desarrollo de catastros y sistemas de registro de derechos de propiedad, expansión, mantenimiento y equipamiento de escuelas, postas sanitarias y sistemas de alcantarillado y saneamiento básico, pago de incentivos salariales e incremento de ítem para expandir y mejorar los servicios de educación y salud, capacitación de maestros y personal de salud, cofinanciamiento de seguros de salud y programas de vacunación y protección de epidemias, protección del medio ambiente y manejo de los recursos naturales, y atención de desastres naturales.

- d) Reconoce y regula el funcionamiento de las instancias de control social de los recursos de inversión pública. El control social, en el ámbito municipal y de las mancomunidades municipales, se ejerce a través del Comité de Vigilancia, apoyado por el Consejo Consultivo.
- e) Institucionaliza el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de participación social. El Poder Ejecutivo convocará a la sociedad civil cada tres años al Diálogo Nacional. En el nivel municipal debe realizarse por lo menos una vez cada seis años.

3.2.2 La estrategia boliviana de reducción de la pobreza

Bolivia es uno de los países más pobres de América Latina. Al menos seis de cada diez bolivianos viven con ingresos por debajo de la línea de pobreza (Udape 2001, INE 2001). Al mismo tiempo, presenta elevados índices de desigualdad: el ingreso medio del percentil 90 (que contiene al 10% de la población con mayores ingresos) es 15 veces

¹³ Para acceder a los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000 los gobiernos municipales deben cumplir con dos condiciones: los municipios con población menor a cinco mil habitantes deberán formar mancomunidades con otros municipios para superar dicho límite de población. Los municipios con población mayor a cien mil habitantes deberán presentar ante el Ministerio de Hacienda, un mecanismo que contemple una fórmula para la distribución progresiva de los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000, aprobado por su Concejo Municipal, a través de la que se garantice que los recursos recibidos beneficiarán a la población más pobre del municipio.

mayor que el ingreso del 10% de la población más pobre. El grado de desigualdad medido por el Coeficiente de Gini del ingreso per cápita es de 0,562. La combinación de elevada pobreza y desigualdad es una de las características más distintivas de la economía boliviana y una de las causas que determinan las bajas tasas de crecimiento potencial.

Según el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de acuerdo con la información del Censo 2001, el 58,6% de la población boliviana es pobre. Son personas que habitan en viviendas que no reúnen las condiciones apropiadas, carecen o presentan inadecuación de servicios de agua y saneamiento, utilizan combustibles no aptos, tienen bajos niveles de educación y/o manifiestan inadecuada atención en salud.

La pobreza extrema prevalece principalmente en las áreas rurales, ya que el 90,8% de la población campesina es pobre (Cuadro 4).

CUADRO 4: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN BOLIVIA (EN PORCENTAJE)

INCIDENCIA DE LA POBREZA	NBI - CENSO		
	1976	1992	2001
Urbana	66,0	53,1	39,0
Rural	98,0	95,3	90,8
Nacional	85,5	70,9	58,6

FUENTE: UNIDAD DE ANÁLISIS Y POLÍTICA ECONÓMICA, UDAPE.

Según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, Bolivia ocupa el 116° lugar de 175 países. El índice para el caso boliviano es de 0,593.

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) es un elemento central para las políticas públicas y el eje central de las acciones de los gobiernos. El cumplimiento de las metas del milenio (PNUD), «reducir a la mitad la pobreza extrema», es el referente principal de la implementación de la EBRP¹⁴. Esta se basa en dos principios: relación entre crecimiento y reducción de la pobreza y estrecha relación entre las demandas sociales y los recursos. Su cumplimiento está condicionado al

¹⁴ La EBRP se financia mediante los recursos de alivio de la deuda (HIPC II) canalizados a través de municipios, y la Política Nacional de Compensación que administra el DUF - FPS.

fortalecimiento de la institucionalidad y a la profundización de la descentralización. A su vez, plantea la necesidad de acelerar y profundizar las reformas institucionales vinculadas con el funcionamiento de los órganos públicos. Para ello se definen cuatro líneas de acción:

1. La profundización y perfeccionamiento del modelo de gestión pública descentralizada de base municipal.
2. La implementación de un sistema de distribución y canalización de los recursos públicos único y transparente, que beneficie a los más pobres.
3. La adecuación de las estructuras institucionales de los órganos públicos mediante la creación de sistemas de rendición de cuentas transparentes.
4. El establecimiento de un mecanismo permanente de control social en todos los niveles de la administración, que permita la participación de las organizaciones sociales y la aplicación del principio de corresponsabilidad.

3.3 RECURSOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPENSACIÓN

Con la promulgación del Decreto Supremo núm. 25.984 (2000) entró en vigencia la Política Nacional de Compensación (PNC) como una política nacional que apoya la EBRP y el fortalecimiento del proceso de descentralización. Su propósito es ordenar los sistemas de transferencias condicionadas desde el gobierno central y prefecturas a los municipios.

El art. 2° del mencionado Decreto establece que los recursos de cooperación oficial al gobierno de Bolivia, los recursos del TGN, de los ministerios, organismos y dependencias del gobierno central, las prefecturas, ONG y todos aquellos que operan con recursos del gobierno boliviano, deberán aplicar los criterios definidos en el marco de la PNC, en lo que se refiere a la ejecución directa y/o transferencia de recursos de cualquier tipo para la formulación y ejecución de proyectos y programas de inversión pública de competencia municipal, sin importar el origen y tipo de los recursos utilizados para realizar dichas actividades.

A partir de abril de 2001, el Directorio Único de Fondos¹⁵ (DUF) puso a disposición US\$ 100 millones para la lucha contra la pobreza y el desarrollo municipal, monto que corresponde a las gestiones 2001 y 2002. Los fondos serán asignados a los 314 municipios del país, canalizados mediante el FPS.

El DUF establece la asignación indicativa de recursos para cada municipio por un plazo de dos años a partir de 2001. Mas adelante, a partir de 2003, y basándose en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, definirá la asignación indicativa de recursos correspondiente a cada municipio para un plazo de tres años.

- Para la distribución de los recursos entre municipios, se utiliza la fórmula establecida en la Ley del Diálogo, excepto el ponderador para los no-pobres que pasa a ser -1.
- Los ministerios cabeza de sector, según la EBRP, definen el menú de proyectos elegibles, los criterios de elegibilidad y evaluación correspondientes, así como los principales indicadores para la medición de impacto en la evaluación ex post.
- Las tasas de aporte de contraparte requeridas a los municipios se diferencian de acuerdo con el nivel de pobreza. Es decir, se definen menores tasas a los más pobres y viceversa. Los fondos HIPC pueden constituir fondos de contraparte.

El Consejo Nacional de Política Económica (Conape) definió las tasas de contraparte sectoriales que deben aportar los municipios:

¹⁵ El DUF diferenció claramente el objetivo de cada entidad de financiamiento. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) está dedicado exclusivamente a otorgar préstamos a municipios y eventualmente a las prefecturas en las competencias otorgadas por ley. Sobre la base del Fondo de Inversión Social (FIS) y del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), se formó el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) como una entidad de financiamiento dedicada exclusivamente a otorgar transferencias condicionadas a los municipios. El FDC y el FIS entraron en un proceso de liquidación.

CUADRO 5: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE RECURSOS HIPC SEGÚN TIPO DE MUNICIPIO¹⁶

TIPO DE MUNICIPIO	SECTOR PRODUCTIVO (1)		SECTOR SOCIAL (2)		OTROS SECTORES (3)		ASISTENCIA TECNICA	
	Aporte Gobierno	Contraparte Municipal	Aporte Gobierno	Contraparte Municipal	Aporte Gobierno	Contraparte Municipal	Aporte Gobierno	Contraparte Municipal
TIPO I	60%	40%	55%	45%	50%	50%	50%	50%
TIPO II	70%	30%	65%	35%	55%	45%	60%	40%
TIPO III	80%	20%	75%	25%	70%	30%	80%	20%
TIPO IV	85%	15%	80%	20%	75%	25%	85%	15%
TIPO V	90%	10%	85%	15%	80%	20%	90%	10%

MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS MENORES A 5000 HAB. = 25%

MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS MAYORES A 5000 HAB. = 75%

MANCOMUNIDAD = 50% CUANDO PARTICIPEN MUNICIPIOS CON POBLACIÓN MENOR A 5000 HAB.

(1) : CAMINOS VECINALES, DESARROLLO RURAL, ELECTRIFICACIÓN RURAL

(2) : EDUCACIÓN, SALUD, SANEAMIENTO BÁSICO

(3) : RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE

FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA.

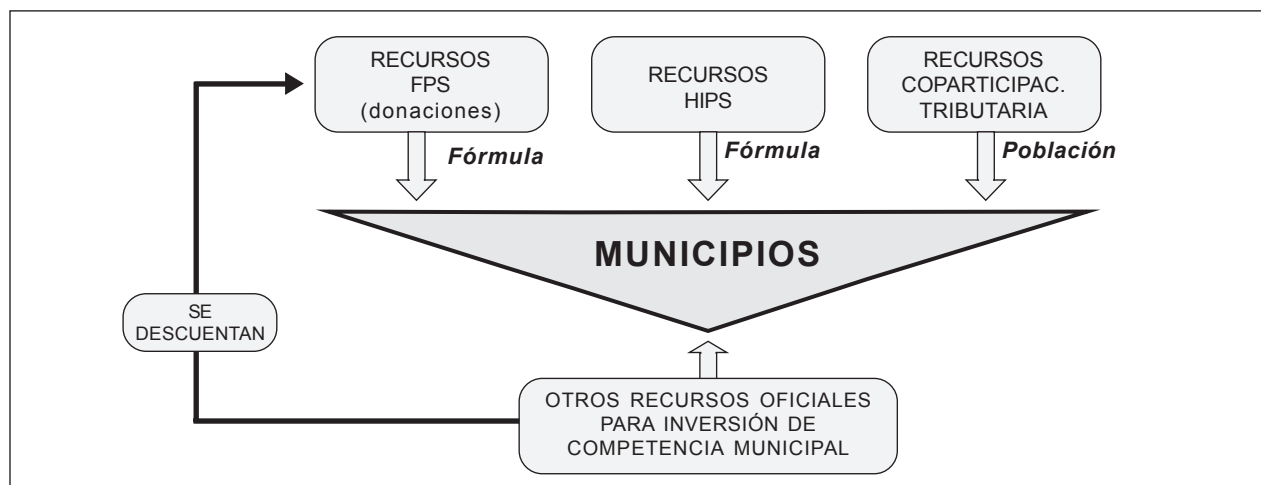
- Basándose en la asignación indicativa, el menú de proyectos y los procedimientos del FPS, cada municipio debe definir sus prioridades de una manera participativa y solicitar el financiamiento al FPS. Al ser responsables de sus recursos, los municipios decidirán dónde los invierten, en función de los criterios de elegibilidad de los organismos financiadores.
- En lo institucional, el FPS opera de manera desconcentrada en cada Departamento. Queda bajo la responsabilidad de los gerentes departamentales la evaluación, supervisión, seguimiento y desembolso a los proyectos. Asimismo, la aprobación de los proyectos y la fiscalización a los programas de cada Departamento será efectuada mediante un Comité Técnico de Proyectos. En la Ley del Diálogo se define la incorporación de representantes de los alcaldes, de los presidentes de los comités de vigilancia y de la sociedad civil, a escala nacional en el DUF y a nivel departamental en los comités técnicos.

¹⁶ Esta clasificación responde a la metodología aplicada para distribuir recursos a los municipios en la EBRP y la Ley del Diálogo Nacional, que clasifica a los municipios según NBI. El grupo I corresponde a la población no-pobre, el grupo II en umbral de pobreza, el grupo III a pobres moderados, el grupo IV a indigentes y el grupo V a pobres marginales.

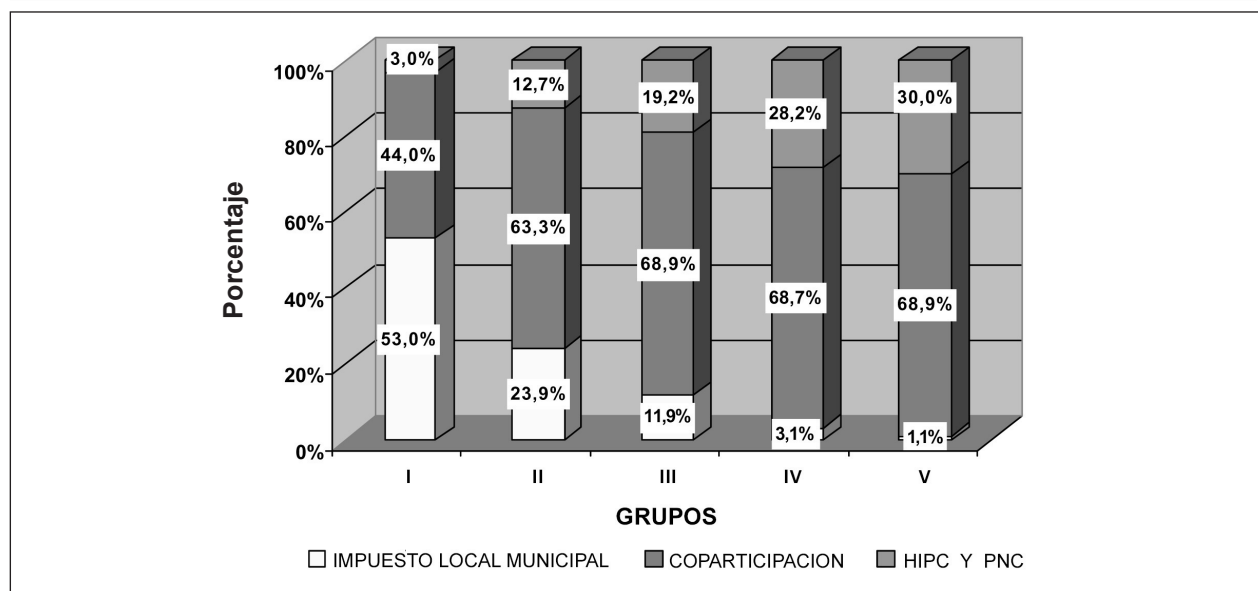
- Los sectores priorizados son: educación, salud, saneamiento básico, caminos vecinales, desarrollo rural, energía rural, recursos naturales y medio ambiente y asistencia técnica.
- Si el municipio no presenta proyectos o no los ejecuta, puede perder parte o incluso toda su asignación, la que sería redistribuida entre los municipios del mismo nivel que sí ejecuten su asignación. Se trata de premiar la eficiencia.

En síntesis, la distribución de los recursos a los gobiernos municipales se realiza según criterios de pobreza y población en el marco de la EBRP y Ley el Diálogo Nacional. Los recursos de coparticipación se transfieren según el número de habitantes en cada municipio (Gráfico 1).

GRÁFICO 1: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE TRANSFERENCIA



El Gráfico 2 muestra la distribución de ingresos de los municipios según la fuente de financiamiento y clasificados por grupos de NBI. Se observa una alta dependencia de los recursos de coparticipación tributaria y alivio a la deuda de los municipios catalogados en los grupos III, IV y V. Su capacidad de recaudación propia es muy baja (en promedio 5%).

GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS MUNICIPALES. POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y GRUPOS NBI

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

4. ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA CONDUCTA FISCAL MUNICIPAL

La teoría de las finanzas públicas sostiene que siempre que sea posible, los municipios deben cobrar por la provisión de los servicios públicos (Jiménez, 1996). El cobro de derechos no sólo genera ingresos para las tesorerías locales, sino que también introduce las dinámicas del mercado (a través del sistema de precios) en las actividades del sector público. Económicamente se argumenta que el cobro de derechos promueve la eficiencia en el consumo de los servicios públicos, ya que proporciona información para que los ciudadanos y el gobierno puedan hacer un mejor uso de sus recursos.

Debido a las limitantes de sus fuentes propias de ingresos, los gobiernos locales dependen en buena medida de las transferencias del gobierno central. Económicamente, el uso de transferencias se justifica por un mejoramiento en la eficiencia asignativa y en la equidad fiscal. Esta última se relaciona con el supuesto de que las jurisdicciones deben proporcionar un nivel «promedio» de servicios públicos al ejercer un nivel

«promedio» de esfuerzo fiscal, por lo general medido como su tasa tributaria. Sin embargo, por varias razones (distintas bases impositivas, diferentes costos de provisión de servicios, o diferencias en las demandas por servicios públicos) las jurisdicciones no proporcionan un nivel «promedio» de servicios públicos, por lo que las transferencias se emplean para reducir estas desigualdades fiscales (Bird, 1999).

Al mismo tiempo, cabe entrever el margen de recursos con que cuentan los gobiernos municipales para una libre programación orientada a proyectos específicos de inversión, fracción que generalmente es muy pequeña respecto de su asignación total. Este margen de disponibilidad presupuestaria, Juan Carlos Lerda (1998) lo conceptualiza como la rigidez presupuestaria. A su vez, la rigidez presupuestaria es de tipo intertemporal, de nivel y de composición. La rigidez intertemporal se refiere a que el presupuesto del año t está condicionado por el monto del año anterior ($t-1$); entonces, gran parte de los gastos del año ya están definidos por el nivel de gasto del periodo anterior, por lo que queda poco margen para realizar cambios significativos en nuevas inversiones.

Por su parte, la rigidez presupuestaria de nivel se refiere al margen de recursos disponibles, de libre programación, después de la estructura definida por norma y las asignaciones de cumplimiento de devengados. Entonces, el margen disponible se minimiza. Otro tipo de rigidez es el de composición, referido a la dificultad normativa para cambiar el destino de los recursos entre partidas presupuestarias (aunque su aplicación no esté alejada de una lógica de transparencia). Sin embargo, es preciso considerar que ante variaciones significativas, en políticas regionales por ejemplo, hay que realizar cambios radiales en la política presupuestaria y evitar asignaciones subóptimas.

No obstante el uso generalizado de transferencias, su empleo provoca varios problemas. Las transferencias pueden reducir la rendición de cuentas de los gobiernos locales sobre sus decisiones fiscales, y pueden afectar adversamente el esfuerzo fiscal de los mismos. Según el principio de la rendición de cuentas (Bahl y Millar, 1983), la prudencia en el ejercicio del gasto aumenta conforme los gobiernos obtienen sus ingresos directamente de los ciudadanos a quienes sirven. Tradicionalmente, las transferencias han sido tratadas como una amenaza potencial a la rendición de cuentas de los gobiernos locales. Sin embargo, se ha zanjado esa percepción con la acuñación de un nuevo concepto

denominado «rendición de cuentas en el margen» (*accountability at the margin*, Bird, McLure y Villancourt) que propone que, en principio, es perfectamente posible que un gobierno local altamente dependiente de transferencias centrales (90%) sea, a su vez, completamente responsable ante sus ciudadanos y/o el gobierno central. Entonces, para que los gobiernos regionales actúen de forma responsable, deberían ser capaces de aumentar o disminuir sus ingresos de tal forma que se vuelvan responsables de sus propios actos.

Asimismo, en el desarrollo de los enfoques de la descentralización fiscal, aún no se ha llegado a un acuerdo sobre la magnitud del impacto de las transferencias de recursos en la conducta o el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. La literatura de las finanzas públicas locales enfoca dos explicaciones posibles sobre los impactos de las transferencias en el esfuerzo fiscal:

- a) El denominado «modelo racional» o de «pereza fiscal» afirma que el incremento de las transferencias genera una disminución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales que reciben las transferencias. Por lo tanto, las transferencias provocan un desincentivo a la recaudación, pues los gobiernos locales pueden disponer de más recursos sin mucho esfuerzo. Esto se debe a que los gobiernos «racionales» simplemente prefieren recibir más transferencias que enfrentar los altos costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria.
- b) El enfoque conocido como el efecto «vuela papel» (*flypaper effect*) tiene su base en el principio de que la transferencia se utiliza para el propósito que fue otorgada. De acuerdo con este enfoque, el aumento de las transferencias no reduce la recaudación fiscal. Por el contrario, aumenta los gastos totales en aproximadamente la misma proporción que el incremento de las transferencias. Según esta explicación, el gasto de los gobiernos locales es mucho más sensible al aumento en los recursos del gobierno central que al incremento de los ingresos privados de la jurisdicción (Oates, 1999).

De acuerdo con las dos formas de impactos detallados, los mismos se estiman en función de los efectos de «estímulo» o de «sustitución» que producen las transferencias. Según Bahl y Linn (1992), el enfoque general procura estimar la respuesta de las

transferencias per cápita (G) en el gasto per cápita (E) a partir de la siguiente relación lineal: $E = a + b_i X_i + cG$

Donde X_i representa las otras variables que afectan el nivel de gastos. Si en esta relación el coeficiente de la asignación de transferencias per cápita es más de 1 ($c > 1$), esto significa que aumenta el gasto per cápita en más de una unidad, lo que resulta en un efecto de estímulo. Por el contrario, si el coeficiente de la asignación de transferencias per cápita es menos de 1 ($c < 1$), la relación denota un efecto sustitución, ya que el gasto per cápita aumenta en menos de una unidad.

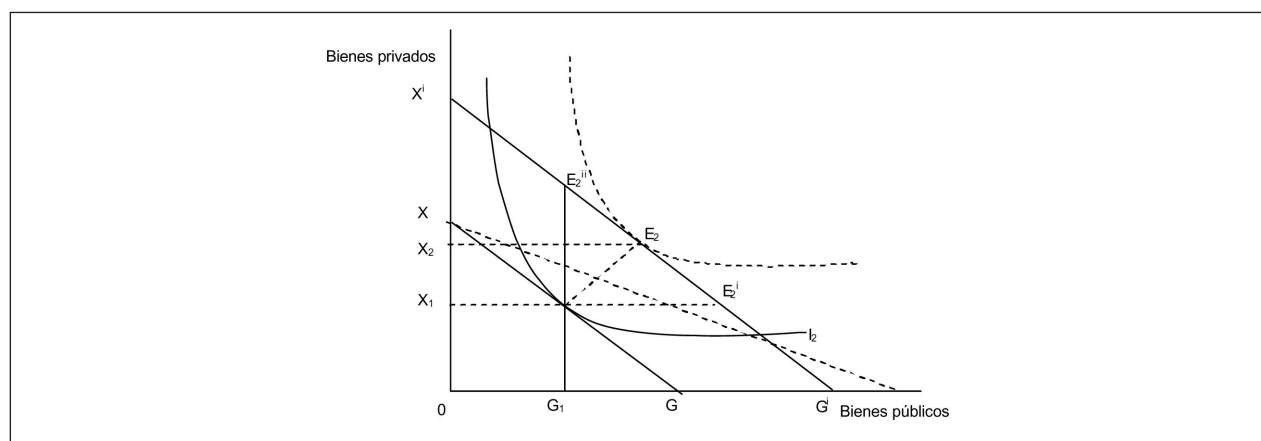
De acuerdo con la analogía expuesta, el efecto sustitución reduce el «esfuerzo fiscal» de los gobiernos locales, ya que ellos «prefieren las transferencias 'gratuitas' provenientes del gobierno central, a los altos costos políticos de incrementar sus propios ingresos» (Peterson, 1997). De igual forma, Bahl y Schroeder sostienen que cuando el efecto estímulo domina, ello muy posiblemente se debe a que los gobiernos locales enfrentan un atraso en su provisión de servicios públicos de tal magnitud, que está prácticamente garantizado que cualquier incremento en los ingresos de los gobiernos locales encontrará la manera de pasar a formar parte del presupuesto local. Este efecto de estimulación (*flypaper*) implica que una vez que los gobiernos locales reciben transferencias, es más probable que esos recursos se gasten a que sean regresados a su jurisdicción en la forma de un alivio fiscal.

Según el efecto *flypaper*, las formas concretas en que los gobiernos locales asignan sus recursos no sólo dependen del diseño mismo de las transferencias que reciben, sino también de las fuentes en que se originan los recursos. En ese sentido, el efecto *flypaper* se opone al argumento económico convencional de la «fungibilidad» del dinero, ya que asume que las decisiones de gasto de los gobiernos locales están restringidas por sus fuentes de financiamiento. Hines y Thaler (1995) argumentan que dada esta falta de «fungibilidad» del dinero, los gobiernos locales tratan de forma diferenciada los recursos que tienen a la mano (ingresos propios) de los recursos a los que pueden acceder con facilidad (transferencias). En ese sentido, los gobiernos locales debieran tener más cuidado al usar los ingresos propios en comparación con los que obtienen mediante transferencias de la entidad central.

Considerando que la fuente de ingresos locales tiene un impacto en el gasto total (tal como lo propone el efecto *flypaper*), comúnmente se argumenta que la medida en que dominan los efectos de «estímulo» o de «sustitución» depende de las características (diseño y objetivos) de las propias transferencias. Tal como ilustra el siguiente gráfico, el impacto final de la transferencia depende, en última instancia, de la elasticidad de la demanda (Hines y Thaler, 1995).

Generalmente, la teoría se basa en un modelo de conducta del gobierno que asume que los gobiernos locales que reciben las transferencias buscan maximizar la utilidad de sus ciudadanos, sujetos a una restricción presupuestaria. Como muestra el Gráfico 3, la introducción de la transferencia mueve la línea original del presupuesto (GX) hacia la parte exterior, dando origen a una nueva línea de presupuesto (G'X'). Dado que la transferencia es no condicionada, la pendiente de la curva no cambia, lo cual indica que únicamente hay un efecto ingreso. En el punto de equilibrio anterior a la transferencia (E1), la tasa impositiva es $X1X/0X$. Sin embargo, después de recibir la transferencia, la tasa impositiva puede incrementar, disminuir, o bien permanecer constante, dependiendo de la elasticidad-ingreso de la demanda.

GRÁFICO 3: EFECTOS DE UNA TRANSFERENCIA EN EL ESFUERZO FISCAL



FUENTE: DOCUMENTO N° 4 FEDERALISMO FISCAL, PORTO.

Cuando la elasticidad-ingreso es igual a uno, el equilibrio se desplaza al punto E2, y la tasa impositiva a $X2X'/0X'$, igual a la tasa impositiva en la situación anterior a la transferencia. En las soluciones a la derecha de E2, tal como E'2, la demanda por bienes públicos es elástica en relación con el ingreso, y por lo tanto el esfuerzo fiscal decrecerá.

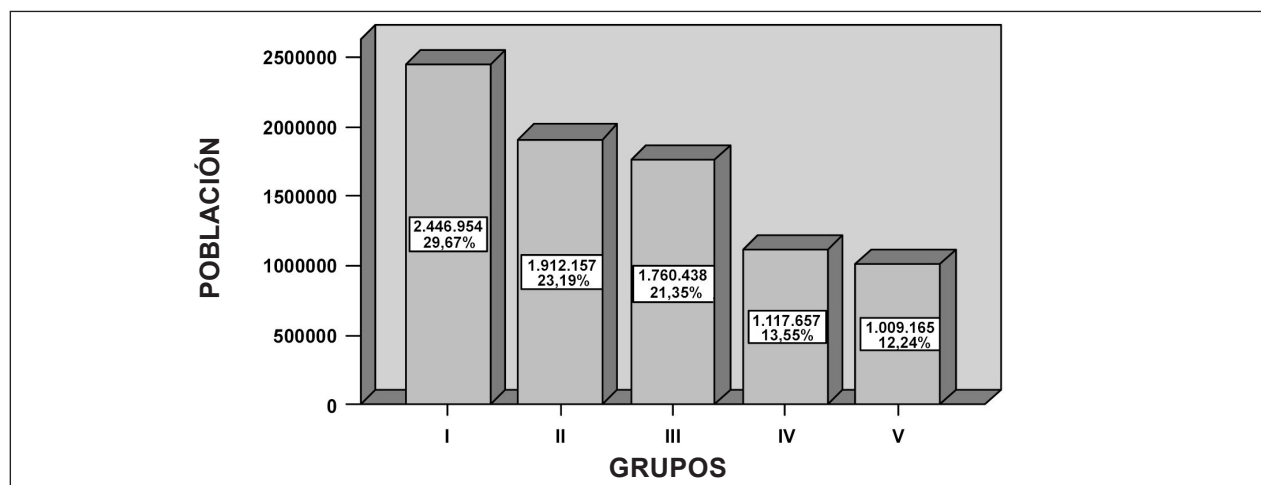
III. METODOLOGÍA Y ANALISIS DE IMPACTO DE LOS RECURSOS HIPC Y PNC

El análisis metodológico de tipo descriptivo aplicado en el trabajo requirió información de fuentes primarias y secundarias. Para el primer caso se contó con las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística (INE), Banco Central de Bolivia, estadísticas del Ministerio de Hacienda, base de datos de cada municipio del Ministerio de Participación Popular, Unidad de Análisis y Políticas Económicas (Udape), Directorio Único de Fondos (DUF), Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) y otras instituciones vinculadas con la transferencia de recursos a los municipios. Para el segundo caso son válidos los estudios o informes de los que se analizan sus resultados.

La información específica analizada son las cantidades o evolución de los ingresos tributarios municipales antes y después de la aplicación de las políticas de descentralización (Ley de Participación Popular de 1994) y los ingresos correspondientes a los recursos de alivio a la deuda (HIPC) y PNC a partir de 1998 en el marco de Ley del Diálogo y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. El periodo de observación comprende desde 1995 hasta 2003.

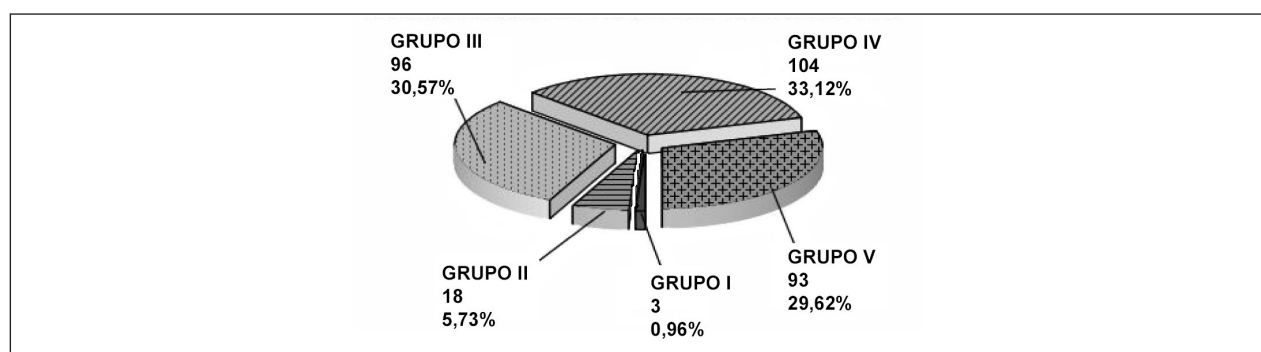
La estratificación de los municipios para el análisis se realiza sobre la base de la que se aplica para asignar recursos en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y la Ley del Diálogo Nacional. En ella se clasifica a los municipios según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de su población: no-pobre (I), en umbral de pobreza (II), pobres moderados (III), indigentes (IV) y marginales (V). Esta clasificación es importante, ya que se pueden presentar sesgos por correlación de corte transversal, pues cada municipio tiene sus propios determinantes de los ingresos tributarios independientes de las transferencias (según sea su actividad económica, tamaño, condiciones socioeconómicas, etc.). Por ejemplo, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, representan un alto porcentaje de los ingresos tributarios municipales totales y exhiben características distintas a la gran parte de los municipios rurales.

La estructura de la población según el NBI aplicado para clasificar a los municipios se muestra en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 4: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN CLASIFICACIÓN DE NBI

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DEL INE (CENSO 2001).

Esta categorización es relevante porque incide en los resultados de estimación, ya que cada municipio tiene asociado diversos factores que influyen en el proceso de la recaudación de los ingresos tributarios, que son independientes de las transferencias según sus propias características. El siguiente gráfico muestra la cantidad de municipios que hay según el índice NBI.

GRÁFICO 5: DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS POR GRUPOS NBI

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DEL INE.

Según este gráfico, más del 90% de los municipios está catalogado en los grupos que corresponden a los grupos de pobreza moderada, indigente y marginal. Sólo 21 municipios de los 314 analizados se ubican en los grupos de población no-pobre y en umbral de pobreza.

Para precisar los efectos de las variables HIPC y PNC sobre el comportamiento de los ingresos tributarios locales, se plantea el análisis empírico utilizando modelos de datos de panel. Este modelo provee información sobre una base de individuos (en este caso, municipios) observados en distintos momentos del tiempo. Como lo explica Hsiao (1986), los modelos de datos de panel tienen varias ventajas sobre los modelos tradicionales de series de tiempo y de corte transversal: i) proveen al investigador de un gran número de datos, lo que aumenta los grados de libertad, reduce la multicolinealidad entre las variables explicativas y mejora la eficiencia de las estimaciones econométricas, y ii) permiten analizar un número importante de temas económicos que no podrían estudiarse sólo con el uso de modelos de series de tiempo o de corte transversal.

La principal característica de estos modelos es que toman en cuenta las diferencias de comportamiento entre los individuos (municipios) y para cada uno de ellos las diferencias en el tiempo. El modelo básico de esta metodología es el siguiente:

$$Y_{it} = \alpha_i + X_{it}\beta + e_{it}$$

Donde $i = 1, 2, \dots, n$ representa individuos o municipios, y $t = 1, 2, \dots, T$ el número de períodos. Y_{it} es el valor de la variable dependiente en el periodo t , para el individuo i , X_{it} corresponde al vector de los valores observados de las variables explicativas del individuo i en el periodo t y e_{it} es el error asociado con el grupo i en el periodo t , para el que se asume un valor esperado igual a cero y una varianza constante. Un modelo más general puede ser reescrito de acuerdo con diferentes supuestos acerca del comportamiento de sus coeficientes. En particular, si en la ecuación anterior se redefine α_i como $\alpha + u_i$, se tiene:

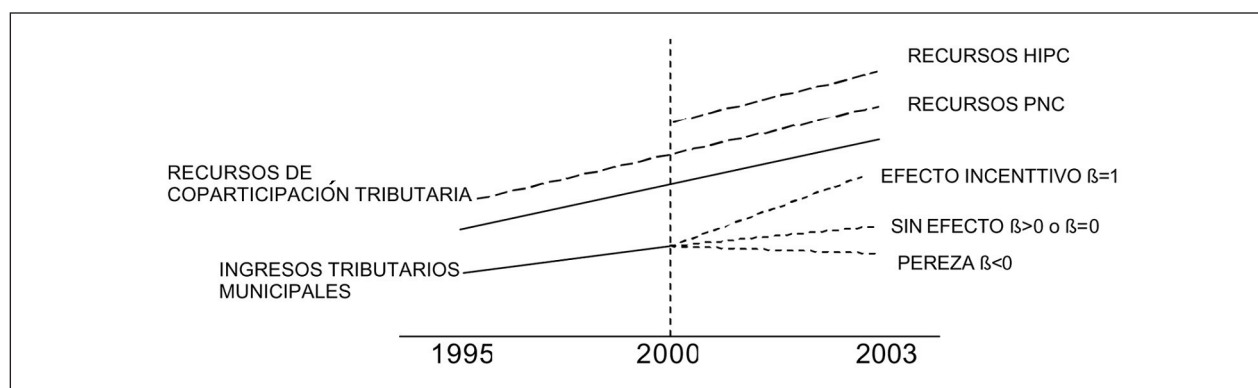
$$Y_{it} = \alpha + u_i + X_{it}\beta + e_{it}$$

De esta forma, el intercepto del grupo i α_i es igual a $\alpha + u_i$, donde $E(u_i) = 0$. El comportamiento de u_i determina el método de estimación del modelo, que puede ser de efectos fijos (EF) o aleatorios (EA). En el modelo de EF, α_i se toma como un término constante específico para cada grupo en el modelo de regresión. En el modelo de EA, α_i es un término aleatorio específico para cada grupo (Hsiao, 1986 y Greene, 1993). Uno

de los criterios para escoger entre los modelos de EF y EA es la prueba de Hausman, que requiere que no haya correlación serial en los errores (Maddala, 1987).

El siguiente gráfico ilustra las interpretaciones a los posibles resultados de β : un coeficiente menor a cero implica que no hay suficientes evidencias para rechazar la hipótesis de efecto sustitución, igual a cero significa que los cambios en las transferencias no tuvieron ningún efecto sobre la tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios municipales, mayor a cero evidencia algún esfuerzo fiscal o efecto incentivo, e igual a uno representa la situación ideal donde el aumento en las transferencias (recursos HIPC y PNC) generó un cambio equivalente en la tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios.

GRÁFICO 6: EFECTO DE LOS RECURSOS HIPC Y PNC SOBRE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS



Se asume como hipótesis que las características del sistema de transferencias de los recursos HIPC y PNC generan pocos incentivos de mejora de la conducta fiscal de los gobiernos municipales bolivianos, debido a que prefieren recibir transferencias que enfrentar los costos de recaudación fiscal u optimizar los recursos de coparticipación como medio de financiamiento sostenible. Ello implica un efecto sustitución en los ingresos tributarios municipales. Por lo tanto, es preciso aplicar criterios de eficiencia en los mecanismos de transferencia de recursos. Las variables aplicadas al modelo son:

- Ingresos tributarios municipales: la recaudación tributaria de los gobiernos municipales por concepto de Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores, Impuesto a la Transferencia

de Bienes Inmuebles, Impuesto a la Transferencia de Vehículos, patentes municipales y tasas.

- Recursos de coparticipación tributaria: recursos transferidos del gobierno central a los municipios en función de la población. Según la Ley de Participación Popular, corresponde a un 20% del total que recauda el Servicio de Impuestos Nacionales en el país.
- HIPC: son recursos que en lugar de pagarse a los acreedores internacionales por concepto de la deuda externa, se invierten en los municipios según condicionamientos del programa. La transferencia se realiza de forma directa a los municipios según criterios de la Ley del Diálogo Nacional en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.
- Política Nacional de Compensación, PNC: los recursos pueden ser donaciones y/o créditos de la cooperación internacional que se destinan explícitamente a proyectos de inversión municipal. En este caso, las condiciones de transferencia de recursos son más rigurosas porque obedecen a criterios de elegibilidad de proyectos según requerimientos de cada organismo financiero. Los recursos PNC se canalizan a través del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS), institución creada especialmente para este propósito.

Los datos del Gráfico 7 se obtuvieron a partir de las fichas municipales del Ministerio de Participación Popular¹⁷, donde se registran los flujos financieros de cada municipio en moneda nacional. Se consolidó con información complementaria del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría dependiente del Ministerio de Hacienda¹⁸. En vista de que los datos iniciales están expresados en valores nominales, se utilizó el deflactor del Índice de Precios al Consumidor (IPC) Base 1994, del Ministerio de Hacienda, para convertirlos a valores reales, según la siguiente fórmula:

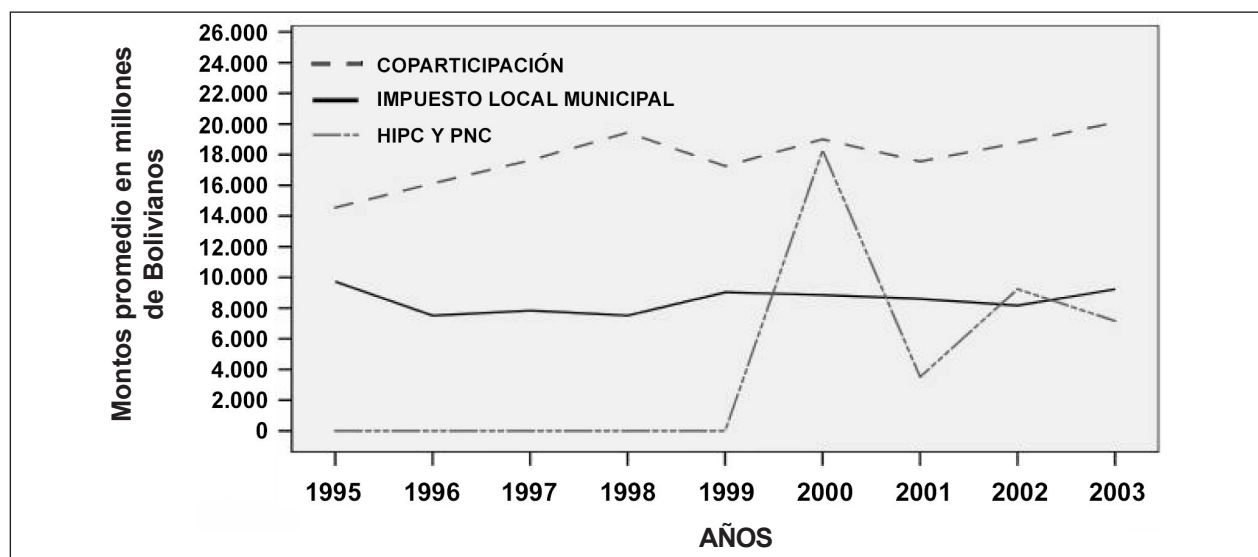
$$\text{ValorReal} = \frac{\text{ValorNominal}}{\text{Deflactor}(\text{IPC}_{\text{Base 1994}})}$$

¹⁷ Disponible en el sitio web del Ministerio de Participación Popular de Bolivia (www.municipio.gov.bo).

¹⁸ Disponible en el sitio web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.gov.bo y www.vmpc.hacienda.gov.bo).

El Gráfico 7 muestra la tendencia de los ingresos municipales en forma independiente en los periodos considerados para el análisis. Refleja una tendencia a la disminución de recaudación de impuestos municipales entre 1995 y 1996 y una leve baja entre 1999 y 2002. Ello puede explicarse debido a que en 1994 se inició el proceso de descentralización con la transferencia de los recursos de coparticipación tributaria. Por esa razón, los municipios cuentan con una nueva asignación presupuestaria en su estructura de ingresos, lo que se asume que resta incentivos para captar sus propios recursos, en cierta forma. Entre 1999 y 2001 se inició la transferencia de recursos de alivio a la deuda externa, lo que también influyó en el comportamiento fiscal de los gobiernos municipales. De todas maneras, la recaudación tributaria local municipal promedio se mantiene en el tiempo sin fluctuaciones importantes.

GRÁFICO 7: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN BOLIVIA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA.

1. RESULTADOS ECONOMETRICOS

Según la disponibilidad de información en torno a las variables a analizar, el número de casos observados corresponde a todo el universo. Es decir, se trabajó con todos los casos. Por lo tanto, $N = 314$, que es el número de municipios existentes en Bolivia hasta 2003. En la actualidad, ha aumentado el número de gobiernos municipales.

Para las estimaciones econométricas se utilizó como variable dependiente el logaritmo de recaudación de ingreso tributario municipal per cápita (Y), y como variables explicativas: el logaritmo de las transferencias de coparticipación (X1), el logaritmo de los recursos HIPC (X2) y los recursos PNC (X3). Se realizaron dos tipos de estimaciones. La primera para toda la población (314 municipios) durante el período 1995-2003, y la segunda por grupos de municipios (según NBI) para igual periodo.

La estimación para los 314 municipios se realizó sobre la base de un modelo con efectos fijos EF en el intercepto¹⁹. El modelo estimado es el siguiente:

$$\ln Y_{it} = \alpha_i + \beta_1 \ln X1_{it} + \beta_2 \ln X2_{it} + \beta_3 \ln X3_{it} + e_{it}$$

De donde se obtiene los siguientes resultados:

$$Y = 0,008495 + 0,0046584X1 - 1,0941175X2 - 0,8888034X3$$

$$(0,009107) (0,00089) (0,29761) (0,303596)$$

$$t \quad (0,932768) (5,232387) (-3,676349) (-2,9275807) \quad R^2=0,695$$

$$F(3,993) = 0,000048$$

El coeficiente de determinación $R^2=0,695$ implica que las variables Coparticipación, HIPC y PNC explican la variabilidad de los ingresos tributarios locales municipales en un 69,5%. La prueba t se refiere a la significancia individual de los coeficientes de regresión parcial; es decir, bajo la hipótesis de que cada uno de los coeficientes de regresión parcial era cero. Considerando que $H_0: \beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = 0$, el nivel de significancia es menor a 0,05, lo que implica que se rechaza la hipótesis nula (H_0) que dice que los coeficientes son cero (es decir, $H_0: \beta = 0$ y $H_1: \beta \neq 0$).

El coeficiente de regresión parcial 0,00466 de HIPC indica que si la influencia de la variable coparticipación se mantiene constante, conforme el HIPC se incrementa, en un 1% en promedio por ejemplo, el ingreso tributario local municipal disminuye en 1,09%. Asimismo, la variable PNC tiene similar tendencia: a un incremento de los recursos PNC

¹⁹ Para estimar el Modelo de Efectos Fijos (EF) el método más usado es el intragrupos (within groups), que asume que las diferencias entre individuos (municipios) pueden ser capturadas por el intercepto, que es un error aleatorio específico a cada municipio.

en 1% , los ingresos tributarios locales se reducen en 0,89% . Esto explica el efecto negativo de las transferencias sobre el esfuerzo fiscal de los gobiernos municipales.

Sin embargo, no hay igual comportamiento con las transferencias por coparticipación tributaria. Contrariamente, el efecto de esta variable es positivo sobre el ingreso tributario local ($\beta_1=0,0085$). Esta tendencia se puede explicar por las características de gestión de los municipios antes y después de la Ley de Participación Popular. Antes de la descentralización, los municipios no contaban prácticamente con recursos. Sólo a partir de 1994, cuando se transfieren importantes recursos y responsabilidades a los gobiernos locales, se hace imperativa la reestructuración organizacional y operativa de gestión de las alcaldías. Ese proceso permite un cambio en la gestión municipal como actor protagónico del desarrollo regional. Por lo tanto, en esta etapa las transferencias de coparticipación son vitales para el nuevo paradigma de gestión municipal, que requiere de un sólido sistema administrativo para contribuir a una de sus funciones: la recaudación tributaria en el nivel local.

Los datos de regresión precedentes muestran que, en general, no hay suficientes evidencias para rechazar la hipótesis de estudio. Sin embargo, es preciso caracterizar esta tendencia según el tipo de municipio. Es decir, observar el comportamiento de las variables según la clasificación por nivel de pobreza o NBI.

A continuación, se presentan los resultados de las estimaciones realizadas por categorías de municipios con el fin de observar posibles diferencias en los resultados cuando el análisis empírico se hace para grupos de municipios más homogéneos, frente a una estimación para toda la población. La presencia de diferencias entre los grupos sugeriría que un análisis agregado podría conducir a conclusiones generales que no necesariamente son válidas para todos los municipios del país.

Al igual que para el modelo general, para las diferentes clasificaciones se utilizó un modelo con EF en el intercepto. La estimación se realizó para los años 1995 a 2003, basándose en la siguiente ecuación:

$$\ln Y_{it} = \alpha_i + \beta_1 \ln X1_{it} + \beta_2 \ln X2_{it} + \beta_3 \ln X3_{it} + e_{it}$$

Los resultados muestran que efectivamente hay diferencias cuando el análisis se realiza por categorías.

CUADRO 6: ESTIMACIONES DEL MODELO DE EF POR CATEGORÍA DE MUNICIPIOS

	GRUPO I	GRUPO II	GRUPO III	GRUPO IV	GRUPO V
Intercepto	1,01599	0,11678	0,06722	0,02038	0,00046
Ee	0,38927	0,10914	0,02595	0,00970	0,01158
T	(2,61)	(1,07)	(2,59)	(2,10)	(0,04)
lnX1	-0,03102	0,03647	0,00109	0,00074	0,10271
Ee	-0,62032	0,02941	0,00271	0,00076	0,14673
T	(-0,05)	(1,24)	(0,40)	(0,97)	(0,70)
lnX2	-1,76060	-0,80168	-0,49259	-0,66512	-0,00346
ee	-1,77838	-0,26634	-0,22911	-0,14304	-0,00444
T	(-0,99)	(-3,01)	(-2,15)	(-4,65)	(-0,78)
lnX3	0,86884	-0,27410	-0,00828	-0,01226	0,00152
ee	21,72095	0,15399	0,00508	0,00601	0,00338
T	(0,04)	(-1,78)	(-1,63)	(-2,04)	(0,45)
R2	0,194	0,650	0,743	0,590	0,240
F	(3,6)	(3,51)	(3,285)	(3,309)	(3,276)
	0,923	5,120	4,640	6,960	0,703
Prob >F	0,053	0,000	0,000	0,000	0,030
# municipios	3	18	96	104	93

Las estimaciones por categorías de municipios se realizaron tomando en cuenta la clasificación establecida por la Ley del Diálogo 2000, que divide los municipios en cinco categorías según el Índice de NBI.

En los recursos de coparticipación, en los grupos II al V el coeficiente es positivo, salvo en el grupo I, donde el coeficiente de terminación refleja una baja explicación de las variables independientes sobre la dependiente. Los resultados contrastan con la prueba t de significancia individual de los coeficientes de regresión parcial. Es decir, no se

rechaza la hipótesis nula (H_0) que dice que los coeficientes son cero ($H_0: \beta=0$ y $H_1: \beta \neq 0$). Por lo tanto, se rechazan los supuestos de la hipótesis de trabajo para el grupo I de municipios. La explicación de esta tendencia obedece a factores como la base tributaria: los municipios que pertenecen a este grupo tienen una gran masa tributaria debido a que se trata de ciudades principales con alta concentración de población, aproximadamente un 30%, y donde pueden tener algún efecto las transferencias. Sin embargo, no son determinantes importantes en los ingresos tributarios locales.

Los resultados del modelo de regresión aplicados al grupo II muestran un efecto negativo de la transferencia de recursos HIPC sobre los ingresos tributarios locales, aunque los coeficientes de determinación para el grupo I y V no son significativos. La prueba de hipótesis t para la variable en cuestión tiene un nivel de significancia menor a 0,05. Ello significa que se rechaza la hipótesis nula (H_0) que dice que los coeficientes (B) son cero (para los grupos II, III y IV); es decir, $H_0: \beta = 0$ y $H_1: \beta \neq 0$.

El coeficiente de la variable PNC es negativo y significativo en los grupos II, III y IV, mientras que en los grupos I y V tiene una influencia positiva, aunque no significativa. Asimismo, la prueba de hipótesis t para el grupo en cuestión tiene un nivel de significancia menor a 0,05. Ello significa que no hay elementos suficiente para rechazar la hipótesis nula (H_0) que dice que los coeficientes (B) son cero (para los grupos II, III y IV); es decir, $H_0: \beta = 0$ y $H_1: \beta \neq 0$.

Entonces, la variable PNC sólo es significativa en los grupos II, III y IV, lo que indica que esas transferencias impactan de forma negativa en los ingresos tributarios locales. Por lo tanto, no tienen incentivos para mejorar los recaudos propios. En el caso de los grupos I y V, donde no es significativa la PNC, ello se explica porque en estos grupos se concentran los municipios no-pobres y los extremadamente pobres, respectivamente.

2. CONCLUSIONES

En este estudio se analizó el impacto de las transferencias HIPC y PNC sobre el comportamiento de los ingresos tributarios locales en los gobiernos municipales de Bolivia con el uso de la metodología de datos de panel. Inicialmente, estimó un modelo para todos los municipios (314) durante el periodo 1995-2003, luego se realizó estimaciones por categorías de municipios.

De acuerdo con los resultados del ejercicio para toda la población, en general se concluye que no hay suficientes evidencias para rechazar la hipótesis planteada: la transferencia de recursos HIPC y PNC tiene un impacto negativo en el comportamiento «racional» de los gobiernos locales de los municipios de Bolivia, y genera un efecto sustitución. La prueba t con un nivel de significancia menor a 0,05 rechaza la hipótesis nula $H_0: \beta=0$, lo que confirma la relación significativa entre las variables en cuestión.

En un 69,5% las variables coparticipación, HIPC y PNC explican la variabilidad de los ingresos tributarios locales municipales. Según la interpretación de los coeficientes, si las variables coparticipación y PNC se mantienen constantes, conforme el HIPC se incrementa, por ejemplo, en 1% promedio, el ingreso tributario local disminuye en 1,09%. El comportamiento es similar con los recursos PNC si las variables coparticipación y HIPC se mantienen constantes: conforme la PNC se incrementa en 1% en promedio, el ingreso tributario local disminuye en 0,89%.

Sin embargo, el efecto es diferencial según la clasificación o tipo de municipio. Para el estudio se utilizó la catalogación aplicada para distribuir los recursos HIPC y PNC: el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que clasifica a los municipios según parámetros de pobreza. En tal sentido, los resultados demuestran la no-existencia de elementos suficientes para rechazar la hipótesis central del estudio sólo en los grupos II, III y IV de la clasificación, donde los valores de β adquieren valores menores a 0. En tanto, en los grupos I y V, característicos de casos extremos, por tratarse de municipios no-pobres (Grupo I) y extremadamente pobres (Grupo V), es posible contar con argumentos estadísticos para rechazar la hipótesis formulada, ya que los valores que adquiere el coeficiente β en estos casos es mayor a 0, lo que implica que la

transferencia de los recursos HIPC y PNC tiene un efecto incentivo en el caso del grupo I. En el caso del grupo V, este resultado se explica porque las transferencias son de importancia vital para la gestión de esos municipios de extrema pobreza, al no tener capacidad de gestión y baja concentración o densidad poblacional.

En Bolivia, gran parte de la inversión municipal en infraestructura se canaliza con recursos de la cooperación internacional. Esta situación acostumbró a las autoridades locales a evadir la responsabilidad en el cobro de impuestos.

Sólo tres (clasificados como no-pobres) de los 314 municipios de Bolivia no muestran un efecto sustitución o de pereza fiscal en la gestión financiera de los gobiernos locales. Para los demás es una fuente muy importante de financiamiento, o prácticamente viven de la coparticipación tributaria que es una transferencia del gobierno central sujeta a los ciclos económicos y a la capacidad de recaudación del Servicio de Impuestos Nacionales. Además, de las alcaldías que prácticamente no perciben ingresos propios, 93 de ellas están al borde de la inviabilidad en el mediano plazo si no se despliegan esfuerzos para que los bolivianos inviertan en sus poblaciones y mejoren su productividad. El desafío del gobierno consiste en aplicar medidas para que esos alcaldes cambien de actitud, pues han experimentado que es más cómodo recibir recursos que cobrar impuestos.

La transferencia de recursos HIPC y PNC permite invertir en infraestructura (escuelas, plazas, centros de salud) condicionada a criterios de elegibilidad en la ejecución de proyectos. Sin embargo, esa rigidez en el cumplimiento de los «criterios de elegibilidad», de alguna manera limita que las alcaldías puedan destinar mayores recursos a sectores productivos que pueden no sólo mejorar sus condiciones de vida y generar empleo, sino también garantizar ingresos al municipio para que atienda otras necesidades. De lo contrario, la población migra a las ciudades y ello ocasiona graves problemas urbanos y pobreza rural.

Según los informes de la Udape, hay importantes recursos comprometidos por la comunidad internacional para Bolivia, pero no podrán ser utilizados si no hay recursos de contraparte. Empero, como los municipios y prefecturas en la mayoría de los casos carecen de ingresos adicionales a los de la coparticipación tributaria y HIPC-PNC, no

pueden cumplir esta obligación. Esta situación impide apalancar más recursos y acelerar los desembolsos de la cooperación internacional.

Los resultados del estudio son relevantes porque proveen evidencia acerca de la hipótesis de disminución en el esfuerzo fiscal, de la que no hay muchos estudios en Bolivia, y porque se pregunta por los impactos diferenciados de una misma política de descentralización fiscal en los distintos municipios del país. Las variaciones observadas en el esfuerzo fiscal en las distintas categorías municipales no hacen sino reafirmar que es un error tratar a los municipios como un grupo homogéneo, sin tomar en cuenta sus diferentes capacidades institucionales y estructurales.

En ese sentido, a partir de los resultados, el trabajo es un hito reflexivo para quienes están involucrados en la implementación de políticas públicas inherentes a la transferencia de recursos a los municipios, como sucede con HIPC y PNC, que por sus propias características tienen una vigencia limitada (metas del milenio en el año 2015). Por tanto, no es coherente que la gestión de los municipios se sustente en este tipo de recursos condicionados, que limitan la maniobrabilidad fiscal municipal. Estos deberían tener un efecto incentivo para mejorar sus capacidades de gestión, y no ser el principal sustento financiero de la mayoría de los gobiernos municipales en Bolivia.

En consecuencia, los actuales criterios de equidad aplicados para transferir recursos deben ser complementados con criterios de eficiencia: contar con mecanismos que premien la gestión de los gobiernos municipales y no desincentivar la competitividad de la gestión a partir de la propia característica de la distribución de recursos. En el siguiente capítulo se formulan algunos tópicos que debieran tomar en cuenta las políticas de transferencias de recursos.

IV. LINEAMIENTOS PARA MEJORAR LA EFICIENCIA EN LOS MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS A LOS MUNICIPIOS

El avance y profundización del proceso de descentralización deja en evidencia la necesaria modernización de la gestión pública, a objeto de optimizar los recursos públicos, facilitar los procesos y diseñar instrumentos prácticos que coadyuven a cumplir los objetivos institucionales.

Se entiende que las municipalidades son las entidades públicas más cercanas a los problemas y oportunidades de desarrollo de sus habitantes, a lo que se suma que en el último tiempo se les han traspasado mayores competencias en materias de gestión local.

El proceso de descentralización en Bolivia y América Latina ha dejado en el nivel local varios aprendizajes y ha evidenciado que la sola voluntad política de descentralizar no es suficiente. Se requiere crear condiciones para que los municipios puedan ejercer de manera eficiente y eficaz las facultades y recursos transferidos y puedan incidir positivamente en el proceso.

Las políticas de reducción de la pobreza no son suficientes para erradicar ese flagelo. Ese proceso requiere de un cambio en la conducta de las autoridades municipales que, al amparo de la pobreza, sustentan la gestión de sus municipios con financiamientos coyunturales de distintas fuentes. En consecuencia, es imperativo cambiar los mecanismos tradicionales de transferencia, que hoy no contemplan claros incentivos a la competitividad y al esfuerzo de los gobiernos municipales por mejorar su gestión.

Con este fin, en este apartado se formulan lineamientos para asignar incentivos de eficiencia en la transferencia de los recursos HIPC y PNC, de forma tal que estas políticas se orienten efectivamente a mitigar la pobreza.

Al mantener la actual estructura de asignación de los recursos HIPC y PNC²⁰, es posible reorientar parte de la estructura financiera (30%) y convertirla en «recursos concursables». Para acceder a ellos, los municipios deben cumplir con ciertos requisitos o ser evaluados en función de ciertos indicadores de eficiencia. Así, paulatinamente, se incrementaría el porcentaje de recursos concursables con el fin de «premiar» la eficiencia de la gestión municipal.

²⁰ Hoy el 70% de los recursos HIPC y PNC se asigna con criterios del índice de NBI, en función de la población "recalculada" para favorecer a los municipios pobres. El 30% se divide en partes iguales entre los nueve departamentos del país, para que la distribución municipal, al interior de cada Departamento, se realice en función del tamaño de la población.

1. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS CONCURSABLES

En Bolivia, en los últimos años se han desarrollado diferentes indicadores de tipo económico y social. Organismos como el PNUD, Udape, INE y DUF han generado una serie de informes o estadísticas en diferentes periodos que muestran las tendencias del IDH, NBI e indicadores de gestión como los del PAI²¹ en los municipios. La importancia de estos indicadores radica en que engloban distintas dimensiones de desarrollo (educación, salud, pobreza, gestión). Su aplicación como referente de catalogación municipal para asignar recursos es un incentivo que promueve la competitividad y eficiencia en el financiamiento municipal.

Si se logra institucionalizar este tipo de *ranking* de desempeño para distintas áreas en los municipios, su aplicación sería de vital importancia en la construcción de un indicador «consolidado» que sirva de referente para clasificar municipios y determinar su acceso a una cantidad o porcentaje de los recursos concursables.

En ese sentido, se propone el **Índice de Desarrollo de Gestión Municipal (IDGM)** como indicador para clasificar a los municipios según su gestión, y en función de ello poder transferir el 30% de los recursos (concurables) HIPC y PNC por desempeño municipal. Este indicador tiene tres componentes: Índice de Desarrollo Humano Municipal, Gestión en Administración Municipal (GAM) e Índice de Necesidades Básicas Satisfechas (INBS), descritos más adelante.

$$\text{IDGM} = \frac{1}{3} \text{IDH}_{\text{municipal}} + \frac{1}{3} \text{INBS}_{\text{municipal}} + \frac{1}{3} \text{GAM}_{\text{municipal}}$$

El criterio de los ponderadores muestra similar importancia para cada uno de los componentes. Los rangos aplicados a los resultados del IDGM tienen la siguiente caracterización y se aplican al 30% de los recursos distribuidos en forma equitativa entre los nueve departamentos:

²¹ Plan de Ajuste Institucional elaborado para todos los municipios de Bolivia por el FNDR y el DUF, donde se aplican indicadores de gestión municipal para evaluar el desempeño de los gobiernos municipales.

- Si el IDGM del gobierno municipal tiene valores entre 0 y 0,3, entonces el municipio debería acceder sólo al 50% de los recursos HIPC y PNC que le corresponde.
- Si el IDGM del gobierno municipal tiene valores entre 0,31 a 0,6, entonces el municipio debería acceder a un 75% de los recursos HIPC y PNC que le corresponde.
- Si el IDGM del gobierno municipal tiene valores entre 0,61 a 1, entonces el municipio debería acceder al 100% de los recursos HIPC y PNC que le corresponde.

Los recursos que no se distribuyen porque algunos municipios no logran cumplir con los requisitos del IDGM, deben ser redistribuidos entre los municipios más eficientes, según criterios porcentuales de asignación de los recursos HIPC y PNC.

Otro criterio para utilizar este indicador puede ser el porcentaje de incremento que muestre cada municipio en cada gestión. Es decir, previa fijación de tasas de crecimientos mínimos en el IDGM, permitiría el acceso de los municipios a los recursos concursables.

A continuación, se muestra el resumen de las características de los indicadores que componen el IDGM como indicador de acceso a los recursos concursables.

1.1 ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS SATISFECHAS - INBS

El método «directo» más conocido y utilizado en América Latina es el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), introducido por la Cepal a comienzos de los '80 para aprovechar la información de los censos, demográficos y de vivienda, en la caracterización de la pobreza (Feres, 2001). Con este método se elige una serie de indicadores censales que permiten constatar si los hogares satisfacen o no algunas de sus necesidades principales. Una vez establecida la satisfacción o insatisfacción de esas necesidades, se puede construir «mapas de pobreza» que ubican geográficamente las carencias determinadas.

Por lo general, la insatisfacción de necesidades se evalúa sobre la base de algunas características de la vivienda (tipo de material, acceso a agua potable, a sistemas de eliminación de excretas o número de cuartos), y a ciertos rasgos demográficos del hogar (número de miembros, asistencia escolar de los menores, o edad, nivel educativo y condición de ocupación del jefe de hogar).

Una vez que se ha identificado y clasificado las diversas carencias críticas de los hogares, es necesario llevar a cabo la etapa de «agregación» de dicha información y clasificar a los hogares como «pobres» y «no-pobres». Generalmente, ese proceso se realiza mediante el «Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas» (INBI)²², que diferencia de manera dicotómica entre los hogares con al menos una necesidad insatisfecha y los que no presentan carencias críticas.

Para el análisis, ya que es preciso contar con un indicador que refleja la «mejora» (las necesidades «satisfechas»), se considera la siguiente fórmula:

$$\text{INBS}_{\text{municipal}} = 1 - \text{NBI}_{\text{municipal}}$$

INBS = Índice de necesidades básicas satisfechas

1.2 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL, IDH

IDH = 1/3 (Índice de salud) + 1/3 (Índice de Educación) + 1/3 (Índice de consumo)

Los tres indicadores del IDH municipal son los siguientes:

- Longevidad: esperanza de vida al nacer.

²² El mecanismo de construcción del INBI es bastante simple: En caso de que un hogar presente al menos una carencia crítica, el INBI toma el valor de 1. En caso contrario, el INBI tomará el valor de 0. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina de "Índice de recuento", señala cuántos hogares tienen al menos una necesidad insatisfecha y se consideran, en consecuencia, pobres (Feres, 2001). Su fórmula es:

$$I(\text{NBI})_1 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^N P_i$$
 donde: P_i = serie de indicadores de privación estandarizados, y $1/n$ = ponderador de las necesidades.

- Nivel educacional: combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación 2/4), de la tasa neta de matrícula combinada (ponderación 2/4) y de los años promedio de escolaridad (ponderación 1/4).
- Nivel de vida: índice de consumo per cápita.

1.3 GESTIÓN EN ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, GAM

El Indicador GAM se deriva del Plan de Ajuste Institucional (PAI), un conjunto de indicadores cuyo objetivo es definir las metas de desempeño a las que se compromete el gobierno municipal para mejorar la gestión financiera y administrativa, y las estrategias y proyectos necesarios para alcanzar dichas metas (Informe PAI, 2000).

La metodología para elaborar el PAI es una herramienta que le permite al evaluador identificar claramente la situación institucional financiera de un gobierno municipal. Sobre esa base, puede determinar las acciones estratégicas a seguir y las metas de desempeño a alcanzar para mejorar significativamente la situación actual. De esta manera, el PAI se constituye en la base del ordenamiento institucional y financiero del municipio y en un requisito indispensable para poder acceder a los programas nacionales financiados con crédito y cofinanciación.

1.4 PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL APLICADOS EN LA ELABORACIÓN DEL PAI

a. Grado de independencia (%): mide el grado de generación de ingresos propios del gobierno municipal en relación con los ingresos recurrentes percibidos (recursos propios y coparticipación tributaria).

$$GD = \left(\frac{RP}{RP + CT} \right) * 100$$

GD = Grado de independencia.

RP = Recursos propios.

CT = Coparticipación tributaria y otros.

b. Cumplimiento de destinaciones (%): verifica el cumplimiento del gasto de funcionamiento ejecutado respecto de lo permitido por ley.

$$CDE = \left(\frac{GF}{CTD + RPD} \right) * 100$$

CDE = Cumplimiento de destinaciones.

GF = Gasto funcionamiento.

CTD = 15% coparticipación tributaria.

RPD = Porcentaje recursos propios.

c. Ejecución de inversiones (%): determina la capacidad del gobierno municipal de ejecutar sus inversiones respecto de la programación realizada al inicio de cada gestión.

$$\%I = \frac{IE}{IP}$$

%I = Porcentaje de ejecución de inversiones.

IE = Inversiones ejecutadas.

IP = Inversiones programadas.

d. Participación ciudadana (%): espacios de participación ciudadana + grado de participación ciudadana

$$Ipc = Iepc \times Gpc$$

$$Iepc = \frac{C. Abierta (100) + C. Acotada (50) + C. Eventual (25)}{\text{Comisiones totales}}$$

$$Gpc = \text{Propuesta} + \text{Definición} + \text{Seguimiento} + \text{Control}$$

Ipc = Índice de Participación Ciudadana.

Iepc = Espacios de participación ciudadana.

Gpc = Grado de Participación Ciudadana.

Los anteriores indicadores, más una cantidad de otros específicos, forman indicadores de cumplimiento de la gestión municipal con procesos, métodos y procedimientos adecuados para los sistemas de planeamiento financiero, gestión tributaria, tesorería, etc., que generan mayor eficiencia y estabilidad en la gestión de la entidad. Entonces, la metodología del PAI indaga a través del cumplimiento de rangos establecidos en los indicadores ya descritos.

Para ello se debe calcular el siguiente indicador:

$$\frac{\text{GAM} = \text{CIEP} * 100}{\text{TIAM}}$$

Donde:

GAM = Gestión en administración municipal.

RFLC = Cumplimiento de indicadores específicos según rangos preestablecidos.

TPLC = Total de indicadores aplicados al municipio.

Un nivel inferior al 40% en este indicador evidencia problemas de riesgo alto para la entidad financiadora, por el impacto que pueden tener las ineficiencias administrativas en la gestión financiera de la entidad.

Además, es preciso redefinir el sistema de transferencias a los municipios, considerando algunas «buenas prácticas» en su diseño y aplicación:

- Claros mandatos de competencias de las autoridades locales.
- Incentivos adecuados, orientados a la eficiencia en la asignación de recursos.
- Recursos adecuados para el cumplimiento de las responsabilidades.
- Accountability en la administración y gestión municipal.
- Transparencia en el sistema de transferencia.
- Bajos costos de transacción y administración.
- Aplicación de normas preestablecidas.

2. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Además de un sistema de transferencias eficiente, los municipios deben fortalecer sus propias capacidades, lo que implica la provisión de herramientas básicas para fortalecer la administración municipal y la planificación, el desarrollo de capacidades básicas presupuestarias y la administración de recursos humanos. También deben fortalecerse las capacidades técnicas municipales en aspectos específicos relevantes para abordar mejor las actividades relacionadas con el desarrollo económico, el ordenamiento territorial y la atención al ciudadano. En ese sentido, se formulan aspectos relevantes de un proceso de fortalecimiento institucional municipal según las siguientes características:

2.1 MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

En este ámbito se promueve la eficiencia y eficacia de las autoridades municipales como gerentes del desarrollo municipal. Se les impone la necesidad de modernizar y fortalecer su organización y funcionamiento. Los mismos desafíos se plantean para las instituciones del gobierno central, a fin de que alcancen una mayor coherencia institucional y puedan cumplir eficientemente con las responsabilidades asignadas en aras de la sostenibilidad financiera.

Específicamente se plantea desarrollar las siguientes líneas de acción:

- Contribuir a alcanzar la autosuficiencia financiera municipal; es decir, contar con sistemas tributarios modernos y eficientes que reduzcan paulatinamente la dependencia de las transferencias presupuestarias y donaciones internacionales al igual que la brecha entre el potencial fiscal y la recaudación actual. Para ello es necesario elaborar (i) un marco jurídico que modernice los arbitrios municipales, (ii) instrumentos que permitan la sostenibilidad de los servicios municipales y, (iii) mejoramiento en las herramientas y mecanismos de recaudación local. Esas medidas perfeccionarían los niveles de recaudación municipal y aumentarían la autosostenibilidad de los servicios municipales.

- Promover e implementar un programa unificado de cooperación internacional para fortalecer la Administración Pública, en especial en el sector municipal, como un paso previo para formular y ejecutar un programa sectorial para la descentralización. Ello podría traducirse en una mayor flexibilización de los condicionamientos de la transferencia de recursos de cooperación en sus criterios de ejecución, y reorientar su asignación a propósitos objetivos que coadyuven como mínimo evitar la migración campo-ciudad.

2.2 MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

Aunque en Bolivia se ha implementado el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (Sigma) que facilita las transferencias de recursos a los municipios y ejerce un mayor control y coordinación en la ejecución presupuestaria; aún no se cuenta con un sistema de control de los ingresos municipales por recaudación de impuestos y otros ingresos propios. Su existencia permitiría contribuir a la transparencia fiscal en la administración de los recursos y dar seguimiento al mejoramiento de la gestión municipal para elevar los indicadores de eficiencia en la administración municipal, incorporando sus resultados a la información nacional.

2.3 SISTEMA DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

Con la aplicación de la LPP y la Ley de Municipalidades se ha logrado implementar la planificación estratégica participativa en los municipios. Sin embargo, no se ha conseguido consolidar la articulación efectiva entre el Plan General de Desarrollo Nacional, el Plan Departamental de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Municipal, lo que ha implicado una deficiente focalización en la asignación de recursos. Por lo tanto, hay que consolidar los mecanismos de vinculación del POA municipal con las políticas públicas del nivel central de forma coherente.

2.4. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CATASTRO MUNICIPAL

La implementación de un sistema homogéneo de Catastro Municipal debe contemplar las siguientes funciones:

- Función física: las alcaldías debieran contar con bases de datos catastrales sistematizadas del área rural y urbana del municipio.
- Función fiscal: aproximación potencial de la recaudación de los impuestos locales.
- Función de gestión territorial/administrativa: los municipios planifican su desarrollo basados en información territorial objetiva y actualizada.

Una vez que los municipios construyan sus bases de datos catastrales, lograrán incrementar sus recaudaciones por concepto de impuesto de bienes inmuebles y podrán reinvertir un porcentaje de ese incremento en sus unidades de catastro, logrando así la sostenibilidad, equipamiento y aumento de las capacidades técnicas.

2.5 DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN MUNICIPAL

Con el fin de promover la transparencia en la gestión municipal, es preciso implementar un sistema para el intercambio y análisis de información actualizada nacional y municipal. Esto permitiría mejorar el flujo y transparencia de las finanzas públicas y los niveles de recaudación local, proporcionaría información base del municipio a los múltiples actores para que puedan definir estrategias para la toma de decisiones transparentes, y serviría para el monitoreo y evaluación de las capacidades y los servicios.

2.6 SISTEMA ÚNICO DE GERENCIA DEL CICLO DE PROYECTOS LOCALES, ARTICULADOS CON EL FPS, FNDR, PREFECTURA Y MINISTERIOS CORRESPONDIENTES

El objetivo es fortalecer las capacidades técnicas municipales para el desarrollo eficaz y eficiente de la gestión y manejo del ciclo de proyectos, tanto para las inversiones locales como para las descentralizadas, y que les permita cumplir con los requerimientos de las instituciones nacionales de inversión y las de la LPP. Asimismo, facilitaría la

integración de las estrategias locales de planificación participativa y focalización de inversiones con los procesos de gestión, formulación, ejecución, mantenimiento y evaluación de proyectos de desarrollo local.

2.7 INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DIÁLOGO NACIONAL

El Diálogo Nacional se estructuró, en principio, como requisito de acceso a los recursos HIPC sobre la base de una Agenda Social. Sin embargo, debiera instituirse en los mecanismos de participación establecidos en Ley de Participación Popular como una práctica «cotidiana» para definir todas las políticas del gobierno municipal.

2.8 BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN

Las buenas prácticas como herramienta para mejorar la gestión de los gobiernos municipales deben entenderse no sólo como una buena idea puesta en práctica. Ella engloba conceptos de innovación para producir un cambio permanente en la organización. Además, en su calidad de parte central de una herramienta de mejoramiento de la gestión, una buena práctica adquiere esta calificación sólo cuando se la compara con otra práctica y se concluye que con ella los resultados obtenidos son mejores. Es decir, a diferencia de lo que sucede en la vida cotidiana, en este caso una buena práctica no es buena *per se*, sino que se la califica como tal de manera relativa, cuando se la compara con la que es la práctica habitual para propósitos similares dentro de la organización.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAM, C. y S. O'CONNELL (1998). «Aid, taxation and development». The World Bank, Policy Research Working Paper 1885, Washington D.C.
- AGHON, G., F. ALBURQUERQUE y P. CORTES (2001). «Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, un análisis comparativo». CEPAL - GTZ, Santiago, Chile.
- ANDERSEN, L. y J. L. EVIA (2003). «La efectividad de la ayuda externa en Bolivia». Documento de trabajo núm. 09/03, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Bolivia.
- ANTELO, E. (2000). «Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985», en Jemio, L. C. y E. Antelo (2000). *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*. UCB y Cepal, La Paz, Bolivia.
- AZAM, J., S. DEVARAJAN y S. O'CONNELL (1999). «Aid dependence reconsidered». The World Bank, Policy Research Working Paper 2144, Washington.
- BAKER, J. (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza*, Banco Mundial, Washington D.C.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2000). «La iniciativa HIPC en la economía boliviana». Boletín núm. 85 año 7, mayo 2000, disponible en: http://www.bolivia.com/Economia/Boletin_BCB/BOLETIN.htm.
- BANCO MUNDIAL (2001). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*. Mundi-Prensa, Madrid.
- COLLIER, P. y D. DOLLAR (1999). «Aid allocation and poverty reduction». The World Bank, Policy Research Working Paper 2041, Washington.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (1998). *El Pacto fiscal, fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago, Chile.
- FERES, J. C. y X. MANCERO (2001). «El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina». Serie 7, Estudios Estadísticos y Descriptivos, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, Cepal, Santiago, Chile.
- FEYZIOGLU, T., V. SWAROOP y M. ZHU (1996). «Foreign aid's impact on public spending», The World Bank, Policy Research Working Paper 1610, Washington.

- FINOT, I. (2003). «Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local». Serie 38, Ilpes-Cepal, Santiago, Chile.
- FINOT, I. (2001). «Descentralización en América Latina: teoría y práctica». Serie 12, Ilpes-Cepal, Santiago, Chile.
- GALINDO, M. y F. MEDINA (1995) «Descentralización fiscal en Bolivia». Serie Política Fiscal núm. 72, Cepal-GTZ, octubre, 1995.
- GREENE, W. (1999). *Análisis econométrico*, tercera edición, Pearson Educación, Madrid, España.
- GUJARATI, D. N. (1997). *Econometría*, tercera edición, McGraw Hill, Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- HINES, J. y R. THALER (1995). «Anomalies, the flypaper effect», en *Journal of economic perspectives*, vol. 9, núm. 4, Otoño 1995, pág. 217-226.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE (2002). «Bolivia: distribución de la población». Censo 2001, Serie Resultados Nacionales, vol. 1, La Paz, Bolivia.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE (2002). «Bolivia: mapa de pobreza». Censo 2001, Serie Resultados Nacionales, vol. 2, La Paz, Bolivia.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE (2002). «Bolivia: Distribución de la población por municipios». Censo 2001, Serie Resultados Nacionales, vol. 1, Separata, La Paz, Bolivia.
- JEMIO, L. C. y E. ANTELO (2000). *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*. UCB y Cepal, La Paz, Bolivia.
- JIMÉNEZ, W. (1996), «Capacidad fiscal de los municipios, planeación y desarrollo», en *Revista Planeación & Desarrollo, Cómo va la descentralización*, vol. XXVII, núm. 3, julio-septiembre de 1996. Departamento Nacional de Planeación, Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- MOLINA, B. A., B. V. MENDOZA y G. J. CAMACHO (2003). «Recursos HIPC II en las políticas sociales municipales». CIDIC- Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, Bolivia.
- ORREGO, C. (1996). «Control y responsabilidad en gobiernos locales: desafíos institucionales de la descentralización en Bolivia». Tesis de Grado para optar al Magíster en Gestión y Políticas Públicas, MGPP, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, U. de Chile, Santiago, Chile.

- PROGRAMA DE LA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2004). *Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Bolivia*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, La Paz, Bolivia.
- RAJAN, R. y A. SUBRAMANIAN (2005). «What undermines aid's impact on growth?», IMF Working Paper, WP/05/126, International Monetary Fund, Washington DC.
- SVENSSON, J. (1997). «When is foreign aid policy credible?» Aid Dependence and Conditionality, The World Bank, Policy Research Working Paper 1740, Washington DC.
- TERÁN, J. (1997). «Descentralización en Bolivia participación popular y política para una compatibilización con la estrategia de desarrollo nacional». Tesis de Grado para optar al Magíster en Gestión y Políticas Públicas, MGPP, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, U. de Chile, Santiago, Chile.
- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS, Udape (2002). «Estrategia boliviana de reducción de la pobreza: informe de avance y perspectivas». Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, La Paz, Bolivia.
- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS, UDAPE (2001). *Pobreza y desigualdad en municipios de Bolivia*. INE, Udape, Banco Mundial, La Paz.
- USAID (2001). *Desarrollo, descentralización y democracia local: el rol de la municipalidad en el desarrollo humano sustentable*, Proyecto RedComun, s.l.
- VÁSQUEZ, A. (2003). «Modernización de la gestión pública municipal en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, México: análisis del Fondo de Infraestructura Social Municipal». Tesis de Grado para optar al Magíster en Gestión y Políticas Públicas, MGPP, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, U. de Chile, Santiago, Chile.
- VELASCO A. y F. ILLANES (1994). «La nueva teoría del crecimiento». Serie Docente núm. 14, Cieplan, Santiago, Chile.

VI. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

Patricia Noda Videá.

Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.

Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998

Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL (ISAPRES).

Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Güémez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999

Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA.

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE-BARRIO: ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ.

Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS.

Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 1999**Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ (1995 - 1997).

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997).

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryám Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN.

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA.

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989).

Justo Tovar Mendoza.

PUBLICADOS EN 2000**Estudio de Caso N° 43**

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981-1989 Y 1990-1998.

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO.

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA.

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA.

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA.

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR.

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA.

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE.

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL.

John Vela Guimet.

Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE.

Juan Salamanca Velázquez.

PUBLICADOS EN 2001

Estudio de Caso N° 53

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA.

Raquel del Carmen Aguirre.

Estudio de Caso N° 54

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ.

Humberto Rosso Morales.

Estudio de Caso N° 55

EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?

Emilio Porta Pallais.

Estudio de Caso N° 56

SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE.

Juan Pablo Severin Concha.

Estudio de Caso N° 57

FORMACIÓN DOCENTE: CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP).

Juan Eduardo Serra Medaglia.

Estudio de Caso N° 58

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000).

Alvaro Vicente Ramírez Alujas.

Estudio de Caso N° 59

CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO.

Lucas Godoy Garraza.

Estudio de Caso N° 60

LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD.

Fernando Pachano Ordóñez.

PUBLICADOS EN 2002

Estudio de Caso N° 61

EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL.

María Andrea Salazar Mejía.

Estudio de Caso N° 62

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN.

Cinthya Arguedas Gourzong.

Estudio de Caso N° 63

LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO (FOREC) EN COLOMBIA.

Jorge Iván Cuervo Restrepo.

Estudio de Caso N° 64

INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA.

Sergio Antonio Ibáñez Schuda.

Estudio de Caso N° 65

LA DEMANDA POR JUSTICIA UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA.

Rafael Mery Nieto.

Estudio de Caso N° 66

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE.

Carlos René Martínez Calderón.

Estudio de Caso N° 67

ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO.

Paula Ximena Quintana Meléndez.

Estudio de Caso N° 68

RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?

Claudia Marcela Peña Barría.

Estudio de Caso N° 69

DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ.

José Carlos Chávez Cuentas.

PUBLICADOS EN 2003**Estudio de Caso N° 70**

COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE.

Leonardo José Salas Quirós.

Estudio de Caso N° 71

DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS AÑOS 1990 Y 2000.

Paula Daniela Bustos Muñoz.

Estudio de Caso N° 72

VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN BOLIVIA (1990 - 2001).

Juan Carlos Camacho Encinas.

Estudio de Caso N° 73

LA POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES INTEGRALES DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: UN DESAFÍO A LA GESTIÓN PÚBLICA.

Valeria Andrea Sánchez de Buglio.

Estudio de Caso N° 74

INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS: LA EXPERIENCIA DEL “PLAN DE ESTÍMULOS A LA LABOR EDUCATIVA INSTITUCIONAL” EN EL SALVADOR.

Juan Carlos Rodríguez.

Estudio de Caso N° 75

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE. SU EVOLUCIÓN Y EFECTOS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO 1990 - 2000.

Carmen Gloria Marambio Ortiz.

PUBLICADOS EN 2004**Estudio de Caso N° 76**

POBLACIÓN PENAL Y MERCADO LABORAL: UN MODELO EMPÍRICO PARA EL PERÍODO 1982-2002 EN LA REGIÓN METROPOLITANA.

Antonio Frey Valdés.

Estudio de Caso N° 77

LA PROMESA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS: EL CASO DE CHILECOMPRA (2000-2003).

Karen Angelika Hussmann.

Estudio de Caso N° 78

UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES CHILENAS.

Víctor Contreras Zavala.

Estudio de Caso N° 79

AÑOS DE ESTUDIO Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA EL CASO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

José Ramón Laguna Torres.

Estudio de Caso N° 80

LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO. EL DESAFÍO DE LA REGIÓN DE O'HIGGINS.

Marlene Sepúlveda Cancino.

Estudio de Caso N° 81

MUNICIPIOS EFECTIVOS EN EDUCACIÓN.

María Angélica Pavez García.

PUBLICADOS EN 2005

Estudio de Caso N° 82

EFFECTOS EN LOS SECTORES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIAL CHILENO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y COSTA RICA.

Mauricio Reyes Reyes.

Estudio de Caso N° 83

AUTONOMÍA DE LAS FINANZAS LOCALES EN PERÚ.

Mónica Tesalia Valcárcel Bustos.

Estudio de Caso N° 84

INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA NECESIDAD URGENTE PARA CHILE: EL FONDO PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE PROYECTOS.

María Elisa Ansoleaga Moreno.

Estudio de Caso N° 85

LA LICITACIÓN DE DEFENSA PENAL PÚBLICA EN EL NUEVO PROCESO PENAL CHILENO.

Cristián Andrés Letelier Gálvez.

Estudio de Caso N° 86

EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD DEL FOMENTO FORESTAL EN CHILE, PERIODO 1996-2003.

Gerardo Andrés Valdebenito Rebolledo.

Estudio de Caso N° 87

¿SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS O UNOS POCOS?

Mariela Solange Torres Monroy

Estudio de Caso N° 88

FACTORES CLAVES EN LA RELACIÓN INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE.

(Análisis del modelo matemático de licitación para Junaeb y el proyecto Fondef de estimación de riesgos y costos de reducción del arsénico en el aire para el diseño de una normativa)

Claudia Andrea Mardones Fuentes.

PUBLICADOS EN 2006

Estudio de Caso N° 89

LOS DIÁLOGOS CIUDADANOS POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Pablo Iván Rupin Gutiérrez.

Estudio de Caso N° 90

IMPACTO DE LOS RECURSOS HIPC Y PNC EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE BOLIVIA.

José Luis Tangara Colque.

Estudio de Caso N° 91

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: REPRESENTACIONES DE LAS ÉLITES SOBRE LOS MECANISMOS Y POSIBLES IMPACTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DISTRIBUTIVA.

Elizabeth Rivera Gómez.

Estudio de Caso N° 92

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA DEL ESTADO.

Luis Antonio Riquelme Contreras.

Estudio de Caso N° 93

SECTOR INFORMAL EN HONDURAS: ANÁLISIS Y CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO A PARTIR DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES.

David Ricardo Pineda Zelaya.

Estudio de Caso N° 94

BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE 1990-2005

"UNA MIRADA REGIONAL Y MUNICIPAL".

Cristian Marcelo Leyton Navarro.

Estudio de Caso N° 95

LAS TRANSFERENCIAS FISCALES Y EL GASTO PÚBLICO EN LA FEDERACIÓN BRASILEÑA: UN ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD ESPACIAL EN EL ACCESO A BIENES SOCIALES Y TERRITORIALES.

Cristina Aziz Dos Santos.

Estudio de Caso N° 96

HACIA UNA NUEVA ETAPA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL CHILENA: EL CASO CELCO.

Alejandra Contreras Altmann