

Espinoza V., Lourdes

Working Paper

Reformas estructurales y pobreza en Bolivia

Documento de Trabajo, No. 05/96

Provided in Cooperation with:

Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana

Suggested Citation: Espinoza V., Lourdes (1996) : Reformas estructurales y pobreza en Bolivia, Documento de Trabajo, No. 05/96, Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), La Paz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/72903>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Instituto de Investigaciones Socio Económicas

Documento de Trabajo No. 05/96
Septiembre 1996

Reformas Estructurales y Pobreza en Bolivia

por
Lourdes Espinoza V.

Reformas Estructurales y Pobreza en Bolivia *

por:
Lourdes Espinoza V.

I. Introducción

En la actualidad, Bolivia enfrenta el reto de reiniciar una etapa de crecimiento económico sostenido, dentro del cual el rol que le toca cumplir al capital humano es de vital importancia, considerando los impactos que este puede tener sobre productividad. Si se considera que el sector social boliviano presenta indicadores alarmantes sobre niveles de pobreza y acceso a servicios básicos, el estudio de mecanismos que permitan superar estos problemas se constituye en uno de los más importantes.

En relación a los países latinoamericanos, Bolivia ha presentado los más bajos niveles de ingreso, alfabetismo, acceso a salud, saneamiento básico y otros, que lo configuran como el país con mayores problemas en el ámbito social. En términos de ingreso per cápita, en dólares de 1980, durante 1994 Bolivia alcanzó un total de 708.2 dólares el cual contrasta con niveles de 3.172 dólares alcanzados ese mismo año por Chile, 940 dólares en el Perú y 4.158 en Argentina, por citar algunos ejemplos.¹

Algunos indicadores demográficos,² indican que un 42% de la población boliviana se encuentra dispersa en el área rural con un 70% de población indígena, la cual en su mayoría es aymara, quechua o guaraní. La esperanza de vida al nacer durante el quinquenio 1990 - 1995 es de 59 años para ambos sexos, con un nivel de 58 años para los hombres y 61 años para las mujeres.

La tasa de analfabetismo en el país es de 20%, presentando variaciones en cuanto a género y etnia. En hombres del área urbana esta tasa se aproxima al 4% y en las mujeres del área rural se sitúa en el 50% aproximadamente.

Los índices de saneamiento básico son precarios y al igual que en educación difieren en cobertura de acuerdo a la zona ya sea urbana o rural. En el primer caso un 84% del total de viviendas urbanas cuentan con este servicio y en el área rural la cobertura es de apenas el 24%.

En el terreno de la salud uno de los mayores problemas se lo tiene en las altas tasas de mortalidad infantil que en 1994 alcanzó a 75 por mil nacidos vivos, de los cuales 58 por mil se presenta en el área urbana y 94 por mil en el área rural. Esto trae consigo que el 40% de las defunciones se den en niños menores de cinco años, los cuales en su mayoría fallecen por problemas de diarrea, desnutrición y problemas respiratorios.

La precaria situación del sector social no es un tema nuevo en Bolivia, sin embargo en la pasada década se enfrentó un ahondamiento de los problemas en este sector como resultado de la profunda crisis económica que le tocó vivir a Bolivia en el período 1982-1985. A partir de ese momento se iniciaron medidas que en primera instancia buscaron consolidar una estabilidad económica para luego buscar una estabilidad política y social.

En este sentido, las reformas estructurales comenzaron en Bolivia en 1985 con un estricto programa de estabilización económica que permitió alcanzar una disciplina económica.

¹ CEPAL (1995^a)

² ENDSA (1994).

A partir de 1993, el gobierno de Sánchez de Lozada dio inicio a un segundo paquete de reformas de carácter social que pretenden impulsar el crecimiento y desarrollo con una visión integral que capture las diferencias en etnia y cultura que prevalecen en el país.

Las reformas que en el ámbito social se implementaron, y que pueden llamarse de "Segunda Generación" se plasman en tres grandes grupos de medidas: La Capitalización, la Ley de Participación Popular, que viene acompañada de la Ley de Descentralización Administrativa y las Reformas Educativa y del Sector Salud cuyos sujetos de cambio están a nivel central, municipal, departamental así como la ciudadanía en general.

Mediante la Capitalización, se permite la participación del sector privado en las empresas estatales más importantes del país con la finalidad de incrementar la inversión y distribuir la propiedad de las empresas entre los ciudadanos bolivianos.

La Ley de Participación Popular y de Descentralización Administrativa buscan introducir un esquema descentralizado tanto en la estructura administrativa del Estado como en la prestación de servicios sociales, otorgando un rol protagónico a los municipios en dicha provisión, incentivando la participación ciudadana y otorgando al nivel departamental un rol articulador entre gobierno central y gobierno local.

Las reformas en educación y salud buscan universalizar el acceso a servicios básicos y desarrollar las capacidades del individuo, para ello, en educación se crea un sistema educativo nacional, universal, participativo y obligatorio en el nivel primario, y en salud se crea un nuevo modelo sanitario el cual bajo una óptica de servicios descentralizados posee como prioridad la atención del nivel primario de salud.

Todas estas medidas pretenden dotar al sistema de eficiencia y equidad, sin embargo los factores que aun deben ser considerados son muchos. Entre estos figura el relacionamiento entre gobierno central y local, definición de los roles y funciones que a cada uno de ellos es competente así como buscar coincidencias en los objetivos que se planteen.

En este trabajo se pone especial énfasis en el análisis de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, lo que a su vez nos lleva a consideraciones sobre educación y salud. Dada la amplitud del análisis que de estas leyes puede derivarse, se enfatiza la relación inversión social - pobreza, aterrizando en el rol que las transferencias entre gobiernos puedan tener como mecanismo que apalanque la inversión así como un instrumento de compatibilidad de incentivos entre gobiernos, lo cual pueda repercutir finalmente en menores niveles de pobreza y mayores niveles de crecimiento.

Para tal efecto, el trabajo se estructura de la siguiente manera, además de la presente introducción. En la segunda sección se realiza una presentación de la evolución de la pobreza en Bolivia, los niveles que la misma presenta tanto a nivel urbano como rural, y algunos de los determinantes tales como crecimiento y distribución del ingreso.

En la tercera sección se desarrolla un marco teórico de la descentralización enfatizando en los objetivos y áreas de la misma, el financiamiento para su implementación y destacando el rol de las transferencias entre gobiernos como un mecanismo para incrementar inversión social y lograr el relacionamiento y la compatibilización de objetivos entre los niveles central y local.

Con base en la teoría descrita, en la cuarta sección se presenta el proceso de descentralización en Bolivia, destacando su carácter de descentralización de servicios sociales, describiendo brevemente las reformas en educación y salud así como el relacionamiento que a través de recursos financieros y humanos mantienen el gobierno local (municipio) con el gobierno central a través de la prefectura. De manera concreta se enfatiza en la inversión social y el rol que juegan dentro de esta las transferencias entre gobiernos, para finalmente en la quinta sección presentar las conclusiones del trabajo.

II. Evolución de la Pobreza

La pobreza no es un problema reciente y ha mostrado un crecimiento considerable tanto en nivel como en intensidad y magnitud en una mayoría de los países del mundo. De allí que la superación de la misma es uno de los principales objetivos en estos países. En el caso latinoamericano, y según lo menciona la CEPAL,³ a inicios de los 90, el 39% de la población era pobre y dentro de estos el 18% se encontraban en una situación de indigencia.

La principal manifestación de la pobreza se da a través de niveles de ingresos muy bajos y la existencia de necesidades básicas insatisfechas, donde los déficits en la prestación de servicios de salud, educación y saneamiento básico se hacen patentes.

Los esfuerzos que se han realizado para reducir los niveles e intensidad de la pobreza no han tenido los resultados deseados y dos de las razones más generales que explican tal situación son: Las bajas tasas de crecimiento de las economías latinoamericanas, y las insuficientes inversiones que en materia de capital humano se han venido ejecutando y que se constituyen en manifestaciones de la pobreza.

Sin embargo, a ello deben añadirse elementos tales como la cultura y la heterogeneidad estructural en las formas de producción que se presentan tanto al interior como entre economías, lo que impide que la lucha contra la pobreza focalice acciones dirigidas a incrementar la productividad de los pobres, lo cual podría lograrse mediante capacitación, crédito y asistencia técnica a la pequeña y micro-empresa y el acceso a servicios sociales básicos tales como educación, salud y saneamiento básico.

En el caso boliviano los esfuerzos por cuantificar la pobreza se realizaron tomando en cuenta dos metodologías. La primera de ellas se basa en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, con la cual se elaboró el Mapa de Pobreza, tomando los datos del censo de 1992, y que captura el grado de satisfacción de las necesidades básicas con relación a un nivel mínimo de calorías y acceso a vivienda, oferta de agua y saneamiento, energía, educación y salud. Con este método se determinó que de cada diez bolivianos, siete viven bajo condiciones de pobreza. De ellos, el 94% de la población es pobre en el área rural y el 53% en el área urbana. Adicionalmente los niveles de indigencia alcanzan el 36% del total de la población.

La segunda, se basa en el método de la Línea de Pobreza, consistente en el cálculo de un umbral de pobreza de tal forma que todas las personas que se encuentran por debajo de dicho umbral son consideradas pobres.

De acuerdo al método de la línea de pobreza, se cuentan con estimaciones sobre nivel, además de intensidad y magnitud, tanto a nivel rural como urbano en Bolivia. Por lo tanto, se toma en cuenta esta medida para la presentación del perfil de pobreza en lo que sigue del capítulo.⁴

Conceptualmente el nivel de pobreza puede aproximarse con el Headcount, el cual es un índice de recuento de la pobreza absoluta e indica el número de personas (ya sea en términos absolutos o relativos de la población total) que viven por debajo del umbral de pobreza (Z).

La intensidad de la pobreza se captura con el "Poverty Gap" el cual mide la distancia que separa a los pobres en términos absolutos del umbral o límite de pobreza mostrándonos cuan

³. CEPAL, (1995^b).

⁴ El método de línea de pobreza trabaja con la familia de indicadores de Foster Greer y Torbecke (FGT) que responden a la formulación general: $P\alpha = \int_0^1 \{(1-Y)/Z\}^\alpha f(Y) dY$; con $\alpha = 0, 1, 2, \dots$. Donde: Z = Línea de pobreza; Y = Ingreso familiar; $f(Y)$ = Función de densidad para el ingreso. Los indicadores más empleados corresponden a los 3 primeros valores para α (es decir 0, 1 y 2). Cuando $\alpha = 0$ tenemos el *Conteo de Pobres* (CP) o *Head Count* (H), con $\alpha = 1$ se obtiene la *Brecha de pobreza* (*poverty gap*) y con $\alpha = 2$ se obtiene el indicador *FGT2*.

pobres son los pobres. Finalmente la magnitud puede verse a través del indicador FGT2 el cual muestra el nivel de dispersión existente al interior de los pobres, es decir a mayor desigualdad entre pobres mayor el valor del *FGT2*.

Con una estimación del nivel de ingreso medio, el cálculo de la brecha de pobreza, permite estimar la cantidad de recursos o porcentaje de la renta nacional que debería redistribuirse contablemente para eliminar por completo la pobreza absoluta. Para dicha estimación se emplea el producto $(Z/\mu).H.PG$, que representa la fracción del producto nacional necesario para eliminar la pobreza a través de transferencias que permitan situar a los pobres sobre el umbral de pobreza. En dicha relación Z es la línea de pobreza, μ denota el nivel de ingreso medio, H el Headcount y PG la brecha de pobreza.

Las estimaciones de los niveles de pobreza total y pobreza extrema en Bolivia tanto para el área urbana como rural fueron tomadas del Banco Mundial. En el caso del área urbana se calcularon estos indicadores para los años 1989 y 1993 y en el área rural para el año 1995. Las líneas de pobreza empleadas en cada caso fueron:

Cuadro 1

LÍNEAS DE POBREZA PARA EL ÁREA URBANA Y RURAL

(En bolivianos y dólares, mensual)

Líneas de pobreza	1989		1993		1995	
	Bolivianos	Dólares	Bolivianos	Dólares	Bolivianos	Dólares
Pobreza Total				51.6		
Urbana	132.7	49.5	219.9			
Rural					158.9	33.1
Pobreza Extrema						
Urbana	73.0	27.2	121.0	28.4		
Rural					119.2	24.8

Fuente: Elaborado con base en los datos del Banco Mundial (1996)

Con los umbrales del cuadro 1, los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 2:

Cuadro 2

NIVELES DE POBREZA: ÁREA URBANA Y RURAL

(En porcentajes)

NIVELES DE POBREZA	URBANA		RURAL	
	Individual	Familiar	Individual	Familiar
Pobreza total				
1989	60.1	51.6		
1993	61.6	52.6		
1995			87.7	82.4
Pobreza extrema				
1989	28.1	21.8		
1993	29.3	22.4		
1995			79.1	72.7

Fuente: Elaborado con base en los datos del Banco Mundial (1996)

Los indicadores muestran que a nivel de hogares la pobreza urbana en 1993 afectaba a un 52.6% de la población de los cuales el 22.4% se encontraban en situación de pobreza extrema. A nivel rural en 1995 el 82.4% de la población era pobre con niveles de indigencia que llegaron al 72.7%.

A nivel individual el 61.6% de la población durante 1993 era pobre en el área urbana con niveles de indigencia de 29.3%. Para el área rural la severidad de este problema es aún mayor pues en 1995 de cada 10 bolivianos 8.8 se encuentran en condiciones de pobreza y 8 en niveles de indigencia.

En términos de intensidad y magnitud (cuadro 3) se aprecia en el caso urbano un crecimiento de la pobreza al interior de los pobres entre los años 1989 y 1993, de 25.2% a 26.2%, es decir la desigualdad entre los pobres se incrementó en estos años al igual que la intensidad de la misma como se muestra en el crecimiento de 0.6 en el FGT2.

Para el área rural si bien no pueden calcularse variaciones entre períodos, se puede apreciar que la intensidad es considerable alcanzando un 54.7% en términos de brecha de pobreza y un 39.3% en cuanto a la dispersión mostrada con el FGT2.

Cuadro 3

**NIVEL, MAGNITUD E INTENSIDAD DE POBREZA A NIVEL INDIVIDUAL,
SEGÚN ÁREA URBANA Y RURAL**
(En porcentajes)

Áreas	Nivel, Magnitud e Intensidad de Pobreza			
	Pobreza extrema	Conteo de pobres	Brecha de pobreza	FGT2
Área Urbana				
1989	28.1	60.1	25.2	13.4
1993	29.3	61.6	26.2	14.0
Área Rural				
1995	79.1	87.7	54.7	39.3

Fuente: Elaborado con base en los datos del Banco Mundial (1996)

En términos de cantidad de ingresos necesarios para eliminar la pobreza, se tiene en el caso urbano un costo equivalente al 3.7% del PIB, mientras que para el área rural este porcentaje llega al 9.9%⁵. Si comparamos esta cifra, por ejemplo, con el 0.94% necesario para eliminar la pobreza en Chile durante 1992, apreciamos que el porcentaje en el caso boliviano es realmente elevado.

Si bien las medidas presentadas muestran un perfil elevado de pobreza en Bolivia, la conceptualización de la misma, trasciende el aspecto de nivel mínimo de ingresos. Un tratamiento más específico de la pobreza debería relacionarse, idealmente, con otros elementos tales como capacidades, oportunidades y realizaciones, que pueden dar otro matiz al tratamiento de este tema, y que en el caso boliviano mostrarían situaciones aun más alarmantes al respecto.

⁵ Dicho cálculo se realizó empleando los ingresos medios estimados por la CEPAL, que en el área urbana equivalen a 221,8 dólares y en la rural a 159,8 dólares.

Lo relativo de este concepto, impide realizar comparaciones definitivas ya sea entre países o regiones. El mismo hecho de fijar una línea de pobreza, especifica parámetros de necesidades o ingresos mínimos necesarios, que no son los mismos para todos.

Pese a estas limitaciones, es reconocida la necesidad de cuantificar la pobreza y muchas veces, como el caso de este trabajo, se encuentran restricciones en cuanto a información del área urbana y rural que impiden una configuración más precisa sobre este problema y más aun su relacionamiento con factores tales como etnia, género y distribución del ingreso.

Tomando en cuenta estas limitantes, en los dos puntos que siguen se realiza una aproximación de la relación pobreza, respecto a género, etnia y distribución del ingreso.

a. Características Especiales de la Pobreza en Bolivia

Los niveles de pobreza en Bolivia se calcularon, además de área urbana y rural, en función de factores tales como género, etnia y nivel de instrucción.

El cuadro 4 ilustra las características de la pobreza según etnia y género para el área urbana y rural. De su análisis se concluye que la pobreza tanto a nivel urbano y rural es más pronunciada en la gente indígena. Este mayor nivel de pobreza en la gente indígena, tiene relación a su vez con el hecho de que en su mayoría estos viven en el sector rural, donde las oportunidades para generar mayor ingreso son limitadas dado que cuentan con deficiencias en la formación de capital humano, además de concentrarse en actividades productivas agrícolas destinadas principalmente al autoconsumo.

En relación a género se cuenta con una mayor pobreza en aquellos hogares urbanos donde el jefe de hogar es hombre (60.9%) mientras que en el área rural se tiene mayor pobreza en aquellos hogares cuyos jefes de hogar son mujeres (92.3%). Se estima que aproximadamente el 85% de los hogares en el área urbana poseen como jefe de hogar a un hombre y que dentro del área rural este porcentaje alcanza al 95%.

Cuadro 4

POBREZA TOTAL Y EXTREMA SEGÚN GENERO Y ETNIA
(En porcentajes)

Niveles de pobreza	Area Urbana		Area Rural
	1989	1993	1995
Pobreza total	60.1	61.6	87.7
Indígena	72.1	68.0	87.7
No indígena	53.0	56.0	88.3
Jefe de hogar Mujer	54.9	54.4	92.3
Jefe de hogar Hombre	60.9	62.9	87.4
Pobreza extrema	28.1	29.3	79.1
Indígena	37.3	35.7	79.6
No indígena	22.2	23.7	71.5
Jefe de hogar Mujer	25.6	23.7	68.1
Jefe de hogar Hombre	28.5	30.3	79.6

Fuente: Elaborado con base en los datos del Banco Mundial (1996)

El criterio de pobreza según género, presenta en este caso, un sesgo de selección pues se considera la definición "jefe de hogar" como instrumento de medición. Sin embargo, los datos indicarían que el porcentaje (aunque reducido) de mujeres que son jefes de hogar en el área

urbana poseen niveles de pobreza menores en relación a jefes de hogar hombres, posiblemente debido a una mayor facilidad de inserción en el mercado laboral bajo categorías ocupacionales de cuenta propias, o labores de casa.

En cambio en el área rural la probabilidad de que un jefe de hogar mujer consiga mayores ingresos es más limitada, debido a que la principal actividad en el campo es la del cultivo de la tierra.

En lo que hace a educación y pobreza, se encontró una relación inversa entre ambas dado que más del 70% de los hogares pobres poseen jefes de familia que no han llegado a completar la educación primaria. En general los indicadores de años de escolaridad nos dan un promedio de 3.6 años vencidos en la población adulta en el área rural, mientras que este nivel asciende a 9.3 años para los jefes de hogar dentro del área urbana. Esta situación reforzaría el hecho de que el área rural al contar con jefes de hogar con menor número de años de escolaridad presenta mayores niveles de pobreza.

Paralelamente al problema de bajos niveles de escolaridad en el área rural, se presenta el deficiente acceso a los servicios de salud así como bajos índices de saneamiento básico que evidentemente marcan diferencias en términos de crecimiento del área urbana y rural en todo lo que hace a la formación de recurso humano.

Efectivamente en cuanto hace a saneamiento básico dentro del área urbana el 81% cuenta con redes generales de agua y en el área rural apenas el 19% tiene acceso al mismo servicio. En cuanto a alcantarillado estas cifras se dan con 63% para el área urbana y 17% para el área rural. La disponibilidad de energía eléctrica alcanza al 87% de la población urbana y a un 16% de la rural.⁶

Un balance de estas cifras confirma que el ahondamiento de los problemas en el terreno social, tiene fuentes diversas y que la heterogeneidad que presentan las áreas urbanas y rurales, impiden pensar en una política uniforme para ambas. Las desigualdades en provisión de servicios básicos, imperantes entre áreas repercute notoriamente en niveles de productividad, y si bien el problema de la pobreza es elevado en el área urbana, lo es aun más en el área rural.

b. Distribución del Ingreso

De manera conjunta al análisis de pobreza se tiene la evolución de la distribución del ingreso, como otro factor determinante en cuanto hace a la formación de capital humano.

Al respecto, uno de los indicadores más usados para capturar esta variable es el índice o coeficiente de GINI (G),⁷ el cual se constituye en una medida de desigualdad del ingreso.⁸

Según estimaciones del Banco Mundial (Cuadro 5) los índices de GINI para Bolivia, tanto a nivel individual como familiar, son los siguientes:

La desigualdad en la distribución del ingreso que se percibe entre áreas urbana y rural, responde a la excesiva concentración de actividades asalariadas a nivel urbano, lo cual contrasta en muchos casos con el carácter estacional y aleatorio de los ingresos del sector rural que obedecen a actividades agrícolas, encontrándose en algunos casos algunas prácticas de trueque de productos.

⁶ Censo Nacional de Población y Vivienda (1992).

⁷ El rango en el cual varía el coeficiente de Gini es de [0,1]. Valores del Gini más cercanos a la unidad denotan mayores niveles de desigualdad y valores cercanos a cero muestran mejores niveles de distribución del ingreso. Este indicador puede ser obtenido de manera indirecta a través de la estimación de una curva de Lorenz, o bien a través de la formulación: $G = 1 / 2\mu \int_0^{\infty} \int_0^{\infty} |X - Y| f(X) f(Y) dY dX$, donde: μ denota la media del ingreso, X e Y simbolizan los ingresos.

⁸ Otros instrumentos son la curva de Lorenz y el Coeficiente de Atkinson.

Nuevamente, la heterogeneidad en formas y ramas de producción se suma a la desigual formación de recursos humanos con un mayor grado de conflicto en el área rural principalmente.

Cuadro 5

DISTRIBUCION DEL INGRESO - GINI

Año	Area Urbana		Area Rural	
	Individual	Familiar	Individual	Familiar
1989	0.46	0.47		
1993	0.48	0.52		
1995			0.45	0.47

Fuente: Elaborado con base en los datos del Banco Mundial (1996)

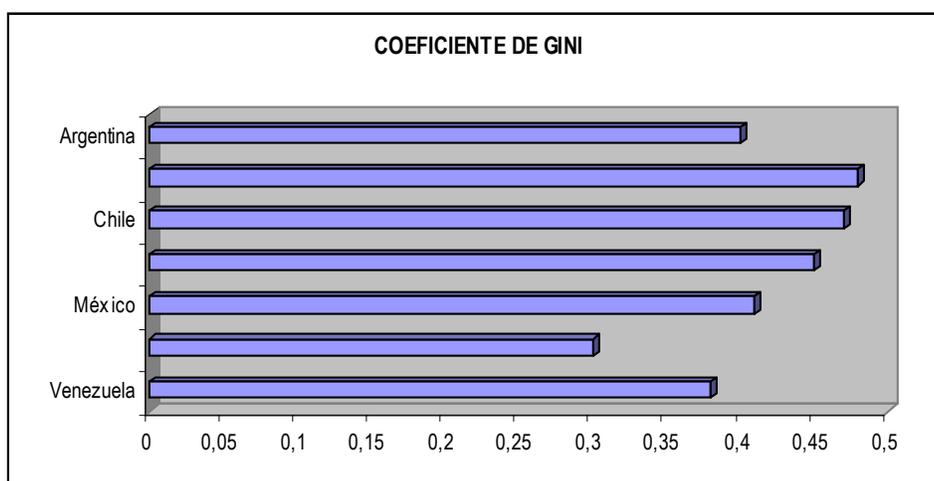
Extendiendo el análisis de este indicador (Gráfico 1) en relación a algunos países latinoamericanos, para el área urbana y a nivel familiar, se observa que la desigualdad del ingreso en Bolivia es la más alta.

A nivel de región económica, las diferencias existentes con los otros países, son enormes lo que a su vez determina divergencias en todo cuanto hace al tema de crecimiento y superación de la pobreza.

Otro de los indicadores que puede ser considerado para ver la desigualdad en la distribución del ingreso es el porcentaje de gasto familiar per cápita de los quintiles más pobres y menos pobres de la población (cuadro 6).⁹

Gráfico 1

Distribución del Ingreso, Coeficiente del Gini



Fuente: Elaborado en base a datos de la CEPAL (1985^a)

Para Argentina, Bolivia, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, los coeficientes corresponden al año 1992, el de Chile corresponde al año 1994.

⁹ Esta información no se tiene a nivel rural por lo tanto solo se presenta para el área urbana.

En ella se advierte que para 1993 el gasto familiar por persona del quintil más bajo alcanzaba un 4.3% mientras que en el quintil más alto este porcentaje alcanza el 58%.

Lo anterior, no hace sino reforzar el hecho de que la distribución de ingreso es altamente inequitativa, y que su evaluación muestra que el problema es patente tanto al interior del país como en relación a los países de Latino América. Esto ubica a Bolivia en el desafío de superar sus problemas sociales, no a partir de medidas uniformes, sino por el contrario, diferenciadas que permitan quebrar las grandes disparidades que a nivel de áreas, género y etnia se presentan.

Cuadro 6

PORCENTAJE DE GASTO FAMILIAR PER CAPITA

Porcentajes por Gastos Familiar	Años	
	1989	1993
Porcentaje gasto familiar per cápita - 20% menos pobre	50.4	57.6
Porcentaje gasto familiar per cápita - 20% más pobre	5.7	4.3

Fuente: UDAPSO, con base en la Encuesta Integrada de Hogares

c. Descomposición de la Pobreza

Complementando lo anteriormente desarrollado, se tiene que la pobreza puede explicarse en su evolución por la existencia de dos tipos de efectos, el efecto crecimiento o "trickle down",¹⁰ y el efecto distribución del ingreso.

La descomposición de la pobreza en ambos efectos asume que el componente de crecimiento responde ante un cambio de los ingresos medios, manteniendo la distribución del ingreso constante, y que el componente desigualdad podría ser aproximado en su cambio a través de la estimación de una curva de Lorenz, cuyos parámetros permiten obtener información sobre desigualdad de ingresos, con el supuesto de que el crecimiento de los ingresos medios se mantiene constante.

De tal forma la descomposición de la pobreza puede mostrarse como:

$$\Delta P_i = \Omega + \Psi + \epsilon$$

Donde: P_i son medidas de pobreza en diferentes períodos ($i = t+n, t$) y pueden expresarse en función a las ingresos medios (μ) y cambios en la distribución de los ingresos (γ).

Ω es el efecto crecimiento

Ψ es el efecto distribución del ingreso.¹¹

ϵ es el residuo

Para Bolivia una descomposición de la pobreza se realizó entre los años 89-90 y 90-92. Los resultados que se presentan en el cuadro 7 muestran los resultados en porcentajes.¹²

¹⁰ El efecto Trickle Down asume que el crecimiento económico expande la demanda de mano de obra con mayor productividad, incrementa las remuneraciones y posee efectos positivos en los estratos más pobres, lográndose por tanto reducciones en los niveles de pobreza. La presencia de este efecto en economías en desarrollo es objeto de discusión y cuestionamiento.

¹¹ Los efectos crecimiento y distribución del ingreso están en función de los ingresos medios (μ) y la correspondiente distribución del ingreso (γ), pudiendo definirse de la siguiente manera:

$$\Omega = P(\mu_{t+n}, \gamma_t) - P(\mu_t, \gamma_t); \Psi = P(\mu_t, \gamma_{t+n}) - P(\mu_t, \gamma_t)$$

¹² Los periodos considerados para analizar la descomposición de la pobreza no corresponden a los tomados en el documento, por lo tanto los valores absolutos no son considerados.

De dicha descomposición y analizando la dirección de los cambios, los resultados indican que el efecto crecimiento redujo la pobreza mientras el efecto distribución la incrementó.

Cuadro 7

DESCOMPOSICIÓN DE LA POBREZA EN BOLIVIA
(En porcentajes)

Indicador	Cambio 90-89	Efecto Crecim.	Efecto Distrib	Residuo	Cambio 92-90	Efecto Crecim.	Efecto Distrib	Residuo
Conteo de Pobres	4.2	-1.3	5.0	0.5	-3.3	-12.4	8.3	0.8
Brecha de Pobreza	9.0	-1.5	1-4	-0.5	5.4	-17.7	22.7	0.5
FGT2	11.2	-1.7	13.0	-0.1	11.5	-21.0	34.8	-2.2

Fuente: Elaboración propia con base en Urquiola (1994)

El efecto negativo de la distribución del ingreso sobre la pobreza era previsible en función a lo presentado en los acápite anteriores y si bien el crecimiento tiende a atenuarla no podría afirmarse plenamente que el efecto trickle down se encuentre presente. En cualquier caso el carácter estructural de los problemas sociales en Bolivia dio origen a la implementación de un Programa de Desarrollo Humano, en el cual se prioriza la mejora en la prestación de los servicios sociales y se orientan recursos para la consecución de tal objetivo.

Uno de los pilares fundamentales, sobre los que se asienta el programa de Desarrollo Humano, es la introducción de un esquema descentralizado y participativo, que promueve el acceso a los servicios básicos, la gestión social, la eliminación de sesgos, el acceso a los mercados y la participación. Las bases estructurales para estos cambios se encuentran en la formulación de nuevos marcos tanto en lo institucional como en lo legal.

En el marco institucional se llevó a cabo la reestructuración del Poder Ejecutivo, a través de la Ley de Ministerios que conforma tres nuevos ministerios: El ministerio de Desarrollo Humano, el de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y el de Desarrollo Económico. En el terreno legal se promulgan las leyes de Participación Popular, Descentralización Administrativa, Reformas Educativas y de Salud, así como la Capitalización.

En lo que sigue del trabajo se pone énfasis en el marco legal, resaltando el rol de la descentralización así como los desafíos que la misma representa en todo lo que hace a continuidad, concertación e integralidad del Programa de Desarrollo Humano con el objetivo de alcanzar mayores niveles de inversión social. Como punto previo a lo que es la descentralización en Bolivia, en la tercera sección se dan algunas consideraciones conceptuales de la descentralización con la finalidad de asentar sus alcances y objetivos, enfatizando el relacionamiento entre gobierno central y gobierno local.

III. Descentralización

En términos generales la descentralización se define como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.¹³ Las dimensiones de la descentralización se presentan en los campos político, administrativo y económico - fiscal. Las formas que puede adoptar son diferentes, así por ejemplo puede darse a manera de una desconcentración, la cual es la redistribución de funciones seleccionadas a unidades sub-nacionales, o una delegación, la cual consiste en la asignación de responsabilidades a agencias gubernamentales semi-autónomas para implementar y mantener las inversiones sectoriales.

Brevemente, se puede señalar que la descentralización política busca la participación de los individuos y comunidades en la toma de decisiones. La administrativa introduce una reorganización administrativa donde se reduce el rol del nivel central, transfiriéndose mayores atribuciones y competencias a niveles inferiores de gobierno. La descentralización económica pretende mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos así como la producción de bienes y servicios locales que repercuta finalmente en mejores niveles de distribución del ingreso y manejo estable de las variables económicas.

En la actualidad las economías latinoamericanas vienen presentando una orientación hacia la descentralización, donde se reconoce que el rol de los gobiernos locales se hace crucial en el futuro crecimiento de la economía así como en su papel de agentes de alivio a la pobreza, destacando la importancia que les toca jugar en la formación de los recursos humanos y la conformación del circuito: mejor capital humano (mayor educación y salud) mayor productividad y por lo tanto mayores niveles de crecimiento y desarrollo.

El efecto que pueda tener este proceso, sobre la pobreza es importante de analizar, dado que la descentralización posee, conceptualmente, un carácter más bien de eficiencia que de equidad.

Teniendo presente el concepto de descentralización, las primeras interrogantes que plantea este proceso, y que se esquematizan en el Gráfico 2, son: qué descentralizar? y para qué hacerlo?

La primera interrogante se puede responder siguiendo a Wallace Oates, en su conocido teorema de descentralización, en el cual establece que deberán descentralizarse todos aquellos bienes y servicios públicos cuyos beneficios y costos sean internalizados totalmente por la jurisdicción a la cual pertenecen.

Así, serán sujetos de este proceso los bienes públicos locales (calles, alumbrado, cementerios, parques, etc.), debiendo permanecer a nivel central la provisión de bienes públicos nacionales entre los que se cuentan la defensa y redistribución del ingreso.

Complementa esta idea lo planteado por Musgrave, quien analiza las competencias que podrían ser transferidas a niveles más bajos de gobierno en función a las tres grandes atribuciones que reconoce para el estado: Estabilización, distribución y asignación. Las dos primeras deberían ser competencia del gobierno central y la tercera descentralizarse.

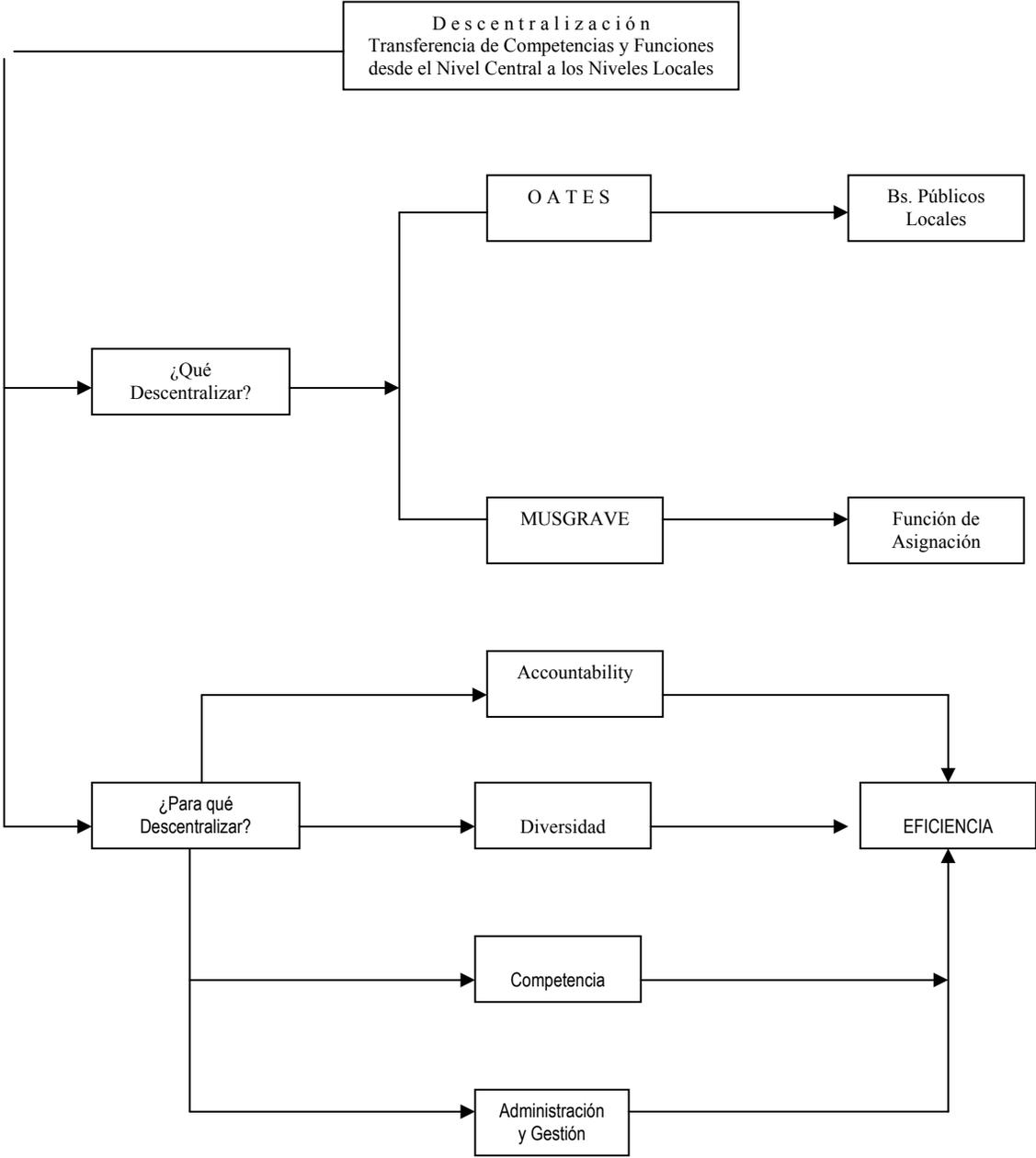
En relación a la función de Asignación debe diferenciarse la asignación de recursos financieros, que adquiere un carácter de distribución entre distintos destinos, de la asignación de recursos básicos a la producción de bienes y servicios públicos. Esta última función, según Musgrave, sería la función de asignación propiamente dicha. El reconocer que esta última difícilmente podría ser provista por el gobierno central, dado que se requiere desarrollar

¹³. CEPAL (1995c).

especializaciones múltiples para atender con eficiencia la demanda, es que se sostiene la conveniencia para su descentralización, delegación o subcontratación.

Gráfico 2

Proceso de Descentralización



En cuanto a sus objetivos (para qué descentralizar?) se prioriza el lograr mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, lo cual puede lograrse a través de los siguientes elementos:

- a) Responsabilidad pública o "accountability", entendida ésta, como la rendición de cuentas del oferente al demandante de servicios públicos, que se genera como resultado del acercamiento de demandantes y oferentes. Este acercamiento hace más responsables a los oferentes (gobiernos locales) en el manejo de los gastos pues estos deben rendir cuentas a sus financiadores (comunidades-demandantes).
Al respecto Hirschman,¹⁴ encontró que dos maneras para generar accountability o expresar las preferencias de los consumidores se dan: a través del cambio de oferente (*exit*) que se presenta en la mayoría de los casos dentro de mercados que no presentan imperfecciones, o a través de críticas y la conformación de grupos de presión (*voice*) donde juega un rol importante la participación de los usuarios en la provisión de los bienes y servicios públicos, ya sea a través de la conformación de asociaciones o la expresión de las preferencias del consumidor a través de mecanismos democráticos (votación).
- b) Diversidad. Siendo las preferencias y necesidades diferentes entre localidades, la descentralización mejora los niveles de eficiencia en la provisión de bienes públicos al tomar en cuenta la heterogeneidad de los gobiernos locales.
- c) Competencia (potencial). Las economías de escala (que dan origen a los monopolios) favorecen al centralismo, sin embargo, la provisión de servicios públicos a nivel local puede generar competencia y por tanto mayor eficiencia.
- d) Administración y gestión. Al respecto se argumenta que es más fácil administrar una unidad pequeña que una grande.

Como se verá más adelante, el lograr el acercamiento entre oferentes y demandantes, es uno de los aspectos que con mayor fuerza pretende introducir el actual esquema de descentralización en Bolivia, reconociendo además que este proceso se constituye en el más adecuado para capturar la heterogeneidad estructural que al interior del país se encuentra presente.

En general, las ventajas de la descentralización son importantes, sin embargo, como cualquier medida trae consigo algunos costos entre los que se cuentan:

- a) Efectos adversos sobre equidad. Dicha inequidad puede deberse a las diferencias en la generación de ingresos que cada una de las unidades básicas de descentralización posee.
- b) La autonomía de los gobiernos sub-nacionales puede generar desequilibrios a nivel macroeconómico. Ciertas medidas que se toman a nivel local pueden presionar sobre los recursos del gobierno central produciendo desequilibrios en algunas variables macroeconómicas (precios por citar un ejemplo).
- c) Los sistemas y procedimientos que se deleguen a nivel local deben ser compatibles con las habilidades y motivaciones de los gobiernos locales de no ser así, lo que vaya a delegarse a los niveles más bajos de gobierno no será cumplido con los adecuados niveles de eficiencia y calidad.

La descentralización puede trascender el campo de la provisión de bienes públicos locales, y delegar la función de provisión de servicios de educación y salud bajo un esquema de "*descentralización de servicios sociales*", donde se delega la función de provisión de servicios sociales al nivel local, pero se mantiene a nivel central la formulación de normas y políticas. Este tipo de descentralización es la que en muchos países de Latino América se ha venido realizando (Chile y Colombia por citar algunos ejemplos) y pretende implementarse en el caso boliviano. En tal contexto el tema del financiamiento cobra especial importancia.

¹⁴ Hirschman (1970).

En el punto que sigue se considera la descentralización dentro del contexto de servicios sociales, tocando el tema de financiamiento y analizando una posible fuente que permitiría la sostenibilidad de este proceso en el tiempo, tal cual son las transferencias entre gobiernos.

a. Financiamiento

Dentro de este tema el análisis de las fuentes de recursos es fundamental, debiendo considerarse que la asignación adecuada de fuentes de recursos depende de las atribuciones asignadas a los gobiernos locales en materia de gastos.¹⁵

En general las fuentes de recursos de los gobiernos locales pueden ser de dos tipos:

- a) Recursos propios, entre los que se cuentan impuestos locales, tarifas;
- b) Otros, que provienen en su mayoría de un sistema de compensación (transferencias, endeudamiento y donaciones en especie) los cuales son adicionales a los anteriores y cuya asignación puede realizarse a través de fórmulas basadas en diferentes criterios (población, acceso a salud, escolaridad, pobreza, etc.) u otros mecanismos.

En el rubro de recursos propios los impuestos son los más importantes, en la mayoría de los casos. En este campo debe diferenciarse entre los impuestos reservados al gobierno central de los que pueden ser recabados en niveles inferiores de gobierno. Si el gobierno local es el municipio este contara con tres tipos de impuestos: Los impuestos sobre la propiedad, por valorización del suelo y los que se dan sobre establecimientos industriales y comerciales.

Con relación a las tarifas, éstas no solo son un instrumento de generación de ingresos sino también de revelación de preferencias de los consumidores sobre los bienes públicos, lo que permite a su vez reducir (mas no eliminar) el problema del "free rider".¹⁶

Dentro del rubro de otros ingresos, destacan las transferencias entre gobiernos, las cuales son recursos fiscales, transferidos desde el gobierno central a uno o más niveles inferiores de gobierno. Estas transferencias pueden darse en forma de coparticipación tributaria, transferencias igualizadoras o bien compromisos de gasto.

Las donaciones en especie se establecen con la finalidad de compensar financiamiento en la provisión de los servicios básicos.

De las fuentes mencionadas, bajo un esquema de descentralización de servicios sociales, las transferencias cobran especial importancia, al constituirse en un mecanismo que permitiría asegurar una adecuada equidad fiscal tanto vertical como horizontal entre las jurisdicciones, generar e incentivar esfuerzo fiscal, garantizar la prestación de un mínimo de servicios básicos, promover la consecución de objetivos redistributivos y de política económica así como buscar compatibilidad de incentivos entre gobierno central y gobierno local.¹⁷

Este mecanismo, bien empleado, posee características deseables en términos de equidad, por tanto un análisis del mismo se realiza considerando su impacto sobre la inversión social, dado que se espera que esta contribuya a la reducción de los niveles de pobreza.

En el contexto Latino Americano las transferencias se han constituido en instrumentos que permiten concretar la política social, fomentando la provisión de los servicios sociales. En la mayoría de los casos estas transferencias las realiza el nivel central hacia los departamentos, regiones o provincias y municipios (Colombia, Chile y Perú, este último hasta la constitución de

¹⁵ Bahl & Linn (1992).

¹⁶ Dentro del análisis de bienes públicos, cuya principal característica es la no exclusión y no rivalidad en el consumo, el Free Rider o Polizonte es aquel agente que disfruta de la provisión de un bien público no revelando sus verdaderas preferencias y evitando participar en el financiamiento del mismo.

¹⁷ Aghon, Gabriel (1995).

1991), pero también existen transferencias de las provincias hacia sus municipios empleando mecanismos de coparticipación (Argentina). En algunos casos también se tienen transferencias de los niveles departamentales y municipales hacia los niveles centrales (Colombia).

b. Transferencias entre Gobiernos e Inversión Social

Se determinó teóricamente que las ventajas potenciales del municipio como ejecutor de las políticas económica y social son su mayor eficiencia, su capacidad de ejecutar en forma integrada las acciones que dichas políticas comprenden, y su proximidad a la población.

El plasmar en realidad estas ventajas depende tanto de la capacidad de los municipios, del marco institucional en que se desenvuelvan, de los ingresos con los que cuentan, así como de una gestión integrada, donde se encuentre presente el acercamiento de la población con los ejecutores de las políticas de manera que ambos coordinen sus tareas.

Dentro de un esquema descentralizado, y más aun en uno orientado a la prestación de servicios sociales, las transferencias deben cumplir con tres requisitos: 1) deben ser predecibles en monto y frecuencia 2) deben ser transparentes tanto en los presupuestos locales como nacionales 3) deben ser predeterminadas antes que de libre disponibilidad.

Estas condiciones deben cumplirse necesariamente pues en algunos casos las transferencias se constituyen en la mayor fuente de ingresos para los gobiernos locales en una gran parte de los países en desarrollo, siendo sus principales usos el financiamiento de los servicios sociales: Educación, salud, saneamiento básico y vivienda.

Los criterios generales para el diseño de un sistema de transferencias debe considerar aspectos tales como: objetivos del gobierno central, contexto institucional (que varía de acuerdo a pobreza, capacidad fiscal y necesidades básicas insatisfechas), tamaño de la población, nivel de desarrollo social local y esfuerzos para generar ingresos locales. Estos criterios pueden ser tomados en cuenta para determinar una fórmula de transferencia, otorgarla bajo el condicionamiento de un uso específico o bien pueden obedecer a algún otro mecanismo.

La formulación y diseño de esquemas de transferencias pueden presentar conflictos (tradeoffs) entre los objetivos de los diferentes niveles gubernamentales, de allí que para minimizar la magnitud y naturaleza de estos conflictos se deben plantear esquemas alternativos de transferencias, que deberán sujetarse a evaluaciones de impacto que permitan determinar cual de ellos se constituye en el mejor diseño.

Las formas bajo las cuales pueden realizarse las transferencias son diversas, destacando entre ellas:

- a) Las de carácter general o de libre disponibilidad y las específicas que se asignan a sectores específicos,
- b) Las que se otorgan en función al modo en el que se asignan, ya sea por fórmula (per cápita) o discrecionales (donde no existe una fórmula o algún criterio de asignación)
- c) Las que poseen contraparte o no (transferencias co-financiadas y no co-financiadas).¹⁸
- d) Las que se dan ya sea con o sin límite de gasto.

Todas ellas pueden combinarse a su vez y dar lugar a diferentes modalidades para realizar las transferencias.

Transferencias co-financiadas, condicionales, que además posean un límite de gasto pueden introducir eficiencia en un sistema descentralizado. Al exigir un financiamiento de contraparte local, se incorporan ciertos elementos de mercado, lo que genera mayor

¹⁸. Shah, Anwar (1991).

responsabilidad fiscal, (sin embargo también pueden darse efectos adversos en cuanto hace a esfuerzo tributario y relación de precios). Adicionalmente el condicionar el uso y fijar un límite de gasto permiten al gobierno central controlar y coordinar el uso de los recursos que responda a prioridades compartidas y evite la presencia de externalidades (*spillovers*).¹⁹

En términos de bienestar los individuos obtendrían mayor utilidad con transferencias sin co-financiamiento, incondicionales y sin límite de gasto. Ello en razón a la mayor autonomía que posee el receptor de la transferencia, para usarlo en cualquier actividad y sin dar ninguna contraparte. Sin embargo, para el financiador reportan mayor utilidad las transferencias con co-financiamiento, límite de gasto y selectivas pues permiten focalizar recursos en sectores que son de su interés y tener un control más directo sobre su presupuesto.

La decisión de qué tipo de transferencias pueden usarse y en qué combinaciones, dependerá finalmente de los objetivos que se fijan los diferentes niveles gubernamentales.

Si nuestro objetivo es lograr el incremento de la inversión social, intuitivamente se podría sugerir que el mejor esquema de transferencias para impulsarla sería aquel que responda a un sistema de co-financiamiento con límites de gasto el cual podría venir revestido de dos importantes ventajas: Por un lado se generarían incentivos para movilizar recursos locales a través de un mayor esfuerzo tributario, y por el otro el financiador, que en este caso es el gobierno central, podría tener controlado su presupuesto. Sin embargo es posible que el requerimiento de contraparte incremente el valor de los ingresos con los cuales cuentan los gobiernos locales, lo que más bien podría tener consecuencias negativas sobre los niveles de inversión.

La evidencia empírica en países latinoamericanos de los efectos de incentivo y desincentivo de las transferencias inter-gubernamentales sobre la generación de ingresos locales es variada: En Colombia por cada peso transferido desde el gobierno central, el gobierno local aumenta su gasto en un centavo, lo que muestra que los gobiernos locales han reducido su esfuerzo por generar ingresos locales. En contraste, los ingresos por tributación local han aumentado en un monto casi igual al monto de las transferencias del gobierno central en el estado de Sao Paulo, Brasil.

Con sus ventajas y desventajas, diferentes sistemas de transferencias se vienen empleando en Latinoamérica. Así en Colombia los mecanismos de transferencia son tres: Situado fiscal, la participación a municipios y las regalías, en Argentina la mayoría de las transferencias son de libre disponibilidad (dado su carácter de nación federal) y las condicionadas han utilizado la figura de fondos específicos, en Chile todas las transferencias que efectúa el gobierno central a los municipios son condicionadas y en Perú las transferencias entre niveles de gobierno se orientan por región, considerando la estructura de gastos imperante en cada gobierno local o simplemente responden a cambiantes "criterios políticos".

El caso Mexicano es otro ejemplo de un sistema descentralizado sustentado por un programa de transferencias conocido como los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD's), los cuales constituyen un sistema de quasi-matching grant (transferencias cuasi co-financiadas), que se traducen en acuerdos anuales donde se fija tamaño, términos y condiciones de proyectos de inversión que se financian conjuntamente por el gobierno federal, estatal y local. Bajo este sistema es posible retener el control central estimulando la inversión local en sectores considerados prioritarios.

¹⁹ Los spillovers ó externalidades interjurisdiccionales se generan por la provisión de servicios de una localidad a habitantes de otra comunidad que no contribuyen al financiamiento de las mismas. Esto hecho conduce a que la gente que contribuye tenga menores incentivos para hacerlo dando lugar a una sub-provisión de bienes públicos.

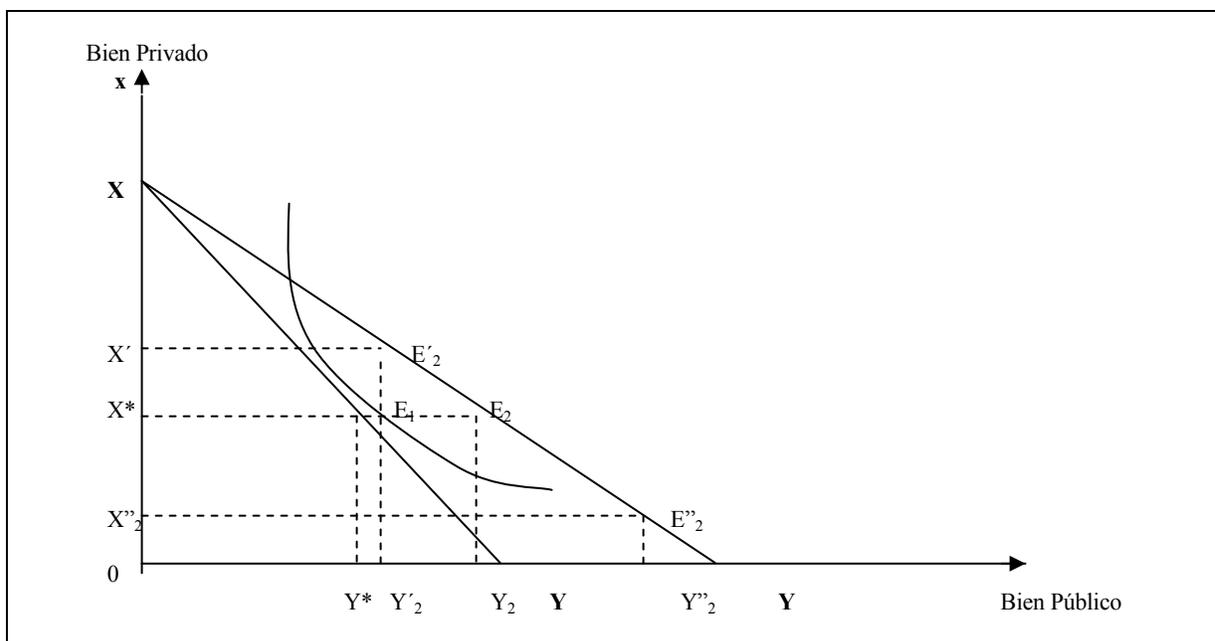
La mayor crítica a este sistema es el excesivo control central, sin embargo, se reconoce su flexibilidad y el impacto positivo en el incremento de la inversión y provisión de servicios sociales.

En Bolivia, uno de los intentos para implementar transferencias co-financiadas se lo tiene en el Proyecto de Agua y Saneamiento (PROSABAR), que pretende abastecer de agua y saneamiento a varios municipios exigiendo una contraparte de la comunidad ya sea en efectivo o especie, la cual es complementada con contribuciones del gobierno local el cual fija un techo de inversión por persona.

Adoptando el sistema de transferencias co-financiadas para incrementar inversión social, deben considerarse los posibles efectos sobre esfuerzo tributario local. Esta relación responderá en su generalidad al sistema de incentivos que se introduzcan y en todo caso se busca que dicho esfuerzo no disminuya. Teóricamente una aproximación de tales resultados los podemos obtener a partir de un análisis de indiferencia. Los Gráficos 3 y 4 ilustran estos efectos para una transferencia co-financiada y para otra sin co-financiamiento respectivamente.

Gráfico 3

Transferencias con Co-Financiamiento



Fuente: Bahl & Linn.

Relacionando el equilibrio entre bienes públicos y privados (Gráfico 3), se tiene un equilibrio inicial en el punto E_1 , el cual corresponde a una recta de balance inicial XY , con niveles de consumo óptimos expresados en X^* e Y^* , y una tasa de impuestos igual a: X^*X/OX .

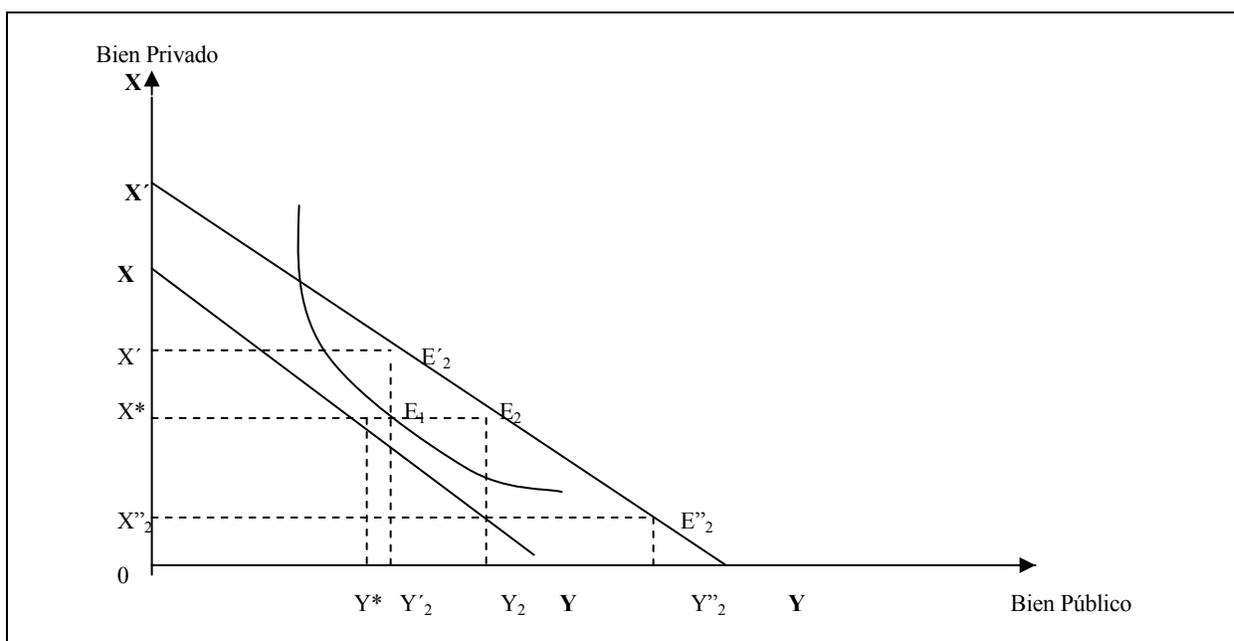
La introducción de una transferencia con co-financiamiento cambia la relación de precios, haciendo que el bien público sea más barato en términos relativos, pues ahora se enfrenta la recta XY' , el equilibrio final ante tal cambio puede darse en: a) E_2 con mayor nivel de bien público e impuesto constante, pues toda la transferencia se dirige a una mayor

producción del bien público. b) E'_2 con mayor producción de ambos bienes y un menor nivel impositivo ($X'_2 X/OX$) el cual es cubierto por una parte de la transferencia. c) E''_2 con mayor producción del bien público y una menor del bien privado pero mayores impuestos ($X''_2 X/OX$).

El punto en el que finalmente se ubique el equilibrio dependerá tanto de la elasticidad ingreso y precio de la demanda así como de los incentivos que se introduzcan en el sistema de transferencias.

Gráfico 4

Transferencias sin Co-Financiamiento



Fuente: Bahl & Linn.

Este mismo análisis puede extenderse para el caso de una transferencia sin co-financiamiento en cuyo caso la principal diferencia se genera en el hecho de que la transferencia se expresa como una del tipo lump-sum sin ningún cambio en la relación de precios lo que se traduce en un desplazamiento de la recta de balance de XY a $X'Y'$.

Al igual que en el primer caso la tasa de recaudación puede variar dependiendo de las elasticidades y los incentivos que se introduzcan.

En el caso de las economías latinoamericanas el supuesto de la no existencia de restricciones administrativas o de producción es irreal y por lo tanto no todos los equilibrios finales mostrados son alcanzables pues pueden existir inflexibilidades tanto a nivel de recursos humanos como de producción de bienes públicos que impidan obtener ya sea mayores niveles de bienes públicos o mayores tasas impositivas.

En tal caso es crucial revisar detalladamente los objetivos que se persiguen tanto a nivel central como local de tal forma que el menú de transferencias que se diseñe pueda hacerlos efectivos y para ello alcanzar una compatibilidad de incentivos es condición necesaria y

suficiente para solucionar el problema de agencia que se suscitaría entre los diferentes niveles de gobierno.

Si la transferencia busca incrementar inversión social, la repercusión que tenga sobre el esfuerzo fiscal es importante pues se considera que una parte de este último podría constituirse en contraparte para alcanzar mayores recursos que se destinen a este rubro.

La experiencia latinoamericana sugiere que el diseño de transferencias puede conseguir estos objetivos, pero para lograr aquello el sistema debe responder no sólo al heterogéneo contexto entre jurisdicciones, que surgen por diferencias en capacidad fiscal, pobreza y necesidades, sino también al contexto que se presenta al interior de los sectores sociales (salud, educación, saneamiento básico).

IV. Descentralización en Bolivia

La descentralización en Bolivia pretende implementarse en lo Económico, Político y Administrativo. La manifestación de la Descentralización Económica y Política se la tiene con la ley 1551 de *Participación Popular* de 20 de abril de 1994 y la Administrativa se la tiene precisamente con la ley 1664, denominada de *Descentralización Administrativa*, aprobada el 28 de julio de 1995, y su reglamentación emitida en diciembre de 1995.

La ley de Participación Popular transfiere a los gobiernos Locales (municipios) la infraestructura física social así como su administración y recursos necesarios para su mantenimiento, para que conjuntamente la participación ciudadana, las necesidades y preferencias locales sean identificadas y satisfechas de forma más eficiente.

La Descentralización Administrativa delega la administración, supervisión y control de los recursos humanos y partidas presupuestarias para servicios personales al nivel departamental (prefectura), además de encomendarle tareas en cuanto a promoción, ejecución y apoyo de inversión pública, concretamente en el área de inversión social.

En pocas palabras, los actores encargados de llevar adelante el proceso descentralizador dentro del sector social son:

- a) **Las prefecturas**, que tienen responsabilidad sobre la canalización de inversiones a nivel departamental en lo referente a fondos de pre-inversión, fortalecimiento municipal e inversiones intra-departamentales, asimismo están encargados de la administración de los recursos humanos que deberán llegar a los gobiernos locales. Su rol es el de un articulador e intermediador entre el gobierno central y el gobierno local (municipio)
- b) **Los municipios**, que tienen bajo su responsabilidad el manejo de la infraestructura física social (salud, educación, deporte, cultura, caminos vecinales y micro riego) así como la administración de los recursos de coparticipación, los cuales son transferencias centrales que están constituidas por el 20% del total de impuestos nacionales y distribuidas bajo un criterio per cápita. Su principal destino, establecido por ley, es la inversión pública (debiendo destinarse a este un 90% del total) quedando el restante para cubrir los gastos corrientes (10%). La idea de esta medida es que el gobierno local incremente su esfuerzo fiscal de tal forma que cubra totalmente sus gastos corrientes y otros rubros de gastos.²⁰
- c) **Las juntas vecinales** (en el área urbana), **comunidades campesinas y pueblos indígenas** (en el área rural), denominadas originalmente Organizaciones Territoriales de Base (OTB's), que son organizaciones naturales de la sociedad civil y que toman vitalidad con el reconocimiento de su personería jurídica, de manera que se incluyan en el proceso de toma de decisiones. Estas organizaciones junto a los Comités de Vigilancia,²¹ desempeñarán funciones como la participación en la toma de decisiones y la generación de responsabilidad pública (accountability), que son determinantes para el logro de la eficiencia en la gestión descentralizada.

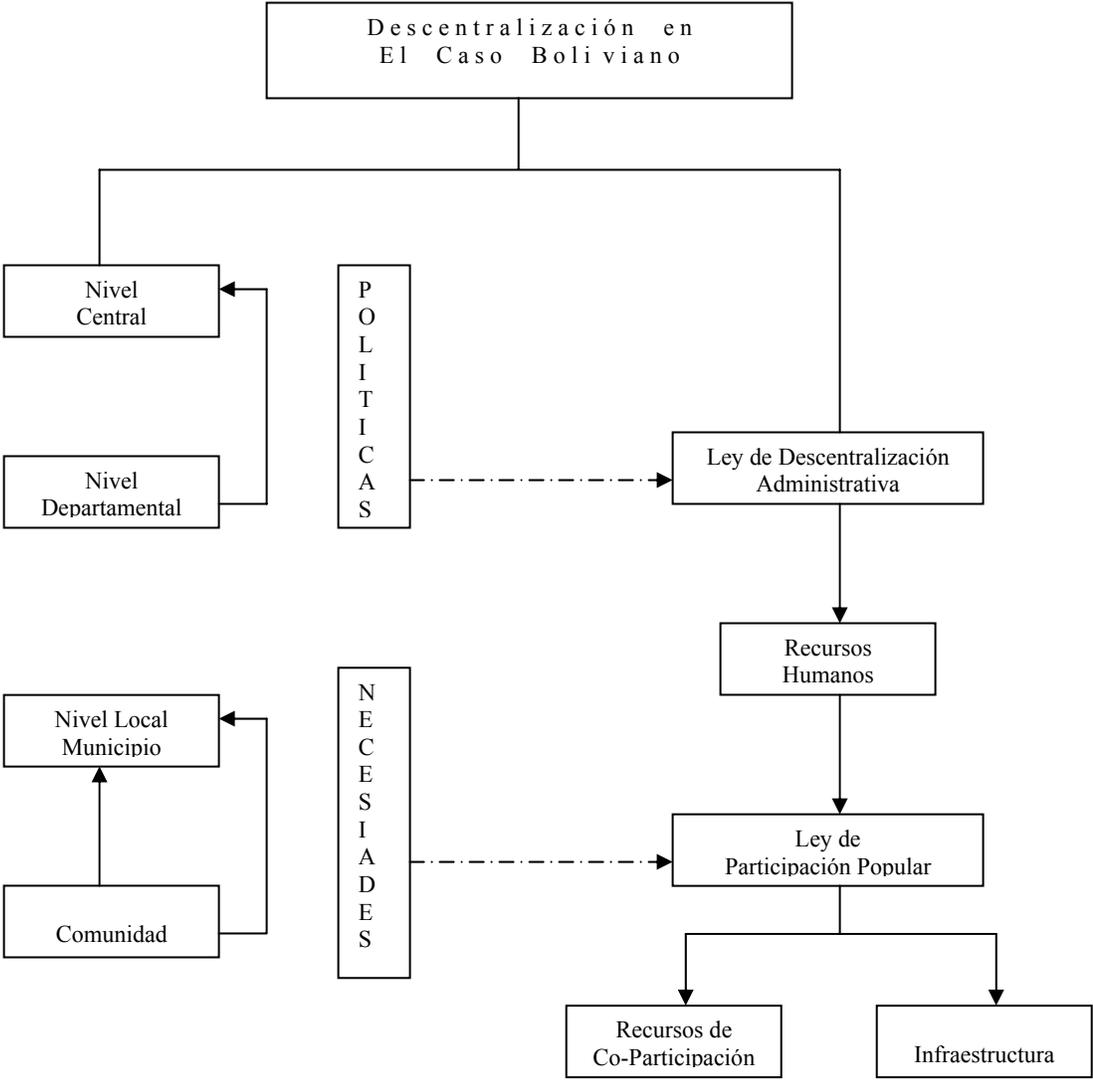
De manera esquemática la descentralización en Bolivia se presenta en el gráfico 5.

²⁰ En la actualidad, el Senado, estudia la posibilidad de incrementar la participación de los gastos corrientes a un 15%, asimismo se autorizaría a los gobiernos municipales a utilizar recursos de los centros hospitalarios para contratar personal nuevo. Paralelamente y de acuerdo a las normas de reforma agraria se mantendrá la exención del pago de impuestos a la propiedad rural en favor de comunidades indígenas y campesinas.

²¹ Los Comités de Vigilancia están constituidos por un representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción elegido por las organizaciones de base respectivas y están encargadas de realizar el control social tanto a nivel del gobierno municipal sobre gastos de coparticipación así como a los que prestan servicios de educación y salud.

La Ley de Participación Popular confiere un rol protagónico a los municipios en la gestión social, extendiéndole nuevas competencias y atribuciones en la provisión de servicios sociales (educación y salud principalmente), constituyéndose este hecho en un gran desafío para los municipios, pues la capacidad administrativa local, así como los recursos humanos con los cuales se cuenta, principalmente en las áreas rurales, es bastante deficiente (a estos problemas, se suma el que en algunos casos los municipios se niegan a ser sujetos responsables de la infraestructura y equipamiento, pues existen deudas pendientes de gestiones pasadas, que aun no han sido saneadas y que dificultan y postergan el proceso).

Gráfico 5
Descentralización en Bolivia



Igualmente, importante es la participación activa de la comunidad, la cual a través de un proceso de Planificación Participativa, identifica sus necesidades, y las consolida a través de sus representantes, en el Plan Anual Operativo (*PAO*) de los Gobiernos Municipales. Las

necesidades así identificadas y plasmadas en un Plan Anual Operativo, se discuten a nivel departamental, donde la Prefectura se encarga de asignar las partidas presupuestarias de los servicios personales en salud y educación así como de administrar, supervisar y controlar los mismos, coordinando todas estas acciones con las Secretarías Nacionales de Educación y Salud.

El nuevo esquema de descentralización de servicios sociales, impide que la provisión del servicio se transfiera completamente al nivel local, pues las externalidades que generan estos servicios no son internalizados totalmente por la jurisdicción a la cual pertenecen (Oates), de allí que la formulación de las normas y políticas se mantienen a nivel central mientras que la provisión del servicio se lo realiza a nivel local.

Dentro de tal contexto, los sectores de educación y salud en Bolivia debieron ingresar en un proceso de reestructuración y adecuación a los nuevos marcos. Para ello el sector Educación orientó su Reforma Educativa así como sus decretos reglamentarios a este nuevo esquema y dentro del sector Salud se inició un proceso similar a través de la promulgación de un nuevo Modelo Sanitario que pretende adecuar el sector Salud a la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa.

La implementación de estas reformas, dentro de un contexto en el cual toda la estructura organizativa, administrativa y política del Estado se encuentra en proceso de cambio, abre la posibilidad de hacer efectivos muchos logros, que originen "reformas estructurales" y mejoren la calidad, así como la cobertura de estos servicios. Sin embargo, para ello debe cuidarse que el excesivo centralismo que durante muchos años ha estado presente en estos sectores no tome fuerza nuevamente e impida que la iniciativa a nivel local pueda efectivamente resolver los problemas a nivel de cada jurisdicción.

La diversidad que caracteriza a Bolivia plantea que muchas de las actividades que de ahora en adelante deben ser realizadas por los Gobiernos Municipales sean igualmente diversos y creativos, sin que esto represente costos en equidad para los Gobiernos Locales, los cuales muestran grandes diferencias en la generación de ingresos, dotación de recursos humanos y otros factores.

a. Reformas en los Sectores Salud y Educación

Fijada la unidad básica de descentralización en el municipio, una breve presentación de los procesos de adecuación de los sectores de salud y educación es la siguiente:

1) Reforma Educativa

La Reforma Educativa, a través de la ley 1565 de 7 de julio de 1994, conjuntamente con sus decretos reglamentarios se introduce con el objetivo de hacer universal el acceso a la educación, (con carácter obligatorio en el nivel primario), reconocer la heterogeneidad socio cultural del país implementando un sistema inter-cultural y bilingüe, así como introducir mayor calidad en todos los niveles de enseñanza.

El logro de tales objetivos plantea la introducción y funcionamiento de una red interactiva y complementaria de servicios educativos, con capacidad de renovación y de mejores niveles de calidad donde la participación social sea activa y decisiva en la realización del proceso educativo.

La red de servicios educativos se basa en la conformación de núcleos y articulación de las unidades educativas. El Núcleo Educativo, está conformado por un conjunto de unidades

educativas articuladas entre sí que conforman la red interactiva de servicios educativos complementarios.

Dentro del conjunto de unidades educativas se reconocen a la unidad educativa central y las unidades educativas adicionales. La unidad Educativa Central es la que ofrece o está en condiciones de ofrecer los servicios de educación pre escolar, primaria y secundaria. La unidad Educativa por su parte es un centro de atención integral al educando, donde se desarrollan los procesos de aprendizaje y enseñanza complementados por relaciones de cooperación entre el director, maestros, asesores pedagógicos, junta escolar y padres de familia.

Los cambios para la transformación del Sistema Educativo Nacional deberán desarrollarse en tres áreas:

- a) Pedagógica, en la cual se contempla el cambio del currículo, implementación de una educación bilingüe, formación docente adecuada, así como la introducción de una nueva relación profesor-alumno.
- b) Institucional, dentro la cual se contempla la constitución de la red de servicios educativos complementarios que viabilice el Sistema Educativo así como el diseño de un Proyecto Educativo participativo.
- c) Infraestructura y equipamiento, que pretende mejorar condiciones de aprendizaje a través de la construcción y equipamiento de escuelas.

Los niveles encargados de llevar adelante este proceso son:

- a) Nivel central, conformado por la *Secretaría Nacional de Educación* que tiene bajo su competencia la formulación de políticas y normas.
- b) Nivel departamental, el cual esta constituido por la *Dirección Departamental de Educación* el cual posee responsabilidad sobre la gestión y el desenvolvimiento de la actividad dentro de la educación superior no universitaria así como en lo que hace a la asistencia y apoyo al nivel distrital.
- c) Nivel distrital, ubicado en el municipio y conformado por una *Dirección Distrital* que tiene bajo su cargo las labores educativas de la educación formal, principalmente la primaria.

Dentro de este sector, el agente articulador entre nivel central y distrital, es el nivel departamental. Los objetivos del relacionamiento entre los diferentes niveles se concentran en mejorar la calidad de la educación, incrementar coberturas y buscar coincidencias entre prioridades nacionales y locales.

La estructura del nuevo Sistema Educativo Nacional cuenta con cuatro pilares fundamentales: El de Participación Popular (donde se cuenta con la intervención de la comunidad dentro del proceso educativo), el de organización curricular (que define áreas, niveles y modalidades de educación), el de administración curricular (donde se determinan grados de responsabilidad en la administración de las actividades educativas) y el de servicios técnico pedagógicos y administración de recursos (que atiende los requerimientos de los tres anteriores componentes y organiza las unidades de apoyo administrativo y técnico pedagógico)

La inversión dentro de este sector se la realiza en base al proceso de Planificación Participativa y en coordinación con los fondos de Inversión del país.

Por otra parte se considera la formulación de un Plan Municipal de Edificaciones y Equipamiento Escolar que contemple los requerimientos de nuevos establecimientos educativos, esto se sujetará previamente a una aprobación técnico-pedagógica de la Secretaria Nacional de Educación. Los planes municipales recogerán en sus presupuestos las necesidades de mantenimiento y ampliación. Los municipios necesitados de ayuda podrán acudir a las instituciones financiadoras del Estado que, de acuerdo a sus posibilidades, les brindarán su

apoyo mediante programas de inversión pública, sustentados por recursos extraordinarios de acuerdo a reglamento.

2) Adecuación del Sector Salud

La adecuación del sector salud a las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa se dio a través del D.S. 24237 el cual pone en vigencia el **Sistema Público de Salud**, el cual pretende constituirse en un sistema público, descentralizado y participativo de salud, que responda a las principales necesidades de la población en el terreno de la salud, y donde los actores sean los gobiernos municipales, las instancias del sector salud y las comunidades, juntas vecinales y pueblos indígenas.

Los criterios promovidos dentro de este nuevo esquema son los de eficiencia, equidad, calidad, solidaridad y universalidad en el acceso y cobertura de los servicios de salud, estos objetivos se alcanzarán en la medida en la que se logre concordancia entre las prioridades nacionales con las locales y para ello se definen como instancias de gestión sectorial a la Secretaría Nacional de Salud, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y la Prefectura.

A nivel prefectural la estructura organizativa consta de una Dirección Departamental de Salud (DIDES), la cual se constituye en la instancia técnica y normativa encargada de la salud en el territorio del departamento.

Paralelamente a las instancias de gestión sectorial, se definen otras encargadas de realizar la Gestión Compartida con Participación Popular, con la cual se coordinan los esfuerzos de la Prefectura, los Gobiernos Municipales y juntas vecinales, comunidades campesinas y pueblos indígenas.

Las instancias de Gestión Compartida con participación popular son los Hospitales de Apoyo y las Directorios Locales de Salud (DILOS).

Dentro de este sistema de salud se definen los siguientes aspectos:

- a) Prioridades que regirán el modelo de atención en salud y que se orientan hacia la atención del nivel primario de salud.
- b) Definir y establecer la organización de los servicios de salud a través de la conformación de una red de servicios de salud, el cual debe organizarse según niveles de atención y contar por lo menos con establecimientos de primer y segundo nivel de atención.
- c) Definir y establecer la estructura de gestión sectorial (compuesta por la secretaría Nacional de Salud y la dirección Departamental de Salud -DIDES-) y de gestión compartida con participación popular (donde se cuentan a los Directorios Locales de Salud, los Directorios de hospitales de apoyo así como Fondos de Inversión, ONG's e Iglesia.)

Asimismo y enmarcado en los principios que establecen las leyes de Participación Popular, Descentralización Administrativa y el nuevo Sistema Público de Salud, el gobierno central determinó mediante Decreto Supremo de 24 de mayo del presente año, la creación del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez cuyo principal objetivo es contribuir a la reducción de la mortalidad materna, perinatal y del niño menor de cinco años.

El instrumento que para fines de inversión se tiene es el Plan Departamental de Inversión en Salud, el cual comprende inversión en Infraestructura, mantenimiento, equipamiento y capacitación, el cual se elabora en cada municipio en un proceso de planificación participativa en base a planes de desarrollo municipal y criterios técnicos para el desarrollo de las redes de servicios de salud del departamento.

Tanto en educación como en salud la articulación entre los diferentes niveles, en cuanto formulación de políticas, adecuación de las mismas, planteamiento de planes municipales, así como la distribución y manejo de los factores es presentada en el gráfico 6.

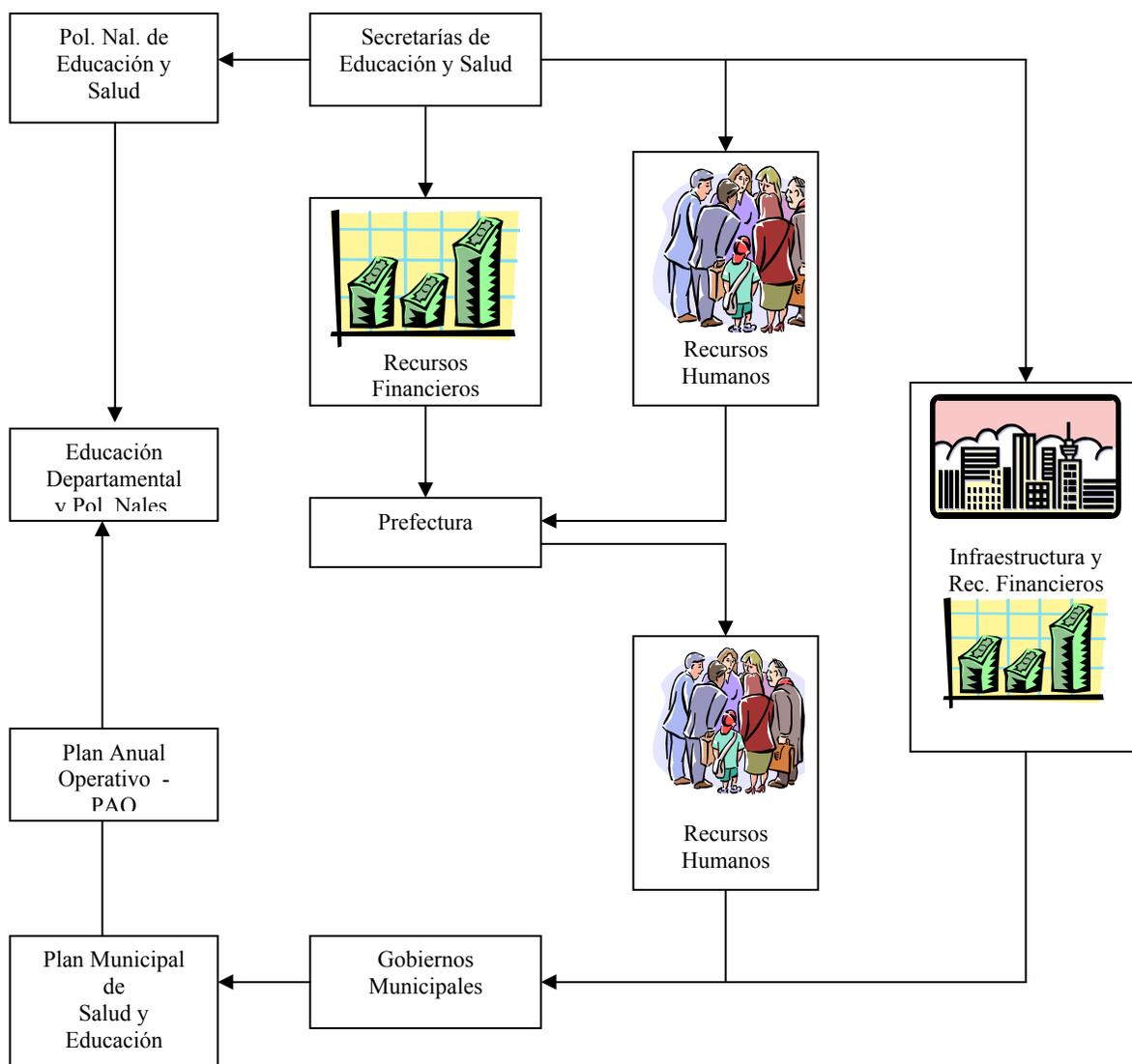
En ambos sectores, aun existe mucho donde trabajar, una evaluación de los resultados no puede ser llevada a cabo por el período tan corto en el cual las reformas están funcionando, sin embargo entre algunos de los temas urgentes que deben encararse, se cuentan la articulación de los sectores sociales con las autoridades de los gobiernos locales, la coordinación de actividades entre sectores, así como el financiamiento y asignación de recursos financieros, físicos y humanos, que hasta la fecha no ha sido oportuno ni equitativo en ninguno de los sectores.

b. Financiamiento del Proceso de Descentralización

Ampliadas las competencias de los gobiernos municipales en las áreas de salud, educación, deporte, cultura, caminos vecinales y micro riego, a través de la Ley de Participación Popular, el gobierno central incrementó la coparticipación del 10% (mantenida hasta 1993) al 20% sobre el total de ingresos nacionales los cuales son distribuidos bajo un criterio per cápita entre los 311 municipios con los que cuenta el país. Asimismo se transfiere al dominio exclusivo municipal los impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y a los vehículos automotores así como el de transferencia de los mismos.

Gráfico 6

Articulación de los Sectores Salud y Educación



Del monto de coparticipación, 90% está destinado a inversión pública y el restante 10% a cubrir gastos corrientes o de funcionamiento del gobierno municipal. De esta forma la coparticipación adquiere un carácter de una transferencia sin co-financiamiento, condicionada y con un límite de gasto.

Con la coparticipación la composición de los ingresos municipales sufrió un cambio importante, y llegó a representar en promedio el 42% del financiamiento municipal total en 1994 y el 41% durante 1995. El rango de variación de esta composición va desde un 100% en el caso de municipios pequeños hasta 10% en los municipios de las ciudades capitales.

En el cuadro 8 se muestra el número de municipios según importancia de los recursos de coparticipación en los ingresos municipales totales. Para el 82% de los municipios la coparticipación representó entre el 81 a 100% de sus ingresos en 1994 y si bien dentro de este

rango, en 1995 este porcentaje desciende a 51.8%, la mayor proporción de municipios aun financia sus gastos mayoritariamente con recursos provenientes de la coparticipación.

Cuadro 8

NUMERO DE MUNICIPIOS SEGÚN IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS DE COPARTICIPACION EN LOS INGRESOS MUNICIPALES

Rec.de coparticipación/Ingresos municipales	1994*	%	1995*	%
10% a 40%	15	5.2	44	14.7
41% a 60%	16	5.5	45	15.1
61% a 80%	21	7.2	55	18.4
81% a 100%	239	82.1	155	51.8
Total	291	100.0	299	100.0

Fuente: Elaborado en base a datos del Min. de Hacienda, Dirección de Municipios.

* La información para 1994 corresponde a 291 municipios. La información para 1995 pudo conseguirse para 299 municipios. En ningún caso se cuenta con información de los 311 municipios.

Paralelamente la introducción de esta medida originó cambios en la distribución de los recursos provenientes de la renta interna y renta aduanera ascendiendo de un total de 52 millones de dólares en 1993 a 155 millones de dólares en 1996. Esta coparticipación en términos per cápita nos muestra una evolución de un aproximado de 10 dólares por habitante en 1993 a 27 dólares para 1996.

Bajo el criterio per cápita, la distribución de los recursos mejoró, pues si bien entre 1990 - 1993 las 9 ciudades capitales del país recibían el 92% de los recursos de coparticipación, durante 1994 las ciudades capitales recibieron el 54%. A partir de 1995 esto se revierte aun más, dejando un 39% para las ciudades capitales y un 61% para el resto de las provincias.

Sin embargo, es muy simplista pensar que los recursos de coparticipación, solucionarán los problemas de alta heterogeneidad que presentan los municipios. Las diferencias entre municipios en cuanto a dispersión poblacional en el área rural, la concentración de actividades económicas formales en las ciudades capitales y principalmente en las que conforman el eje troncal, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, traen como resultados, importantes brechas en cuanto a capacidad fiscal de los municipios para poder recaudar ingresos y poder financiar tanto sus gastos corrientes como sus gastos de capital.

Un indicador proxy de la capacidad tributaria relativa, calculada como la relación de recaudación por municipio respecto del total recaudado por los municipios, muestra que existen tres municipios (que pertenecen a las ciudades capitales más importantes del país) que durante 1994 recaudaron un 68.9% del total de 291 municipios, y durante 1995 este porcentaje llegó a representar un 73.8% del total recaudado por 299 municipios (Cuadro 9).

La existencia de importantes brechas fiscales entre jurisdicciones puede sustentarse a partir de las enormes diferencias en cuanto a recaudación dada la excesiva concentración de la misma en solo tres del total de municipios considerados. Estas brechas no solo obedecen a las diferencias en tamaño de las bases impositivas, sino también a la escasa capacidad administrativa tanto en la valoración de los bienes que son objetos imposables, como en el control y seguimiento de la recaudación fiscal municipal.

Cuadro 9

CAPACIDAD TRIBUTARIA RELATIVA

Municipios	Cap. Tributaria Relativa	
	1994	1995
La Paz	28.58%	36.18%
Santa Cruz	21.56%	17.84%
Cochabamba	18.72%	19.81%
Otros	31.15%	26.17%
Total	100.00%	100.00%

Fuente: Elaborado en base a datos del Min. de Hacienda, Dirección de Municipios.

Se advierte que con la Participación Popular, la capacidad de recaudación no ha sido afectada de manera significativa a favor de los municipios del área rural y otras ciudades intermedias. Una posible repercusión de esto puede plasmarse en mayores desigualdades en la provisión de bienes más adelante, o bien en que los gobiernos municipales esperen que el gobierno central a través de la coparticipación garantice los recursos necesarios para la provisión de bienes básicos. De presentarse esta situación se iría en contra del principal objetivo de la descentralización, tal cual es buscar mayores niveles de eficiencia en la generación y asignación de los recursos.

En cuanto a los recursos departamentales, estos también sufrieron cambios tanto con la ley de descentralización administrativa como con la de Participación Popular.

Hasta 1993 los principales rubros de ingresos los conformaban las regalías departamentales, transferencias del TGN a través de las corporaciones regionales de desarrollo o municipios de las ciudades capitales en su mayoría y la coparticipación tributaria, que alcanzaba un 10%.

Con las reformas se mantiene el carácter departamental de las regalías y se incorpora, a través de la Ley de Participación Popular, el Fondo Compensatorio Departamental, que como indica su denominación compensa a los departamentos que no perciben ingresos o bien se encuentran por debajo la media nacional por concepto de regalías. La coparticipación del 10% de las corporaciones regionales se suspende con esta ley y ahora el 20% se co-participa pero con los gobiernos municipales.

A cambio de ello se entrega a los departamentos el 25% de lo recaudado por concepto del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados. La distribución de este impuesto se realiza 50% en base a población y 50% en partes iguales para todos los departamentos.

Del total de recursos con los que actualmente se cuenta a nivel departamental (regalías, Fondo Compensatorio Departamental y 25% del IEH) 15% se destina a gasto corriente de las prefecturas y el 85% a inversiones.

En cuanto hace a inversión pública se autoriza a las Prefecturas a co-financiar obras y proyectos de inversión con gobiernos municipales u otras prefecturas marcando de esta manera una tendencia para generar mayor crecimiento de la inversión en la economía.

De los cambios introducidos por las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa un rol fundamental en el proceso de reforma lo constituye la inversión social, pues se reconoce en ésta el mecanismo de formación de mejor capital humano, así como el que a

través de un sistema de co-financiamiento permita ligar las prioridades nacionales con las locales. El tema inversión y su tratamiento es por demás amplio y complicado, por ello en lo que sigue se esboza brevemente el comportamiento de la inversión social enfatizando en su evolución y composición sectorial.

c. Inversión Social

Definidos los destinos de la coparticipación tributaria se reconoce la importancia de orientar la inversión, en tal sentido y a través del D.S. 24182 de diciembre de 1995 se norma la Inversión Pública Municipal estableciendo que los gobiernos municipales deberán destinar un 35% de sus ingresos a inversión social y un 25% a la parte productiva. Esto con el fin de hacer elegibles sus proyectos por los agentes encargados de intervenir conjuntamente con ellos en el proceso de Inversión Pública.

En general una importante cantidad de recursos se comprometió para realizar inversión pública, y las proyecciones de contar con 5.000 proyectos nuevos durante 1995 fueron ampliamente superados al inscribirse en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) 10.000 nuevos proyectos de los cuales el 48.6% se dieron en el área de urbanismo y vivienda, un 16.8% en educación, 16.9% en saneamiento básico, 3.3% en salud distribuyéndose el 14% restante en otras áreas productivas.

Cuadro 10

INVERSIÓN SOCIAL EJECUTADA (1987 - 1995)
(Miles de dólares)

Sector	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
Salud	5.541	3.055	4.674	15.381	10.975	22.691	22.813	23.944	23.556
Educación	3.298	1.841	1.224	183	1.909	7.887	7.753	15.428	43.818
S. Básico	11.726	14.610	25.275	38.115	12.909	31.619	34.783	35.783	47.818
Urbanismo	6.635	11.535	7.217	4.369	11.072	26.138	27.443	53.981	62.445
Total	27.200	31.041	38.390	58.048	36.865	88.335	92.181	129.136	177.637

Fuente: Ministerio de Desarrollo Humano, Sec. Nal. De Participación Popular (1996)

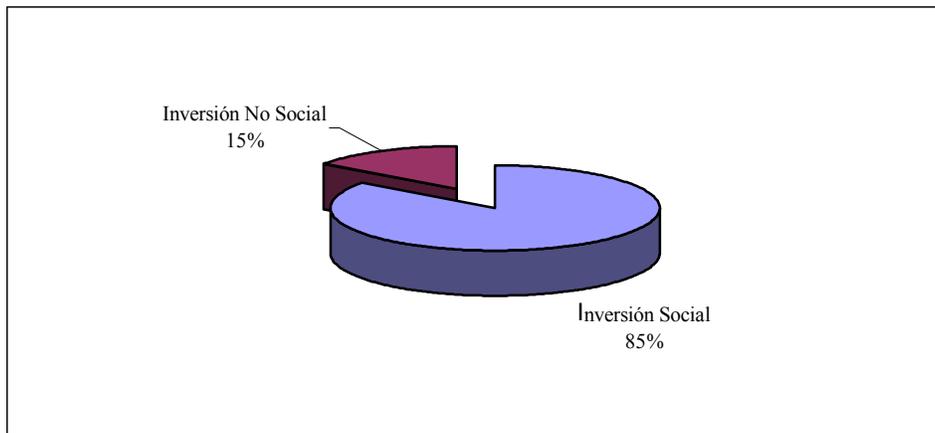
* Estimado

De esta forma, la inversión social desatendida por mucho tiempo, tiene la oportunidad de recibir una cantidad importante de recursos que permitan su crecimiento, pues de un total de 18% que representaba la inversión social respecto del total de inversión pública durante 1991 ascendió a más del 34% en 1995, dentro de este crecimiento el rol de la inversión municipal en el sector social es cada vez más importante y casi en su mayoría el crecimiento dentro de este rubro se explica por la participación municipal.

El cuadro 10, presenta el flujo de recursos que se destinaron al terreno de la inversión social mostrando un crecimiento notorio a partir de 1994.

Gráfico 7

Composición de la Inversión Municipal
(Programación de 1995)



Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría Nacional de Participación Popular – Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN).

En términos per cápita esta evolución ha mostrado un crecimiento de un promedio de 1.06 dólares de inversión social en 1987 a 6.92 dólares por habitante en 1995. El sector que mayor crecimiento ha experimentado durante este período ha sido el de urbanismo, el cual de un promedio de 1.03 dólares por habitante en 1987 sube a 9.73 en 1995, le sigue en importancia el sector saneamiento básico, educación y finalmente salud con 7.45, 6.82 y 3.67 dólares por habitante para 1995 respectivamente.

Si bien las cifras se muestran alentadoras, el condicionamiento en el uso de los recursos puede de alguna manera reflejar prioridades que no obedecen a las preferencias locales y tampoco están favoreciendo enteramente a los sectores a los cuales prioritariamente se pretende llegar tales como educación y salud.

Un análisis de la composición de la inversión social a nivel municipal nos muestra que ésta representa el 85% de la inversión total, lo cual indica una tendencia importante a invertir en infraestructura social y en el mantenimiento de la misma. (Ver Gráfico 7).

De este total un 57% de los recursos se destinan al sector de urbanismo y vivienda (Gráfico 8), donde predominan obras tales como construcción de plazas, parques, mejoramiento de vías urbanas, etc. que en muchos casos parecen responder más a decisiones discrecionales de los gobiernos municipales que a demandas locales. Sin embargo, dado lo reciente del proceso, esta situación no puede evaluarse como negativa, en todo caso muestra que el proceso de Planificación Participativa aun es muy embrionario, y posee aun limitaciones para constituirse en un instrumento de revelación de preferencias locales.

Sin embargo, la evolución en este terreno debe ser rápida de tal forma que los otros sectores sociales, que hoy poseen bajas participaciones dentro la inversión social, pueden cobrar mayor dinamismo dentro de este rubro y puedan actuar con una identidad propia. Para lograr esto, no solo debe fortalecerse la participación ciudadana, sino que paralelamente debe contarse con un proceso ágil de adecuación de los sectores de Salud y Educación al proceso descentralizador.

Si bien el gobierno central está destinando recursos para la inversión social, se percibe demanda creciente por mayor cantidad de recursos fiscales que permitan apalancar la inversión

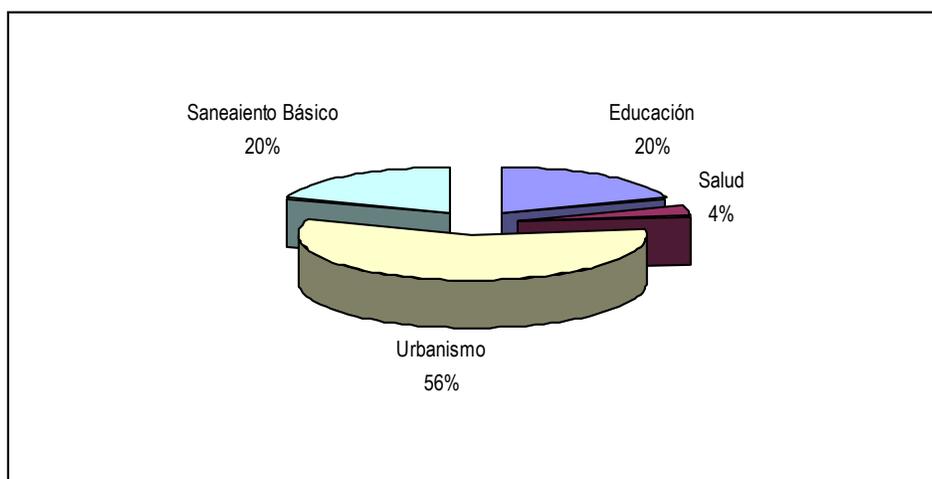
social a nivel local. De allí que como una política que fomente el crecimiento de este rubro se piensa en implementar un sistema de transferencias donde el criterio de co-financiamiento esté presente y cuyo objetivo final sea contribuir al alivio de la pobreza y alcanzar mayor nivel de crecimiento y desarrollo económico, a través de la participación ciudadana y la generación de mayores niveles de eficiencia en el gobierno local en materia fiscal.

Para ello las fuentes con las que actualmente se cuentan para realizar inversión social a nivel local tales como: Gobierno Central (Tesoro General de la Nación y coparticipación tributaria), gobiernos locales (ingresos propios), Fondos de Inversión (Fondo de Inversión Social -FIS- y Fondo Nacional de Desarrollo Regional-FNDR-), cooperación externa (ya sean donaciones o endeudamiento), ONG's, e Iglesia, deben ser potenciados e inscribirse en un esquema homogéneo para realizar las transferencias de recursos.

Concretamente se confiere un rol importante en la canalización de recursos a los fondos de inversión que no solo apalancarían la inversión social sino que además permitirían hacer efectiva la introducción de un sistema de transferencias inter-gubernamentales bajo un criterio de co-financiamiento.

Gráfico 8

**Composición de la Inversión Social Municipal
(Programación de 1995)**



Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría Nacional de Participación Popular (SISIN).

Para el diseño de las transferencias, deben tenerse en cuenta muchos componentes que eviten el surgimiento de obstáculos tanto técnicos, económicos como políticos

En tal sentido, el terreno institucional debe contarse con el marco normativo que explicita los vínculos entre los diferentes niveles de gobierno y defina claramente las responsabilidades de cada uno de ellos, evitando la duplicidad o superposición de funciones, lo cual permitiría contar con un sistema de transferencias claramente definido, procedimientos reglamentarios y, eliminaría la arbitrariedad en la asignación de recursos. Al respecto, Bolivia está estudiando la implementación de su Programa de Co-financiamiento, el cual vendría a constituirse en el marco normativo conjuntamente las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública, emitidas el mes de junio del presente año.

Por otra parte, los flujos de información que permitan llevar a cabo el control, seguimiento y evaluación del esquema de transferencias es igualmente importante; pues con ello no solo se asegura una administración financiera eficiente, sino que posibilitaría la organización y coordinación de inversiones dentro del sector social.

La valoración de un esfuerzo tributario es necesario para el sistema de transferencias, pues podría constituirse en un mecanismo de distribución de las mismas, conjuntamente con otros indicadores que permitan identificar niveles de pobreza básicas insatisfechas.

El intento de capturar niveles de pobreza o desigualdades fiscales entre jurisdicciones en las transferencias, responde a una política distributiva de los ingresos, la cual no necesariamente debería entenderse como un programa de alivio a la pobreza, sino más bien de mejoras en la distribución, pues su el objetivo final fuera simplemente asistencialista, el carácter de eficiencia llegaría a perderse.

En pocas palabras, las transferencias entre el gobierno bajo un sistema de co-financiamiento permiten adecuar los precios en el sector local. Con esta adecuación, el sistema de precios se convierte en un eficiente asignador de recursos, pues tanto proveedores como demandantes reciben señales de mayor transparencia respecto de sus costos de oportunidad. Sin embargo, no solo el co-financiamiento garantiza niveles de precios adecuados, entre una de las condiciones necesarias para esto, se cuenta la participación de la comunidad que genere responsabilidad en los gobiernos locales por las transferencias que recibe y en el gobierno central por las transferencias que entrega.

d. Proyecciones para la Inversión Pública

La introducción de la Ley de Participación Popular ha logrado dar mayor dinamismo al crecimiento de la inversión social en los gobiernos municipales y ha logrado introducir ciertos criterios de equidad con la distribución per cápita de los recursos de coparticipación. Sin embargo, a más de dos años de la aplicación de esta ley se percibe que los recursos de coparticipación tributaria son aun insuficientes para hacer frente a las nuevas responsabilidades del nivel local, especialmente en el terreno de la inversión social. De allí que la idea de implementar, y en algunos casos modificar y ampliar el sistema de transferencias se refuerza y adquiere mayor importancia.

Según la teoría analizada un esquema de transferencias útil para la compatibilidad entre preferencias locales y las prioridades nacionales y que además permita apalancar la inversión, específicamente la social, es el esquema de transferencias co-financiadas y para el caso boliviano serían de especial interés aquellas que cuenten con un límite de gasto.

En este terreno se ha planteado la incorporación de una política de co-financiamiento,²² enmarcado dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en el cual se pretende dirigir los recursos de co-financiamiento a iniciativas de inversión que se ajusten a las prioridades nacionales (compatibilidad) y que faciliten la implementación de las inversiones de los gobiernos municipales y prefecturas departamentales (complementariedad).

Las áreas en las que se aplicará esta política de co-financiamiento en una primera etapa contempla:

- a) Servicios básicos (educación, salud y saneamiento básico) bajo la responsabilidad del FIS y FNDR.

²². Min. de Hacienda, SNIP (1996).

- b) Infraestructura física (caminos, riego, electrificación rural, manejo de recursos naturales) bajo la responsabilidad del FNDR, Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y el Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA).

Para el sector de servicios básicos, objeto de interés en este trabajo, el nivel de las transferencias estarán en función a indicadores de posición fiscal del municipio (capacidad fiscal, necesidad fiscal, esfuerzo tributario, etc.) y en donde sea posible indicadores de eficacia institucional y sostenibilidad operativa. Los incentivos implícitos en ello son los de garantizar mayores niveles de esfuerzo tributario así como eliminar restricciones en términos de provisión de servicios administrativos.

Los diferentes agentes participantes así como su interrelación dentro del programa de co-financiamiento son:

- a) **Gobierno Central.** Encargado de diseñar la política de co-financiamiento de los fondos de inversión y desarrollo, operativizar este diseño, brindar asistencia técnica a los municipios y definir que proyectos son o no objeto de co-financiamiento.
- b) **Prefecturas y Gobiernos Municipales.** Los cuales deben identificar y formular proyectos de inversión a través de un proceso de planificación participativa así como llevar adelante la ejecución de estos proyectos en base a normas del SNIP.
- c) **Fondos de Inversión y Desarrollo.** Encargados de co-financiar los proyectos de inversión.

Proyecciones del Ministerio Hacienda y la Secretaría Nacional de Inversión Pública estiman que durante el período 1996 - 2000 las inversiones públicas que se realizarán a través de gobiernos municipales, prefecturas y gobierno central ascenderá a los 2.848 millones de dólares.

De dicho monto un 56.6% lo realizarían los municipios dentro del campo de la inversión social con un sistema de co - financiamiento donde la contraparte de los municipios alcanzaría el 62.2%, mientras que el 37.4% se cubriría con otras fuentes.

Se espera por tanto que la introducción de un esquema co-financiado apalanque de manera importante la inversión permitiendo alcanzar una tasa de crecimiento de 6.2% del PIB el año 2000, en base a lo cual el ingreso per cápita alcanzaría los 855.4 dólares lo que representa una tasa de crecimiento de 4% para ese año en esta variable.

Es claro que el logro de estas metas estarán en función, primero al desarrollo positivo del proceso de descentralización, donde exista coordinación tanto a nivel de gobiernos como de sectores y segundo que el esquema de co-financiamiento que se vaya a diseñar permita la generación de mayores recursos a nivel de municipios, logre cerrar algunas brechas interjurisdiccionales en cuanto a la provisión de servicios básicos, así como introduzca mecanismos que al margen de garantizar un crecimiento en la inversión social, permita más adelante asegurar una eficiente asignación de recursos dentro de los sectores sociales.

En pocas palabras, muchos condicionantes deben cumplirse y si bien, a lo largo de este trabajo se enfatiza en el aspecto fiscal de la descentralización, esta va más allá de este terreno e involucra no solo ámbitos manejables por la política sino también aquello que se relacionan más con la percepción y participación social.

e. Posibles Escenarios Futuros

El corto período de implementación de las reformas de segunda generación impiden realizar estimaciones serias sobre sus posibles impactos. Los únicos objetivos claros son los de alcanzar mayor crecimiento económico y mejoras en la distribución del ingreso que permitan reducir los niveles de pobreza. Sin embargo podemos emplear algunas hipótesis, asumiendo tasas de

crecimiento del producto e ingreso por habitante, que nos permitan relacionar la evolución macroeconómica con la evolución de la pobreza a través del índice elaborado por Morduch,²³ denominado tiempo medio de salida de la pobreza.

Dicha medida es sensitiva a las transferencias, de tal forma que transferencias que se otorguen entre la gente más pobre incrementará las medidas de pobreza y aquellas transferencias que se den a la gente cercana a la línea de pobreza la reducirá. Por lo tanto es importante identificar las poblaciones objetivo a las cuales realizar las transferencias.

Este índice muestra que si la tasa de crecimiento de la economía es g_i por año, la relación de la línea de pobreza al ingreso inicial puede ser escrito como:

$$Z = y_i e^{g_i t_i}$$

de allí que el tiempo para cruzar el umbral de la pobreza se expresa como:

$$t_i = t(y_i) = (\ln(z) - \ln(y_i)) / g_i$$

Donde t_i es el tiempo promedio de salida de la pobreza con los patrones de distribución y una tasa de crecimiento del producto, g_i , dada.

Empleando dicha formulación, un ejercicio fue realizado,²⁴ empleando datos urbanos y asumiendo la presencia de dos escenarios distintos. El primero con un crecimiento del PIB del 4.0 % (el cual es cercano al obtenido en 1995). El segundo con 4.5% de crecimiento para el PIB.

Con tales escenarios se estima que el tiempo medio de salida de la pobreza sería de 49 años en el primer caso y de 36 años en el segundo, aquello implica que la diferencia de 0.5% de crecimiento en el PIB puede llegar a representar incluso 13 años menos para lograr superar la pobreza.

Las proyecciones que proporciona el Ministerio de Hacienda respecto al crecimiento del PIB hasta el año 2000 (estimado en 6.2%) llevan a pensar que a pesar del carácter estructural de la pobreza en el país, el plazo en el cual podría superarse este problema es relativamente corto. Sin embargo, este escenario optimista depende en gran medida de hacer efectivas estas tasas de crecimiento, y romper el círculo de la pobreza que ha caracterizado el circuito de la producción y que ha marcado el surgimiento de importantes heterogeneidades no solo en cultura, sino en el terreno de la producción, suministro de bienes públicos y acceso a servicios básicos.

Los datos revisados hasta el momento permiten determinar que el municipio será el eje sobre el cual las reformas serán llevadas adelante, pues no solo se constituye en el agente de consolidación de demandas y necesidades locales sino también en su proveedor y en el principal ejecutor de inversiones dentro del sector social. Se reconoce que la introducción de un sistema de co-financiamiento (matching grants) iría revestido de importantes ventajas tales como la introducción de mayor competencia por parte de los gobiernos locales en cuanto a acceso de montos de recursos de contraparte, con repercusiones sobre los niveles de esfuerzo fiscal además de que se permitiría realizar un control sobre el presupuesto si es que se fijan límites en cuanto a los montos para ser co-financiados.

Para ello los incentivos deben fijarse claramente de tal forma que las tasas de co-financiamiento y los montos varíen según los sectores y las áreas que se deseen priorizar.

Sin embargo, y al margen del criterio netamente de eficiencia, la heterogeneidad que presentan los 311 municipios existentes en el país lleva a concluir que el esquema de co-financiamiento, no puede ser el único que se presente dentro del sector social dado que se beneficiaría en gran proporción a aquellos municipios que cuentan con mayor esfuerzo fiscal

²³. Morduch, Jonathan (1994).

²⁴ Ministerio de Desarrollo Humano, UDAPSO, Documento de trabajo (1996).

relativo (entendido, este último, como el cociente del total de impuestos locales recaudados en relación al total de impuestos nacionales), sino que de forma de cerrar ciertas desigualdades debe pensarse en diseñar un menú más amplio de transferencias.

Si bien se cuenta con los recursos de coparticipación y dentro de este el criterio de equidad se encuentra presente, aun queda mucho en cuanto a otros indicadores que al margen de la población pueda recoger aspectos tales como niveles y magnitud de pobreza, acceso a servicios básicos y otros que permitan tener una ponderación sobre los problemas que diferencian los niveles de vida en los sectores urbano y rural.

En tal sentido el sistema de co-financiamiento debe complementarse con un sistema de compensación, que vaya a eliminar las disparidades y brechas inter-municipales.

Como posibles opciones dentro de este ámbito se cuentan las transferencias no co-financiadas y selectivas que deberían entregarse ya no en función a población y tengan un tiempo de duración de tal forma que puedan brindar la base para el autosostenimiento local y no generen efectos adversos de dependencia de estos recursos.

Los municipios para los cuales deberían pensarse esquemas adicionales son aquellos en los que el esfuerzo fiscal relativo sea bajo o prácticamente no exista capacidad fiscal. La finalidad de ello es el de favorecer a las regiones más pobres y de baja densidad poblacional y que en general son las que menor desarrollo relativo presentan.

V. Conclusiones

Los niveles de pobreza y desigualdad del ingreso son alarmantes en Bolivia. En tal sentido el actual gobierno inicia, a partir de 1993, una serie de medidas que buscan introducir reformas estructurales que poseen connotaciones tanto económicas como de desarrollo en general, principalmente dentro del sector social en todo cuanto hace a la provisión de bienes y servicios básicos. Bajo esta orientación se reconoce que un capital humano de calidad será el pilar sobre el cual el crecimiento podrá iniciarse y fortalecerse.

Dada la gran heterogeneidad que caracteriza a Bolivia dentro de sus áreas urbana y rural, acciones que vayan a tener un real impacto deben considerar las características propias de los gobiernos locales. En tal sentido el esquema de la descentralización es adoptado bajo la premisa de que podrá capturar la diversidad de las diferentes localidades, generará mayor responsabilidad fiscal así como mayores niveles de competencia y facilitará la administración y gestión en lo que hace a la provisión de los servicios básicos.

La descentralización tomada como el proceso que puede generar eficiencia, está siendo llevada adelante en Bolivia tomando como unidades básicas a los municipios, los cuales tienen bajo su responsabilidad la provisión de los servicios básicos, para lo cual cuentan actualmente con los recursos de coparticipación que alcanzan al 20% del total de los ingresos nacionales. Dichos recursos están condicionados en su uso, ya que de ellos la mayor proporción debe destinarse a gastos de capital con la finalidad de garantizar una orientación hacia aquellos sectores que el gobierno central considera prioritarios.

Enfrentando el reto de crecimiento a través de estos instrumentos, debe trabajarse aun en los mecanismos que permitan alcanzar una compatibilidad de incentivos a nivel central y local así como lograr un proceso eficaz de identificación de necesidades y recursos municipales. De allí que el rol que juegan las transferencias inter-gubernamentales es de gran importancia pues ellas pueden garantizar la introducción de equidad en el sistema así como garantizar la compatibilidad de objetivos y sostenibilidad del proceso.

El actual sistema de transferencias boliviano se encuentra basado en un sistema per cápita, cuyas fuentes provienen de los recursos de co-participación y que piensa complementarse con uno de co-financiamiento, el cual estaría normado a través de una Política de Co-financiamiento. Esta última pretende generar mayores niveles de competencia por los recursos, así como mayor responsabilidad fiscal.

Los agentes articuladores de este proceso serán: el gobierno central, las prefecturas y municipios, así como los fondos de inversión, y dado que se enfatiza en el sector social, interesa fundamentalmente revisar la labor que pueden llevar adelante los Fondos de Inversión Social (FIS) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), cuyos ámbitos se dan en el primer caso dentro del área rural, y en el segundo dentro del área urbana. El rol de ambos fondos es el de canalizar recursos, de tal forma que obtengan el mayor impacto en el terreno de la provisión de los servicios básicos, con el objetivo final de aliviar la pobreza.

Las estimaciones realizadas llevan a pensar que la implementación de esquemas para apalancar la inversión social, que permitirán lograr tasas de crecimiento del producto que generen un mayor crecimiento del ingreso per cápita y contribuyan a bajar los niveles de pobreza.

Sin embargo, no debe olvidarse el hecho de que mayor crecimiento no implica necesariamente reducciones en los niveles de pobreza, a no ser que este se acompañe además de mejoras en la distribución del ingreso. De allí la sugerencia de diseñar un sistema de transferencias que contemple un menú de opciones, donde no solo se presente el criterio de

asignación con co-financiamiento, sino también la asignación de transferencias incondicionales, sin contraparte que permitan eliminar las diferencias inter-municipales y den como resultado final, mayor equidad y eficiencia en el sistema fiscal local.

El período de duración, así como los criterios de selección para la entrega de transferencias incondicionales y sin contraparte, debe ser estudiado cuidadosamente, pues éstas no deben llegar a constituirse en una fuente importante de financiamiento municipal. Por el contrario, debe quedar claro que su objetivo es el de cerrar brechas en los gobiernos locales que más dificultades fiscales y sociales presenten.

Por lo tanto, para el diseño de un sistema de transferencias, parece adecuado pensar en un menú donde se encuentren presentes, por una parte un esquema co-financiado, con incentivos para orientar los recursos a sectores y áreas prioritarios, a través de tasas de co-financiamiento y montos de las transferencias y, por el otro, esquemas de co-financiamiento y de un criterio igualizador entre jurisdicciones.

Es claro que el margen de pensar solo en el diseño del menú de transferencias, deberá trabajarse paralelamente en aspectos referentes al terreno institucional en cuanto a normas y procedimientos, sistemas de información y todo cuanto hace al inter-relacionamiento sectorial.

En la actualidad, los sectores de educación y salud se están adecuando a los cambios introducidos por las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa; sin embargo, cada uno de ellos está enfrentando sus reformas con una visión netamente sectorial, descuidando acciones que lograrían una coordinación entre ambos. Para evitar duplicidades y generar mayores beneficios conjuntos, se deben crear instancias que coordinen sus acciones, a la vez que se desarrollen sistemas de información que faciliten el control y seguimiento del proceso.

Bibliografía

Aghon, Gabriel, 1995, *Financiamiento Municipal en América Latina: Consideraciones Generales y Principales Desafíos*, PROADE/GTZ, La Paz, Bolivia.

Aghon, G. y Casas C (1994), *Descentralización Fiscal en América Latina: Una comparación preliminar*, Proyecto CEPAL/GTZ: *Descentralización Fiscal en América Latina*, Quito, Ecuador.

Bahl & Linn, (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, New York.

Banco Mundial (1996), *Bolivia: Poverty, Equity and Income, Selected Policies for expanding earning opportunities for the poor*, Report No 15272 - BO.

BID (1994), *Descentralización Fiscal: La Búsqueda de Equidad y Eficiencia*, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1994.

CEPAL, (1995^a): *Panorama Social de América Latina*, Santiago-Chile.

CEPAL, (1995^b): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago-Chile

CEPAL (1995^c): *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*, Serie Política Fiscal, Santiago-Chile

Censo Nacional de Población y Vivienda (1992), Instituto Nacional de Estadística La Paz - Bolivia.

Hirschman, Albert (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press.

Decreto Supremo No 24237, *Adecuación del Sector Salud a las leyes de Descentralización y Participación Popular*, 8 de febrero de 1996, La Paz, Bolivia.

Ley de la Reforma Educativa, ley No 1565 de 7 de julio de 1994, La Paz, Bolivia.

Ley de Participación Popular, ley No 1551 de 20 de abril de 1994, La Paz, Bolivia.

Ley de Descentralización Administrativa, Ley No 1664 de 28 de julio de 1995, La Paz, Bolivia.

Lipton, M. & Ravallion, M. (1993), *Poverty and Policy*, Working Papers, World Bank, WPS 1130.

MDH, SNPP (1996), *Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaria Nacional de Participación Popular, Bolivia: La Participación Popular en Cifras, Resultados y proyecciones para analizar un proceso de cambio*, La Paz - Bolivia.

Ministerio de Hacienda, *Secretaría Nacional de Inversión Pública (1996), Estrategia para la Transformación productiva del agro*, Presentación del gobierno de Bolivia al grupo consultivo. La Paz.

Morduch, Jonathan (1994), *Poverty and Vulnerability*, Development Discussion Paper No 477, Cambridge MA 02138.

Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, New York.

Urquiola, Miguel (1994), Participando en el crecimiento, Expansión económica, distribución del ingreso y pobreza en el área urbana de Bolivia: 1989 - 1992 y proyecciones, UDAPSO, La Paz, Bolivia.

Winkler, Donald (1994), Diseño y Administración de Transferencias Inter-gubernamentales: Descentralización Fiscal en América Latina, Documento para Discusión del Banco Mundial No 2359.

Shah, Anwar (1991), Perspectives on the Design of Intergubernamental Fiscal Relations, Working Papers 726, The World Bank.