

# Transferencias fiscales y políticas públicas

*Ximena Serrudo Peñaranda*

## Resumen\*

En un sistema descentralizado, las transferencias fiscales intergubernamentales constituyen un importante instrumento de gestión pública, pues contribuyen al logro de objetivos redistributivos o compensatorios, y por tanto, a la disminución de problemas de ineficiencia asignativa y/o de equidad social y territorial.

En el proceso de descentralización boliviano se han establecido varios sistemas de transferencias fiscales a partir de diferentes políticas públicas, y al presente constituyen la principal fuente de financiamiento de las administraciones subnacionales. Si bien estos sistemas han logrado un importante avance en términos de redistribución territorial de recursos fiscales, con posibles efectos significativos desde un punto de vista social, en la práctica pueden estar generando problemas de ineficiencia y pereza fiscal, poniendo en peligro los avances en el logro de mayor equidad. El documento describe este proceso y resalta, como uno de los grandes desafíos en la profundización del proceso de descentralización, el rediseño de los sistemas de transferencias con una orientación al logro de mayor eficiencia y equidad, y principalmente hacia su propia sostenibilidad.

## Abstract

In a decentralized system, the intergovernmental fiscal transferences constitute an important instrument of public management, they contribute to achieve the redistributive objectives and reduce the inefficiency in the assignation of resources.

\* El contenido del presente artículo es responsabilidad de la autora y no compromete el criterio del PADEP-GTZ. El autor agradece a Carlos Gustavo Machicado por los valiosos comentarios y las complementaciones técnicas realizadas al presente artículo, para su correspondiente edición.

In the Bolivian process of decentralization several systems of fiscal transfers have settled down, and to the present, they constitute the main source of financing the local administrations.

Although these systems have obtained an important advance in terms of territorial redistribution of fiscal resources, actually he can be generating problems of inefficiency and fiscal laziness, putting in danger the advances in the profit of greater fairness. The present document describes this process and highlights the great challenge in the deepening of the decentralization process, the redesign of the systems of transfers with a direction to the profit of greater efficiency and fairness, and mainly towards its own sustainability.

## **Introducción**

Las finanzas públicas subnacionales en Bolivia adquieren una relevancia significativa a partir del proceso de descentralización que se inicia con la promulgación de las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, en 1994 y 1995, respectivamente. En el tema de las finanzas públicas, las transferencias fiscales intergubernamentales logran tomar una particular importancia, por cuanto se constituyen en la principal fuente de financiamiento de las entidades subnacionales (tanto municipales como departamentales). Así por ejemplo, en el período 1994 a 2006, las transferencias fiscales desde el nivel central hacia el nivel subnacional, en promedio, representan el 10 % del PIB, financian el 52 % de los ingresos totales municipales y el 76 % de los ingresos departamentales. Dada la importancia de esta fuente de recursos, diversos estudios sobre el tema exponen una caracterización de los sistemas de transferencias fiscales actualmente vigentes y señalan la urgente necesidad de una revisión de estos sistemas por los efectos perversos que estarían generando sobre la eficiencia fiscal y la equidad fiscal territorial.

El tema de las finanzas públicas subnacionales también ha sido tratado en la Asamblea Constituyente, a través de algunas de sus comisiones, y constituyó un escenario propicio para el debate y reflexión sobre las transferencias fiscales, con la expectativa de que se puedan dar ciertos consensos en relación a la necesidad de su ajuste, y acordar principios básicos que orienten su rediseño. Si bien el nuevo texto de propuesta de Constitución Política de Estado señala ciertos principios para el diseño de los sistemas de transferencias fiscales, los informes de mayoría y minoría de las comisiones que han debatido este tema coinciden en señalar la permanencia de los sistemas de transferencias fiscales actualmente vigentes.

El debate en el tema se centra también en el inicio de un proceso autonómico del nivel de administración departamental. Este nivel de gobierno, en la actualidad, no cuenta con ninguna fuente de ingresos propios con base tributaria y es totalmente dependiente de los recursos por transferencias fiscales. Uno de los grandes desafíos para una profundización de la descentralización fiscal a nivel departamental será encaminar el proceso hacia su propia sostenibilidad, pues de lo contrario se tiene el peligro de poner en riesgo la propia estabilidad del país.

El presente artículo tiene el propósito de abordar el tema de las transferencias fiscales intergubernamentales a partir de una revisión y caracterización de la evolución de los sistemas de transferencias instaurados en el país a partir del inicio del proceso de descentralización. Para este propósito, en primera instancia se realiza una identificación de las políticas públicas que dieron origen a los actuales sistemas de transferencias, a fin de identificar la relación entre los objetivos de estas políticas públicas y las principales características de los sistemas de transferencias fiscales implementados. Con este propósito se han identificado períodos históricos específicos que marcaron la trayectoria de los sistemas de transferencias. Esta identificación nos señala que nos encontramos precisamente en un período primordial que puede signar la trayectoria de las transferencias.

A partir de una revisión de estudios realizados sobre el tema, en cada período de análisis se realiza una descripción general de los sistemas de transferencias, con base en las caracterizaciones realizadas por los diversos autores de estos estudios, identificando las coincidencias y divergencias en las conclusiones de los diferentes puntos de vista de análisis de este tema. Esta revisión permite también delinear el debate actual en el tema y los principales desafíos para el perfeccionamiento de los sistemas de transferencias. Por esta razón, el presente artículo tiene un carácter fundamentalmente descriptivo.

Para este propósito, el artículo ha sido dividido en cinco partes. La primera está dedicada a una breve conceptualización de las transferencias fiscales intergubernamentales. Seguidamente, expone una revisión del establecimiento de los sistemas de transferencias fiscales en períodos específicos a partir de la identificación de las políticas públicas que determinaron su diseño e implementación. La tercera parte del artículo presenta una caracterización de estos sistemas a partir de las descripciones y/o conclusiones que exponen los diferentes estudios elaborados sobre el tema. El desarrollo de este punto se sustenta también en una revisión y sistematización de información fiscal financiera generada por gobiernos munici-

pales y prefecturas, expuesta en las ejecuciones presupuestarias de ingresos y gastos, presentados en forma periódica por estas instituciones al Ministerio de Hacienda.

En el cuarto punto se realiza una breve exposición de las coincidencias sobre el tema de finanzas subnacionales como resultado del debate por las comisiones de la Asamblea Constituyente y su inclusión en la propuesta del nuevo texto de Constitución Política del Estado. El artículo concluye señalando los desafíos en el tema de transferencias fiscales.

Adicionalmente, a manera de anexos, se incluyen dos documentos que han sido desarrollados especialmente para el presente artículo. El primero de ellos se presenta en el Anexo 1, lleva por título *“Un enfoque de equidad y eficiencia como marco referencial para el desarrollo de sistemas de transferencias”*, fue elaborado por Carlos Gustavo Machicado y expone una síntesis de los principales aspectos normativos referidos a los conceptos de eficiencia y equidad en un marco de descentralización fiscal, que es fundamental para la comprensión del aporte de las transferencias fiscales en un sistema descentralizado y constituye el soporte teórico del presente artículo. El segundo documento, presentado en el Anexo 2, titula *“Transferencias monetarias condicionadas: una revisión a partir de la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario”* y fue elaborado por Miguel Vera; expone una breve caracterización de los sistemas de transferencias monetarias a partir de la experiencia boliviana y cómo el actual Gobierno ha introducido este tipo de transferencias como parte de la estrategia para el diseño e implementación del programa red de protección social.

## 1. Las transferencias fiscales Intergubernamentales

En un sistema descentralizado, las transferencias fiscales intergubernamentales son recursos monetarios que pueden ser entregados desde el Gobierno central a gobiernos subnacionales con fines redistributivos o para compensar diferencias territoriales iniciales, ya sea en términos de recursos fiscales, de desarrollo económico o de provisión de bienes públicos; por esta razón, los sistemas de transferencias fiscales son también denominados sistemas “compensatorios”. No es extraño también ver un flujo de transferencias fiscales entre gobiernos subnacionales, especialmente desde los que poseen mayores recursos fiscales hacia los que carecen de los mismos, como un instrumento de solidaridad.

De esta forma, las transferencias intergubernamentales pueden constituir un instrumento efectivo para corregir problemas de ineficiencia asignativa y/o problemas de equidad

social y territorial propios de sistemas estatales descentralizados. La efectividad de este instrumento depende en su totalidad de una definición clara de sus objetivos, criterios que se definen para su diseño y mecanismos de canalización. Un mal diseño de este instrumento puede profundizar los problemas de ineficiencia asignativa o alternativamente agudizar los problemas de inequidad. Se ha visto que la búsqueda de una mayor eficiencia puede, sin embargo, generar mayores problemas de equidad. El desafío es establecer mecanismos compensatorios que se complementen y equilibren el logro de eficiencia y equidad en forma simultánea. El Anexo I presenta un resumen del marco teórico referencial que concentra los aspectos normativos fundamentales en relación a los conceptos de eficiencia y equidad en el marco de un proceso de descentralización fiscal.

Los sistemas de transferencias fiscales, al ser un importante instrumento de gestión pública, en términos normativos, deben ser formulados en el marco de una política pública específica, con la finalidad de que sus efectos positivos no se diluyan. Un sistema de transferencias no es un fin en sí mismo, por tanto, los objetivos que sustentan su diseño necesariamente deben estar vinculados al logro de un objetivo mayor. Asimismo, los criterios establecidos para la distribución de los recursos a ser transferidos también deben ser coherentes con los objetivos de la política pública. Como en todo sistema, en su implementación confluyen diferentes elementos, tales como actores específicos, principios, normas y un entorno. De aquí la necesidad de abordar el tema de las transferencias fiscales a partir de las políticas públicas que en su momento determinaron su diseño, a fin de tener una apreciación y comprensión integral de estos sistemas.

## **2. Los sistemas de transferencias fiscales en el marco de políticas públicas**

En la experiencia boliviana, ciertos sistemas de transferencias han sido diseñados en el marco de políticas sociales que conllevan estrategias de inversión pública en sectores específicos. Se identifican dos tipos de inversiones sociales. La primera está orientada a resolver en forma gradual problemas estructurales a partir del financiamiento de proyectos de inversión generalmente local, con el fin de generar mayores oportunidades y acceso por parte de la población a servicios básicos y sociales; a partir de este tipo de políticas se han diseñado sistemas de transferencias fiscales desde el nivel de Gobierno central a niveles subnacionales (transferencias fiscales del tipo público-público). La segunda es un tipo de inversión social en intervenciones coyunturales, con el propósito de brindar un alivio temporal a grupos de

personas específicas con alto riesgo de vulnerabilidad, y combina objetivos inmediatos con objetivos de largo plazo, dando origen a sistemas de transferencias fiscales desde el nivel central hacia grupos de población previamente identificados (transferencias del tipo público-privado) (Aguilar, 2004).

En la práctica, también se ha visto que el Gobierno nacional ha realizado transferencias de recursos fiscales a entidades administrativas subnacionales, no necesariamente en el marco de una política pública, y que en su momento respondieron, ya sea a decisiones políticas específicas, a presiones regionales, compromisos electores, o para atender problemas emergentes. Estas transferencias serían del tipo discrecional. El presente artículo no incluye la descripción de este tipo de transferencias<sup>1</sup>.

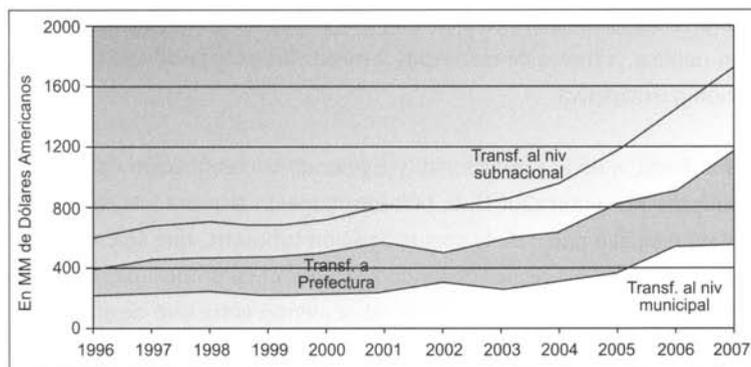
En el flujo de transferencias fiscales intergubernamentales desde del nivel central hacia el nivel subnacional, y durante el período 1996 a 2007, se advierte una tendencia creciente, y desde el establecimiento de los sistemas de transferencias fiscales en el marco del proceso de descentralización que se registran en el año 1994, se identifican cambios en su comportamiento en los años 2001 y 2005, que se explican en parte en el marco de las políticas públicas implementadas en su momento por el Gobierno nacional, así como también en el marco de decisiones estratégicas específicas con incidencia directa en el flujo de estos recursos. Así por ejemplo, en el año 2001 se formula e implementa la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, que se operacionaliza en el marco de la Ley de Diálogo Nacional 2000, estableciendo, por un lado, el flujo de transferencias fiscales a gobiernos municipales con fuente de recursos del Programa de Alivio a la Deuda Externa (HIPC II), y por otro lado, el flujo de transferencias para el nivel municipal en el marco de la Política Nacional de Compensación, con fuente de recursos de la cooperación internacional. En 2005 se lleva adelante el proceso de nacionalización de los hidrocarburos a partir de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos, que, entre otras medidas, determina la creación del Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH) y su coparticipación entre el nivel municipal y departamental.

A lo largo del período 1994 a 2007, el nivel central ha transferido recursos al nivel subnacional en un monto total de US\$ 11,128 millones, de los cuales el 67 % son transferencias

<sup>1</sup> Una caracterización y cuantificación de este tipo de transferencias se la puede encontrar en Saric (2005)

para el nivel intermedio, mientras que el restante 35.4 % corresponde al flujo de transferencias para el nivel municipal.

**Gráfico 1: Evolución de las transferencias fiscales subnacionales (período 1996-2007)**



Nota: Cifras preliminares para la gestión 2007.

Fuente: Elaborado con base en información de la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda y el FPS.

## 2.1 Sistemas de transferencias fiscales municipales y el proceso de descentralización

Dentro de las grandes reformas de modernización del Estado boliviano emprendidas en la década del noventa, la descentralización es uno de los procesos más trascendentales de su historia, no sólo por el hecho de constituirse en un instrumento orientado a corregir las asimetrías y crecientes desigualdades sociales y territoriales, sino principalmente por el hecho de establecer un nuevo relacionamiento entre el Estado y la sociedad, concediendo al ciudadano nuevas formas e instancias de participación, con mayor inclusión social.

La descentralización se inicia en 1994, con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP), que encara uno de los procesos más importantes de redistribución del poder político, social y económico, con el propósito de revertir los efectos negativos del excesivo centralismo hasta entonces vigente. El proceso de descentralización se complementa en 1995, con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa del Poder Ejecutivo al nivel subnacional intermedio, es decir, el departamental, transfiriendo y delegando atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional.

Sin embargo, es la Participación Popular la que logra un cambio radical en la estructura política, económica y administrativa del Estado boliviano, ya que establece una nueva representación del Estado a nivel subnacional municipal, amplía sus competencias con un ámbito de acción urbano-rural, reordenando y abarcando todo el territorio boliviano, e incorpora de manera efectiva a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y control social de la gestión pública, a través de instancias y mecanismos específicos, como el proceso de la planificación participativa.

En el tema fiscal, a nivel subnacional, y siguiendo la clasificación de sistemas de transferencias realizada por Finot (2001), la LPP introduce un sistema básico de compensación para el nivel municipal a partir de la coparticipación tributaria, que se encuentra aún vigente. El diseño de este sistema responde fundamentalmente a propósitos redistributivos, en el marco de la política de descentralización fiscal, teniendo entre uno de sus objetivos "...mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos"<sup>2</sup>. En cierta forma, este sistema básico de compensación, que se distribuye a partir de la recaudación efectiva de impuestos nacionales bajo criterios *per cápita*, está orientado a equiparar las desigualdades en la capacidad de generación de recursos fiscales propios existente entre municipios de reciente creación, para que estas administraciones subnacionales puedan cumplir con las nuevas competencias de provisión de bienes y servicios públicos transferidas por dicha ley, logrando de esta forma una equidad vertical. Este sistema básico de compensación se caracteriza por una forma de asignación de recursos que es tipificada como transferencias sistémicas<sup>3</sup>. El Anexo 4 expone una caracterización resumida de los sistemas de transferencias fiscales a nivel municipal.

Si bien de manera simultánea la LPP determina una fuente de generación de recursos propios para el nivel municipal con base tributaria que incluye impuestos, tasas y patentes, el sistema básico de compensación, hasta el presente, se constituye en la principal fuente de financiamiento de los gobiernos municipales, y a lo largo del periodo 1994 a 2007, el nivel central ha canalizado a los gobiernos municipales un total de US\$ 2,669 millones. Para municipios capitales de departamento, las transferencias de coparticipación tributaria representan en promedio el 35 % del total sus ingresos, mientras que para municipios del área

2 Ley 1551, artículo 1º (Objetos)

3 Siguiendo la clasificación realizada por Barrios (2003), citado por Saric (2005).

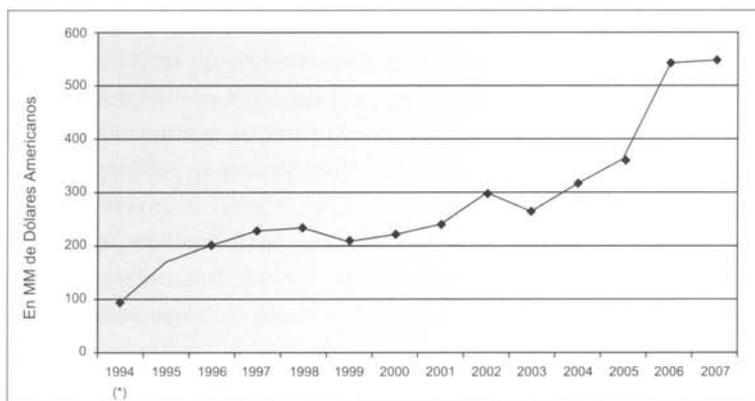
rural, con escasa o ninguna capacidad de recaudación impositiva, representan en promedio más del 50 % del total de sus ingresos.

Este sistema básico de transferencias se complementa con un sistema de Fondos de Inversión y Desarrollo especializados (FID) que se establecen en el Estado boliviano incluso antes del inicio del proceso de descentralización, a partir de la formulación de una política de inversión social definida desde el año 1985. Este sistema de Fondos estaba constituido por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo de Inversión Social (FIS) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC)<sup>4</sup>. La política social de entonces se caracterizaba por su enfoque integral, y se gestionaba a partir del Ministerio de Desarrollo Humano, creado en 1993, que concentraba las mayores responsabilidades en el campo social. En el marco de esta política, y a partir de la promulgación de la LPP, los tres Fondos pasan a depender de este Ministerio. De esta manera, el FIS comienza a canalizar recursos para la ejecución de infraestructura social a través de los gobiernos municipales, mediante transferencias fiscales del tipo concursable, condicionadas al cumplimiento de ciertos criterios de elegibilidad y a un aporte local específico, cuyo porcentaje variaba según el sector, y que en promedio llegó al 20 % del costo de la inversión.

Este sistema de compensación complementario estuvo vigente hasta el año 2000, y en el periodo 1994 a 2000 llegó a canalizar alrededor de US\$ 249 millones, representando el 12 % de los ingresos municipales.

4 La política social de entonces pretendía amortiguar el elevado costo social que determinó la implementación de medidas de estabilización económica en los grupos más vulnerables. De esta forma, inicialmente se conformó el Fondo Social de Emergencia (FSE), como un mecanismo para mejorar los ingresos de personas con escasos recursos a partir de la generación de empleos, e indirectamente la realización de obras de contenido social. La creación del FSE constituyó la primera experiencia boliviana en un programa de inversión social en intervenciones coyunturales orientadas a brindar alivio temporal a grupos poblacionales vulnerables (transferencias público-privado). A pesar del éxito de este mecanismo, en 1989 el FSE fue reemplazado por el Fondo de Inversión Social (FIS), en el marco de una política de inversión social de intervención estructural para financiar infraestructura en servicios de salud, educación y saneamiento básico, buscando mejorar el acceso a estos servicios. En ese mismo año se crea también el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), cuya finalidad era la de canalizar donaciones y otorgar créditos a campesinos, operando como un banco de segundo piso. El FDC financió obras de infraestructura productiva, de apoyo a la producción y de fortalecimiento institucional. Finalmente, en el año 1987 se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), con el objeto de fomentar el desarrollo armónico y equilibrado de todas las regiones del país, especialmente de los departamentos que no reciben regalías mineras ni petroleras. (IISEC, 1996).

**Gráfico 2: Evolución de las transferencias fiscales al nivel municipal (período 1994–2007)**



Nota: Transferencias incluye: Coparticipación Tributaria, FIS y Otros, PNC, HIPC II e IDH

(\*) Incluye información sólo a partir del mes de julio de 1994.

Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría. Datos de transferencias del FIS y PNC, proporcionadas por el FPS.

## 2.2 Un sistema de compensación complementario diseñado a partir de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza

En el año 2000, Bolivia calificó para la iniciativa de alivio a la deuda multilateral ampliada, denominada HIPC II, a partir de lo cual los recursos que originalmente estaban destinados al servicio de la deuda ahora serían destinados al aumento del gasto social en los sectores más vulnerables (Cavero, 2004). El Gobierno de entonces, a fin de tomar una decisión concertada con la sociedad civil para la definición de una política pública de inversión social, llevó adelante un proceso de consulta a diversos actores que representaron a diferentes sectores del país, denominado Diálogo 2000. A partir de las conclusiones de éste, el Gobierno desarrolló la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), que se implementa con la promulgación de la Ley del Diálogo 2000, en julio de 2001. Esta ley dispone, por un lado, la manera en que los recursos del alivio de deuda HIPC II serán utilizados y distribuidos para reducir la pobreza<sup>5</sup>, estableciendo que los municipios serán los

5 Introducing a formula based on the Unmet Basic Needs (UBN), weighting more to the population that is poorer.

responsables de la inversión social local, al decidir en qué invertir los recursos en base a sus propias necesidades y respetando los sectores priorizados en la lucha contra la pobreza. Por otro lado, define la Política Nacional de Compensación (PNC) como una política de apoyo a la reducción de la pobreza, con el objeto de ordenar y asignar los recursos de cooperación internacional bajo criterios específicos.

- i) Transferencias de recursos que provienen del programa de alivio a la deuda HIPC II que se transfieren en forma directa a las cuentas especiales de cada municipio.
- ii) Transferencias del Fondo Solidario Municipal para la educación escolar y salud pública, recursos que también provienen del programa ampliado de alivio a la deuda y que financia exclusivamente ítems en los sectores de salud y educación. Esta fuente de recursos no va directamente a conformar parte de los ingresos municipales, se transfieren directamente a través del TGN a las prefecturas departamentales, y desde allí se realiza la distribución de estos recursos para cubrir los gastos correspondientes por sueldos y salarios en los sectores señalados.
- iii) El tercer sistema de transferencias se define en el marco de la Política Nacional de Compensación (PNC) a partir del reordenamiento del sistema de Fondos de Inversión y Desarrollo especializados:
  - a. Se transforma el FNDR en una entidad financiera no bancaria de desarrollo del Gobierno de Bolivia de carácter descentralizado, con el propósito de contribuir al desarrollo local y regional del país mediante operaciones exclusivas de crédito a las municipalidades, mancomunidades y prefecturas departamentales, fomentando el desarrollo del mercado privado de financiamiento con dichas entidades y promoviendo un endeudamiento prudente<sup>6</sup>. El FNDR financiaría también proyectos de inversión pública subnacional vinculados a superar problemas de pobreza, así como también inversiones que se consideren como complementarias para este fin.

6 Art. 20, Ley del Diálogo 2000.

## Cuadro 1 Sistema complementario de transferencias fiscales para el nivel municipal

Marco de política

Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza

Acción estratégica

Política de inversión social: Ley del Diálogo Nacional 2000

Sistema de Fondos de  
Inversión y Desarrollo  
Especializados

Transferencias Directas

Fondo Solidario Municipal  
para Educación Escolar y  
Salud Pública

### Directorio Único De Fondos (DUF)

Instancia que define políticas institucionales, coordina, norma y fiscaliza los dos Fondos bajo su dependencia.

FNDR

FPS

Transformación del FNDR:

Se constituye sobre la base del ex FIS.

**Función:** Otorgar créditos a entidades subnacionales para el financiamiento de proyectos de inversión.

**Función:** En el marco de la PNC, otorgar transferencias no reembolsables a municipios para el financiamiento de proyectos de inversión en sectores priorizados por la EBRP.

**Fuente de financiamiento:** Recursos de cooperación internacional

**Criterio de distribución:** Distribución indicativa de recursos a municipios a partir de fórmula con base a NBI ponderando más a municipios con población pobre.

Opera bajo criterios de eficiencia.

**Condicionamiento:** Los beneficiarios deben tener capacidad de endeudamiento certificada

**Condicionamiento:** Aporte local y cumplimiento de criterios de elegibilidad de proyectos de inversión.

### Transferencias HIPC II

**Fuente:** 70% de los recursos de alivio a la deuda HIPC II

#### Forma de distribución:

- a. 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, distribuido de acuerdo a la población escolarizada por municipio.
- b. 10% para el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública, según datos de población del último Censo Nacional de Población y Vivienda, oficialmente, utilizados por el Ministerio de Hacienda.
- c. 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social, que será distribuido de acuerdo a una fórmula basada en Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) dando mayor ponderación a los municipios más pobres.

**Operacionalización:** Transferencia automática a Cuenta Especial de Diálogo 2000 de cada municipio.

**Tipo de transferencia:** Condicionada a un gasto sectorial específico.

**Fuente:** 30% de los recursos de alivio a la deuda HIPC II

**Forma de distribución:** De acuerdo al déficit de personal docente en el Sistema boliviano de educación escolar pública en el total de municipios del país.

De acuerdo al déficit de Recursos Humanos del sistema Boliviano de Salud Pública en el total de Municipios del país

**Operacionalización:** Transferencia directa a prefecturas para su correspondiente pago sectorial.

**Tipo de transferencia:** Condicionada a un gasto sectorial específico.

- b. Sobre la estructura del ex Fondo de Inversión Social (FIS) se constituye el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), como el instrumento operativo destinado a la implementación de la PNC, con la misión de contribuir a la implementación de las acciones destinadas a la reducción de la pobreza y estimular el desarrollo institucional municipal a través de operaciones exclusivas de transferencias no reembolsables, mediante financiamiento a inversiones y estudios, de responsabilidad municipal<sup>7</sup>. El FPS, en el marco de la PNC, debía asignar recursos de cooperación internacional a todos los municipios del país, tomando como referencia la fórmula con base en las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), a fin de eliminar la discrecionalidad en su asignación<sup>8</sup>.

En el periodo 2001-2006, los recursos canalizados a los municipios a partir de estos sistemas de compensación, tanto por concepto de HIPC II como PNC, de manera conjunta llegan a un total US\$ 624.5 millones, y representan en promedio el 13.4% del total de los recursos municipales. Como se observa en el Cuadro 2, los recursos por concepto de transferencias HIPC II, en el periodo 2001-2006 representan en promedio el 7% de los ingresos municipales. Por su parte, las transferencias en el marco de la PNC canalizadas a través del FPS ha sido de US\$ 287 millones, y en promedio representan el 6.4% de los ingresos municipales.

7 Art. 21, Ley del Diálogo 2000.

8 Se constituye el Directorio Único de Fondos (DUF), como la instancia que define políticas institucionales, coordina, norma y fiscaliza los dos Fondos bajo su dependencia (FPS y FNDR).

**Cuadro 2**  
**Sistemas de transferencias fiscales al nivel municipal y su evolución en el período**  
**1994-2007 (en millones de dólares americanos)**

Año	Ley de PP		Ley del Diálogo		LHD	Total transferencias fiscales	Ingresos municipales totales
	Cop. Trib.	FIS y otros	HIPC II	PNC	IDH		
1994(*)	63.0	30.0				93.0	129.5
1995	138.8	32.0				170.8	250.0
1996	163.6	42.0				205.6	266.0
1997	180.0	49.0				229.0	463.6
1998	204.4	30.0				234.4	504.8
1999	175.5	35.0				210.5	482.0
2000	190.1	31.0				221.1	406.1
2001	167.0		33.4	41.3		241.8	679.8
2002	166.1		81.7	52.7		300.5	608.6
2003	172.1		47.2	43.6		262.8	687.3
2004	214.4		51.5	51.5		317.0	940.6
2005	232.8		54.9	51.6	20.6	360.0	767.7
2006	287.0		39.0	46.5	168.4	540.9	934.9
2007	314.5		30.0		204.5	548.9	
<b>Total</b>	<b>2,669.3</b>	<b>249.0</b>	<b>337.7</b>	<b>287.2</b>	<b>393.5</b>	<b>3,936.3</b>	<b>7,120.9</b>
% En relación al total de transferencias	67.8	6.3	8.6	7.3	10.0	100.0	n.d.
% en promedio relación al total de ing. municipales.	37.5	11.9	7.0	6.4	10.3	51.8	100.0

Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría. Datos de transferencias del FIS y PNC proporcionados por el FPS.

Nota: (\*) Incluye información sólo a partir del mes de julio de 1994.

La evolución de las transferencias por concepto de la PNC ha sido variada, ya que a partir del cambio de gobierno producido en el año 2002, la asignación de los recursos de cooperación internacional no siguió necesariamente los procedimientos preestablecidos en la Ley del Diálogo 2001, y cierto volumen de estos recursos fueron canalizados de manera sectorial a través de los diferentes ministerios cabeza de sector. Por esta razón, el peso de este flujo de transferencias en el total de los ingresos municipales no es muy significativo. No obstante esta situación, las transferencias de estos recursos, de manera indicativa, lograron un efecto redistributivo significativo, ya que el 62% de los recursos previstos para su transferencia se concentra en los municipios con mayor población que refleja niveles altos de pobreza, lo cual es coherente con los objetivos generales de la EBRP.

En el año 2001, y posteriormente en el año 2004, se implementan políticas de inversión social de tipo coyuntural, como el PLANE y PROPIAS, respectivamente, con el propósito de

brindar un alivio temporal a grupos de personas específicas con alto riesgo de vulnerabilidad y han dado origen a sistemas de transferencias monetarias del tipo público-privado. El Anexo 2 presenta un resumen de este tipo de sistemas de transferencias a partir de la experiencia boliviana en el marco de la definición de una Red de Protección Social.

### **2.3 Ley de Hidrocarburos y un nuevo sistema de compensación municipal**

A partir del compromiso electoral del Gobierno del MAS, y dando cumplimiento a los resultados del Referéndum vinculante del 18 de julio de 2004, en mayo de 2005 se promulga la Ley de Hidrocarburos (LH), que define la política nacional de hidrocarburos y sus principios, y, entre otras medidas, establece que el aprovechamiento de los hidrocarburos deberá promover el desarrollo integral, sustentable y equitativo del país; el Gobierno, a través del Poder Ejecutivo, sería el responsable de destinar los ingresos nacionales provenientes de la exportación e industrialización del gas boliviano a la atención de la educación, salud, caminos y empleos, principalmente.

La LH determina también la forma de distribución de los ingresos de la actividad hidrocarburífera, en lo que se refiere a regalías y patentes. Sin embargo, esta ley establece una nueva fuente de recursos para el Estado nacional a partir de la creación del Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH), reglamentando su forma de distribución y estableciendo como beneficiarios del mismo a los municipios y departamentos, debiendo éstos destinar los recursos a los sectores de educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo. De esta forma se constituye un nuevo sistema de compensación complementario para municipios y el nivel intermedio, sin que previamente se hubiese entregado competencias adicionales a estos niveles de gobierno.

Los recursos que los gobiernos municipales han recibido en el periodo 2005 a 2007 por esta fuente llegan a un total de US\$ 393 millones (véase Cuadro 2), y en el año 2006, representan el 18 % de los ingresos totales municipales.

### **2.4 Sistemas de transferencias al nivel departamental**

Los sistemas de transferencias del nivel de administración departamental tuvieron una evolución un tanto diferente a la registrada por los sistemas de transferencias del nivel municipal.

En el marco del proceso de descentralización boliviano, la primera fase de este sistema abarca el tiempo comprendido entre los años 1994-1995 a 2004, y la segunda abarca el período a partir del año 2005 para adelante. En 1994, la LPP establece como ingresos departamentales los correspondientes a regalías asignadas por ley, para los departamentos productores de hidrocarburos, y los recursos provenientes del Fondo Departamental de Compensación (FDC), con el fin de compensar con recursos del Tesoro General de la Nación a los departamentos cuyas regalías departamentales por habitante se encuentran por debajo del promedio nacional. En cierta forma, la LPP crea este Fondo como un sistema de compensación fiscal, con el propósito de igualar las rentas departamentales administradas hasta entonces por las Corporaciones Regionales de Desarrollo, con la finalidad de que estas instituciones puedan continuar cumpliendo su función como órganos estatales de desarrollo regional, ya que, a partir de la promulgación de LPP, dejan de percibir la coparticipación del 10 % de la recaudación de los impuestos nacionales.

En 1994, tanto los recursos por regalías como los recursos provenientes del FDC fueron administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo en cada departamento, las cuales debían invertir los recursos en la planificación de carácter regional, subregional y micro-regional, en infraestructura física, social, ambiental, de servicios básicos y de articulación vial, concurrente con el Gobierno nacional y/o los gobiernos municipales, en los casos que corresponda, así como también en el fortalecimiento de la capacidad de gestión y prestación de servicios administrativos a favor de los gobiernos municipales. Estas administraciones debían utilizar preferentemente los recursos que administran como contraparte financiera para la obtención de nuevos recursos destinados al mejor ejercicio de sus atribuciones, no debiendo asignar más de un 15 % de sus ingresos para atender sus gastos de funcionamiento.

Posteriormente, a partir de la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa, en 1995, se disuelven las Corporaciones Regionales de Desarrollo, cuyo patrimonio se transfiere al dominio y uso departamental, bajo administración y responsabilidad de los prefectos, que se constituyen en la estructura del Poder Ejecutivo a nivel departamental, teniendo entre sus objetivos mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública en la prestación de los servicios a nivel departamental.

Adicionalmente, a través del artículo 20 de esta ley, se establecen los sistemas de transferencias para la administración departamental, que se describe en el Cuadro 3, señalando

asimismo en el numeral 1 de este mismo artículo, que el Fondo de Compensación Departamental debe ser financiado con no más del 10 % de la recaudación efectiva del IEHD<sup>9</sup>.

**Cuadro 3**  
**Sistemas de transferencias para el nivel departamental**

Norma legal	Nº	Sistema de transferencias	Financiamiento	Forma de distribución	Condicionamiento en el gasto	Condicionamiento en el aporte
Ley de Participación Popular Ley de Descentralización Administrativa	1	Básico	Regalías por la explotación de hidrocarburos	11% de la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos.	85% gasto de inversión	No
	2	Complementario: Fondo de Compensación Departamental	Hasta el 10% de la recaudación del IEHD	Compensa a los departamentos cuyas regalías departamentales por habitante se encuentran por debajo del promedio nacional	85% gasto de inversión	No
Ley de Descentralización Administrativa	3	Complementario	Coparticipación del 25% sobre la recaudación efectiva del IEHD	50% de acuerdo al número de habitantes de cada departamento 50% en forma igualitaria para los nueve departamentos	85% gasto de inversión	No
	4	Complementario: Asignaciones para la prestación de servicios de salud, educación y asistencia social	Recursos nacionales	Asignaciones anuales consignadas en el PGN para el gasto en servicios personales en salud, educación y asistencia social	100% gasto en servicios personales en los sectores señalados	No
Ley de Hidrocarburos	5	Complementario	Coparticipación del Impuesto Directo a Hidrocarburos:  32% al valor de la producción de hidrocarburos en boca de pozo	12.5 % del monto total recaudado en efectivo, en favor de departamentos productores de hidrocarburos, distribuidos según su producción departamental fiscalizada. 31.25 % del monto total recaudado en efectivo a favor de los departamentos no productores de hidrocarburos, a razón de 6.25% para cada uno Compensación otorgada por el TGN al departamento productor cuyo ingreso por concepto del IDH sea menor al de un departamento no productor, con el objeto de nivelar sus ingresos a los del departamento no productor.	No	No

Fuente: Elaboración propia con base en normativa en vigencia.

9 El Impuesto Especial a Hidrocarburos (IEH), creado mediante Ley 1606, es un impuesto que grava la comercialización de hidrocarburos o sus derivados, sean éstos producidos internamente o importados. El Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH), creado mediante la Ley de Hidrocarburos, grava el 32% de la producción de hidrocarburos en boca de pozo.

Cabe señalar que, en el marco de la Ley 1654, las prefecturas departamentales no tienen ninguna fuente de ingresos propios con base tributaria.

El 2005 se caracteriza por ser un año que marca el rumbo de profundización del proceso de descentralización a nivel departamental. En enero de ese año se produce el Cabildo a favor de un modelo autonómico llevado a cabo en la ciudad de Santa Cruz, y en diciembre de ese mismo año se realiza por primera vez la elección directa de nueve prefectos a través de voto popular. Este mismo año se promulga la Ley de Hidrocarburos, que instaura un sistema de compensación complementario al régimen de recursos departamentales, a partir de la recaudación y coparticipación del IDH, que se distribuye entre los nueve departamentos<sup>10</sup>. En 2006 esta fuente representa US\$ 149 millones adicionales para las prefecturas. La distribución de los recursos por IDH no ha sido acompañada de asignación de nuevas responsabilidades y competencias al nivel departamental. Tampoco en su forma de distribución se han considerado las diferencias estructurales en el desarrollo histórico de los departamentos. Por lo tanto, el sistema de transferencias con base en este impuesto no asume el rol específico orientado al logro de un objetivo preciso, como el de un equilibrio fiscal, de estabilización o compensación de las finanzas departamentales.

Esta nueva asignación eleva el nivel de dependencia de las administraciones departamentales de un 75.6 % a 77.3 %.

<sup>10</sup> De acuerdo al D.S. 28421, los recursos de la recaudación del IDH se distribuyen entre los departamentos de la siguiente forma:

- a) 12.5% del monto total recaudado en efectivo en favor de los departamentos productores de hidrocarburos, distribuidos según su producción departamental fiscalizada.
- b) 31.25% del monto total recaudado en efectivo a favor de los departamentos no productores de hidrocarburos, a razón de 6.25% para cada uno.
- c) La compensación otorgada por el TGN al departamento productor cuyo ingreso por concepto del IDH sea menor al de un departamento no productor, con el objeto de nivelar sus ingresos a los del departamento no productor.

**Cuadro 4**  
**Transferencias fiscales al nivel departamental**  
**(Período 1996-2007)**  
**(en millones de dólares americanos)**

Año	Transferencias fiscales(*)	Ingresos prefecturales totales	%
1996	391.7	587.0	67.8
1997	449.1	607.7	73.9
1998	464.2	636.8	72.9
1999	469.0	583.7	80.4
2000	493.5	641.0	77.0
2001	566.1	747.3	75.8
2002	497.7	921.3	80.1
2003	587.6	746.6	78.7
2004	637.4	870.6	73.2
2005	814.5	1,074.0	75.8
2006	907.4	1,116.6	81.3
2007(**)	1,177.9	1,572.9	74.4

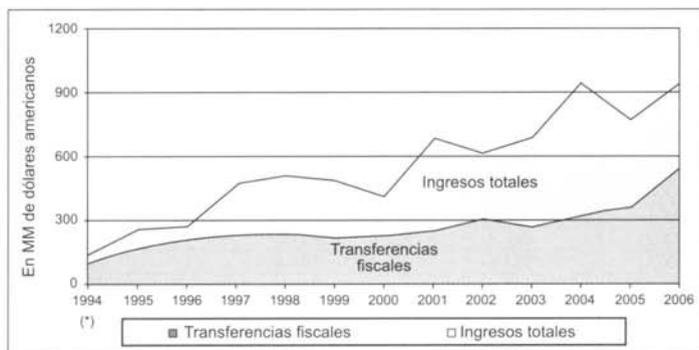
Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Dirección General de Contaduría-Ministerio de Hacienda.

Notas: (\*) Incluye sólo transferencias desde el nivel central al nivel departamental. Transferencias fiscales incluye: Regalías, Copart. IEHD, Copart. del IDH, Fondo de Compensación, Transferencias por subsidios y subvenciones para salud y educación, transferencias de capital desde el nivel central.  
 (\*\*) Datos preliminares

### 3. Aspectos relevantes de los sistemas de compensación

En el caso de los sistemas de transferencias del nivel municipal, existe consenso en que el sistema básico de compensación representa un importante avance en términos de redistribución territorial, como señalan Finot (2001) y Frank (2005), y junto al sistema complementario de fondos de inversión y desarrollo especializados habrían logrado también efectos redistributivos significativos desde un punto de vista social, ya que gran parte del gasto social municipal es financiado con estos recursos, ampliando la cobertura en la prestación de servicios básicos y servicios sociales.

**Gráfico 3: Participación de las transferencias fiscales en los ingresos municipales totales (período 1994-2006)**  
(en millones de dólares americanos)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección General de Contaduría y FPS.

Nota: (\*) Los datos para el año 1994 son a partir del mes de julio.

No obstante estos logros, persisten grandes diferencias en términos de desarrollo a nivel territorial. Todavía no se ha logrado reactivar la actividad productiva desde el ámbito municipal, se han acentuado los niveles de pobreza y, lo más importante, el proceso habría generado una disminución en la eficiencia asignativa en la provisión de ciertos servicios y habría promovido la ineficiencia fiscal, a medida que se amplía la brecha existente entre el incremento del gasto y aumento de los ingresos municipales (Finot, 2001).

Una evaluación del sistema de transferencias hasta ahora descrito, en el marco del fundamento teórico señalado y presentado en el Anexo 1, refleja que el sistema básico de compensación estaría generando niveles de ineficiencia fiscal, distorsionando los logros de equidad territorial. El proceso de descentralización boliviano es altamente ejemplificador por la incorporación de espacios de participación que involucran a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones a nivel local, aspecto fundamental para estimular los mecanismos económicos de eficiencia asignativa. Sin embargo, esta participación se refiere sólo a decisiones relacionadas con el gasto público o generación de la demanda (descentralización política del gasto), y no así a decisiones que tienen que ver con la forma de financiar dicho gasto, es decir, no existe el vínculo entre decisiones de gasto y la parte del ingreso que los ciudadanos están dispuestos a sacrificar para financiar dicho gasto. Esta situación es más evidente en municipios principalmente rurales, donde un elevado porcentaje del

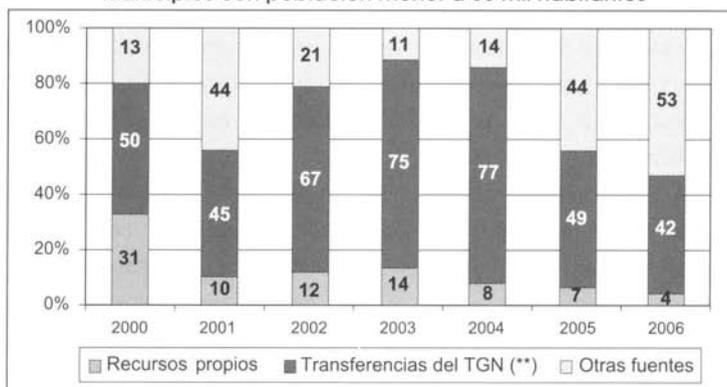
gasto es financiado con recursos por transferencias fiscales que provienen de los sistemas de compensación legalmente establecidos.

Así por ejemplo, una revisión de las ejecuciones presupuestarias de un total de 123 gobiernos municipales<sup>11</sup> que presentaron información a la Dirección General de Contaduría en forma consecutiva a lo largo del período 2000 a 2006, ha permitido la elaboración del Gráfico 4 y verificar que, en promedio, el 58 % del gasto municipal en municipios con población menor a 50 mil habitantes se financia con recursos que provienen de los sistemas de transferencias legalmente establecidos. Este porcentaje puede ser aun mayor ya que, por ejemplo, los recursos HIPC II no figuran en su totalidad en la ejecución presupuestaria del gasto municipal, en virtud a que la gran mayoría de estos recursos son utilizados por los municipios como recursos de contraparte, como, por ejemplo, los proyectos de inversión financiados por el FPS, y donde los recursos HIPC II figuran como transferencias que realizan los gobiernos municipales a otras instituciones. En estos municipios, sólo el 12 % del gasto total estaría siendo financiado con recursos propios, donde se considera principalmente, recursos por concepto del cobro de impuestos, tasas y patentes, y es posible verificar que la capacidad de recaudación de ingresos propios en estos municipios con base tributaria es muy limitada.

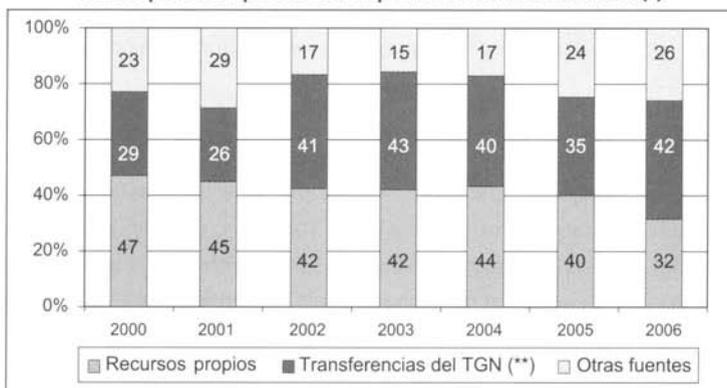
El porcentaje de financiamiento con transferencia de recursos se incrementa aun más cuando se toma en cuenta el flujo de recursos que proviene de transferencias de donación externa, de crédito interno y otras que realiza el TGN, que, en promedio, representan un 13 % del gasto total municipal, agrupado dentro de otras fuentes, en la información expuesta en el Gráfico 4. A partir de este gráfico se puede constatar también que, en promedio, para el período 2000-2006, el 37 % de los gastos municipales en municipios con población mayor a 50 mil habitantes se financia con recursos que provienen de los sistemas de transferencias. En estos municipios, el 42 % del gasto se financia con recursos propios, ya que se trata de municipios con mayores posibilidades de recaudación de recursos con base tributaria.

11 Para la determinación de la muestra de municipios se ha tomado el criterio de gobiernos municipales que presentaron en forma consecutiva información referente a su ejecución presupuestaria, tanto de ingresos como de egresos, durante todos los años del período 2000-2006. Esta muestra incluye a 16 de los 17 municipios con población mayor a 50 mil habitantes. En este grupo de municipios se ha incluido también el municipio de Cobija, por ser capital de departamento.

**Gráfico 4: Ejecución presupuestaria del gasto municipal según fuente de financiamiento para el período 2000-2006 (en porcentajes).  
Municipios con población menor a 50 mil habitantes**



**Municipios con población superior a 50 mil habitantes(\*)**



Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Dirección General de Contaduría.

(\*) Incluye al Gobierno Municipal de Cobija, por ser capital de departamento, no obstante que su población es menor a 50 mil habitantes.

(\*\*) Transferencias TGN incluye: Coparticipación Tributaria, HIPC e IDH y otras transferencias menores efectuadas por el TGN.

De acuerdo a los gráficos expuestos en el Anexo 3, la evolución de la fuente de financiamiento denominada "recursos propios", en ambos tipos de municipios, presenta una tendencia decreciente, lo que permite concluir la tendencia de una mayor dependencia por recursos de transferencias fiscales y otras fuentes complementarias para la ejecución del

gasto municipal. Esta conclusión se reafirma aun más con la tendencia creciente que expone la evolución de la fuente de financiamiento “*transferencias fiscales*”, en municipios con población mayor a 50 mil habitantes.

El hecho de que el gasto municipal refleje este comportamiento se debe principalmente a que, en cierta forma, el propio sistema de financiamiento (sistema básico de compensación y complementarios) promueve dicha ineficiencia, al no incorporar criterios de incentivo al esfuerzo fiscal relativo como una pauta para determinar la cuantía de recursos a ser transferidos al nivel municipal. En el sistema básico de compensación, por ejemplo, que en promedio representa el 75 % del total de transferencias que reciben los gobiernos municipales, el logro de una eficiencia asignativa no era un objetivo explícito de la política-marco que determinó el diseño de este sistema. Sin embargo, su simplicidad y transparencia en la determinación de la cantidad de recursos a ser transferidos con criterios *per cápita* está distorsionando los resultados logrados de mayor equidad territorial.

En relación al sistema de compensación complementario canalizado a través de los FID, si bien existía una definición integral de una política social ostentada a través del Ministerio de Desarrollo Humano de entonces, esta visión integral resultó ser sólo nominal. Las inversiones financiadas a través de los FID en proyectos sociales no tuvieron por tanto el impacto esperado en la reducción de la pobreza, y se diluyeron en función a las necesidades de la población, que demandaba servicios sin ninguna orientación estratégica destinada al logro de impactos específicos que contribuyeran de manera efectiva a la reducción de la pobreza en forma sostenible.

En referencia al sistema de compensación establecido a partir de la EBRP, en agosto de 2003, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), entidad responsable del seguimiento al cumplimiento de objetivos de la EBRP, elabora el informe de avance de esta estrategia señalando resultados no muy alentadores, entre otros, que el crecimiento económico de Bolivia tiene un bajo impacto redistributivo, mientras que el ritmo de reducción de la pobreza registra sólo el uno por ciento, el cual sería insuficiente para lograr las Metas del Milenio y las de la EBRP comprometidas por el Gobierno, hasta el año 2015.

Ante esta situación, el informe señala la necesidad de promover un crecimiento pro-pobre a partir de la generación de mejores condiciones productivas y de competitividad, con la finalidad de distribuir más efectivamente los efectos del crecimiento; considera, por

tanto, un enfoque de reducción de la pobreza sobre la base de un crecimiento económico. En este marco, la EBRP debía sufrir ajustes con una orientación al logro de las Metas del Milenio, entre los cuales estaría la priorización de acciones y el destino de recursos hacia áreas que generen mayores retornos sociales y que tengan incidencia sobre la reducción de la pobreza.

A partir de este informe se elaboraron algunos estudios sobre la efectividad del sistema de transferencias diseñado en el marco de la PNC, como el de Aguilar *et al.* (2004) y Terán (2004), por citar sólo algunos, así como también se dieron varias propuestas de ajuste a la propia PNC y surgieron también nuevas propuestas para el diseño de otros sistemas complementarios de compensación.

Por su parte, el Directorio Único de Fondos, en coordinación con el FPS, decide realizar una evaluación de la Política Nacional de Compensación, a partir de la cual se determinaría la elaboración de una propuesta para el ajuste de esta política. Esta evaluación, efectuada a 40 meses de aplicación de la PNC, señala que un aspecto favorable del sistema de transferencias que deriva de esta política es que buscó compensar en términos de NBI las diferencias de necesidades de recursos entre municipios, y logró efectivamente asignar, al menos en forma indicativa como ofrecimiento de financiamiento, mayores recursos a municipios con mayor nivel de pobreza. Sin embargo, en la práctica, la proporción de los recursos canalizados por el FPS, en el marco de la PNC, a municipios pobres no se habría dado en la proporción esperada de acuerdo a la fórmula de asignación. Una de las razones para esta situación fue que el diseño del sistema de compensación no tomó en cuenta las diferencias de capacidades entre municipios para la gestión de proyectos de inversión, y exigió a todos por igual el cumplimiento de las mismas condiciones para beneficiarse de estos recursos.

De esta manera, la forma real de operación de este sistema de transferencias determinó una asignación indicativa de recursos por necesidad, y una transferencia efectiva de recursos según la capacidad de gestión de los municipios. Este último aspecto fue el factor limitante para que la PNC pueda canalizar las asignaciones indicativas y para que la ejecución de estos recursos fuesen efectivamente ejecutados en una mayor proporción en municipios cuya población se encuentra bajo la categoría de "umbral de pobreza", según la clasificación establecida en relación a las NBI, los municipios con población más pobre, categoría pobres indigentes, según la categoría establecida de NBI, serían los que habrían ejecutado menos recursos (Aguilar y Ruiz, 2004 y Gutiérrez, 2007).

Existe también consenso en que durante la implementación de la PNC no se pudo consolidar el sistema de registro de descuentos por parte del Ministerio de Hacienda, por lo que fue imposible que el DUF elabore las asignaciones indicativas por cada municipio, volviéndose el sistema de asignación de recursos por demanda (Aguilar y Ruiz, 2004, Gutiérrez, 2007, Terán, 2006 y Cavero, 2004).

En relación a las transferencias por IDH, existe una coincidencia en que este sistema habría aumentado el nivel de dependencia de las administraciones subnacionales municipales, de un 67.6 en 2004, a un 74.2% en 2005 (Frank, 2005). En términos de redistribución territorial de los recursos, el sistema no habría introducido problemas de inequidad, ya que, a nivel municipal, los recursos por concepto de IDH se distribuyen con criterios *per cápita*. Los aspectos más criticados de este sistema es que son transferidos sin que previamente se asigne al nivel municipal nuevas competencias, y que el sistema, al no incorporar criterios de distribución que consideren la eficiencia fiscal, estaría profundizando los criterios de ineficiencia fiscal.

A partir de estas evaluaciones a la PNC, se realizaron una serie de estudios que cuestionan fuertemente a la PNC y proponen el establecimiento y diseño de otros sistemas de compensación, entre los que se tiene la Política de Transferencias Condicionadas (PTC), formulada por Aguilar *et al.* (2004), en la que propone un esquema de transferencias para la reducción de la pobreza orientado al logro de las Metas del Milenio ya definidos de manera específica para el caso boliviano. Para este propósito, la asignación de recursos deberá estar relacionada a los indicadores que se pretende mejorar y el uso de los recursos deberá estar restringido a acciones que inducen cambios en los indicadores y que sean efectivamente ejecutados por los receptores de las transferencias, bajo una lógica de influir prioridades locales a partir de prioridades nacionales. Uno de los principios fundamentales para esta política es la focalización para la transferencia de recursos, especialmente hacia municipios y comunidades priorizados en función a la magnitud de la brecha con relación a la Metas del Milenio.

Entre las nuevas propuestas se tiene también la formulada por Alborta (2005) en el ámbito fiscal financiero, que busca el equilibrio de los balances fiscales de los niveles de gobierno, lo que permitiría una asignación equitativa y eficiente de los recursos. Propone el establecimiento de un fondo de compensación interterritorial para compensar las diferen-

cias de recursos fiscales entre los diferentes departamentos, con la finalidad de que cada departamento pueda asumir sus competencias.

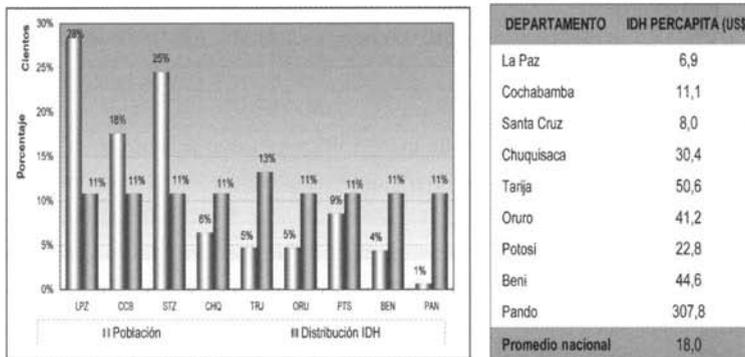
A nivel departamental, como se ha visto, se tienen cinco sistemas de transferencias: el de regalías departamentales, el Fondo de Compensación Departamental, el de coparticipación del IEHD, el de coparticipación del IDH y las transferencias por subsidios y subvenciones provenientes del Tesoro General de la Nación para cubrir ítemes en salud y educación. Sin embargo, en la práctica estos sistemas de transferencias han generado ciertos desequilibrios regionales en la distribución de recursos en términos *per cápita*.

En relación al Fondo de Compensación Departamental, si bien el propósito inicial en su diseño fue establecer un sistema que permita igualar los recursos departamentales, sobre todo de los departamentos no productores de recursos hidrocarburíferos, aspecto que los dejaba en clara desventaja en relación a los departamentos productores, en la práctica, los efectos compensatorios de este Fondo se han distorsionado. Esto se debería a dos factores: por un lado, a partir del 2002 se incrementa la producción de hidrocarburos en el departamento de Tarija, lo que ha determinado un incremento sustancial en el promedio nacional de regalías departamentales por habitantes; en consecuencia, los departamentos de Chuquisaca y Oruro, y posteriormente Santa Cruz y Cochabamba, se benefician también de este Fondo, afectando el monto total de compensación de los departamentos no productores de hidrocarburos, como La Paz y Potosí. A esta situación se suma el hecho de una disminución de la recaudación del IEHD, determinando que el 10% de la recaudación de este impuesto establecido como límite para el financiamiento de este Fondo sea insuficiente para cumplir con las compensaciones indicativas de igualación, siendo los departamentos de La Paz y Potosí los más perjudicados. Esta situación habría debilitado el carácter compensatorio de este sistema, haciendo necesario su ajuste. Una exposición amplia de este tema se puede encontrar en Alborta (2005).

En relación a las nuevas transferencias por concepto de IDH, existe un consenso contundente en que este sistema de transferencias ha profundizado la desigual distribución de los recursos a nivel departamental en términos *per cápita*, y esto constituye un obstáculo para distribuir el gasto público en forma más equitativa entre las regiones y mejorar la provisión de servicios (Frank, 2005).

Como se observa en el Gráfico 5, la distribución porcentual de los recursos IDH es casi igual entre todos los departamentos, excepto Tarija, que recibe un porcentaje mayor de estos recursos por el volumen de la producción de hidrocarburos.

**Gráfico 5: Distribución del IDH, gestión 2006 (en porcentajes)**



Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por el Ministerio de Hacienda. Datos de población obtenidos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

Sin embargo, comparando esta distribución en términos *per cápita*, se observa que el departamento de La Paz, por ejemplo, que concentra el 28 % de la población, recibe un total de US\$ 6.9 por habitante, muy por debajo del promedio nacional. En igual situación se encuentran los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, que reciben, respectivamente, solo US\$ 11 y 8 por habitante. De manera conjunta, los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz concentran el 70 % de la población y reciben sólo el 30 % de los recursos IDH, lo que implica un gasto *per cápita* promedio de US\$ 8.6. En cambio, la Prefectura de Pando, que concentra menos del 1 % de la población, recibe en términos *per cápita* un total de US\$ 307. Esta situación refleja claramente las distorsiones vigentes en la distribución de los recursos por IDH, que dan lugar a una desigual distribución del gasto *per cápita* departamental, poniendo en clara desventaja a pobladores de los departamentos del eje central.

#### 4. Un escenario propicio para el cambio

El desarrollo de la Asamblea Constituyente levantó muchas expectativas por constituir un escenario propicio para que el nuevo proyecto de Constitución Política del Estado (NCPE) pudiese incluir algunos principios fundamentales que rijan el proceso de ajuste o rediseño

de los sistemas de compensación. A partir de una sistematización de los informes de mayoría y minoría de las diferentes comisiones de la Asamblea Constituyente que debatieron temas fiscales-financieros, elaborada por Alcoba (2007), ha sido posible identificar coincidencias que fueron consideradas como los primeros acuerdos para su incorporación en el nuevo texto de Constitución. El Cuadro 5 expone estas coincidencias, que fueron identificadas en las variables de competencias, rentas, impuestos, presupuestos y deuda pública, y la forma en que estas coincidencias han sido o no efectivamente incorporadas en la propuesta del nuevo texto constitucional.

Una de las primeras coincidencias de estos informes tiene relación con la tendencia a mantener los actuales mecanismos de financiamiento de las administraciones subnacionales, señaladas en las propuestas 2, 3, 8, 11 y 12 del Cuadro 5. En relación a la propuesta 2, la NCPE no establece una clasificación específica de las rentas del Estado y se limita a señalar que el Tesoro General del Estado asignará los recursos necesarios para la gestión de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, de acuerdo con la ley. De acuerdo a la nueva estructura y organización territorial del Estado, se incluye a los territorios indígenas originarios campesinos, se les asigna competencias específicas y la transferencia de recursos en forma automática para el cumplimiento de sus competencias, cuya cuantía será establecida mediante ley (Art. 305 de la NCPE); por tanto, es posible que la nueva clasificación de las rentas del Estado incorpore a esta nueva organización territorial como beneficiaria de las rentas del Estado.

En cuanto al mantenimiento de los niveles vigentes de las transferencias por concepto de IDH y los porcentajes de coparticipación, la NCPE determina en detalle el porcentaje de la cuantía de las transferencias por concepto de regalías (11 % de la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos). Para el resto de las transferencias fiscales hacia el nivel subnacional, la NCPE deja la definición de estas cuantías a una ley; sin embargo, establece los criterios que regirán la distribución de los recursos por transferencias. En relación a esta disposición, queda la pregunta de si estos criterios regirán para el diseño de nuevos sistemas de transferencias o para un ajuste a los ya existentes, lo que estaría en contradicción con los acuerdos asumidos por las comisiones de la Asamblea Constituyente que debatieron este tema.

**Cuadro 5**  
**Propuestas coincidentes entre las comisiones de la Asamblea Constituyente e incorporadas en la propuesta de Nueva Constitución Política del Estado**

Propuestas coincidentes presentadas por las comisiones de la Asamblea Constituyente		Propuestas incorporadas en el proyecto de Constitución
<b>Propuestas nacionales</b>		
Competencias	1. La asignación de competencias se efectuará con los recursos financieros para su ejercicio.	Artículo 306 Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros para su ejercicio.
Rentas	2. Una ley nacional clasificará las rentas en nacionales, departamentales y municipales.	Artículo 341 I. El Tesoro General del Estado asignará los recursos necesarios para la gestión de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, de acuerdo con la ley. II. Las transferencias financieras a las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán proporcionales a las competencias de las que sean responsables, a la población, grado de desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza, densidad demográfica y pasivos históricos en cada jurisdicción, con equilibrio fiscal, equidad social y regional de acuerdo con la ley.
Impuestos	3. Recursos subnacionales recaudados por el TGN serán transferidos automáticamente, o no serán centralizados en el TGN	Sólo para el caso de los territorios indígenas originario campesinos: Artículo 305 IV. Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán establecidos mediante ley y serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional.
Presupuestos	4. Los impuestos se clasifican en nacionales, departamentales y municipales	No establece esta clasificación
	5. Leyes aprobarán o modificarán impuestos nacionales.	Artículo 323 II. Sólo podrán establecerse tributos por ley aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
	6. Ley de responsabilidad fiscal normará la forma de elaboración y presentación de presupuestos.	Artículo 321 El Órgano Ejecutivo presentará a la Asamblea Legislativa Plurinacional, al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal, el proyecto de ley del Presupuesto General para la siguiente gestión anual, que incluirá a todas las entidades del sector público. IV. Todo proyecto de ley que implique gastos o inversiones para el Estado deberá establecer la fuente de los recursos, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión.
<b>Propuestas departamentales</b>		
Rentas	7. Regalías departamentales serán transferidas a sus tesoros para su administración.	Artículo 368 Los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalía del once por ciento de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos. De igual forma, los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General del Estado obtendrán una participación en los porcentajes, que serán fijados mediante una ley especial.
	8. Coparticipación del IDH no será porcentualmente inferior a los niveles vigentes. Válida para departamentos y municipios	A ser definida en el marco del Artículo 341
Deuda	9. Mayoría: La asamblea departamental autorizará la contratación de créditos de acuerdo a ley (minoría: La Asamblea autorizará al prefecto la negociación de empréstitos y contratos que comprometan las rentas departamentales).	Atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Artículo 322
<b>Propuestas municipales</b>		
Rentas	10. Se invertirán por el Tesoro Municipal	Artículo 321 I. La administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas se rige por su presupuesto.
Impuestos municipales	11. Continúa coparticipación municipal de impuestos nacionales, con los mismos porcentajes como mínimo	A ser definida mediante ley en el marco del artículo 341
	12. Los impuestos serán coparticipables por municipios	A ser definida mediante ley en el marco del artículo 341
	13. El GM establecerá las tasas, patentes e impuestos propios	Artículo. 323 III. La aprobación y recaudación de tasas y patentes para la gestión de servicios públicos de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán reguladas por ley.

La segunda coincidencia encontrada en los informes de las comisiones de la Asamblea Constituyente, señalada en la propuesta 1, se relaciona con la suficiencia de recursos financieros para el cumplimiento de las competencias asignadas. Este acuerdo ha sido incorporado en la NCPE a partir de que “Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros para su ejercicio”. Esta disposición también debería ser establecida en sentido inverso, referente a que “toda transferencia de nuevos recursos fiscales debería estar también acompañada de una nueva responsabilidad o competencia”, aspecto no señalado por la NCPE.

La tercera variable en la cual se ha encontrado coincidencias está referida a la necesidad de generar autonomía en la gestión de ciertos impuestos por parte de los gobiernos subnacionales, como lo señalan las propuestas 4, 5 y 13. La NCPE no establece una clasificación de impuestos por nivel territorial, como lo sugerían los informes de las comisiones de la Asamblea Constituyente, y la única instancia con la atribución de aprobar leyes en materia tributaria sería la Asamblea Legislativa Plurinacional. Sin embargo, queda abierta la posibilidad de que la ley correspondiente en materia tributaria a ser definida posteriormente establezca la gestión y administración de una base tributaria para el nivel departamental.

Finalmente, un cuarto grupo de propuestas coincidentes tiene que ver con la decisión de la contratación de créditos en forma descentralizada por los niveles de gobiernos subnacionales. La NCPE establece que la contratación de deuda pública sólo podrá ser realizada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

## **5. Desafíos en el ajuste y diseño de sistemas de transferencias fiscales**

La descripción general de los sistemas de transferencias fiscales a nivel subnacional a partir de una revisión de documentos de análisis sobre el tema, así como también de información fiscal-financiera generada por municipios y prefecturas, ha puesto en evidencia que estos sistemas a nivel municipal están promoviendo, por un lado, ineficiencia y pereza fiscal, generando problemas de ineficiencia asignativa. Por otro lado, los sistemas de transferencias fiscales diseñados en el marco de la EBRP no han sido efectivos en el logro de los objetivos de la política social a partir de una más equitativa provisión de servicios básicos y servicios sociales. A nivel departamental, se ha profundizado la desigual distribución de los

recursos fiscales a partir de las transferencias fiscales por concepto del IDH y se ha elevado el nivel de dependencia de las administraciones departamentales por estos recursos. En la transferencia por recursos de IDH se ha pasado por alto criterios y principios fundamentales que garanticen la coherencia económica en la transferencia de recursos fiscales. Adicionalmente, en el debate de los temas fiscales efectuados por las comisiones de la Asamblea Constituyente se revela un consenso para el mantenimiento de los actuales sistemas de transferencias fiscales. No obstante, la propuesta del nuevo texto de Constitución Política del Estado introduce criterios esenciales para la distribución de los recursos por transferencias fiscales, entre otros, el de población, grado de desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza y equilibrio fiscal.

Ante este escenario, el gran desafío para el proceso de profundización de la descentralización en el marco de la NCPE, y la normativa que vaya a derivar de la misma, será en primera instancia corregir los actuales sistemas de transferencias fiscales con una orientación integral, con base en políticas públicas específicas y con objetivos concretos orientados al logro de mayor eficiencia en la gestión pública descentralizada a partir de la incorporación de criterios que efectivamente promuevan un mayor involucramiento de la sociedad civil para decidir cómo financiar la provisión de los servicios básicos que involucre una internalización de los costos reales, no necesariamente para que las entidades subnacionales financien la totalidad del costo de provisión de estos servicios, pero sí parte del mismo, y que provenga de su esfuerzo y sacrificio fiscal. Simultáneamente, la transferencia de estos recursos fiscales debería incorporar criterios del esfuerzo fiscal relativo, así como también incentivos para un mayor compromiso de la sociedad civil en su financiamiento.

Dado que la profundización de la descentralización se dará en el nivel intermedio, el departamental, constituye una decisión primordial asignar una fuente de ingresos con base tributaria para la generación de ingresos propios, a fin de dar sostenibilidad al financiamiento del proceso de descentralización. A diferencia del nivel municipal, la gestión pública del nivel departamental no incorpora espacios de participación directa de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. En el marco de la NCPE, la sociedad civil organizada participará en la toma de decisiones de las políticas públicas y ejercerá un control social en todos los niveles del Estado. Constituye un desafío formalizar instancias efectivas de participación a nivel departamental que legitimen los procesos de toma de decisiones y contribuyan al

logro de una mayor eficiencia asignativa, donde se pueda establecer el vínculo entre las decisiones de gasto y la parte de los ingresos que deberán ser sacrificados para financiar el nivel del gasto departamental.

Dado el desigual desarrollo económico entre los diferentes departamentos, constituye otro desafío establecer una política orientada al fortalecimiento de la actividad productiva a partir de la cooperación técnica y solidaridad financiera entre departamentos, con la finalidad de que los que tengan más experiencia, desarrollo tecnológico y recursos financieros puedan contribuir al desarrollo de los que manifiesten mayores desventajas de desarrollo.

En el propósito de un avance hacia una mayor equidad social, el desafío es la definición de políticas sociales sectoriales específicas e integrales, que conlleva una estrategia de inversión pública social con la participación de todos los niveles de Estado, la definición de objetivos concretos, metas específicas y la focalización de las intervenciones, a partir de una estrategia cooperativa entre los diferentes niveles de administración (nacional y subnacional) y actores de la sociedad civil.

Existen algunos consensos de criterios en relación a que el proceso de descentralización deba llevarse en forma más concertada entre los diferentes niveles, y mejor si ésta toma un rumbo desde una lógica sectorial<sup>12</sup>. Este tipo de comportamiento sería ideal para la definición e implementación de políticas públicas de corte social orientadas hacia el logro de una equidad social.

12 Éste sería el punto de partida esencial, según el estudio de Frank (2005). El estudio pone especial atención en el punto de partida para la segunda fase de descentralización y considera que sería un aspecto crucial que este punto pueda desarrollarse desde una lógica sectorial, a fin de facilitar la reasignación de competencias entre los niveles de gobierno, lo que en un futuro podría generar mayor grados de eficiencia en la provisión de servicios y una mejor rendición de cuentas hacia los ciudadanos.

## REFERENCIAS

- Aguilar P., Javier y Fernando Ruiz. 2004. "Lineamientos de la política de transferencias condicionadas (PTC) a gobiernos municipales". Directorio Único de Fondos. La Paz.
- Alborta, P., M. Montalvo y M. Zapata. 2005. "Régimen de transferencias fiscales intergubernamentales para las autonomías regionales". Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia FAM, Ministerio sin cartera responsable de participación popular, Agencia Española de Cooperación Internacional, (AECI). Diciembre de 2005. La Paz.
- Alborta, Patricia. 2005. "Bolivia, sistema de compensación interdepartamental. Informe final". Ministerio sin Cartera Responsable de la Participación Popular, La Paz.
- Alcoba, Roxana. 2007. "Aspectos del tema de transferencias intergubernamentales contenidos en los informes de mayoría y minoría de la Comisión de Descentralización y Autonomías de la Asamblea Constituyente". Documento de Trabajo. Viceministerio de Descentralización y PADEP-GTZ. La Paz.
- Frank, Jonas. 2005. "Bolivia, revisión institucional y gobernabilidad (IGR) sobre descentralización". Banco Mundial.
- Cavero U., Ramiro. 2004. "La Ley del Diálogo: más allá de la participación popular para la reducción de la pobreza". Serie Opiniones y Análisis N° 69. FUNDEMOS, La Paz.
- Finot, Iván. 1996. *Descentralización, equidad y participación en América Latina: una aproximación económica*. Santiago de Chile, LC/IP/R.165, CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- . 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie gestión pública 12, ILPES, CEPAL.
- . 2005. "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local" Revista de la CEPAL N° 86.

- Gutiérrez, Waldo. 2007. "Transferencias monetarias condicionadas: lecciones aprendidas para la formulación de políticas públicas sociales y modelos de gestión". Cooperación Técnica Alemana GTZ. La Paz.
- IISEC. 1996. *Situación macroeconómica y estado de las reformas estructurales en Bolivia*. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas. Universidad Católica Boliviana. La Paz.
- Requena, Mario. 2005. *El sistema de cohesión regional*. Ministerio sin Cartera Responsable de la Participación Popular. La Paz.
- Saric, Drina Zdenka. 2005. "Transferencias fiscales y modelación de escenario para autonomías". Federación de la Asociaciones Municipales de Bolivia FAM. Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). La Paz.
- Terán, José Antonio. 2004. "Para seguir avanzando en el proceso de descentralización. Propuesta para mejorar la Participación Popular." Serie Opiniones y Análisis N° 69. FUNDEMOS. La Paz.
- . 2006. "Estudio de diseño del sistema de equalización intermunicipal. Informe final. Conceptos, diseño y lineamientos de política". Ministerio sin Cartera Responsable de la Participación Popular. La Paz.
- UDAPE. 2003. "Estrategia boliviana de reducción de la pobreza". Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. La Paz.

## Anexo 1

### Un enfoque de equidad y eficiencia como marco referencial para el desarrollo de sistemas de transferencias\*

*Carlos Gustavo Machicado Salas*

#### 1. Introducción

La descentralización es apropiada para fomentar la competitividad. Esto quiere decir que sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y autonómicas propias de una nueva forma de producir y administrar los recursos del Estado. De hecho, la descentralización es el medio por excelencia por el cual el Estado puede desempeñar sus funciones de manera eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal: i) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, ii) la descongestión de la administración pública y iii) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto (control social).

El presente documento es una síntesis del marco teórico referencial que concentra los aspectos normativos más relevantes referidos a los conceptos de eficiencia y equidad en el marco de un proceso de descentralización fiscal. En otras palabras, se presentan los conceptos de eficiencia y equidad en un mundo donde no existen restricciones políticas y administrativas. Esto no quiere decir que éstas no sean importantes, de hecho lo son, sobre todo las consideraciones políticas, que determinan los caminos a seguir en la gran mayoría de los casos, pero es importante abstraerse de consideraciones políticas para tener una visión más objetiva y coherente con el carácter científico de la economía.

\* Síntesis del documento "Eficiencia y equidad, el reto de la descentralización" (2006).

## 2. Eficiencia

La eficiencia se define de dos maneras: eficiencia en la asignación y eficiencia en la producción, siendo la primera la más importante desde un punto de vista de políticas públicas y esquemas de transferencias. La eficiencia en la producción se refiere al proceso político-administrativo que define los precios de los bienes públicos a ser provistos. La decisión sobre qué bienes producir y qué insumos comprar a través de procesos político-administrativos es relevante desde el punto de vista de la eficiencia, ya que, en el caso de los bienes privados, el proceso de producción y determinación de precios se da a través del mercado. La eficiencia en la asignación, por su lado, se refiere a conseguir que se produzca al mínimo costo y que cada individuo consuma los bienes que desee según el ingreso que posee, en un esquema en el que no es el mercado el que determina la asignación de recursos, sino las decisiones políticas<sup>1</sup>.

Para entender la eficiencia en la asignación se debe entender en primer lugar la eficiencia intrajurisdiccional, planteada por Rubinfeld (1987). Esta eficiencia es aquella que maximiza la suma de los deseos de pagar por el bien público (neto de costos) de todos los individuos dentro de la jurisdicción. Este concepto toma en cuenta la posibilidad de migración y se alcanza cuando el número existente de jurisdicciones resulta en la provisión de un nivel de bienes públicos que es suficiente para satisfacer las demandas individuales, y además es producida a un costo mínimo. La eficiencia asignativa está estrechamente relacionada con las soluciones cooperativas. De hecho, la Escuela de Virginia introdujo el concepto de "opción pública" (*public choice*), que considera a los bienes públicos básicamente como soluciones cooperativas. Asimismo, las soluciones cooperativas son más fáciles de implementar en jurisdicciones pequeñas. En cambio, en comunidades grandes, móviles y heterogéneas, como bien lo plantea Coase (1960), será necesaria una declaración formal que comprenda procedimientos de votación, sanciones, contribuciones y uso de la fuerza pública. Mueller (1979) indica la necesidad de "reglas de juego" y normas formales e informales (instituciones) cuyo cumplimiento sea obligatorio<sup>2</sup>.

- 1 El mercado es donde se produce la búsqueda del interés individual y el intercambio, lo que permitirá llegar a una situación en la que todos estarían en un máximo de bienestar sobre la base de su dotación inicial de factores (óptimo de Pareto).
- 2 Como bien indica la teoría de juegos cooperativos, las soluciones cooperativas son función del número de jugadores, del número de juegos (juego repetido) y de la ganancia relativa por jugar no cooperativamente. Cuando hay pocos jugadores, resulta fácil aprender y predecir el comportamiento de los otros jugadores, pero cuando son muchos es más fácil actuar no cooperativamente.

Para que una provisión descentralizada sea más eficiente que una centralizada es necesario que la demanda geográficamente diferenciada de cada servicio se corresponda con una jurisdicción subnacional y que cada ciudadano contribuya en función del beneficio que recibe. Ostrom, Tiebout y Warren (1961) sostenían que una provisión era eficiente cuando podía ser circunscrita territorialmente. Actualmente, la demanda de los diferentes servicios no necesariamente tiene que coincidir con los límites político-administrativos de cada nivel de gobierno, por lo que se pueden promover asociaciones territoriales, pero con fines de eficiencia y no en base a otros criterios.

Samuelson (1954) mostró que, en cuanto a los bienes públicos, sólo es posible responder, en el mejor de los casos, a la sumatoria de las preferencias de los participantes. Para alcanzar ese "mejor de los casos", todos los miembros de una comunidad deberían poder participar en las decisiones en igualdad de condiciones. Así como en el caso de los bienes privados la condición para que la provisión sea eficiente es mejorar la competencia económica, en el de los bienes públicos es fomentar la participación, hacerla con igualdad de oportunidades, subordinando lo social a lo político y definiendo como límite el costo de participar (gobernanza democrática).

Finot (2002) plantea que para asegurar la eficiencia es imprescindible que las jurisdicciones o comunidades subnacionales puedan escoger libremente de qué bienes locales proveerse, en que cuantía y con qué parte de su ingreso. El sujeto de la descentralización política, entonces, deberían ser las comunidades subnacionales, mientras que sus respectivos aparatos gubernamentales no serían sino instrumentos para adoptar y ejecutar esas decisiones.

Aumentar la participación democrática no es otra cosa que mejorar el proceso de revelación de preferencias en las soluciones cooperativas. Por ello, la condición fundamental para que la descentralización política aumente la eficiencia en los procesos de asignación para la provisión de bienes públicos sería que ella tendiera a igualar las oportunidades de participación y la representación de los intereses de todos los ciudadanos en decisiones que afectan directamente a sus ingresos actuales y futuros (eficiencia intertemporal).

El proceso de revelación de preferencias está estrechamente relacionado con la democracia participativa. Más aun, la planificación participativa es una condición indispensable para asegurar la eficiencia, y consiste básicamente en convocar a organizaciones sociales

para que identifiquen necesidades de inversión y participen del control del gasto. Asimismo, la profundización democrática a través de procesos de votación es fundamental para garantizar la eficiencia; sin embargo, la participación de los ciudadanos debe ser voluntaria y depender de que ellos perciban que el beneficio de participar es superior a su costo, y además tengan la oportunidad de participar libremente en las decisiones que afecten su ingreso actual y futuro.

Finot (2002) sostiene que para alcanzar esa condición es indispensable que la descentralización política no sea una simple transferencia de poder desde un centro a otros, sino que consista esencialmente en una reforma dirigida a inducir el involucramiento ciudadano en soluciones cooperativas (públicas y colectivas), siendo el límite de dicho involucramiento el punto donde las ganancias en eficiencia son iguales al costo económico de la participación.

### 3. Equidad

El concepto de equidad ha sido poco desarrollado y analizado, tanto desde un punto de vista teórico como empírico. Los distintos procesos de descentralización han puesto mucho énfasis en la eficiencia, pero han descuidado el tema de equidad. La equidad está relacionada con criterios de igualdad tanto en ingresos como (y sobre todo) en oportunidades. La igualdad de ingresos puede, aunque no necesariamente, ser una consecuencia de la igualdad de oportunidades, y está relacionada con la pobreza<sup>3</sup>.

La igualdad de oportunidades tiene que ver con que los individuos en una nación o en una jurisdicción tengan igualdad de oportunidades para acceder a un bien o servicio. Evidentemente habrá individuos que puedan acceder a todos los bienes existentes, pero la idea es que por lo menos todos puedan acceder a un mínimo necesario y suficiente de bienes o servicios públicos. Antiguamente se pensaba que una asignación eficiente, al alcanzar un óptimo de Pareto, debía automáticamente fomentar la equidad. Las experiencias de países han demostrado que en general esto no se cumple y en la práctica resulta bastante complicado conciliar los objetivos de equidad y eficiencia.

3 De hecho, uno de los objetivos fundamentales de las transferencias, en un sistema descentralizado, es el de reducir la pobreza o por lo menos evitar que ésta empeore.

Finot (2005) plantea que la equidad en un sentido de igualdad de oportunidades puede analizarse tanto desde un punto de vista territorial (equidad territorial) como social (equidad social). La equidad territorial está asociada a los bienes territoriales, que son aquéllos de consumo colectivo o individual, cuya cuantía de provisión depende de decisiones en el nivel local (provisión local de servicios de infraestructura básica). La equidad social se asocia a los bienes sociales, los cuales son bienes locales de consumo individual o familiar para los que el Estado garantiza a todos los habitantes cierto nivel mínimo de satisfacción (salud y educación principalmente).

Para que los niveles de prestación de servicios sean equitativos se requiere de sistemas de transferencias o compensación. Oates (1972) establece la existencia de dos tipos de transferencias: condicionadas y no condicionadas. Las condicionadas, a su vez, pueden ser compensadoras, es decir proporcionales a los niveles de prestación de un servicio, o pueden ser de suma alzada (*lump sum*), es decir, por un monto fijo destinado a dicha prestación. Las transferencias condicionadas serían las más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar externalidades, y las no condicionadas lo serían para distribuir el ingreso (equidad de ingresos)<sup>4</sup>.

Desde una perspectiva empírica, se ha avanzado bastante en relación a los sistemas de compensación territorial, especialmente en lo referido a redistribución territorial. Sin embargo, en lo que se refiere a los objetivos sociales, los sistemas de redistribución no han permitido generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza. Por el contrario, han acrecentado las diferencias sociales y los niveles de pobreza de las regiones<sup>5</sup>.

No existe un consenso con respecto a los tipos de transferencias que deberían existir. Por ejemplo, otro tipo de clasificación que menciona Finot (2001) es la compensación básica y la complementaria. Los sistemas de compensación básicos serían los que acompañan directamente el proceso de descentralización y por tanto son de carácter fundamentalmente territorial. Los complementarios serían aquéllos que están dirigidos a implementar políticas

4 La existencia de externalidades hace necesario el funcionamiento de instituciones que regulen o legislen de alguna manera los sistemas de transferencias destinados a fomentar la equidad.

5 Di Gropello (1997) muestra que la descentralización habría reducido diferencias en términos de cobertura de la educación, pero aumentado diferenciaciones en la dotación de recursos.

sectoriales del Gobierno central pero que también son aplicados con criterios de redistribución territorial.

Rubinfeld (2001) establece cuatro principios básicos de una estructura ideal de compensación:

- i) La compensación debe ser usada únicamente para promover la eficiencia y la equidad en la provisión de servicios públicos.
- ii) Como los hogares, el trabajo y el capital son movibles entre jurisdicciones, el Gobierno central debe redistribuir el ingreso y garantizar los servicios públicos básicos.
- iii) Cuando hay *spill overs* debido a la interdependencia de servicios públicos o porque los impuestos afectan la ubicación de los servicios, se deben aplicar dos tipos de compensaciones: unas que corrijan ineficiencias intergubernamentales y otras base igualizadoras que reflejen los verdaderos costos y beneficios<sup>6</sup>.
- iv) Los gobiernos locales deben tomar decisiones democráticamente. Debe existir una compensación institucional destinada a fomentar las prácticas democráticas y de participación ciudadana.

## 4. Conciliación de los conceptos de eficiencia y equidad

Finalmente, uno se preguntará: ¿cómo se podrían conciliar los conceptos de eficiencia y equidad? Se ha visto que en la práctica ambos conceptos se han contrapuesto en vez de complementarse. Algunas recomendaciones teóricas son las siguientes:

### 4.1 Eficiencia

Finot (2005) señala que para que la descentralización política contribuya a la eficiencia es necesario que se cumplan tres condiciones:

- i) Que los ámbitos de los procesos locales de decisión correspondan a diferenciaciones geográficas de la demanda: es importante que la descentralización llegue hasta los ni-

6 *Spill overs* se refiere a la posibilidad que existe de que los beneficios de una jurisdicción sean transmitidos a otra jurisdicción.

veles más próximos al ciudadano y esto permita diferenciar demandas en función de características regionales, culturales, naturales, etc. Las jurisdicciones no necesariamente deben ser regiones determinadas por límites geográficos, pero obviamente deben responder a criterios económicos.

- ii) Que las preferencias ciudadanas sean efectivamente reveladas: la revelación de preferencias a través de mecanismos de participación democrática resulta fundamental para estimular los mecanismos económicos de eficiencia. En este sentido, las comunidades hacia las cuales se descentraliza deberían tener potestades no solamente para definir el gasto sino también para determinar el nivel de impuestos con que contribuirán a financiar ese gasto. De hecho, para que la descentralización política propicie asignaciones más eficientes es imprescindible que las decisiones sobre gasto local estén vinculadas con los aportes locales y que se cuente con sistemas adecuados de representación y participación ciudadana, a fin de que las preferencias de la ciudadanía sean efectivamente expresadas.
- iii) Que las ganancias generadas por las condiciones anteriores sean superiores a las posibles pérdidas en términos de economías de escala: es imprescindible que las ganancias en términos de adecuación a la demanda sean iguales o superiores a las economías de escala propias de una gestión centralizada. En otras palabras, si una instancia de gobierno superior puede proveer un bien público a un costo inferior que una instancia de gobierno inferior, entonces ese bien no debe ser descentralizado<sup>7</sup>.

## 4.2 Equidad

Se ha visto que la clave para reducir las desigualdades o diferencias en términos de dotaciones iniciales son los sistemas redistributivos o compensatorios. Finot (2001) sostiene que el sistema de compensación que sería más adecuado para estimular la participación y la eficiencia sería aquél que fuera estrictamente subsidiario respecto al proceso local de asignación, es decir, aquél cuyos montos sean proporcionales al aporte local.

Para lograr una equidad territorial y social, el ILPES (1998) plantea transformar los sistemas de transferencias intergubernamentales en dos sistemas subsidiarios:

7 Evidentemente hay ciertos bienes y servicios que simplemente por su carácter estratégico no deben ser descentralizados, como son los sistemas jurídicos, monetarios y de defensa.

- i) Sistema de transferencias territoriales: sistema destinado a igualar el derecho a proveer de bienes territoriales y apoyar el desarrollo local y regional a partir de servicios de infraestructura básica. Finot (1996) plantea que las transferencias sean de libre disponibilidad pero condicionadas al aporte local relativo de cada comunidad. Asimismo, es necesario identificar disparidades territoriales que básicamente se calculan como el gasto territorial por habitante corregido por diferencias en dotación actual por habitante, costos y correspondiente al punto de esfuerzo fiscal.
- ii) Sistema de transferencias sociales: sistema destinado a igualar los derechos sociales a tener el mismo acceso a salud y educación. El objetivo es elevar los niveles de educación y salud en aquellas comunidades que cuenten con niveles muy bajos o directamente no tengan acceso a estos servicios. En la práctica, se deben identificar las disparidades sociales, medidas como el gasto por pobre en salud y educación corregido por costos actuales, y para cada nivel de descentralización.

En síntesis, es muy importante que tanto las decisiones de gasto como de aportes locales y futuros sean tomadas participativamente, de suerte que se genere una dinámica intertemporal y equitativa. Aquí también entra el concepto de "aporte local relativo", que implica la necesidad de medir las contribuciones de cada comunidad, no en términos absolutos, sino en relación con su respectivo ingreso territorial y/o su dotación de recursos<sup>8</sup>.

## 5. Conclusiones

La eficiencia está asociada al concepto de cooperación. La provisión de bienes públicos corresponde por definición a soluciones cooperativas. Es decir, una provisión es eficiente cuando es el resultado de una revelación de preferencias que se realiza en el marco de la comunidad, jurisdicción o localidad subnacional. Ciertamente, la eficiencia fiscal plantea como condición necesaria que el gasto corresponda lo más posible a las preferencias y por ende esté asociado al esfuerzo fiscal. Es decir, es importante que un buen porcentaje del gasto sea financiado con recursos propios o generados de manera autónoma. Evidentemente, en la práctica esto puede ser una restricción muy grande para comunidades pequeñas y pobres, por lo tanto, para subsanar esto se debe diseñar esquemas de transferencias que permitan

8 Por ejemplo, si se adoptara el criterio del ingreso, se podría hacer que las transferencias fueran directamente proporcionales a los niveles de pobreza de cada comunidad, pero estableciendo que las destinadas a infraestructura y servicios básicos, aunque de libre decisión sobre el uso, estén condicionadas al aporte local relativo.

lograr una equidad de ingresos y esto a su vez permita contar con un manejo eficiente del presupuesto.

La existencia de economías de escala resulta el criterio por excelencia para definir cuáles bienes y servicios debe ser descentralizados, especialmente con respecto a los esquemas de gobiernos intermedios (la denominada descentralización mesoeconómica).

Con respecto a la equidad, la teoría ha identificado dos tipos: equidad en ingresos, referida más que nada a una lucha en contra de la pobreza utilizando la capacidad de la descentralización de identificar más claramente los problemas que la atañen y las formas de superarla, y equidad en oportunidades, referida a los conceptos de equidad territorial y social. En ambos casos se entiende por una asignación equitativa aquélla que es capaz de garantizar un acceso en igualdad de condiciones a los ciudadanos, ya sea a infraestructura básica, en el primer caso, y salud y educación, principalmente, en el segundo caso. La diferencia radica en quién es el encargado de definir lo que se entiende por una asignación equitativa. Con respecto a la equidad territorial, son los miembros de la comunidad quienes definirán sus prioridades, mientras que para la equidad social, será el Gobierno central quien decida una política nacional. En conclusión, lo importante es que se respete el principio de igualdad jurídica del ciudadano.

## REFERENCIAS

Coase, R. 1960. "The Problem of Social Costs". *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pp: 1-44.

Di Gropello, Emanuella. 1997. *Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo*. CEPAL, LC/L.1096.

Finot, Iván. 1996. *Descentralización, equidad y participación en América Latina: una aproximación económica*. Santiago de Chile, LC/IP/R.165, CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

\_\_\_\_\_. 2001. "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". Serie gestión pública 12, ILPES, CEPAL.

- . 2002. "Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía". Revista de la CEPAL N° 78.
- . 2005. "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local". Revista de la CEPAL N° 86.
- ILPES/CEPAL. 1998. "Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado". CEPAL, LC/IP/L.154. Cap. III, Sección D. Descentralización y Desarrollo Territorial.
- Mueller, Dennis C. 1979. *Public Choice*. Cambridge University Press.
- Oates, Wallace. 1972. *Fiscal Federalism* (Trad. Federalismo fiscal). Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid), 1977.
- Ostrom, Vincent, Charles Tiebout and Robert Warren. 1961. "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry". *American Political Science Review* 55, pp: 831-842.
- Rubinfeld, Daniel L. 1987. "The Economics of the Local Public Sector". In *Handbook of Public Economics*, vol II, edited by A.J. Auerbach and M. Feldstein. Elsevier Science Publishers B.V. (North Holland).
- . 2001. "Structuring Intergovernmental Grants to Local Governments: Lessons from South Africa". *Constitutional Political Economy*, 12, pp: 173-187.
- Samuelson, Paul A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics*, Vol 36, N°. 4.

## Anexo 2

### Transferencias monetarias condicionadas: una revisión a partir de la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario\*

*Miguel Vera*

El artículo revisa algunas características de los programas con transferencias monetarias condicionadas a partir de la experiencia regional y nacional. Revisa cómo este mecanismo se introduce en la propuesta del Gobierno de crear una Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario. Al final, plantea algunos desafíos para su implementación.

#### 1. La lógica de las transferencias monetarias condicionadas

En el debate de políticas públicas en América Latina, las transferencias monetarias condicionadas (TMC) han sido consideradas últimamente como un vehículo efectivo para reducir la pobreza y la desigualdad. En buena medida, el impulso a este tipo de medidas se atribuye a las evaluaciones positivas que se han realizado de experiencias como Progresá en México, Bolsa Escola en Brasil o Familias en Acción en Colombia. También se citan con frecuencia programas de países de ingreso bajo como Nicaragua (Red de Protección Social) y Honduras (PRAF).

Probablemente uno de los elementos más atractivos de este tipo de medidas tiene que ver con el hecho de que combinan objetivos inmediatos, como es complementar los ingresos de la población más pobre (reducen la pobreza de corto plazo) con objetivos de largo plazo, como es la formación de capital humano. Al introducir incentivos para estimular la asistencia regular de niños y niñas a la escuela o los controles periódicos de infantes a

\* El presente documento utiliza insumos del documento "Red de protección social y desarrollo integral comunitario: lineamientos para su operativización", elaborado por el Ministerio de Planeación del Desarrollo con asesoría del programa PADEP-GTZ. Las opiniones acá vertidas no comprometen a dicho programa.

centros de salud, se espera fortalecer las capacidades de la población y, de esa manera, incrementar sus ingresos de manera sostenida.

Diversos estudios muestran cómo las TMC reducen la pobreza de corto plazo y, a la vez, pueden favorecer una mejor distribución del ingreso. En este caso, se argumenta, la reducción de la desigualdad varía dependiendo del grado de focalización de los programas y de la magnitud de la transferencia. Un tema que no está suficientemente desarrollado tiene que ver con los efectos de largo plazo sobre la generación y distribución del ingreso (en esta área se inscriben el uso productivo de las transferencias o su rol como “amortiguador” en periodos de crisis económica).

La evidencia respecto a la capacidad de las TMC para incrementar el capital humano está concentrada en investigaciones que reportan incrementos en las coberturas educativas, en las tasas de asistencia y en la utilización de servicios de salud. Son menos los estudios que sugieren cambios en indicadores más estructurales, como los años de escolaridad, el rendimiento escolar o el estado nutricional de los niños/as. La evidencia disponible no permite diferenciar si dichos incrementos son atribuibles a la transferencia monetaria en sí (que incrementa los recursos disponibles de los hogares) o bien a un cambio en el comportamiento de las familias (supuestamente inducido por el incentivo monetario).

En Bolivia, las transferencias monetarias directas a individuos o familias resultan cada vez más recurrentes. Así, las transferencias se concluyen como parte de determinadas políticas públicas y de la política de protección social, en particular. En este caso, la experiencia ha mostrado que las transferencias pueden ser: universales, ya sea que impliquen algún tipo de condicionamiento o no (caso del Bonosol o del Bono Juancito Pinto) o focalizadas (caso del PLANE y del Propais), que condicionan la participación de la población según características observables de la población beneficiarias (por condición de desempleo o lugar de residencia).

Los datos disponibles aún no son suficientes para valorar la efectividad de estas transferencias. Por ejemplo, en el caso del Bonosol, los efectos podrían derivar en una reducción de la pobreza, aunque es probable que ésta venga asociada a un efecto regresivo. Esto debido a que la menor esperanza de vida de los más pobres y el reducido acceso a cédulas de identidad en el área rural explicarían porqué las personas más pobres acceden en menor proporción a este beneficio (Hernani, 2007).

La entrega del bono "Juancito Pinto" ha abierto el debate sobre la efectividad de las TMC en Bolivia, al introducir una condicionalidad sobre la permanencia escolar de los niños en la escuela. Datos preliminares sugieren que, luego de esta medida, los padres habrían adelantado la edad de inscripción de los hijos a la educación primaria, reduciendo en alguna medida el atraso escolar. Por otro lado, a pesar del carácter progresivo de esta medida (del total de posibles beneficiarios, un 79% puede ser clasificado como pobre), los cambios esperados sobre la pobreza monetaria serían prácticamente nulos, como era de esperarse por lo reducido del monto (véase Banco Mundial (2007), y Hernani (2007) para una revisión de estos datos).

Recientemente, el Gobierno nacional ha lanzado la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (RPS-DIC), que incluye, como uno de sus elementos centrales, programas con alguna forma de TMC<sup>1</sup>. Estas transferencias se integran a programas de protección social ya existentes y a una novedosa propuesta de desarrollo integral y focalizada en la cual el rol de las comunidades es preponderante.

## **2. La Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario**

La Red se constituye en el brazo operativo de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (PPS-DIC), la cual apunta a lograr una serie de objetivos de largo plazo (citados en el Plan Nacional de Desarrollo), en particular, la reducción de la extrema pobreza en más de la mitad hasta el año 2015, la cobertura educativa primaria completa, la eliminación del analfabetismo, la reducción de la disparidad de ingresos en 15% o la disminución del desempleo urbano a la mitad.

### **Estrategias de implementación**

La implementación de la Red se viene realizando de manera gradual hasta llegar a su operativización por medio de dos estrategias (descritas en el Cuadro 1). En este momento, los programas de corto plazo (es decir, aquéllos que generan empleo de emergencia) son los más visibles. Estos programas están dirigidos a reponer los activos productivos o infraestructura, ya sea a través de la priorización de obras públicas intensivas en mano de obra,

<sup>1</sup> La Red fue conformada como parte de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, establecida mediante decreto 29246, de agosto de 2007.

o bien a través de la focalización de obras públicas en los lugares afectados por desastres naturales.

**Cuadro 1**  
**Estrategias, programas y mecanismos de la Red**

Estrategia	Programa	
Programas de corto plazo o de emergencia	PROPAIS	Mecanismos Inversión desde los municipios con financiamiento del FPS en función a proyectos priorizados por las comunidades
	EDIMO	Inversión desde los municipios con financiamiento del FPS en proyectos intensivos en mano de obra en áreas afectadas por desastres naturales
Estrategia de generación de oportunidades y activos sociales	Mi primer empleo	Transferencias monetarias a institutos de capacitación a los que asistirán jóvenes seleccionados como parte del programa. Transferencias monetarias a los jóvenes que resulten contratados en las empresas participantes del programa.
	Bono Juancito Pinto	Transferencias monetarias a los niños inscritos en alguno de los seis primeros grados de primaria en escuelas públicas
	"Desnutrición 0" (*)	Intervención articulada entre niveles nacional, departamental y municipal para: capacitación, alimentación complementaria y fortalecimiento institucional de unidades de nutrición
Estrategia de desarrollo integral comunitario	Comunidades en acción	Transferencias monetarias a las comunidades en alguno de los municipios seleccionados
	Comunidades recíprocas	Transferencias monetarias a las organizaciones de vecinos en las áreas periurbanas de las ciudades más grandes del país.

Fuente: elaborado a partir del Decreto Supremo 29246.

\* Luego de la promulgación del DS, se incluyó, entre los programas de salud, al "Programa de incentivos a la mujer gestante, en lactancia y a niños menores de dos años".

La propuesta apunta a reemplazar paulatinamente las intervenciones puntuales por estrategias de acción más integrales. Así, la "Estrategia de generación de oportunidades y activos sociales" incluye un conjunto de programas que apuntan al desarrollo de capacidades humanas y económicas de grupos específicos de la población. Estas iniciativas incluyen de manera explícita mecanismos para inducir, ya sea la demanda por servicios sociales básicos o bien la incorporación productiva de los jóvenes en el mercado de trabajo. Forman parte de esta estrategia el bono "Juancito Pinto", el programa "Mi primer empleo digno", dirigido a fortalecer el entrenamiento laboral de los jóvenes en el área urbana, el programa "Desnutrición cero" y otras medidas específicas dirigidas a los grupos más vulnerables y postergados de las áreas periurbanas (discapacitados, adultos mayores, niños de la calle, por citar algunos).

La “Estrategia de desarrollo integral comunitario” incluye un conjunto de intervenciones que abordan de manera simultánea aspectos sociales, productivos, humanos, ambientales y culturales. En este caso, se espera un inicio experimental de la misma ya desde la presente gestión. En los próximos años se espera consolidar este tipo de iniciativas como eje central de la PPS-DIC, para de tal forma estimular un conjunto más amplio de capacidades (económicas, sociales, ambientales y naturales).

El planteamiento de una Red se basa en el reconocimiento de que, para lograr los objetivos planteados, se requiere de un conjunto de intervenciones desde múltiples sectores. En la propuesta del Gobierno, esto pasa por lograr una coordinación efectiva entre los ministerios de área y las organizaciones sociales.

### **Mecanismos de transferencia de recursos**

Como mecanismos para llevar adelante sus programas la Red prevé: inversión pública focalizada y transferencias monetarias. En el primer caso, se consideran transferencias de recursos desde el ámbito nacional hacia el ámbito subnacional (transferencias público-públicas) para el desarrollo de proyectos intensivos en mano de obra. El esquema general de intervención se basa en la intervención articulada entre el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), los municipios y las organizaciones sociales, que priorizan ya sea proyectos en áreas rurales muy pobres o bien proyectos intensivos en mano de obra.

Sin embargo, el elemento central de la propuesta tiene que ver con las transferencias directas dirigidas a grupos de población prioritarios (transferencias público-privadas). Por un lado, aquellas dirigidas a hogares o madres de familia tienen el propósito de incentivar la asistencia y permanencia escolar o la asistencia a centros de salud. Por otro lado, las transferencias dirigidas a las comunidades en los lugares más pobres del área rural y urbana se complementan con inversiones en capacitación, tecnología e infraestructura realizadas por el Gobierno central.

En el caso de las transferencias a comunidades, se prevé que éstas deriven en emprendimientos productivos y que, a la vez, posibiliten el cumplimiento de metas sociales definidas por las propias organizaciones de base (comunidades, en el caso rural; organizaciones vecinales, en el caso urbano). A la entrega de recursos sujeto al cumplimiento de metas definidas por las propias comunidades se denomina transferencias autocondicionadas.

## Marco institucional

La Red tiene entre sus ejecutores al FPS como una instancia con posibilidad de realizar inversiones en lugares priorizados (con los programas PROPAIS y EDIMO) y también de realizar transferencias a los municipios (por ver el caso de comunidades en acción). Sin embargo, el FPS no es el único ejecutor. Los ministerios de educación, salud y empleo tienen, cada uno, un programa de la red a su cargo.

La coordinación de la Red estará a cargo de Ministerio de Planificación del Desarrollo, aunque el Decreto Supremo de conformación de la misma no prevé, de manera explícita, la creación de una unidad de coordinación. Una unidad de este tipo podría ser la encargada de coordinar metodologías, metas, indicadores y otros criterios de implementación con las entidades ejecutoras.

### Actores institucionales

El marco institucional incorpora a un conjunto amplio de sectores con distinto nivel de incidencia sobre la definición de políticas y sobre la ejecución de programas y estrategias. La Red estará compuesta por:

1. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES), el cual aprobará las políticas económicas y sociales que enmarquen la implementación de la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (RPS-DIC).
2. El Ministerio de Planificación del Desarrollo, el cual propondrá las líneas estratégicas de la Red, articulará el diseño de los programas a los objetivos de las PPS-DIC y coordinará con las instancias ejecutoras. El monitoreo y la evaluación de la Red estará también a su cargo.
3. El FPS será la instancia encargada de coordinar la ejecución de los programas de la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario y ejecutar los programas que le sean asignados en el marco de sus competencias.
4. Los Ministerios, de acuerdo a sus competencias, ejecutarán los programas de la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, a través de una unidad ejecutora, asumiendo la metodología, objetivos, metas e indicadores del programa respectivo, coordinados por el Ministerio de Planificación del Desarrollo.
5. Las prefecturas, municipios y otras instancias estatales podrán implementar los programas de la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, siempre que cuenten con financiamiento, capacidad de gestión, plan de ejecución y convenio suscrito con el Ministerio de Planificación del Desarrollo

Fuente: DS 29246, de agosto de 2007

### 3. Desafíos para la implementación de la Red y de las TMC

La revisión de algunos criterios básicos de las TMC, asociados a un esquema general de protección social y desarrollo comunitario, sugiere que, de ser implementada, la Red podría lograr efectos importantes, ya sea sobre la pobreza de corto plazo o bien sobre algunos indicadores sociales básicos. Por lo tanto, lo que cabe preguntar es si realmente están dadas las condiciones para una implementación efectiva de la Red.

Al respecto, la primera consideración tiene que ver con la importancia de un liderazgo claro de la Red que facilite la coordinación entre actores que, no necesariamente, actúan guiados por los mismos incentivos<sup>2</sup>. Esta coordinación requiere no sólo una cualidad técnica –la cual implica por ejemplo articular de manera coherente los múltiples objetivos de la red– sino también una señal política muy fuerte respecto a la jerarquía de la red en la agenda gubernamental.

Por otra parte, dado el rol que ocupan las transferencias monetarias en la propuesta de gobierno, resulta muy importante establecer el marco normativo que habrá de facilitar la ejecución de la Red. De manera particular, la entrega de recursos a privados (entre los cuales destacan nitidamente las comunidades) y la posibilidad de redefinir las transferencias intergubernamentales requieren un tratamiento prioritario.

La gestión articulada de los programas, prestando especial atención a las transferencias, constituye otro factor determinante para la implementación de la Red. Son consideraciones oportunas en este caso: 1. ¿Cómo adecuar la estructura del FPS para facilitar las transferencias a las comunidades de acuerdo al enfoque integral planteado por la Red?; 2. ¿Cuál debe ser el rol que deben cumplir los ministerios de área en el pago de transferencias monetarias?; y 3. ¿Qué mecanismo prever para el monitoreo y evaluación, aspecto que constituye una de las debilidades de este tipo de programas?<sup>3</sup>.

2 A modo de referencia, Repetto (2005) define "coordinar" como "el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (...) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí".

3 Agradezco este comentario puntual a Ximena Serrudo.

Asegurar el financiamiento para la Red y para sus programas representa uno de los desafíos más importantes para asegurar su implementación. Luego de cuantificar el monto de recursos necesarios, no sólo para dar inicio sino también para consolidar sus posibles logros en términos de cobertura, se requiere identificar las fuentes de financiamiento que aseguren la sostenibilidad de la Red. Finalmente, vale la pena mencionar que los impactos (un criterio mencionado como principio fundamental de la Red) se construyen no sólo a partir de incentivos a la demanda, en este caso, a través de las TMC. En particular, incrementos sostenibles en cobertura escolar y en atenciones sanitarias que no reduzcan la calidad de los servicios requieren, de manera primordial, de recursos humanos (docentes, médicos, paramédicos) calificados. Resolver este dilema pasa por identificar el rol que juega la Red en el marco de una política social más general.

## REFERENCIAS

- Banco Mundial. 2007. "Bolivia: estudio de protección social. I. Pobreza, exclusión y vulnerabilidad. Seminario sobre protección social". Presentación (11 de mayo).
- Gobierno de Bolivia. 2006. "Plan Nacional de Desarrollo". Ministerio de Planificación del Desarrollo, Viceministerio de Planificación y Coordinación. Dirección General de Planificación. Junio.
- Gutiérrez, Waldo. 2007. "Transferencias monetarias condicionadas: Lecciones aprendidas para la formulación de políticas públicas sociales y modelos de gestión". Informe de consultoría PADEP-GTZ. Octubre.
- Hernani, Werner. 2007. "*Institutional Analysis for Safety Net Interventions in Bolivia*". Fundación ARU. Informe de consultoría. Noviembre.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2007. "Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario: lineamientos para su operativización". Septiembre.
- PADEP-GTZ. 2007. "Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario: estado actual y recomendaciones para su ejecución". Ayuda-memoria. Mayo.
- Repetto, Fabián. 2005. "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas

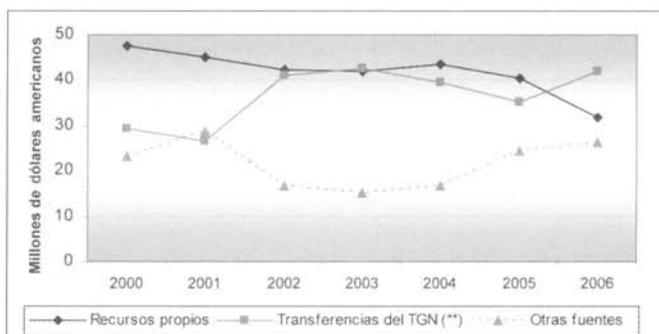
sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina". En: Repetto, F. (editor) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Programa INDES-Guatemala.

Veras, Fabio y Tatiana Brito. 2007. "*Confronting capacity constraints on conditional cash transfers in Latin America: the cases of El Salvador and Paraguay*". Working Paper N° 38. International Poverty Centre, Brasil. Agosto.

## Anexo 3

### Evolución de las fuentes de financiamiento del gasto municipal

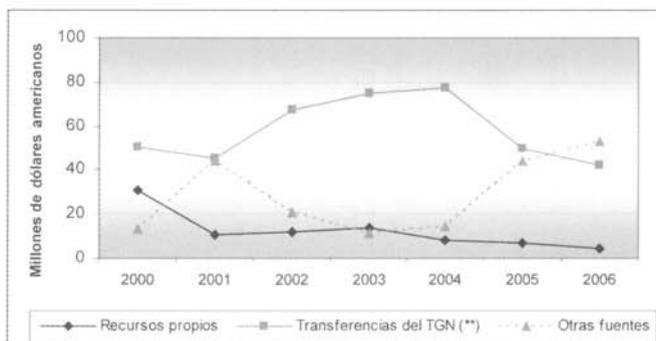
Evolución de las fuentes de financiamiento del gasto municipal en municipios con población mayor a 50,000 habitantes (periodo 2000-2006)



Nota: Información procesada sobre un total de 16 gobiernos municipales con población mayor a 50,000 habitantes. Se ha incluido también al municipio de Cobja por ser capital de departamento.

Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Dirección General de Contaduría, Ministerio de Hacienda.

Evolución de las fuentes de financiamiento del gasto municipal en municipios con población menor a 50,000 habitantes (periodo 2000-2006)



Nota: Información procesada sobre un total de 106 gobiernos municipales con población menor a 50,000 habitantes y que presentaron información sobre su ejecución presupuestaria de ingresos y gastos a la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda, en forma continua durante el periodo 2000-2006.

Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Dirección General de Contaduría

**Ejecución del gasto municipal según fuente de  
financiamiento y organismo financiador  
(periodo 2000-2006, en miles de dólares)**

Fuente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fuente 00 y 11: TGN Otros ingresos	14,084	62,315	15,239	555	7	66,934	120,179
Origen 210: Recursos propios de municipalidades	143,471	247,115	186,507	188,425	233,597	207,010	154,274
Otros recursos específicos	24,516	6,073	24,849	32,381	25,520	10,702	6,985
Fuente 20: Recursos específicos	167,987	253,188	211,356	220,806	259,117	217,712	161,260
Origen 113: Coparticipación tributaria	122,551	164,779	159,272	167,762	199,429	191,999	167,177
Origen 119: IDH	0	0	0	0	0	1,259	80,245
Otras transferencias	1,969	8,546	58,824	62,893	59,772	12,515	7,167
Fuente 41: Transferencias del TGN	124,520	173,325	218,096	230,654	259,201	205,773	254,589
Fuente 42: Transferencias de recursos específicos	6,593	7,949	5,437	8,551	12,213	17,865	50,177
Fuente 43: Transferencias de crédito externo	5,895	3,891	4,157	6,400	4,379	6,257	4,673
Origen 115: Donaciones HIPC II	0	3,171	37,290	47,903	38,324	29,243	23,753
Origen de otros organismos	0	5,026	8,235	5,083	12,726	13,736	9,050
Fuente 44: Transferencias de donación externa	3,685	8,198	45,525	52,986	51,050	42,979	21,804
Fuente 45: Transferencias de crédito interno	0	161	1	0	0	0	0
Fuente 46: Transferencias TGN Otros ingresos	0	0	1,805	302	130	841	41
Fuente 70: Crédito externo	5,483	36,894	10,956	3,207	3,167	1,391	5,378
Fuente 80: Donación externa	8,315	11,204	13,931	17,705	33,590	16,996	16,089
Fuente 90: Crédito interno	0	2,641	245	4,034	0	0	0
Fuente 91: Préstamos TGN	27,987	23,739	9,130	9,742	8,338	7,125	8,932
Fuente 92: Préstamos de recursos específicos	6,306	18,003	17,648	11,406	22,650	26,862	6,547
Fuente 93: Préstamos de crédito externo	6,046	23,739	10,031	18,245	12,109	13,477	2,232
Fuente 94: Préstamos de donación externa	0	137	3	0	305	68	14
Fuente 95: Préstamos de crédito interno	0	1,776	308	79	49	157	0
Otras fuentes	0	124	0	0	0	0	0
<b>Total general</b>	<b>669,408</b>	<b>1,061,994</b>	<b>1,038,845</b>	<b>1,089,119</b>	<b>1,235,673</b>	<b>1,090,901</b>	<b>1,100,566</b>

Nota: Información procesada sobre un total de 123 gobiernos municipales que han presentado su ejecución presupuestaria de ingresos y gastos a la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda, en forma continua durante el periodo 2000-2006.

Fuente: Elaborado con base en información procesada y proporcionada por la Dirección General de Contaduría.

**Ejecución del gasto municipal según fuente de financiamiento y organismo financiador  
(período 2000 a 2006 - en miles de dólares)**

FUENTE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fuente 00 y 11: TGN Otros ingresos	14.084	62.315	15.239	555	7	66.934	120.179
Orígin 210: Recursos propios de municipalidades	143.471	247.115	186.507	188.425	233.597	207.010	154.274
Otros Recursos específicos	24.516	6.073	24.849	32.381	25.520	10.702	6.895
Fuente 20: Recursos específicos	167.987	253.188	211.356	220.806	259.117	217.712	161.260
Orígin 113: Coparticipación tributaria	122.551	164.779	159.272	167.782	199.429	191.999	167.177
Orígin 119: IDH	0	0	0	0	0	1.259	80.245
Otras transferencias	1.969	8.546	58.824	62.893	59.772	12.515	7.167
Fuente 41: Transferencias del TGN	124.520	173.325	218.096	230.654	259.201	205.773	254.589
Fuente 42: Transferencias de Recursos Específicos	6.593	7.949	5.437	8.651	12.213	17.865	50.177
Fuente 43: Transferencias de crédito externo	5.895	3.891	4.157	6.400	4.379	6.257	4.673
Orígin 115: Donaciones HIPC II	0	3.171	37.290	47.903	38.324	29.243	23.753
Orígin de otros organismos	0	5.026	8.235	5.083	12.726	13.736	8.050
Fuente 44: Transferencias de donación externa	3.685	8.196	45.525	52.988	51.050	42.879	31.804
Fuente 45: Transferencias de crédito interno	0	181	1	0	0	0	0
Fuente 46: Transferencias de TGN otros ingresos	0	0	1.805	302	130	841	41
Fuente 70 Crédito externo	5.483	36.894	10.956	3.207	3.167	1.391	5.378
Fuente 80: Donación externa	8.315	11.204	13.931	17.705	33.590	16.996	16.089
Fuente 90: Crédito interno	0	2.641	245	4.034	0	0	0
Fuente 91: Préstamos TGN	27.987	18.003	9.130	9.742	8.338	7.125	8.932
Fuente 92: Préstamos de recursos específicos	6.306	23.739	17.648	11.406	22.650	26.862	6.547
Fuente 93: Préstamos de crédito externo	6.046	13.738	10.031	18.245	12.109	13.477	2.232
Fuente 94: Préstamos de donación externa	0	137	3	0	305	68	14
Fuente 95: Préstamos de crédito interno	0	1.776	308	79	49	157	0
otras fuentes 55, 64, 66	0	124	0	0	0	0	0
<b>Total general</b>	<b>376.901</b>	<b>617.283</b>	<b>563.869</b>	<b>584.774</b>	<b>666.307</b>	<b>624.439</b>	<b>661.914</b>

Nota: Información procesada sobre un total de 123 gobiernos municipales que han presentado su ejecución presupuestaria de ingresos y gastos a la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda en forma continua durante el período 2000-2006.  
Fuente: Elaborado con base en información procesada y proporcionada por la Dirección General de Contaduría.

**Ejecución del gasto municipal según fuente de financiamiento y organismo financiador  
municipios con población mayor a 50 mil habitantes  
(período 2000 a 2006 - en miles de dólares)**

FUENTE Y ORGANISMO FINANCIADOR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fuente 00, 11, 60: TGN Otros ingresos	7.868	41.530	5.550	0	0	36.674	52.854
Orígin 210: Recursos propios de municipalidades	132.570	241.168	181.702	183.182	227.949	200.636	146.736
Otros Recursos específicos	15.314	4.542	19.066	25.559	23.704	10.109	6.372
Fuente 20: Recursos específicos	147.884	245.710	200.768	208.740	251.653	210.745	153.108
Orígin 113: Coparticipación tributaria	90.459	135.159	132.173	142.548	166.900	156.428	124.170
Orígin 119: IDH	0	0	0	0	0	689	58.974
Otras transferencias	1.291	6.270	41.259	38.449	34.914	7.861	5.438
Fuente 41: Transferencias del TGN	91.750	141.429	173.432	180.995	201.814	164.978	188.582
Fuente 42: Transferencias de recursos específicos	5.553	5.826	4.058	6.723	8.587	11.541	30.870
Fuente 43: Transferencias de crédito externo	3.743	3.096	3.505	4.361	3.161	4.357	4.023
Orígin 115: Donaciones HIPC II	0	2.590	21.320	31.099	25.958	18.826	12.632
Orígin de otros organismos	2.841	2.531	4.806	2.787	9.882	9.148	4.422
Fuente 44: Transferencias de donación externa	2.841	5.121	26.127	33.886	35.640	27.973	17.054
Fuente 45: Transferencias de crédito interno	0	161	1	0	0	0	0
Fuente 46: Transferencias TGN Otros Ingresos	0	0	1.805	302	130	763	0
Fuente 70: Crédito externo	5.483	36.894	10.956	3.069	3.130	1.359	5.378
Fuente 80: Donación externa	7.068	8.764	12.019	14.888	30.356	15.134	10.823
Fuente 90: Crédito interno	0	2.641	0	4.034	0	0	0
Fuente 91: Préstamos TGN	27.229	17.739	9.130	9.742	8.338	7.125	8.932
Fuente 92: Préstamos de recursos específicos	6.306	23.739	17.647	11.406	22.506	26.862	6.542
Fuente 93: Préstamos de crédito externo	6.044	11.091	8.613	18.123	10.949	13.312	2.044
Fuente 94: Préstamos de donación externa	0	0	3	0	0	0	0
Fuente 95: Préstamos de crédito interno	0	1.776	308	0	0	0	0
Otras fuentes 55, 64, 66	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total general</b>	<b>311.787</b>	<b>545.515</b>	<b>473.921</b>	<b>496.269</b>	<b>576.267</b>	<b>520.825</b>	<b>480.211</b>

NOTA: Información procesada sobre un total de 17 gobiernos municipales, de los cuales 16 tienen una población mayor a 50 mil habitantes. A este grupo de municipios se ha incluido el municipio de Cobja, por ser capital de departamento.

Fuente: Elaborado con base en información procesada y proporcionada por la Dirección General de Contaduría.

**Ejecución del gasto municipal según fuente de financiamiento y organismo financiador  
(no incluye municipios capitales municipios con población menor a 50 mil habitantes)  
(periodo 2000 a 2006 - en miles de dólares)**

FUENTE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fuente 00 y 11: TGN Otros ingresos	6.216	20.786	9.690	555	6	30.260	67.325
Orígin 210: Recursos propios de municipalidades	10.901	5.947	4.805	5.244	5.648	6.374	7.588
Otros Recursos específicos	9.202	1.552	5.783	6.822	1.816	593	613
Fuente 20: Recursos específicos	20.103	7.478	10.588	12.065	7.465	6.967	8.151
Orígin 113: Coparticipación tributaria	32.093	29.620	27.099	25.216	32.528	35.572	43.007
Orígin 119: IDH	0	0	0	0	0	570	21.271
Otras transferencias	678	2.276	17.565	24.443	24.858	4.654	1.729
Fuente 41: Transferencias del TGN	32.771	31.896	44.665	49.659	57.387	40.795	66.007
Fuente 42: Transferencias de recursos específicos	1.040	2.123	1.378	1.929	3.626	6.324	19.307
Fuente 43: Transferencias de crédito externo	2.152	796	652	2.039	1.219	1.900	651
Orígin 115: Donaciones HIPC II	0	581	15.970	16.804	12.366	10.418	11.121
Orígin de otros organismos	-2.841	2.496	3.429	2.297	3.044	4.588	3.628
Fuente 44: Transferencias de donación externa	844	3.077	19.399	19.101	15.410	15.006	14.749
Fuente 45: Transferencias de crédito interno	0	0	0	0	0	0	0
Fuente 46: Transferencias TGN Otros ingresos	0	0	0	0	0	78	41
Fuente 70: Crédito externo	0	0	0	139	37	32	0
Fuente 80: Donación externa	1.247	2.440	1.912	2.817	3.231	1.862	5.266
Fuente 90: Crédito interno	0	0	245	0	0	0	0
Fuente 91: Préstamos TGN	759	264	0	0	0	0	0
Fuente 92: Préstamos de recursos específicos	0	0	1	0	144	0	0
Fuente 93: Préstamos de crédito externo	1	2.647	1.417	122	1.161	165	187
Fuente 94: Préstamos de donación externa	0	137	0	0	305	68	14
Fuente 95: Préstamos de crédito interno	0	0	0	79	49	157	0
otras fuentes 55, 64, 66	0	124	0	0	0	0	0
<b>Total general</b>	<b>65.134</b>	<b>71.768</b>	<b>89.948</b>	<b>88.505</b>	<b>90.040</b>	<b>103.615</b>	<b>181.703</b>

Nota: Información procesada sobre un total de 106 gobiernos municipales que han presentado su ejecución presupuestaria de ingresos y gastos a la Dirección General de Contratación del Ministerio de Hacienda, y cuya población es menor a 50.000 habitantes.  
Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Dirección General de Contratación.

## Anexo 4

### Caracterización de los sistemas de transferencias fiscales a nivel municipal

Marco de política	Base legal	Propósito	Sistema de compensación	Fuente	Criterio de distribución	Forma de operación	Condicionalidades		Vigencia
							A aporte local	A gasto específico	
Descentralización del Estado	Ley de Participación Popular	Compensar desequilibrios fiscales para el cumplimiento de competencias (equidad vertical)	Básico Coparticipación Tributaria	20 % de la recaudación de Impuestos Nacionales	Según número de habitantes por municipio	Transferencia automática	NO	15% en gasto corriente 85% en gasto de inversión  Ley 2426: 10% Destinado al SUMI	Si
		Inversión social	Complementario, Fondo de Inversión y Desarrollo	Cooperación Internacional	Concurables	A través del FIS, FDC.	Hasta un 20% del costo de la inversión	Criterios de elegibilidad	No FIS y FDC
		Otorgar créditos a entidades subnacionales para el financiamiento de proyectos de inversión.	Complementario, Fondo de Inversión y Desarrollo			FNDR		Los beneficiarios deben tener capacidad de endeudamiento certificada	Si;
Reducción de la pobreza	Ley Diálogo Nacional 2000	Reducción de los niveles de pobreza	Complementario Recursos de Alivio a la deuda HIPC II	70% de Recursos de Alivio a la deuda HIPC II	Educación; de acuerdo a la población escolarizada por municipio Salud; según datos de población del último CNPV Infraestructura; distribuido de acuerdo a una fórmula basada (NBI)	Transferencia automática a Cuenta Especial de Diálogo 2000 de cada municipio.	No	a. 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública. b. 10% para el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública. c. 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social.	Si
	Ley Diálogo Nacional 2000; Fondo Solidario para Educación Escolar y Salud	Cubrir déficit de ítems en salud y educación	Complementario Recursos de Alivio a la deuda HIPC II	30% de los recursos de Alivio a la deuda HIPC II	De acuerdo al déficit de recursos humanos del sistema boliviano de salud pública y al déficit de personal docente en el sistema boliviano de educación escolar pública	Transferencia según asignaciones presupuestarias definidas vectorialmente.	No	Sectores de salud y educación	Si
PNC	Ley Diálogo Nacional 2000	Otorgar transferencias no reembolsables a municipios para el financiamiento de proyectos de inversión en sectores priorizados por la EBRP.	Complementario Fondo de Inversión y Desarrollo	Cooperación internacional	Distribución indicativa de recursos a partir de fórmula con base a NBI y pondera más a los más pobres.	FPS. Se constituye sobre la base del ex FIS.	Aporte local y cumplimiento de criterios de elegibilidad de proyectos de inversión.	Según sectores priorizados por la EBRP	Parcial
Nacionalización de hidrocarburos [§7]	Ley de Hidrocarburos	Destinar ingresos nacionales provenientes de la exportación e industrialización del gas boliviano, a la atención de la educación, salud, caminos y empleos	Complementario Coparticipación IDH	32% al valor de la producción de hidrocarburos en boca de pozo	34,48 % para el total de los municipios del departamento, el cual será distribuido entre los beneficiarios de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal establecida en el censo vigente	Transferencia automática	5 % Fondo de compensación para municipios y universidades de los departamentos de La Paz, Santa Cruz, y Cochabamba, asignado de acuerdo al siguiente criterio: La Paz 46,19% Santa Cruz 36,02%, Cochabamba 17,79 %. De los cuales, 80% para municipios de acuerdo al número de habitantes, y 20% para universidades.	Sectores de educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo	Si